

SV

SV

SV



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 2.7.2008
KOM(2008) 373 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH
EUROPAPARLAMENTET**

Rapport om genomförandet av Haagprogrammet 2007

{SEC(2008) 2048}

{SEC(2008) 2049}

(framlagt av kommissionen)

MEDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

Rapport om genomförandet av Haagprogrammet 2007

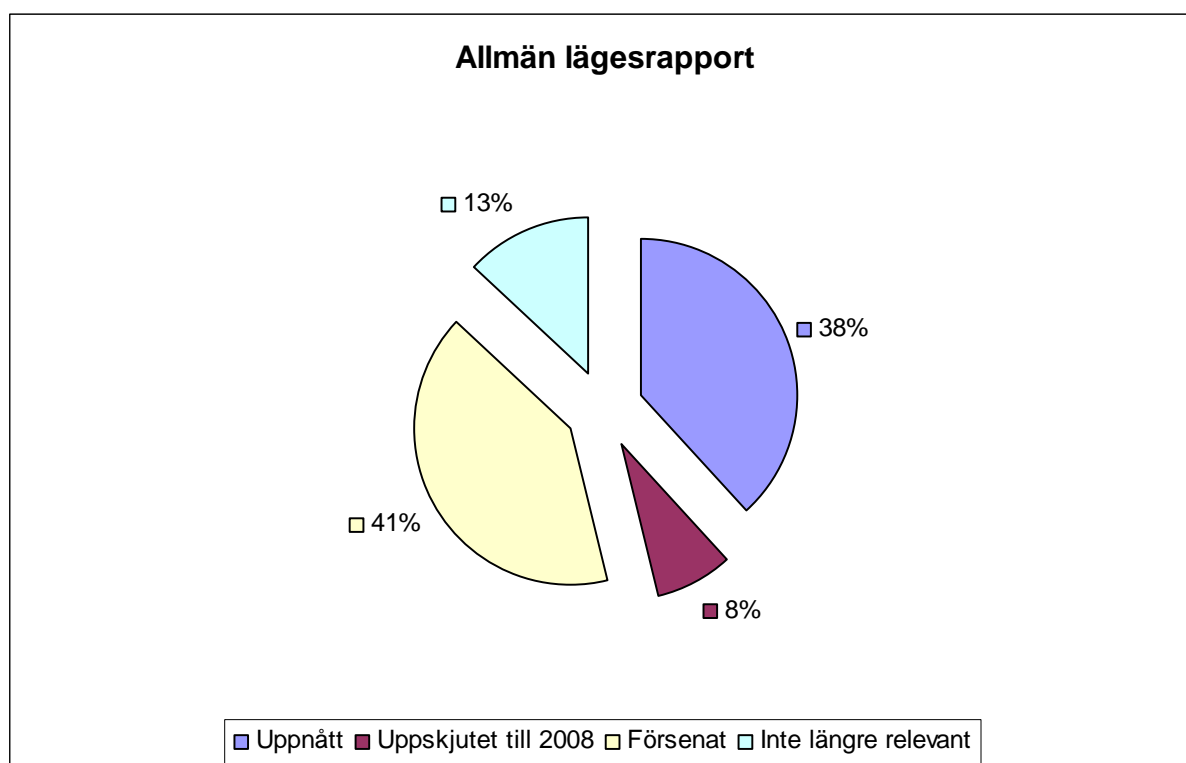
1. Detta meddelande är ett svar på Europeiska rådets önskan att kommissionen ska lägga fram en årlig rapport om genomförandet av Haagprogrammet och handlingsplanen för detta¹. Den metod som används i denna rapport är samma som användes i den första årliga rapporten (2005)².
2. Syftet är att **övervaka att de åtgärder** som planerades i Haagprogrammet antas och genomförs enligt den fastställda tidsplanen, såväl på **institutionell** (del I och bilaga 1) som på **nationell nivå**. 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.
3. Därför kommer vi i rapporten att, utöver alla åtgärder som föreslagits för 2007, se närmare på åtgärder som inleddes 2005 och ännu inte har genomförts. I meddelandet hänvisas även till vissa kompletterande åtgärder som, trots att de inte omfattades av handlingsplanen, har kompletterat arbetet inom Haagprogrammets olika politikområden.
1. **UPPFÖLJNING AV ANTAGANDET AV ÅTGÄRDER SOM PLANERATS FÖR 2007 INOM RAMEN FÖR HAAGPROGRAMMET**
4. **Den övergripande bedömningen är att resultaten är relativt otillfredsställande³**. Ett betydande antal av de åtgärder som ingick i handlingsplanen (särskilt de som tas upp i avsnitten 1.3.3 och 1.4.2) har avbrutits eller försenats, antingen därför att händelseutvecklingen har gjort dem överflödiga eller därför att prioriteringarna har skiftat till andra områden. Vidare har det blivit nödvändigt att se över tidsplanen för vissa åtgärder, med hänsyn till den möjliga utvecklingen på det institutionella planet.
5. Rapporten för 2007 visar på en **lägre genomförandegrad (38 % av åtgärderna genomförda)** jämfört med 2006 (53 % genomförda), och andelen försenade åtgärder har ökat betydligt, till 41 % jämfört med 27 % 2006.

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).

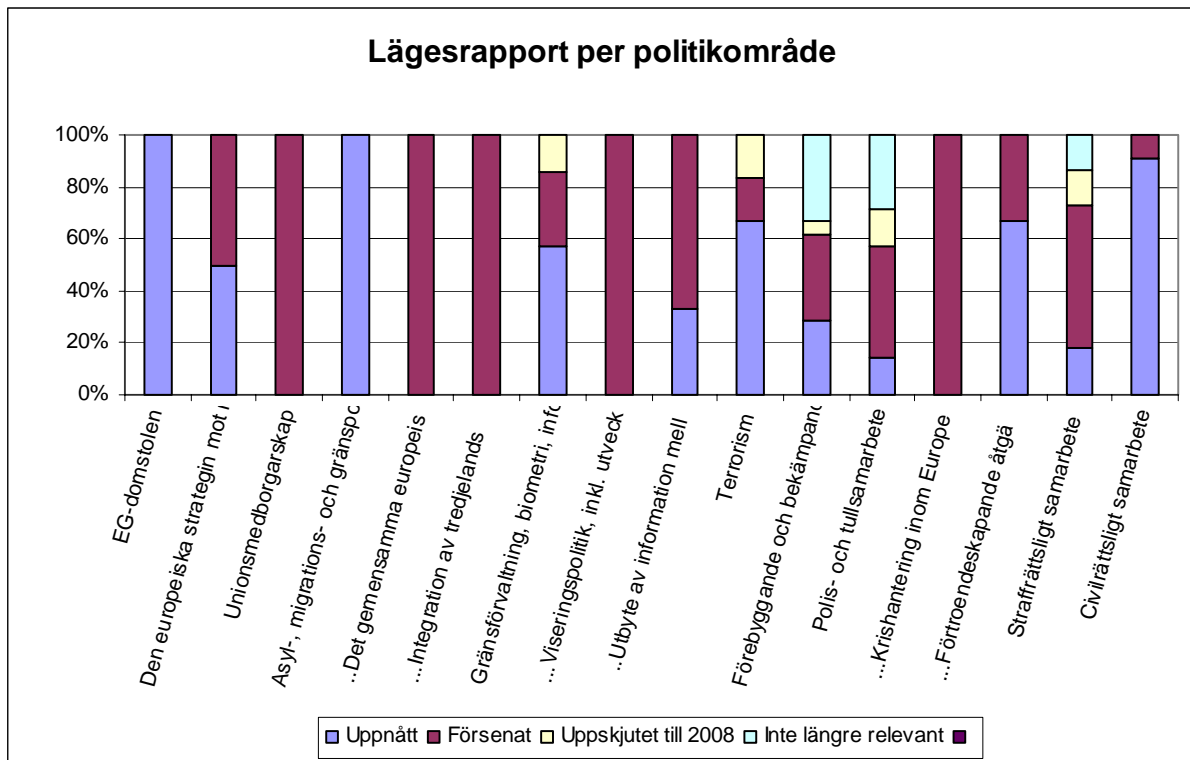
² KOM (2006) 333 slutlig.

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

6. I **tabell 1** beskrivs läget när det gäller de institutionella åtgärder som var planerade för 2007, de åtgärder som inte kunnat genomföras under föregående år samt fortlöpande åtgärder⁴ enligt Haagprogrammet.
7. **Resultaten har varit tillfredsställande** främst på följande områden: Migrations- och gränspolitik, terrorism, förtroendeskapande åtgärder och främjande av ömsesidigt förtroende samt civilrättsligt samarbete.
8. **Resultaten har varit otillräckliga** främst på följande områden: Viseringspolitik, utbyte av information mellan brottsbekämpande och rättsliga myndigheter, förebyggande och bekämpande av organiserad brottslighet, krishantering inom Europeiska unionen, polis- och tullsamarbete samt straffrättsligt samarbete.



⁴ Liksom i tidigare rapporter har fortlöpande åtgärder inte inkluderats i graferna. Uppgifter om dessa åtgärder återfinns dock såväl i meddelandets bilagor som i dess huvudtext.



1.1. Allmänna riktlinjer

1.1.1. EG-domstolen

9. Den 1 mars 2008 antog EG-domstolen ett nytt förfarande för att möjliggöra en **snabbare handläggning** i brådskande mål om förhandsavgörande. Denna nyhet, som infördes sedan det under diskussionerna om Haagprogrammet framkommit att det fanns ett sådant behov, kommer att korta ner handläggningstiden i mål om tolkningen av avdelning IV i tredje delen av EG-fördraget och avdelning VI i EU-fördraget.

1.1.2. Den europeiska strategin mot narkotika

10. **Åtgärderna** för 2007 i Europeiska unionens handlingsplan för narkotikabekämpning (2005–2008) har **delvis genomförts**.
11. Ett meddelande om 2007 års lägesrapport om genomförandet av EU:s handlingsplan för narkotikabekämpning (2005–2008) antogs den 10 december 2007. Den slutliga utvärderingen och ett förslag till ny handlingsplan kommer att läggas fram under 2008.
12. Det planerade offentliggörandet 2007 av rapporten om genomförandet och tillämpningen av rambeslutet om narkotikahandel har drabbats av förseningar. Kommissionen kommer att lägga fram den i maj 2009. Det har nämligen beslutats att den tidsplan som fastställs i artikel 9.2 i rambeslutet bör följas i syfte att skapa förutsättningar för en korrekt utvärdering.

1.2. Ökad frihet

1.2.1. Unionsmedborgarskap

13. **Vissa framsteg** har gjorts på detta område. Den 5 december 2007 lade kommissionen fram ett meddelande om effektivt konsulärt skydd i tredjeländer⁵, som uppföljning till 2006 års grönbok. Ett EU-medborgarinitiativ som planerades för 2007 kunde inte läggas fram, eftersom nuvarande fördrag inte innehåller någon rättslig grund för att införa de bestämmelser och villkor som krävs för ett sådant initiativ.

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

14. Utvecklingen har på detta område varit **tillfredsställande**. Den 10 augusti 2007 lade kommissionen fram förslaget om inrättande av det europeiska migrationsnätverket, varefter rådet (rättsliga och inrikes frågor) den 6 december 2007 enades om en allmän hållning avseende ett utkast till beslut om inrättande av nätverket. Rådets formella antagande av beslutet bör äga rum under första halvåret 2008.

1.2.3. Det gemensamma europeiska asylsystemet

15. Vissa framsteg i den fortsatta utvecklingen av det gemensamma europeiska asylsystemet kan konstateras, men de samlade **resultaten** på detta område är likväl **blandade**.

16. En utvärdering av införlivandet och genomförandet av rättsakterna (inklusive de om migration) i den första fasen av det gemensamma asylsystemet genomfördes 2007. Rapporter med utvärderingar av Dublinsystemet och direktivet om mottagningsvillkor offentliggjordes 2007. De slutliga resultaten kommer att utvärderas och göras tillgängliga under 2008, som en del av den strategiska planen (se punkt 17).

17. Under 2007 offentliggjordes en grönbok om den andra fasen av det gemensamma europeiska asylsystemet, och resultaten av ett brett samråd håller på att omsättas i en strategisk plan för asylpolitiken som kommer att läggas fram under 2008. Vidare föreslogs en ändring av direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare⁶, i syfte att utvidga dess räckvidd till personer som beviljats internationellt skydd.

18. Undersökningarna om gemensam handläggning av asylansökningar, som ursprungligen var planerade till 2006, har försenats.

1.2.4. Laglig migration

19. Vid sidan av utvärderingen och övervakningen av införlivandet och genomförandet av den första fasens direktiv om laglig invandring (se punkt 16) **har det under 2007 lagts fram flera initiativ** som inte omfattas av handlingsplanen, **särskilt** ett

⁵ Effektivt konsulärt skydd i tredjeländer: Europeiska unionens bidrag – Handlingsplan 2007–2009, KOM(2007) 767 slutlig.

⁶ KOM (2007) 298 slutlig.

meddelande om pendelmigration och partnerskap för rörlighet mellan Europeiska unionen och tredjeländer⁷ samt två omfattande lagförslag som lades fram den 23 oktober⁸. Informella kontakter har redan tagits med Moldova och Kap Verde, i syfte att undersöka möjligheterna att ingå partnerskap för rörlighet med vart och ett av dessa länder.

1.2.5. *Integration av tredjelandsmedborgare*

20. I september 2007 antog kommissionen den **tredje årsrapporten om migration och integration**. Arbetet med att inrätta en **webbplats för integrationsfrågor**, som enligt planen skulle ha påbörjats 2006, har blivit försenat och kommer nu i stället att inledas under det fjärde kvartalet 2008.

1.2.6. *Kamp mot olaglig invandring*

21. Framstegen på detta område har varit **konstanta** och **i linje med** uppfattningen att om det inte vidtas effektiva åtgärder för att bekämpa olaglig invandring, så kommer trovärdigheten hos EU:s migrationspolitik att undergrävas fullständigt. Det viktigaste initiativet i detta sammanhang är förslaget till direktiv om påföljder för arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i EU⁹. Kommissionen beslutade att lägga fram detta förslag trots att åtgärder mot olaglig anställning inte omfattades av handlingsplanen för 2007, eftersom den anser att olaglig anställning är den viktigaste drivkraften bakom den olagliga invandringen. Syftet med förslaget är att säkerställa att alla medlemsstater inför likartade förebyggande åtgärder och påföljder, och genomdriver dessa effektivt. Det är i själva verket av största vikt att EU-medlemsstaterna vidtar alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa respekten för rättstaten och lagen i hela EU.
22. Ytterligare verksamhet som inleddes under 2007 var undersökningen av möjligheterna att **utöka Frontex medverkan** vid utvecklingen av nätverk mellan sambandspersoner, och arbetet med att offentliggöra den andra årsrapporten om den gemensamma politiken om olaglig invandring.
23. I slutet av 2007 fullbordades förhandlingarna om och ingåendet av **sex återtagandeavtal** med Ukraina, Moldavien, Serbien, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien, Bosnien och Hercegovina samt Montenegro. Alla dessa avtal trädde i kraft den 1 januari 2008.

1.2.7. *Gränsförvaltning, biometri, informationssystem och viseringspolitik*

24. **Goda framsteg** har gjorts på detta område.
25. Utvärderingarna av Schengens informationssystem genomfördes i september 2007, i enlighet med relevanta förfaranden. Rådets beslut om avskaffande av kontrollerna

⁷ KOM(2007) 248 slutlig.

⁸ Förslag till rådets direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning [KOM(2007) 637 slutlig], och förslag till rådets direktiv om ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium och om en gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeland som vistas lagligen i en medlemsstat [(KOM)2007 638 slutlig, 23.10.2007].

⁹ KOM(2007) 249 slutlig.

vid land- och sjögränserna med och mellan de nya medlemsstaterna antogs den 6 december 2007. Avskaffandet av luftgränserna fullbordades den 31 mars 2008. Nio medlemsstater (CZ, EE, HU, LT, LV, MT, PL, SI, SK) anslöt sig till Schengenområdet i december 2007.

26. Den 11 juli 2007 antog Europaparlamentet och rådet ett kommissionsförslag om upprättande av **snabba gränsinsatsenheter**. En utvärderingsrapport om **byrå för de yttre gränserna** lades fram den 13 februari 2008 som en del av kommissionens gränspaket, som också inkluderar två meddelanden, ett om möjliga nya verktyg för att utveckla gränsförvaltningen och ett om det europeiska gränsbevakningssystemet.
 27. Det formella antagandet av rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1030/2002 om en **enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredjeland** ägde rum den 17 april 2008.
- 1.2.8. *Viseringspolitik, inklusive utvecklingen av informationssystemet för viseringar (VIS)*
28. Resultaten på detta område är **blandade**.
 29. Avtalet med Ryssland om förenklade viseringsförfaranden trädde i kraft den 1 juni 2007. Under 2007 framförhandlades och undertecknades avtal om förenklade viseringsförfaranden med Ukraina, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien, Serbien, Montenegro, Bosnien och Hercegovina, Albanien och Moldavien. Dessa avtal trädde i kraft den 1 januari 2008.
 30. Kommissionen har fortsatt sina ansträngningar för att se till att medborgarna i alla medlemsstater kan resa utan korttidsviseringar till alla tredjeländer vars medborgare kan resa in i EU utan visering. Trots framsteg i förhållande till vissa tredjeländer (Australien, Kanada) finns det fortfarande andra tredjeländer med vilka det ännu inte har ingåtts någon överenskommelse om ömsesidig viseringsfri inresa för medborgare i alla medlemsstater.
 31. Efter den **politiska överenskommelsen** om lagstiftningspaketet rörande informationssystemet för viseringar i juni 2007 har en ny projektplan utarbetats. Enligt denna bör det centrala informationssystemet för viseringar vara klart att tas i drift i slutet av maj 2009.
 32. I Haagprogrammet anges att det på längre sikt bör inrättas **gemensamma viseringskontor**, med beaktande av diskussionerna om inrättande av en europeisk avdelning för yttre åtgärder. Som ett första steg uppmanades kommissionen att lägga fram ett förslag om gemensamma centrum för viseringsansökningar. Under 2006 lade kommissionen fram ett förslag till ändring av de gemensamma konsulära anvisningarna i syfte att skapa en sådan möjlighet. Förslaget diskuteras för närvarande i rådet och Europaparlamentet. Kommissionen har emellertid varit aktivt involverad i inrättandet av de två första centrumen av denna typ vid medlemsstaternas konsulat i Moldavien och Montenegro.

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 säkerhetskänslighet

33. En förstärkning av frihet, säkerhet och rättvisa kräver en innovativ strategi i fråga om gränsöverskridande utbyte av information om brottsbekämpning. **Vissa framsteg** har gjorts på detta område.
34. I juni 2007 nåddes en politisk överenskommelse om det tyska initiativet till ett beslut om att överföra 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) till EU:s institutionella mekanism. När texten har antagits kommer detta att kunna ses som ett partiellt genomförande av tillgänglighetsprincipen. Ytterligare förslag till lagstiftning lades fram i oktober 2007 (se bilaga 1).
35. Efter intensiva samråd med medlemsstaterna och nationella och internationella organisationer antogs förslaget till en gemensam EU-strategi för användningen av passageraruppgifter i kampen mot terrorism och organiserad brottslighet (**EU PNR**) av kommissionen den 6 november 2007, som en del av det övergripande terrorismbekämpningspaketet (se punkt 41).
36. Utvecklingen av förbindelser mellan SIS II och Europols informationssystem, som startades 2006, pågår. Det bör noteras att **Europol redan är anslutet till SISone4all**.

1.3.2. Terrorism

37. **Avsevärda ansträngningar** har gjorts på detta område. Det är värt att notera att genomförandet av EU:s handlingsplan mot terrorism har fortsatt inom alla fyra områden (förebyggande, skydd, lagföring och motåtgärder).
38. På grundval av uppgifter som samlats in för en i januari 2008 avslutad undersökningsrapport om ett gränsöverskridande krisnätverk för medlemsstaterna, har kommissionen beslutat att inte gå vidare med inrättandet av det **europiska nätverket för brottsbekämpning (LEN)**.
39. Rådet diskuterade rapporten om **mekanismen för inbördes utvärdering**, som lades fram av rådets generalsekretariat, under hela 2007. Mot bakgrund av de rekommendationer som blev resultatet av den inbördes utvärderingen av nationella åtgärder för terroristbekämpning identifierades olika insatser som kan bidra till att förstärka den nationella förmågan att bekämpa terrorism.
40. Kommissionens arbete för att förhindra tillverkning och spridning av kemiska, nukleära och biologiska vapen fortgår. Kommissionen är i färd med att förbereda ett **omfattande paket av strategiska åtgärder för att möta kemiska biologiska, radiologiska och nukleära hot (CBRN)**. Paketet kommer att bestå av ett meddelande om CBRN, en handlingsplan om bioberedskap, en handlingsplan om radiologiska och nukleära hot, ett arbetsdokument från kommissionens avdelningar om säkerhet och hälsa samt en grönbok om begränsning av kemiska hot.

41. Slutligen är det viktigt att nämna att **ytterligare initiativ**, som utformats som komplement till de som tas upp i Haagprogrammet, har förberetts genom antagandet den 6 november 2007 av ett omfattande paket med åtgärder för terroristbekämpning, inklusive förslaget rörande ett **EU-system för hantering av passageraruppgifter** (se punkt 35), en handlingsplan om sprängämnen och ett förslag om ändring av rambeslutet om bekämpande av terrorism (på grundval av utvärderingsrapporten om rambeslutet). Det sistnämnda initiativet – med avseende på vilket rådet enades om en gemensam hållning redan i april 2008 – syftar till att harmonisera nationella bestämmelser om offentlig uppmaning att begå terroristbrott samt rekrytering och utbildning av terrorister, så att dessa gärningar är straffbara i hela EU, också när de begås via Internet, och till att säkerställa att befintliga bestämmelser om påföljder, juridiska personers skadeståndsansvar, domstols behörighet och lagföring även är tillämpliga på dessa typer av gärningar.

1.3.3. *Förebyggande och bekämpande av organiserad brottslighet*

42. **Ett antal åtgärder har slutförts på detta område** – antagandet av Europols årsrapport (juni 2007) med analys av hoten från den organiserade brottsligheten, inrättandet av en ledningsgrupp för ekonomiska utredning, översynen av genomförandet av lagstiftning om människohandel, rapporten om genomförandet av rambeslutet om förverkande av vinning, hjälpmedel och egendom som härrör från brott, och rapporten om arbetsprogrammet rörande tullsamarbete.
43. På ett övergripande plan har framstegen på detta område emellertid varit **på det hela taget otillfredsställande**. Den viktigaste orsaken till det är att flera åtgärder efter genomgång av kommissionen bedömts vara ogenomförbara eller kunna genomföras bättre på medlemsstatsnivå (det gäller till exempel utarbetandet av ett arbetsdokument om underrättelsestyrd brottsbekämpning, utarbetandet av rekommendationer till en standardmetod för sårbarhetsanalys inom ramen för brottssäkring, en rekommendation och/eller ett lagförslag om större insyn i juridiska personer för att minska risken för infiltration från organiserad brottslighet).
44. Vissa andra åtgärder måste **skjutas upp**. Till dessa hör utarbetandet av en övergripande rapport om brottsligheten i EU (*European Crime Report*), fastställandet av gemensamma standarder för utredningskompetens på det ekonomiska området (planerat till 2009) och antagandet av ett rambeslut om deltagande i en kriminell organisation. Vid rådets (rättsliga och inrikes frågor) möte i juni 2006 nåddes politisk enighet om beslutet, men det har ännu inte kunnat antas på grund av en parlamentsreservation i en av medlemsstaterna.

1.3.4. *Polis- och tullsamarbete*

45. **Framstegen** på detta område har varit **otillräckliga**. Efter noggrant övervägande har kommissionen kommit fram till att vissa åtgärder **inte längre är genomförbara** (meddelandet om olaglig gränsöverskridande handel med varor som är förbjudna eller omfattas av restriktioner) eller bör ersättas med andra åtgärder (vilket är fallet med förslaget till direktiv om förbättrad transportsäkerhet och ökat skydd genom inrättande av ett område för polisiärt och rättsligt samarbete i frågor som rör det transeuropeiska transportnätet, som får stå tillbaka för det initiativ som tas upp i punkt 58). Andra åtgärder har **försejats**.

46. Rådet lade 2007 fram sin rapport om genomförandet och utvärderingen av arbetsprogrammet för tullsamarbete för perioden 2004–2006.
47. De av kommissionen ledda diskussionerna om utveckling av en gemensam metod och upprättande av tillfälliga gemensamma tull- och polisoperationer och/eller sektorsövergripande gemensamma arbetsgrupper fortsätter.
48. I juni 2007 nåddes politisk enighet i rådet om det tyska förslaget om ett **nätverk av europeiska myndigheter som bekämpar korrupktion**. Inrättandet av detta nätverk måste uppskjutas, eftersom rådet förväntas anta förslaget under loppet av 2008, med beaktande av Europaparlamentets yttrande.
49. Arbetet med att genomföra rådets slutsatser från 2004 om kampen mot organiserad brottslighet på **västra Balkan** fortsätter. Den nya SECI-konventionen (Sydösteuropeiska samarbetsinitiativet), som kommer att göra det möjligt för SECI att bedriva ett närmare samarbete med Europol, håller på att färdigställas för att kunna antas under det slovenska ordförandeskapet.

1.3.5. Krishantering inom Europeiska unionen

50. Kommissionen vill samordna insatserna i medlemsstaterna och se till att effektiva varnings- och informationssystem finns på plats för att skydda de viktigaste delarna av kritisk infrastruktur. Ett lagförslag från kommissionen om att skapa ett **nätverk för varningar om hot mot kritisk infrastruktur (CIWIN)**, som ursprungligen skulle ha inrättats 2005, **har försenats**. Förslaget kan komma att läggas fram i slutet av 2008. I januari 2008 levererades ett prototypsystem, som presenterades för medlemsstaterna.

1.3.6. Allmänt brottsförebyggande arbete

51. **Utvecklingen på detta område har varit fortlöpande**. Flera expertgrupper har sammanträtt under de senaste två åren för att diskutera införandet av europeiska instrument för insamling, analys och jämförelse av uppgifter om brott och viktigmisering, också med hänsyn till utvecklingen i de olika medlemsstaterna. Grupperna ser närmare på möjligheterna att använda olika verktyg för detta ändamål. Särskilda insatser har genomförts, särskilt för att förebygga våld i samband med sportevenemang (huliganism). Den 28–29 november arrangerade kommissionen en konferens på hög nivå i ämnet, och medverkade själv aktivt i diskussionerna om säkerhet vid sportevenemang i de olika expertgrupperna.

1.4. Stärkt rättvisa

1.4.1. Förtroendeskapande åtgärder och främjande av ömsesidigt förtroende

52. Framstegen på det här området har varit **tillfredsställande**. Det rättsliga samarbetet i såväl straffrättsliga som civilrättsliga förfaranden skulle kunna främjas ytterligare genom att man förstärker det ömsesidiga förtroendet och steg för steg utvecklar en europeisk rättskultur som är grundad på mångfalden i medlemsstaternas rättssystem och enhetlighet genom EG-rätten.
53. Det **europeiska nätverket för rättslig utbildning (EJTN)** inrättades formellt i enlighet med belgisk rätt 2006. Det europeiska utbildningsinstitutet (ETI) och EJTN

arrangerar regelbundet olika EU-workshoppar för att främja samarbete mellan företrädare för rättsväsendet och därigenom skapa underlag för att fastställa bästa praxis.

54. Den 4 februari 2008 antogs ett meddelande från kommissionen **om inrättande av ett forum för diskussion om EU:s politik och praxis på rättsområdet**. Detta forum kommer att sammanföra rättstillämpare, akademiker och företrädare för de rättsliga myndigheterna och ge kommissionen återkoppling och underlag för utvärderingsmekanismen.

1.4.2. *Straffrättsligt samarbete*

55. Framstegen på detta område har varit **relativt begränsade**.
56. Tidsplanen för flera åtgärder (till exempel förslaget om kördiskvalifikationer, förslaget om komplettering av det europeiska bevisupptagningsbeslutet samt grönboken om bevishantering) har setts över för att ta hänsyn till den möjliga utvecklingen på det institutionella planet.
57. I andra fall har planerade insatser fått stå tillbaka för andra åtgärder som bedömts som mer lämpliga (till exempel grönboken och lagförslaget om tredskodomar, efter det att det slovenska ordförandeskapet lagt fram ett lagstiftningsinitiativ). I ytterligare andra fall har det inte ansetts tillräckligt att gå vidare med lagstiftning på EU-nivå, med hänsyn till att det inte finns tillräckligt som talar för att sådana insatser skulle tillföra något mervärde (till exempel efter resultaten av konsekvensanalysen av förslaget om skydd av vittnen och personer som samarbetar med rättsväsendet).
58. Den 19 mars 2008 antog kommissionen ett förslag till direktiv om att underlätta gränsöverskridande uppföljning av **trafikförseelser genom tekniska lösningar** som kommer att göra det möjligt att identifiera EU-bilister och utdöma påföljder för förseelser som begåtts i en annan medlemsstat än den i vilken fordonet är registrerat.
59. Den 11 juli 2007 antog kommissionen den andra utvärderingsrapporten om genomförandet av **rambeslutet om den europeiska arresteringsordern och förfarandena vid överlämnanden av personer** mellan medlemsstaterna.
60. Rapporten om genomförandet av 2003 års rambeslut om verkställighet i Europeiska unionen av beslut om frysning av egendom eller bevismaterial måste uppskjutas till 2008, på grund av att flera medlemsstater inte har översänt den nödvändiga informationen.
61. Kommissionens förslag om ingående och undertecknande av **Europarådets konvention mot penningtvätt och finansiering av terrorism** (Warszawakonventionen) på EG:s vägnar gör inga framsteg i rådet på grund av oenighet mellan medlemsstaterna, och antagandet måste därför uppskjutas.
62. När det gäller kommissionens förslag om ingående av FN:s protokoll mot olaglig tillverkning av och handel med eldvapen, delar till eldvapen och ammunition, är det behovet av att invänta medlemsstaternas genomförande av relevant lagstiftning, särskilt direktiv 91/477/EG och utkastet till förordning om ett export-/importlicenssystem, som orsakar förseningar. Därför kommer FN:s eldvapenprotokoll att kunna ratificeras först när direktivets bestämmelser har

införlivats med nationell rätt (senast 2010) och förordningen har antagits och trätt i kraft (i princip inte före slutet av 2009).

1.4.3. *Civilrättsligt samarbete*

63. **Framstegen** på detta område har varit **betydande**.
64. Förordningen om tillämplig lag för utomobligatoriska förpliktelser (Rom II) antogs av Europaparlamentet och rådet den 11 juli 2007.
65. Den 7 februari 2007 antog kommissionen grönboken om översynen av konsumentregelverket. Den 6 mars 2008 antogs den andra grönboken om effektiv verkställighet av domar i Europeiska unionen, avseende insyn i gäldenärens tillgångar.
66. **Direktivet om vissa aspekter på medling på privaträttens område** bör antas i juni 2008, efter en överenskommelse mellan lagstiftarna efter den andra behandlingen (Europaparlamentet godkände rådets gemensamma ståndpunkt den 23 april 2008).
67. I november 2007 nåddes en slutlig överenskommelse rörande förhandlingarna om konventionen om underhållsplikt vid det 21 plenarmötet (diplomatiskt) för Haagkonferensen för internationell privaträtt. Den nya **Luganokonventionen** om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område, som ingåtts mellan gemenskapen och Norge, Island och Schweiz, undertecknades den 30 oktober 2007. Kommissionen har redan föreslagit att gemenskapen ratificerar konventionen.

2. ÖVERVAKNING AV GENOMFÖRANDET PÅ NATIONELL NIVÅ

2.1. Metod

68. 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 2008** som brytdatum.
69. I tabellen i bilaga 2 återfinns alla instrument vars genomförandefrist hade löpt ut vid brytdatumet.
70. Den **metod** som används i denna rapport är samma som användes i rapporten om genomförandet av Haagprogrammet 2005.

2.2. Uppföljning per politikområde

2.2.1. *Allmänna riktlinjer*

71. När det gäller **grundläggande rättigheter** har direktiv 95/46/EG om skydd av personuppgifter fyllt sitt syfte. Vissa medlemsstater har dock ännu inte införlivat en rad viktiga bestämmelser i direktivet. I andra har införlivandet eller tillämpningen inte varit i linje med direktivet. Ett antal överträdelseförfaranden avseende bristande efterlevnad eller felaktig tillämpning har inletts. Talan har väckts vid EG-domstolen mot en medlemsstat.

2.2.2. Unionsmedborgarskap

72. Nyckeldirektivet 2004/38/EG, som konsoliderar och uppdaterar unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaterna, upphäver och ersätter från och med den 30 april 2006 en rad rättsakter om fri rörlighet för unionsmedborgare och tredjelandsmedborgare. Efter en inledande försening har arbetet med att genomföra direktivet intensifierats. En rad medlemsstater har dock endast delvis iakttagit sin anmälningsskyldighet. Som en följd av detta pågår fortfarande ett antal överträdelseförfaranden, och några ärenden har förts vidare till domstolen¹⁰.
73. När det gäller tidigare gemenskapslagstiftning om fri rörlighet för personer, som konsoliderades genom direktiv 2004/38/EG, pågår fortfarande ett antal överträdelseförfaranden avseende bristande efterlevnad eller felaktig tillämpning rörande tre medlemsstater. Alla dessa ärenden befinner sig i en långt framskriden fas i överträdelseförfarandet, och vissa har nått så långt som till stadiet för en formell underrättelse enligt artikel 228 i EG-fördraget.

2.2.3. Asyl-, migrations- och gränspolitik

74. När det gäller **asylområdet** sker anmälningen av genomförandebestämmelser i allmänhet **tämligen långsamt**. Direktivet om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna har vid det här laget införlivats på ett tillfredsställande sätt i de flesta av medlemsstaterna. Nio medlemsstater har emellertid inte ännu uppfyllt sin skyldighet att anmäla genomförandebestämmelser för direktivet om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd. Tretton medlemsstater har ännu inte gjort någon fullständig anmälan av genomförandebestämmelser för det senaste direktivet om asylförfaranden.
75. När det gäller **laglig invandring** har insatserna inriktats på ökad anmälan av genomförandebestämmelser för direktivet om familjeåterförening och direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning. En respektive tre medlemsstater har dock ännu inte uppfyllt sina skyldigheter i detta hänseende. Över två år har gått sedan fristen för att anmäla åtgärder löpte ut. Flertalet av dessa medlemsstater har fällts av EG-domstolen för underlåtenhet att anmäla genomförandebestämmelser. För tre direktiv, två om inresa och vistelse för studier och annan liknande verksamhet respektive för forskningsändamål och ett om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring, ligger tre, tio respektive två medlemsstater fortfarande efter med genomförandet.
76. I fråga om olaglig invandring har vissa framsteg nåtts i arbetet med att avsluta genomförandet av de tre ”äldsta” instrumenten¹¹. Beträffande senare rättsakter är

¹⁰ Även om de ”gamla” rättsakterna om fri rörlighet har upphört att gälla, har bestämmelserna i dem övertagits av och konsoliderats genom direktiv EG/2004/38.

¹¹ Direktivet om ömsesidigt erkännande av beslut om utvisning av tredjelandsmedborgare, direktivet om komplettering av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och direktivet om hjälp till olaglig inresa, transitering och bosättning.

genomföranderesultat **blandade**. Tre medlemsstater förefaller ha särskilda svårigheter att fullt ut genomföra direktivet om bistånd vid transitering i samband med återsändande med flyg, och domstolen har fällt dessa för underlåtenhet att anmäla genomförandeåtgärder. Två medlemsstater har fortfarande inte genomfört direktivet om skyldighet för transportörer att lämna uppgifter om passagerare.

2.2.4. Säkerhet

77. 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 ska utarbetas. **En snabb ratificering av dessa har högsta prioritet.**
78. 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 kan flertalet medlemsstater på det hela taget anses ha anpassat sig till de flesta av beslutets viktigaste krav.
79. 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

80. Liksom beträffande området ”säkerhet” (se avsnitt 2.2.4), är det svårt att bedöma det nationella genomförandet inom detta politikområde, med hänsyn till karaktären på de rättsakter som antas och kommissionens och EG-domstolens mer begränsade befogenheter.
81. När det gäller **ömsesidigt erkännande** tillämpas den europeiska arresteringsordern nu i alla medlemsstater, även om ett betydande antal av dem bör göra en ansträngning för att följa rambeslutet fullt ut.
82. Genomförandet av rambeslutet om frysning av egendom eller bevismaterial är fortfarande nedslående. Över två månader efter genomförandefristen har tolv medlemsstater inte uppfyllt, eller bara delvis uppfyllt, sin skyldighet att anmäla genomförandeåtgärder.
83. Det finns ännu inte någon information om rambeslutet om bötesstraff.
84. Beträffande harmoniseringsinstrumenten på området för straffrättsligt samarbete har endast ett mindre antal kommissionsrapporter lagts fram under den period som omfattas av detta meddelande. Av rapporterna om rättsakter som rör skyddet mot förfalskning av euron, korruption i den privata sektorn samt hjälpmedel till och

vinning av brott framgår det allmänt att genomförandet i de utvärderade medlemsstaterna på det hela taget är otillfredsställande. Antalet medlemsstater som inte har uppfyllt sin skyldighet att anmäla genomförandeåtgärder är varierande, men fortfarande stort.

85. Alla medlemsstater har anmält genomförandebestämmelser avseende rambeslutet om bekämpande av terrorism. Genomförandet av de viktigaste bestämmelserna kan anses tillfredsställande, även om vissa brister kvarstår.
86. Ytterligare fyra av länderna i EU-12¹² har gjort framsteg i arbetet med att ratificera konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen och protokollen till denna. Tyvärr har det andra protokollet ännu inte trätt i kraft, vilket beror på att det saknas ratificering från en medlemsstat.

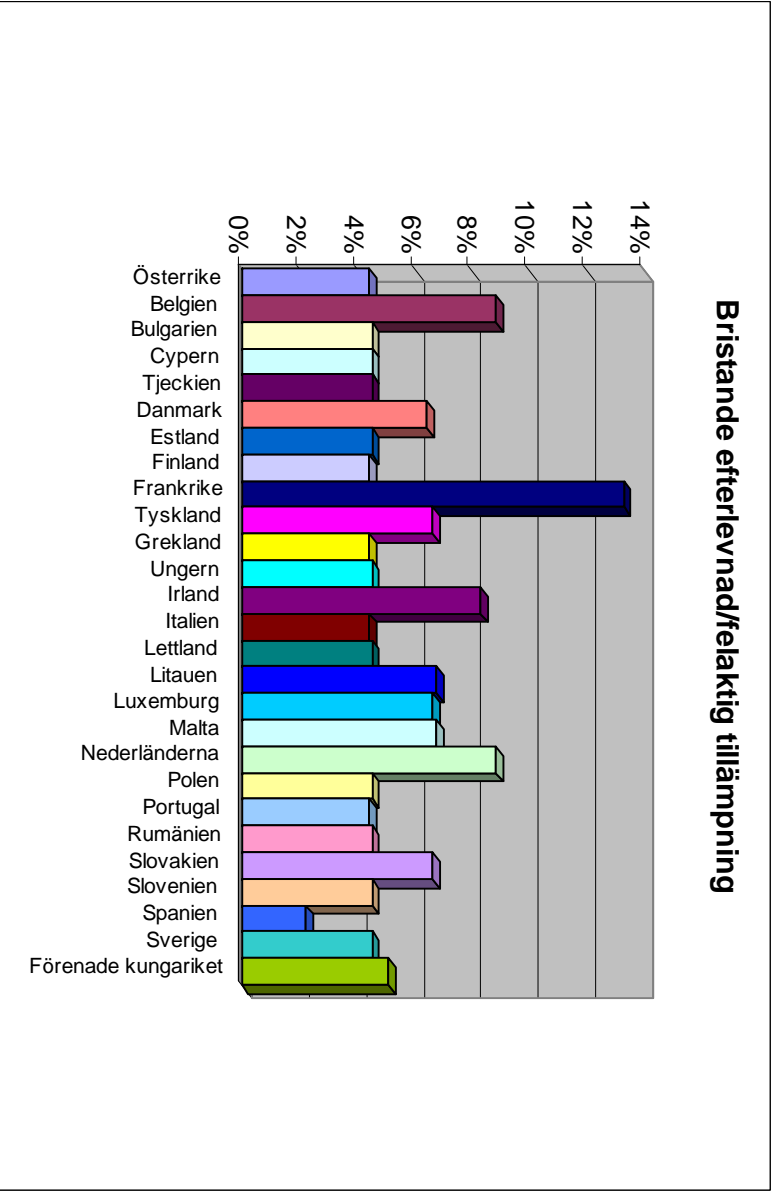
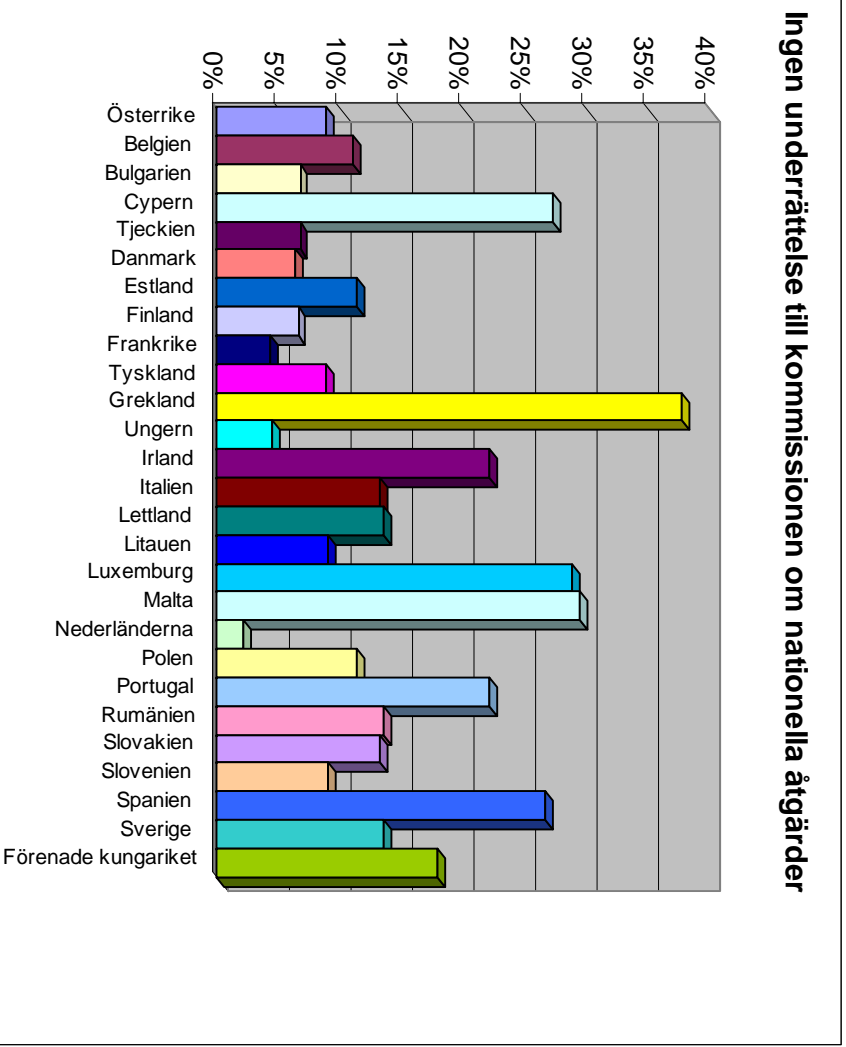
2.2.5.2. Civilrättsliga frågor

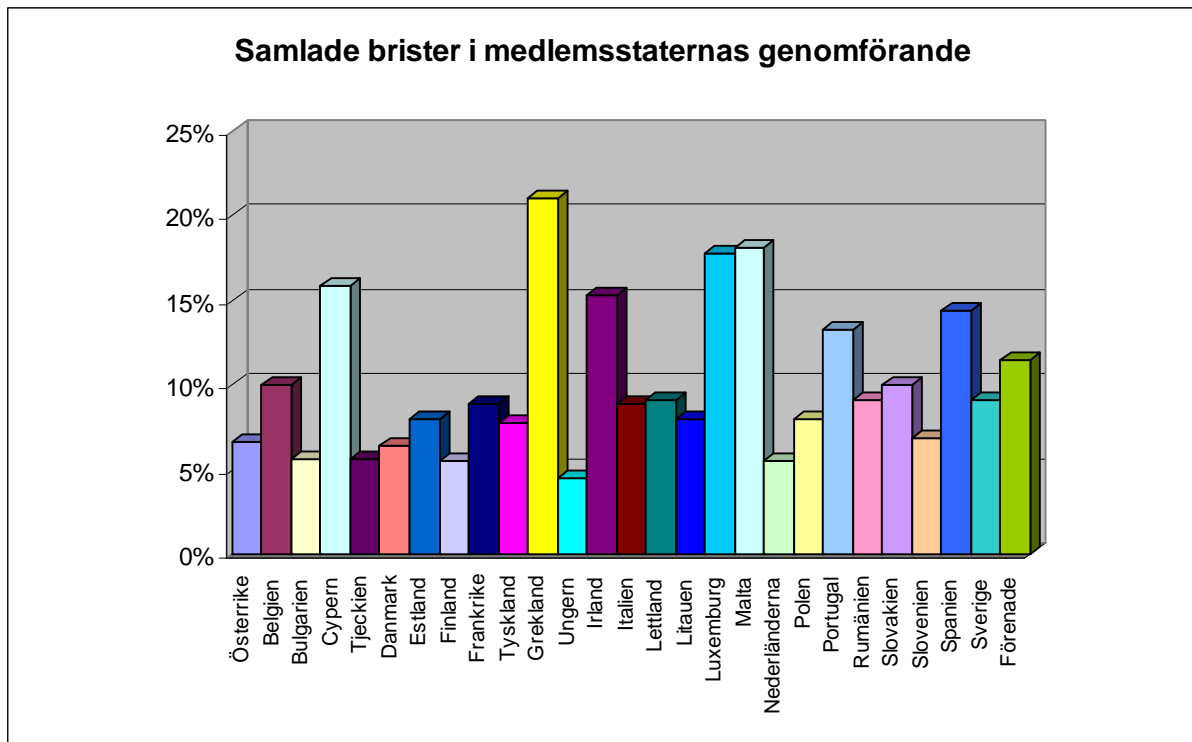
87. Genomförandet av två direktiv om rättshjälp och om ersättning till brottsoffer har gått framåt, men en medlemsstat tycks ha särskilda problem.
88. Den allmänna tillämpningen av två förordningar – en om bevisupptagning i mål och ärenden av civil eller kommersiell natur och en om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område – kan anses tillfredsställande.

2.3. Uppföljning per medlemsstat

89. 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.

¹² Här avses de medlemsstater som anslöt sig till EU 2004 respektive 2007.





3. SLUTSATSER

90. Den tredje årliga uppföljningsrapporten om handlingsplanen för genomförande av Haagprogrammet **bekräftar i stort sett tendenserna i tidigare rapporter.**
91. Liksom 2005 och 2006 är **framstegen otillräckliga, särskilt på de områden som hör till tredje pelaren**, t.ex. förebyggande och bekämpande av organiserad brottslighet, polis- och tullsamarbete, krishantering inom EU och straffrättsligt samarbete. Det enda område under den tredje pelaren som kan uppvisa goda framsteg är **kampen mot terrorism**, som fortsätter att vara en av de viktigaste politiska prioriteringarna på området för rättsliga och inrikes frågor.
92. I likhet med resultaten från 2005 och 2006 var genomförandegraden högst i fråga om åtgärder som hör till **första pelaren. Betydande resultat** uppnåddes på de områden som står högt på den politiska dagordningen, till exempel invandring, gränsförvaltning och civilrättsligt samarbete.
93. När det gäller nationella genomförandeåtgärder avseende rättsliga instrument enligt avdelning IV i EG-fördraget har vissa av medlemsstaterna (till exempel Tyskland och Italien) gjort avsevärda framsteg i förhållande till vad som kunde konstateras i förra årets rapport. Situationen är dock fortfarande nedslående för ett antal medlemsstater som inte iakttar genomförandefristerna och är försenade med genomförandet, ofta med över ett år och ibland till och med flera år.
94. 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 genomförandebestämmelser för rambeslut. Genomförandet kan ibland försenas flera

år. Bristande genomförande av EU-instrument på nationell nivå leder till en ”virtuell” lagstiftningsram på området för polissamarbete och straffrättsligt samarbete. Dessutom är genomförandet i de medlemsstater som undersökts ofta ofullständigt eller felaktigt.

95. Även om det finns olika skäl till de generellt sämre resultaten för 2007, innebär de långsamma framstegen i frågor som rör avdelning VI i fördraget om Europeiska unionen en bekräftelse av de problem som kommissionen har påpekat i sina tidigare rapporter och av **behovet av att förbättra beslutsprocessen** på dessa områden.
96. För att ge nytt liv och ökad kraft åt EU:s insatser, särskilt på de områden där framstegen varit små de senaste åren, planerar kommissionen att under 2009 lägga fram ett meddelande om den framtida politiken på området för rättvisa, frihet och säkerhet. Detta meddelande kommer att ligga till grund för diskussionerna om och förberedelserna av det nya fleråriga programmet på området för rättvisa, frihet och säkerhet (2010–2014) och bygga vidare på Tammerfors- och Haagprogrammen.
97. **Meddelandet om invandring och den strategiska planen för asylfrågor**, som antogs den 17 juni 2008, kommer att ligga till grund för diskussionen om den framtida utvecklingen på dessa områden. Resultaten av denna diskussion kommer sedan att integreras med 2009 års meddelande om det nya fleråriga programmet.