



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 28.6.2006
COM(2006) 333 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES
PARLEMENT**

Verslag over de uitvoering van het Haags programma - 2005

{SEC(2006) 813}

{SEC(2006) 814}

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES
PARLEMENT**

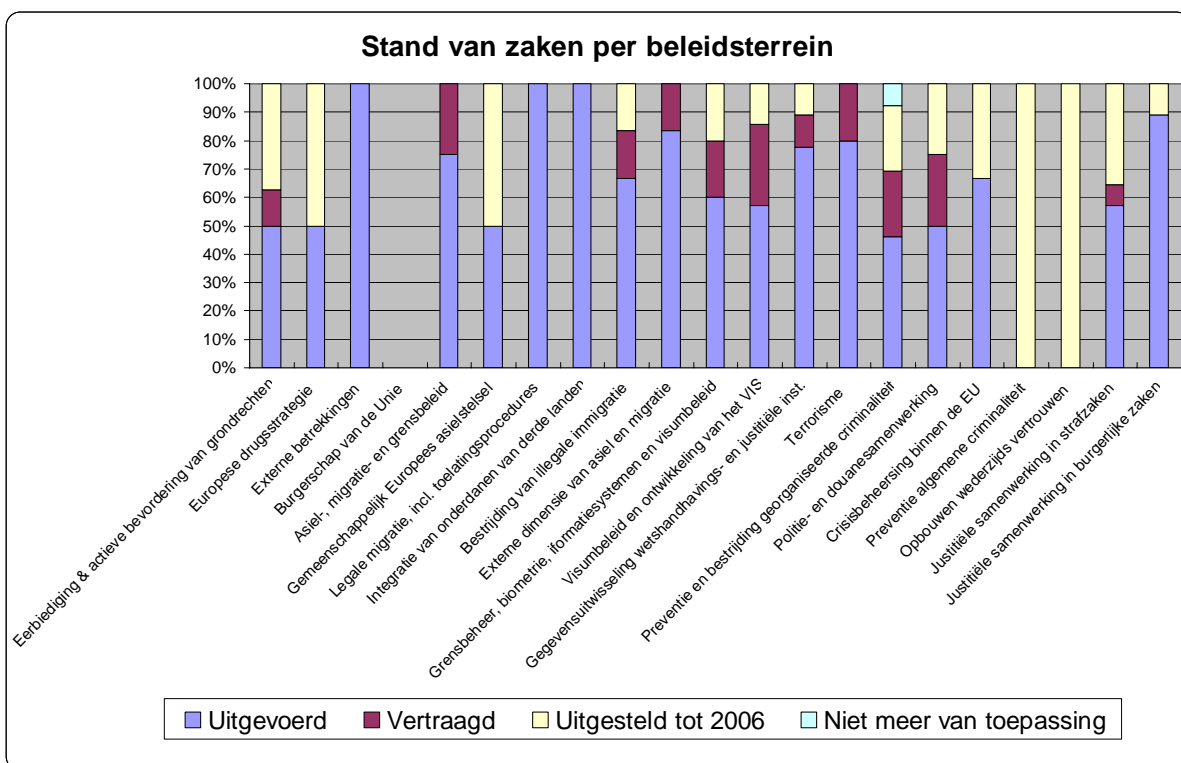
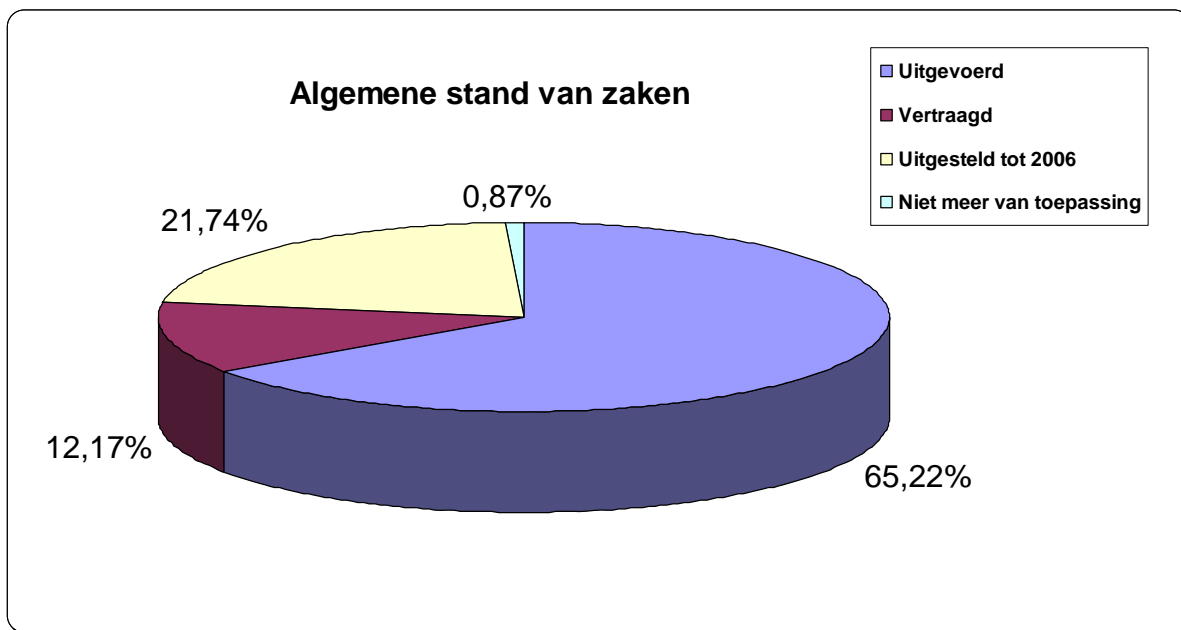
Verslag over de uitvoering van het Haags programma - 2005

1. Deze mededeling vloeit voort uit het verzoek van de Raad aan de Commissie om jaarlijks een verslag op te stellen over de uitvoering van het Haags programma en het actieplan ter uitvoering daarvan ("scorebord")¹; het verslag over 2005 vormt het eerste concrete antwoord op dat verzoek. Voor de verslagen over de komende vier jaar zal dezelfde methode worden gevolgd als voor dit verslag.
2. Naar analogie met het scorebord voor het programma van Tampere wordt in eerste instantie gevolgd in hoeverre de maatregelen die werden aangekondigd in het Haags programma zijn genomen volgens het vastgestelde tijdschema, waarbij ook wordt gekeken naar de maatregelen in het kader van het drugsactieplan, de strategie voor de externe aspecten van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht en het actieplan ter bestrijding van terrorisme, die een aanvulling vormen op het actieplan ter uitvoering van het Haags programma. In deze mededeling passeren dus alle maatregelen die voor 2005 waren gepland de revue. De voor 2006 en daarna geplande maatregelen worden in de komende jaarverslagen onder de loep genomen (eerste deel en bijlage 1).
3. Behalve naar de vaststelling van de maatregelen zal in deze mededeling voor het eerst op het beleidsterrein justitie, vrijheid en veiligheid ("JLS"), ook worden gekeken naar de uitvoering van dit beleid op nationaal niveau (tweede deel en bijlage 2).

1. VASTSTELLING VAN DE VOOR 2005 GEPLANDE MAATREGELEN IN HET KADER VAN HET HAAGS PROGRAMMA

4. De tabel (1) in de bijlage schetst de stand van zaken voor elk van de voor 2005 geplande, regelmatig terugkerende of permanente maatregelen van het actieplan ter uitvoering van het Haags programma. De balans die op basis daarvan kan worden opgemaakt en die is terug te vinden in de onderstaande overzichten, is over het geheel genomen positief, hoewel niet op alle terreinen evenveel succes is geboekt.

¹ Het Haags programma — Versterking van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie (PB C 53 van 3.3. 2005, blz. 1) en het Actieplan van de Raad en de Commissie ter uitvoering van het Haags Programma voor de versterking van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie (PB C 198 van 12.8.2005, blz. 1).



1.1. Algemene beleidslijnen

1.1.1. Eerbiediging en actieve bevordering van de grondrechten

5. Op dit gebied zijn de resultaten over het geheel genomen bevredigend. De meeste maatregelen die voor 2005 waren gepland, zijn uitgevoerd of worden dat in 2006, met uitzondering van een voorstel voor de toetreding van de Unie tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden,

dat niet kan worden ingediend zolang het constitutioneel verdrag niet van kracht is. De voorstellen die verband houden met een algemeen akkoord over het financiële kader 2007-2013 zijn door de Commissie volgens plan goedgekeurd²; het vervolg hiervan hangt af van de ontwikkelingen op het gebied van het algemeen akkoord.

6. Het voorstel van de Commissie om het mandaat van het Europees Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat te verruimen en er een **Bureau voor de grondrechten** van te maken is een belangrijke stap, die als prioriteit in het Haags programma werd genoemd.
7. De goedkeuring van de **mededeling over de bescherming van de rechten van het kind** is uitgesteld tot juli 2006 omdat de voorbereiding erg veel tijd kost en de Commissie er zeker van wil zijn dat alle belangen optimaal worden meegewogen.
8. Het voorstel voor een kaderbesluit over **gegevensbescherming** dat de Commissie heeft ingediend in het kader van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken vormt een aanvulling op het bestaande normatieve kader. Dit voorstel vormt de noodzakelijke tegenhanger van de voorstellen ter uitvoering van het beschikbaarheidsbeginsel en ter verbetering van de grensoverschrijdende uitwisseling van gegevens tussen de wetshandhavinginstanties van de lidstaten.

1.1.2. Europese drugsstrategie

9. Zoals gepland in het actieplan heeft de Unie in december 2004 een **drugsstrategie 2005-2012** opgesteld en in juni 2005 een **EU-drugsactieplan (2005-2008)**, met voor alle betrokken partijen specifieke prioriteiten, een tijdschema en evaluatie-instrumenten en concrete indicatoren voor elk van de ongeveer tachtig voorgestelde maatregelen. Het actieplan belast de Commissie met het toezicht en de evaluatie, samen met het Europees waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving en met Europol. Het eerste jaarverslag over de uitvoering van het drugsactieplan wordt in het najaar van 2006 verwacht.

1.1.3. Externe betrekkingen

10. Zoals was voorzien in het actieplan heeft de Unie in december 2005 een **strategie voor de externe dimensie** van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht geformuleerd, om de rechtstaat, de stabiliteit en de veiligheid buiten de grenzen van de Europese Unie te bevorderen.

1.2. Versterking van vrijheid

1.2.1. Burgerschap van de Unie

11. Op dit gebied richt het Haags programma zich voornamelijk op de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, die later zal worden geëvalueerd, omdat de omzettingstermijn nog maar net is verstreken.

² Voorstellen voor de specifieke programma's "Burgerschap en grondrechten", "Geweldbestrijding (Daphne)" en "Drugspreventie en -voorlichting".

12. Aan de **verslagen over de toepassing van de richtlijnen** over het verblijfsrecht van gepensioneerden, studenten en niet-actieven en van die over het kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement wordt de laatste hand gelegd.

1.2.2. Asiel-, migratie- en grenzenbeleid

13. Om het nationale beleid te coördineren en de samenwerking en de regelmatige uitwisseling van gegevens tussen de lidstaten onderling en met de Commissie te verbeteren, heeft de Commissie een **voorstel ingediend voor de invoering van een procedure van wederzijdse informatie over de maatregelen van de lidstaten** op het gebied van asiel en immigratie.

14. Op het gebied van de verzameling van gegevens, van wezenlijk belang om de analyse van het verschijnsel migratie te verbeteren, zijn belangrijke vorderingen geboekt. De Commissie heeft op 28 november 2005 haar goedkeuring gehecht aan het **Groenboek over de toekomst van het Europees migratienetwerk**, waarop de betrokken partijen kunnen reageren; tegelijkertijd heeft zij een **voorstel ingediend voor een verordening betreffende communautaire statistieken** over migratie en internationale bescherming, dat momenteel wordt besproken.

1.2.3. Gemeenschappelijk Europees asielstelsel

15. Op dit gebied is het resultaat niet onverdeeld gunstig.
16. Met de goedkeuring op 1 december 2005 van de **richtlijn betreffende minimumnormen voor de toekenning en intrekking van de vluchtelingenstatus**, na een discussie van meer dan vier jaar, was de eerste fase van het asielbeleid voltooid. In de toekomst kunnen dergelijke maatregelen in plaats van unaniem volgens de procedure van artikel 251 van het EG-Verdrag worden vastgesteld³.
17. De Commissie is begonnen met de evaluatie van de instrumenten van de eerste fase maar heeft het voorstel over de status van langdurig ingezetene voor personen die internationale bescherming genieten, dat deel uitmaakt van de tweede fase van de ontwikkeling van een gemeenschappelijk Europees asielstel, moeten uitstellen tot 2006. Ook de mededeling van de Commissie over de oprichting van structuren voor de samenwerking tussen de lidstaten is begin 2006 ingediend.
18. De evaluatie van het **Europees Vluchtelingenfonds** (EVF I) kon niet worden verricht in 2005 en is dus uitgesteld tot 2006.

1.2.4. Legale immigratie, inclusief toelatingsprocedures

19. Het tijdschema voor 2005 is volledig nageleefd.

³ Overeenkomstig artikel 67, lid 5, eerste streepje, dat bepaalt dat deze procedure wordt toegepast na de eerste fase. Overigens kan sinds het besluit van de Raad van 22 december 2004 betreffende de toepassing van de procedure zoals vastgelegd in artikel 251 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap op sommige gebieden die onder titel IV van het derde deel van dat Verdrag vallen, overeenkomstig de in het Haags Programma geformuleerde eis, in beginsel het gehele beleid op het gebied van asiel, immigratie en grenzen worden vastgesteld volgens de procedure van artikel 251, behalve als het gaat om legale immigratie.

20. Op basis van de resultaten van de openbare raadpleging over het **groenboek over economische migratie** heeft de Commissie in december 2005 een **beleidsplan legale migratie** opgesteld met een reeks operationele en wetgevende maatregelen die tussen 2006 en 2009 moeten worden uitgevoerd. Daarbij gaat het om maatregelen op het gebied van de toelatings- en verblijfsvoorwaarden, de verspreiding en uitwisseling van informatie, integratie en maatregelen die samen met de landen van herkomst moeten worden genomen.

1.2.5. *Integratie van onderdanen van derde landen*

21. In de mededeling "Een gemeenschappelijke agenda voor integratie - **Kader voor de integratie van onderdanen van derde landen in de Europese Unie**", die op 1 september 2005 is goedgekeurd, zijn de gemeenschappelijke basisbeginselen vastgelegd voor een coherent Europees integratiekader⁴. Dit kader is in december 2005 goedgekeurd door de Raad-JBZ en zal als uitgangspunt dienen voor de toekomstige initiatieven van de EU.

1.2.6. *Bestrijding van illegale immigratie*

22. In het kader van het partnerschap met derde landen heeft de Commissie met het in september 2005 goedgekeurde besluit betreffende een modelverslag over de activiteiten van immigratieverbindingssambtenaren en over de situatie in het gastland op het gebied van illegale immigratie een nuttige bijdrage geleverd aan het beheer van de netwerken van immigratieverbindingssambtenaren in de betrokken derde landen.
23. Het voor 2005 geplande **jaarlijks verslag over het gemeenschappelijk beleid op het gebied van illegale migratie** wordt uiteindelijk in de zomer van 2006 ingediend als bijlage bij de komende mededeling van de Commissie over de toekomstige prioriteiten op dit gebied.
24. Het beveiligde, op internet gebaseerde informatienetwerk voor de migratiediensten van de lidstaten (**ICONET**) is een waardevol beheersinstrument. De Commissie zal cursussen organiseren voor de contactpunten van de lidstaten, zodat het netwerk volledig operationeel wordt.
25. Alle geplande maatregelen voor de ontwikkeling van een doeltreffend uitzettings- en terugkeerbeleid op basis van gemeenschappelijke normen en nauwere samenwerking en wederzijdse technische bijstand zijn gerealiseerd. Zo heeft de Commissie een **voorstel over terugkeerprocedures** ingediend. Ook de **voorbereidende acties voor financiële bijstand** voor het terugkeerbeleid zijn begonnen.
26. Ten slotte zijn na de inwerkingtreding van de **overname-overeenkomsten** met Macau, Hongkong en Sri Lanka de onderhandelingen met Rusland in oktober 2005 afgerond en die met Albanië in november 2005. De onderhandelingen met Oekraïne, Turkije, Marokko en Pakistan zijn nog gaande.

⁴ Met name: bevordering van de grondrechten, non-discriminatie en gelijke kansen, waarvoor de EU-wetgeving een degelijk kader biedt.

1.2.7. *Externe dimensie van asiel en migratie*

27. Op dit vlak hebben zich opmerkelijke ontwikkelingen voorgedaan in 2005.
28. In het kader van de **samenwerking met derde landen bij het migratie- en asielbeleid** heeft de Unie operationele conclusies opgesteld over de samenwerking met derde landen bij het beheer van de migratie en over de externe betrekkingen. Op basis van voorstellen van de Commissie heeft de Europese Raad van december 2005 een ambitieuze agenda vastgesteld voor een intensievere samenwerking tussen de lidstaten en de Afrikaanse en mediterrane landen. De Commissie is verzocht de coördinatie op zich te nemen van deze prioritaire acties die in samenwerking met de lidstaten en internationale organisaties worden uitgevoerd. Eind 2006 moet zij daarover verslag uitbrengen aan de Europese Raad.
29. De Commissie heeft een kader voorgesteld voor de ontwikkeling van **regionale beschermingsprogramma's** van de EU, dat gunstig is onthaald door de lidstaten. De eerste modelprogramma's in Tanzania en de Nieuwe Onafhankelijke Staten zijn echter uitgesteld tot 2006 in verband met de publicatiedatum van de oproep tot het indienen van voorstellen in het kader van het Aeneas-programma.

1.2.8. *Grensbeheer, biometrische identificatiemiddelen, informatiesystemen en visumbeleid*

30. Ook op dit gebied zijn grote vorderingen gemaakt.
31. Met het oog op de opheffing van de personencontroles aan de binnengrenzen en in afwachting van de evaluatie van de toepassing van het acquis dat geen verband houdt met het Schengeninformatiesysteem (SIS II) in de nieuwe lidstaten, die voor 2006 is gepland, heeft de Commissie, zoals gepland, een **voorstel betreffende de SIS-II-rechtsinstrumenten** ingediend.
32. Voor het beheer van de buitengrenzen worden na de evaluatie van de werking van het agentschap voor het beheer van de buitengrenzen (FRONTEX), dat op 1 mei 2005 is opgericht, geen nieuwe voorstellen verwacht vóór 2007. De Commissie heeft echter al bevestigd dat zij voornemens is een **voorstel** in te dienen **over de oprichting van teams van nationale deskundigen** die de lidstaten op verzoek snel technische en operationele bijstand kunnen verlenen.
33. **Het Schengenacquis (SIS) wordt** met ingang van 22 december 2004 **gedeeltelijk toegepast door het Verenigd Koninkrijk**. De Raad zal het besluit betreffende de gedeeltelijke toepassing van het SIS door het Verenigd Koninkrijk goedkeuren zodra de noodzakelijke technische aanpassingen in die lidstaat zijn verricht.
34. Op 24 november 2005 heeft de Commissie de mededeling over de interoperabiliteit tussen SIS II, het visuminformatiesysteem (VIS) en Eurodac goedgekeurd, waarmee een belangrijke stap werd gezet naar een coherente aanpak en naar een geharmoniseerde werkwijze in de EU ten aanzien van **biometrische identificatiemiddelen en kenmerken**. Ook heeft zij in december operationele conclusies vastgesteld ter voorbereiding van de invoering van minimumnormen voor nationale identiteitskaarten. Het voorstel tot wijziging van de gemeenschappelijke visuminstructies voor wat betreft normen en procedures voor het opnemen van

biometrische gegevens kon echter pas in 2006 worden ingediend omdat de besprekingen over de noodzakelijke voorwaarden nog niet waren afgerond.

1.2.9. *Visumbeleid, inclusief de ontwikkeling van het visuminformatiesysteem (VIS)*

35. Een aantal prioritaire maatregelen uit het Haags programma is of wordt uitgesteld tot 2006.
36. Dat geldt bijvoorbeeld voor het voorstel van de Commissie voor de nodige wijzigingen om het visumbeleid verder te verbeteren en gemeenschappelijke visumaanvraagcentra op te richten, en voor het voorstel tot wijziging van de gemeenschappelijke visuminstructies voor wat betreft de visumvergoedingen.
37. De Commissie heeft met haar voorstel wel vorderingen geboekt op het gebied van **doorreis** en ook op het gebied van een **regeling voor klein grensverkeer**, waarover in februari 2006 in eerste lezing een politiek akkoord is bereikt.

1.3. **Versterking van veiligheid**

1.3.1. *Terrorisme: uitwisseling van informatie tussen de wetshandavingsinstanties en de justitiële autoriteiten, waarbij een goed evenwicht moet worden gevonden tussen privacy en veiligheid*

38. Dat de richtlijn betreffende de **bewaring van gegevens** die zijn ontstaan of verwerkt in verband met het aanbieden van openbaar beschikbare elektronische communicatiediensten of van openbare communicatienetwerken en tot wijziging van Richtlijn 2002/58/EG op 21 februari 2006 werd vastgesteld, slechts vijf maanden nadat de Commissie het voorstel had ingediend, is een interinstitutioneel succes dat tekenend is voor de politieke wil van de Unie.
39. De meeste maatregelen die voor 2005 waren gepland in het kader van de **toepassing van het beschikbaarheidsbeginsel** zijn ook uitgevoerd. Zo heeft de Commissie een voorstel betreffende de invoering van het beschikbaarheidsbeginsel voor voor de wetshandhaving relevante gegevens ingediend en een voorstel over passende waarborgen en doeltreffende rechtsmiddelen voor de overdracht van persoonsgegevens in het kader van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken, zoals eerder al werd opgemerkt⁵. Door de indiening van het *algemene* voorstel over het beschikbaarheidsbeginsel moest het *specifieke* DNA-voorstel worden uitgesteld tot 2006. In december 2005 is een akkoord bereikt over het Zweedse initiatief betreffende de vereenvoudiging van de uitwisseling van gegevens en inlichtingen tussen de wetshandavingsinstanties van de lidstaten. De Commissie heeft een voorstel ingediend om de wetshandavingsinstanties toegang te geven tot het VIS.
40. Op het gebied van de **uitwisseling van de gegevens van vliegtuigpassagiers (PNR)** heeft de Commissie op 16 juni 2006 twee initiatieven goedgekeurd om een juridisch aanvaardbaar kader te scheppen voor de overdracht van PNR-gegevens aan de Verenigde Staten. Deze initiatieven zijn de eerste Europese maatregelen om de

⁵ Zie punt 8.

rechtsgrondslag van de overeenkomst met de Verenigde Staten, die op 30 mei 2006 door het Hof van Justitie nietig is verklaard, aan te passen.

41. De Unie heeft zich volgens plan ingezet voor **de verdere ontwikkeling van een algemene aanpak van terrorismebestrijding**. De Commissie heeft besloten het modelproject "terrorismebestrijding" te financieren, dat inhoudt dat binnen DG-JLS een informatie- en crisiscentrum wordt opgezet. Tevens heeft zij voorstellen ingediend om de veiligheid van de opslag en het vervoer van explosieven te verbeteren en om de traceerbaarheid van industriële en chemische precursoren te waarborgen. En in december 2005 is een strategie op het gebied van radicalisering en rekrutering geformuleerd.
42. Daarentegen hebben de lidstaten het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding niet binnen de gestelde termijn omgezet, waardoor het geplande tweede verslag over de uitvoering van dit kaderbesluit niet kon worden opgesteld en het kaderbesluit dus ook niet kon worden herzien.

1.3.2. Preventie en bestrijding van georganiseerde criminaliteit

43. De mededeling van de Commissie over de **ontwikkeling van een strategie inzake de bestrijding van georganiseerde criminaliteit** is weliswaar een maatregel van formaat die volgens het geplande tijdschema is vastgesteld, maar vele andere geplande maatregelen ter verbetering van de kennis over georganiseerde en ernstige criminaliteit en de intensivering van de verzameling en analyse van informatie moesten worden uitgesteld tot 2006.
44. De goedkeuring door de Raad van het pakket wetgevingsmaatregelen betreffende de **bestrijding van vervalsingen** heeft vertraging opgelopen.
45. Daarentegen is wel volgens het vastgestelde tijdschema een plan uitgewerkt om gemeenschappelijke normen, methoden en mechanismen ter voorkoming van **mensenhandel** te ontwikkelen.

1.3.3. Politie- en douanesamenwerking

46. In de Raad-JBZ is verder gesproken over de manier waarop **Europol** een centrale rol kan spelen bij de bestrijding van ernstige (georganiseerde) criminaliteit. Samen met de wijzigingen van het besluit tot oprichting van de Europese politieacademie (**CEPOL**), het begin van de discussie over de rol van het veiligheidscomité (**COSI**) en de coördinatie die op touw wordt gezet tussen de verschillende instanties en diensten die actief zijn op het gebied van de interne veiligheid, getuigen deze besprekingen van de wil om de operationele kant van de politiesamenwerking een nieuwe impuls te geven.

1.3.4. Beheersing van crises binnen de Europese Unie

47. De Commissie heeft op 17 november 2005 een groenboek ingediend over de **bescherming van de kritieke infrastructuur**. Dit zal in 2006 worden gevolgd door een wetgevingsvoorstel over het opzetten van een waarschuwings- en informatienetwerk op het gebied van kritieke infrastructuur (**CIWIN**), waarin de reacties op het groenboek zijn verwerkt.

1.3.5. *Preventie van algemene criminaliteit*

48. Na de interne discussie over de organisatie van het Europees netwerk inzake criminaliteitspreventie in 2005, wordt in 2006 het initiatief ter versterking en professionalisering van de criminaliteitspreventie ingediend.

1.4. **Versterking van recht**

1.4.1. *Het opbouwen van wederzijds vertrouwen*

49. Op basis van de gesprekken met de verschillende betrokken partijen die in het najaar van 2005 zijn gevoerd, zal de Commissie in 2006 een **mededeling over justitiële opleiding in de EU** indienen. Het uitwisselingsprogramma voor juridische beroepsbeoefenaren wordt in 2006 voortgezet in het kader van een voorbereidende actie alvorens te worden opgenomen in het onderdeel "strafrecht" van het kaderprogramma "Grondrechten en justitie".

1.4.2. *Justitiële samenwerking in strafzaken*

50. Voor de voortgezette **uitvoering van het beginsel van wederzijdse erkenning** heeft de Commissie de maatregelen genomen die in 2005 van haar werden verwacht. Dat geldt bijvoorbeeld voor de mededeling over de wederzijdse erkenning, waarmee het algemene kader op dit gebied wordt vernieuwd, voor het wetgevingsvoorstel betreffende de wijze waarop bij een nieuwe strafrechtelijke procedure rekening wordt gehouden met eerdere veroordelingen, voor het voorstel betreffende de organisatie en de inhoud van de uitwisseling van gegevens uit het strafregister tussen de lidstaten en voor de verslagen over de uitvoering van het kaderbesluit betreffende het Europees arrestatiebevel.
51. Er is echter een **grote achterstand** ontstaan bij de goedkeuring van twee zeer belangrijke maatregelen: over het kaderbesluit over het **Europees bewijsverkrijgingsbevel** is pas in juni 2006 een politiek akkoord bereikt, en het kaderbesluit betreffende **bepaalde procedurele rechten** is nog steeds in behandeling. In tegenstelling tot wat in het Haags programma was aangekondigd, zijn geen van beide besluiten in 2005 goedgekeurd.
52. Op het gebied van de **onderlinge aanpassing** is het groenboek over jurisdictiegeschillen en dubbele bestraffing (*ne bis in idem*) goedgekeurd in december 2005, zodat de discussie over de noodzaak van een maatregel op het niveau van de Unie kan beginnen, maar het groenboek over het vermoeden van onschuld is uitgesteld tot 2006. Ook het tweede verslag over de uitvoering van het kaderbesluit inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure heeft vertraging opgelopen, omdat de lidstaten niet de nodige informatie hebben verstrekt.

1.4.3. *Justitiële samenwerking in burgerlijke zaken*

53. De vorderingen op het gebied van de justitiële samenwerking in burgerlijke zaken in 2005 zijn opmerkelijk: alle geplande maatregelen zijn genomen. Dit zal met name op het gebied van de wederzijdse erkenning de komende jaren tot nieuwe ontwikkelingen leiden in het familierecht, nu het groenboek over erfopvolging, het groenboek over het conflictenrecht en jurisdictiegeschillen inzake echtscheiding en

het voorstel over onderhoudsverplichtingen, dat de Commissie via de medebeslissingsprocedure zou willen behandelen, zijn goedgekeurd.

2. OMZETTING IN DE LIDSTATEN

2.1. Methode

54. In dit onderdeel wordt gekeken naar de rechtsinstrumenten die moeten worden omgezet door de lidstaten, dus naar de richtlijnen en de kaderbesluiten. Gezien de gemiddelde omzettingstermijnen moeten de in het actieplan aangekondigde maatregelen daarbij buiten beschouwing worden gelaten, omdat voor geen van die maatregelen de termijn nog verstreken is⁶. Voor 2005 kan echter wel een algemene analyse en evaluatie worden gemaakt van de stand van zaken in de lidstaten op een bepaalde datum ten aanzien van de uitvoering van de instrumenten die tot nu toe zijn vastgesteld voor het beleidsterrein JLS (voor deze mededeling is die datum vastgesteld op 31 maart 2006).
55. Tabel 2 geeft een overzicht van alle instrumenten waarvan de omzettingstermijn is verstreken. Behalve richtlijnen en kaderbesluiten zijn daarin ook de rechtsinstrumenten opgenomen met een bepaalde follow-up op nationaal niveau, waarvan de toepassings/uitvoeringstermijn ook is verstreken. Daarbij gaat het om bepaalde verordeningen of actieplannen op basis van het EG-Verdrag of om bepaalde besluiten op basis van titel VI van het EU-Verdrag. Tabel 2 heeft ook betrekking op artikel 22 van het EG-Verdrag, omdat over de toepassing daarvan verschillende uitvoerige verslagen zijn opgesteld.
56. Bij het zoeken naar een coherente methode om de toepassing van het JLS-beleid op nationaal niveau te evalueren, moet rekening worden gehouden met het feit dat de beschikbare gegevens verschillen naar gelang de besluiten zijn vastgesteld op grond van het EG-Verdrag of op grond van het EU-Verdrag.
57. Een gemeenschappelijke factor is de verplichting voor de lidstaten om de in de richtlijnen of kaderbesluiten vastgestelde maatregelen om te zetten in nationaal recht en de **omzettingsmaatregelen** systematisch **mee te delen** aan de Commissie en/of, afhankelijk van het geval, aan het secretariaat-generaal van de Raad. Daarom is deze verplichte mededeling gekozen als een van de factoren waarnaar wordt gekeken bij de evaluatie van de uitvoering op nationaal niveau. Daarbij kan de vraag of deze verplichting binnen de in de betrokken rechtsinstrumenten gestelde termijn is nageleefd echter niet als criterium worden gehanteerd, omdat bij de kaderbesluiten slechts een enkele lidstaat zich bij uitzondering aan deze termijn houdt. Zonder dit criterium voor de toekomst uit te sluiten voor de evaluatie van de nationale uitvoering van de maatregelen van het Haags programma/actieplan, lijkt het in dit stadium beter om na te gaan in hoeverre de omzettingsmaatregelen waren meegedeeld op de voor deze mededeling gekozen datum, 31 maart 2006.

⁶ Pas vanaf de verslagen over de uitvoering van het Haags programma voor 2007/2008 kan worden ingegaan op de omzetting van de maatregelen van het Haags programma door de lidstaten.

58. Naast deze formele omzettings- en mededelingsverplichting is er nog een andere gemeenschappelijke factor: de lidstaten zijn verplicht tot een inhoudelijk **correcte omzetting en toepassing van de wetgeving van de Unie of de Gemeenschap**.
59. De Commissie kan de kwaliteit van de uitvoering op nationaal niveau soms beoordelen aan de hand van de antwoorden op brieven van burgers of op vragen of verzoekschriften van het Europees Parlement. Vanwege de aard en de diversiteit van deze informatiebronnen kan hier echter geen volledige lijst van worden opgesteld en zijn ze niet opgenomen in het overzicht in de bijlage. De betrokken gegevens komen echter vaak wel voor in de algemene analyse die per instrument wordt verricht in de vorm van het verslag over de tenuitvoerlegging.
60. Voor de kaderbesluiten op basis van titel VI van het EU-Verdrag is systematisch een verslag van de Commissie gepland. Dit verslag dient meestal als basis voor het eindverslag van de Raad, dat slechts bij hoge uitzondering ter discussie wordt gesteld. Over sommige kaderbesluiten, die verschillende omzettingstermijnen bevatten, worden meerdere verslagen opgesteld (zoals over het kaderbesluit over de status van het slachtoffer in de strafprocedure). De Commissie stelt steeds vaker een nieuw, bijgewerkt verslag op (b.v. over het kaderbesluit betreffende het Europees arrestatiebevel en het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding), met name wanneer het eerste verslag dateert van voor de uitbreiding (zoals bij het "witwas"-kaderbesluit van 2001). De Commissie stelt soms ook op eigen initiatief een verslag op over bepaalde instrumenten, zonder dat zij daartoe verplicht is (b.v. over het Eurojust-besluit of de instrumenten betreffende de bescherming van de financiële belangen). Dit is niet gebeurd voor de eerste gemeenschappelijke optredens, zoals dat met betrekking tot de deelneming aan een criminele organisatie. Over gemeenschappelijke standpunten moet echter, net als over kaderbesluiten, wel een verslag over de uitvoering op nationaal niveau worden opgesteld⁷.
61. Voor de instrumenten op basis van het EG-Verdrag ligt het iets anders. Hoewel over de meeste daarvan ook een verslag over de uitvoering op nationaal niveau moet worden opgesteld, is het veelzeggend dat dit niet het geval is voor de instrumenten op het gebied van illegale immigratie. Voor geen van de vier richtlijnen op dit gebied waarvan de omzettingstermijn en de termijn voor de mededeling van de nationale omzettingsmaatregelen waren verstreken op 31 maart 2006, hoeft een dergelijk verslag te worden opgesteld. Op het gebied van de justitiële samenwerking in burgerlijke zaken bevat Richtlijn 2003/8/EG over rechtsbijstand evenmin de verplichting om een uitvoeringsverslag op te stellen.
62. Het ontbreken van een verslag heeft voor de instrumenten op basis van het EG-Verdrag echter niet dezelfde gevolgen als voor die op basis van het EU-Verdrag. De uitvoeringsverslagen zijn de enige openbare gegevens over de kwaliteit van de omzetting door de lidstaten van de instrumenten voor de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken. Voor de instrumenten waarvoor de omzettingsmaatregelen niet verplicht hoeven te worden meegedeeld, zijn helemaal

⁷ Ten slotte worden, bij wijze van uitzondering, sommige teksten onderworpen aan een "peer review" in het kader van het gemeenschappelijk optreden van 1997. Dat geldt bijvoorbeeld voor het kaderbesluit over het Europees arrestatiebevel, waarover in 2006 een "peer review" moet worden gehouden. Met deze evaluaties is geen rekening gehouden in deze mededeling, omdat ze te lang geleden zijn verricht of omdat ze te algemeen zijn.

geen gegevens over de doeltreffendheid van de genomen maatregel beschikbaar. Dat is bijvoorbeeld het geval voor het gemeenschappelijk optreden betreffende de deelneming aan criminele activiteiten. Dat is overigens een van de redenen waarom een herziening van dit instrument wordt voorgesteld.

63. Voor de communautaire instrumenten daarentegen zijn er voor nalatige lidstaten de inbreukprocedures als afschrikkingsinstrument, die negatieve publiciteit en eventueel dwangsommen opleveren, zoals blijkt uit het overzicht van de kwaliteit van de omzetting in bijlage 2.

2.2. Overzicht per beleidsterrein⁸

2.2.1. Algemene beleidslijnen

64. Voor de grondrechten gaat het in dit stadium alleen over richtlijn 95/46/EG betreffende de **bescherming van persoonsgegevens**. Het doel van deze richtlijn is bereikt: zij biedt een hoog niveau van bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de burgers en neemt de belemmeringen voor het vrije verkeer van persoonsgegevens in de Unie weg. Alle lidstaten hebben de richtlijn volgens het eerste uitvoeringsverslag **in het algemeen naar tevredenheid** omgezet, hoewel ook enkele gevallen van onjuiste toepassing zijn vastgesteld.

65. De evaluatie van het actieplan 2000-2004 die de Commissie heeft verricht op basis van de gegevens van het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (EWDD) en van Europol levert een **gemengd beeld** op van de toepassing van de **drugsstrategie** en het **drugsactieplan** op nationaal niveau.

2.2.2. Burgerschap van de Unie

66. Uit de verslagen van de Commissie en uit de inbreukprocedures blijkt dat de toepassing van de bepalingen van deel II van het EG-Verdrag **bevredigend** is. De lidstaten hebben over het algemeen voldaan aan hun verplichting om de nationale omzettingsmaatregelen voor 31 maart 2006 mee te delen. De uitvoering van de richtlijnen over het verblijfsrecht van gepensioneerden, niet-actieven en studenten is over het geheel genomen bevredigend. Dat geldt ook voor de richtlijnen betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten, ondanks enkele gevallen van onjuiste toepassing.

67. De richtlijnen betreffende het kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen en de verkiezingen voor het Europees Parlement zijn ook naar tevredenheid omgezet, hoewel de burgers te weinig gebruik hebben gemaakt van hun rechten.

2.2.3. Asiel, migratie, grenzen

68. De Commissie heeft verslagen opgesteld over de werking van EURODAC (zeer bevredigend) en werkt nu aan de evaluatie van de **eerste fase van de asielprocedure**. Zoals uit het overzicht in bijlage 2 blijkt, kan uit de niet-meegedeelde omzettingsmaatregelen al worden afgeleid dat de uitvoering niet optimaal is.

⁸ Met het oog op de coherentie is de terminologie van het Haags actieplan aangehouden.

69. Omdat het Europese beleid op het gebied van **legale immigratie** nog in de kinderschoenen staat, kan op dit moment nog geen totaaloverzicht worden opgesteld. Omdat veel lidstaten nog geen omzettingsmaatregelen hebben meegedeeld voor de richtlijn over het recht op gezinshereniging en voor de richtlijn betreffende de status van langdurig ingezetene voor onderdanen van derde landen, waarvoor ook inbreukprocedures lopen, kan worden geconcludeerd dat sprake is van een **gebrekkige** uitvoering.
70. Voor **illegale immigratie** zijn geen uitvoeringsverslagen beschikbaar, maar de overige indicatoren wijzen op een **betrekkelijk bevredigend** omzettingsniveau van de minst recente instrumenten, behalve voor één lidstaat in het bijzonder.

2.2.4. *Veiligheid*

71. Behalve voor de kaderbesluiten is de toepassing van de instrumenten voor de bestrijding van georganiseerde criminaliteit en voor de samenwerking van politie en douane moeilijk te toetsen, omdat de lidstaten formeel niet verplicht zijn de nationale maatregelen mee te delen en er ook geen verslag over de uitvoering op nationaal niveau hoeft te worden opgesteld. Spoedige ratificatie blijft topprioriteit.

2.2.5. *Recht*

2.2.5.1. Strafrecht

72. Het instrument dat symbool staat voor de wederzijdse erkenning, het **Europees arrestatiebevel**, is nu ondanks een oorspronkelijke omzettingsachterstand bij een op de twee lidstaten, in de gehele Unie **operationeel**, waarbij moet worden aangetekend dat enkele lidstaten nog enige maatregelen moeten nemen om de nationale situatie volledig in overeenstemming met het kaderbesluit te brengen en dat zich in verschillende lidstaten bepaalde problemen met de grondwet hebben voorgedaan.
73. De stand van zaken voor de instrumenten voor **onderlinge aanpassing**, waarvan er vele van belang zijn voor de bestrijding van het terrorisme, is bijzonder **teleurstellend**, ook al lijkt uit de opeenvolgende uitvoeringsverslagen van de Commissie wel een positieve ontwikkeling te spreken. De instrumenten zijn erg vaak onvolledig omgezet en soms ook veel te laat.
74. Bij de huidige verdragen leidt geen van deze tekortkomingen echter tot een inbreukprocedure.

2.2.5.2. Civiel recht

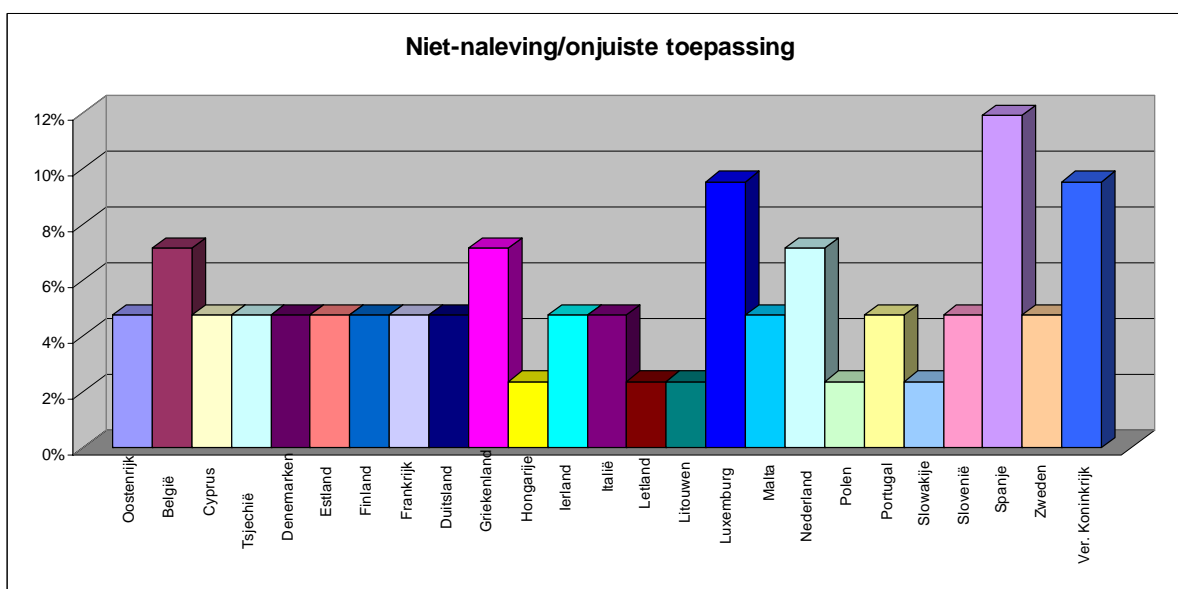
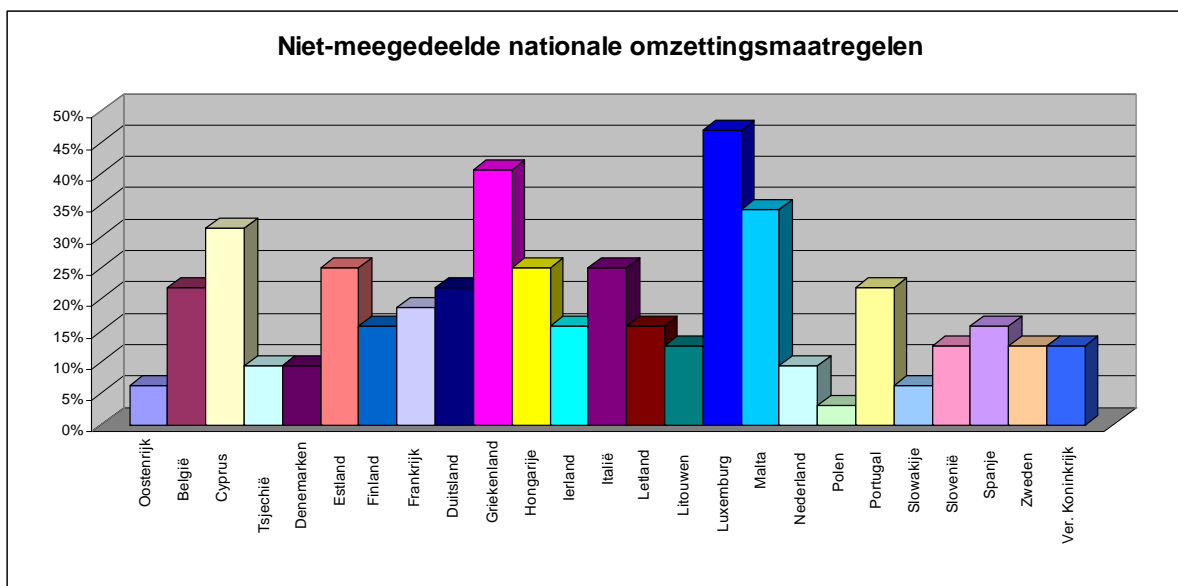
75. Het is moeilijk iets te zeggen over de twee betrokken richtlijnen⁹, omdat voor de ene de omzettingstermijn nog niet voor alle bepalingen is verstreken op 31 maart 2006, en voor de andere nog maar net. Uit het enige beschikbare verslag over de toepassing van de verordening inzake de betekening en de kennisgeving in de lidstaten van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of in handelszaken kan echter worden afgeleid dat nog een aantal verbeteringen nodig is. Daarom heeft de

⁹ Richtlijn 2003/8/EG over rechtsbijstand en richtlijn 2004/80/EG over de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven.

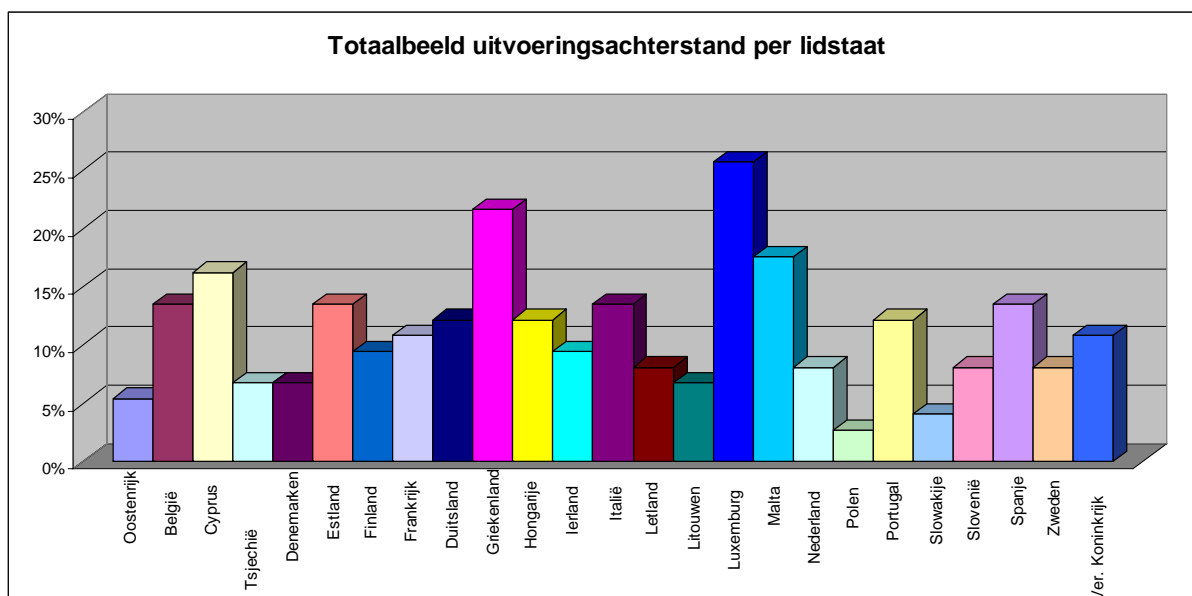
Commissie op 15 juli 2005 een voorstel tot wijziging van deze verordening goedgekeurd, dat nu in behandeling is bij de Raad en het Parlement.

2.3. Overzicht per lidstaat

76. De onderstaande gegevens komen uit alle beschikbare instrumenten en kunnen worden afgeleid uit de twee indicatoren¹⁰ van het overzicht in bijlage 2. Het eerste overzicht laat per lidstaat zien in hoeverre de nationale omzettingsmaatregelen niet zijn meegedeeld, het tweede geeft aan in welke mate sprake is van onjuiste omzetting of toepassing. Het derde overzicht geeft per lidstaat de tekortkomingen weer voor beide indicatoren samen.



¹⁰ De indicatoren die worden beschreven in de punten 57 tot 63 van deze mededeling.



3. CONCLUSIE

77. Ter afsluiting van dit eerste verslag over de uitvoering van het Haags programma moet worden opgemerkt dat het frappant is hoezeer de **over het algemeen positieve balans voor de tijdige goedkeuring van de voor 2005 geplande maatregelen in tegenspraak is met het veel gemengdere beeld van de uitvoering van de instrumenten op nationaal niveau.**
78. Uit het verslag over de goedkeuring van de maatregelen die in het Haags programma waren aangekondigd voor 2005 blijkt dat het **institutionele mechanisme** naar tevredenheid werkt op de JLS-gebieden die onder het **EG-Verdrag** vallen. De vorderingen op het gebied van de *justitiële samenwerking in burgerlijke zaken* en het *burgerschap* bewijzen dat. Feit blijft dat ook op deze beleidsterreinen de unanimiteitsregel, als die van toepassing was, belemmerend werkte voor het wetgevingsproces, waardoor vertraging is ontstaan op de prioritaire beleidsterreinen van het Haags programma. Dat geldt bijvoorbeeld voor de eerste fase van het Europees *asielstelsel*. De interinstitutionele dialoog in het kader van de medebeslissingsprocedure is daarentegen zeer vruchtbaar gebleken en heeft binnen enkele maanden tot een akkoord geleid over belangrijke besluiten zoals de richtlijn over *gegevensbescherming*, de *grensoverschrijdingscode* en de verordening over *klein grensverkeer*.
79. De daarbij scherp afstekende vertraging op de gebieden die onder **titel VI van het EU-Verdrag** vallen heeft diverse oorzaken. De unanimiteitsvereiste heeft bij de *politiële en justitiële samenwerking in strafzaken* een rem gezet op de goedkeuring van belangrijke maatregelen zoals het Europees bewijsverkrijgingsbevel en het kaderbesluit over de procedurele waarborgen. De onzekerheid en de aarzeling bij de Raad over de keuze van de rechtsgrond vormen ook een factor die dit jaar de besluitvormingsprocedure verder heeft opgehouden, ondanks het arrest van het Hof van Justitie van 13 september 2005 in zaak C-176/03.

80. De allereerste evaluatie van de tenuitvoerlegging van het JLS-beleid op nationaal niveau levert een nogal **fragmentarisch en zeker onvoldoende resultaat op in dit stadium**, zonder dat deze constatering de lidstaten vrijpleit van de vastgestelde tekortkomingen.
81. Bovendien staan bepaalde onderdelen van het JLS-beleid nog in de kinderschoenen, waardoor het vaak te vroeg is voor een evaluatie van de uitvoering op nationaal niveau. Dat geldt bijvoorbeeld voor het asielbeleid, voor legale immigratie, wederzijdse erkenning op het gebied van het strafrecht en voor civiel recht, maar ook voor het drugsbeleid, dat in samenwerking met het EWDD wordt gevolgd.
82. Maar het zijn vooral de **kwantitatieve en kwalitatieve tekortkomingen** bij de omzetting van de **instrumenten van titel VI van het EU-Verdrag** die opmerkelijk zijn. Zo is bijvoorbeeld de vastbeslotenheid die de Unie laat zien bij de terrorismebestrijding en die ook uit de evaluatie van dit beleidsterrein in het eerste deel van deze mededeling spreekt, niet terug te vinden op nationaal niveau.
83. Uit deze mededeling blijkt dat het bestaande kader vatbaar is voor verbetering, met name als het gaat om de besluitvormingsprocedures op het gebied van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken. Dat is ook de bedoeling van de mededeling "Uitvoering van het Haags programma: koersbepaling", die de verdragen ongemoeid laat en tegelijk met deze mededeling wordt ingediend.