



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 28.6.2006
KOM(2006) 333 v konečném znění

SDĚLENÍ KOMISE RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU

Zpráva o provádění Haagského programu na rok 2005

{SEC(2006) 813}

{SEC(2006) 814}

SDĚLENÍ KOMISE RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU

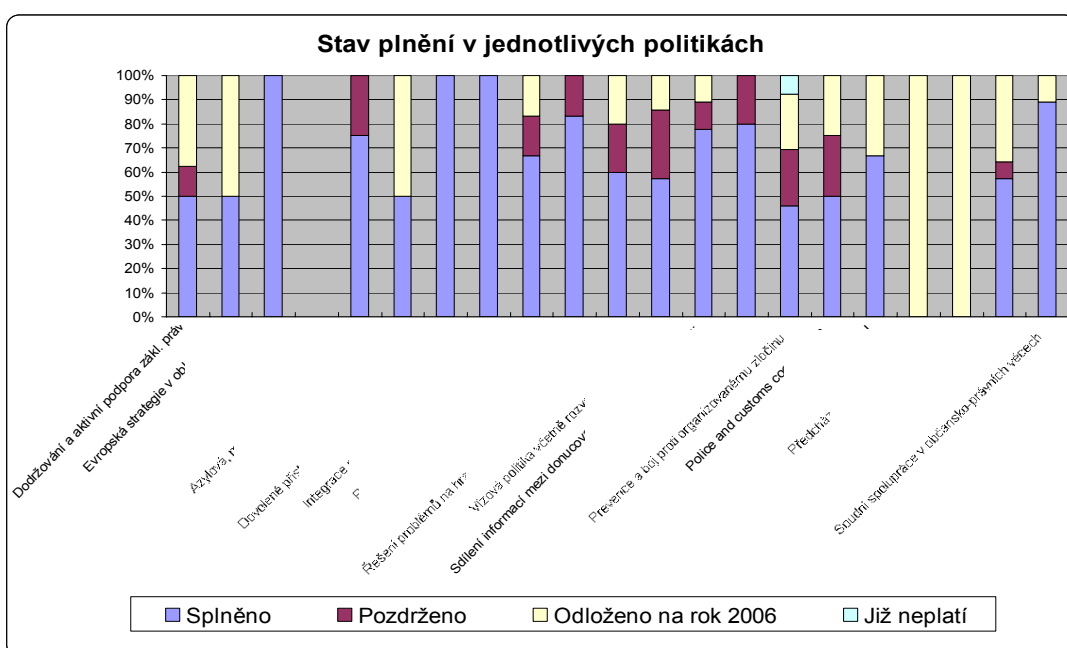
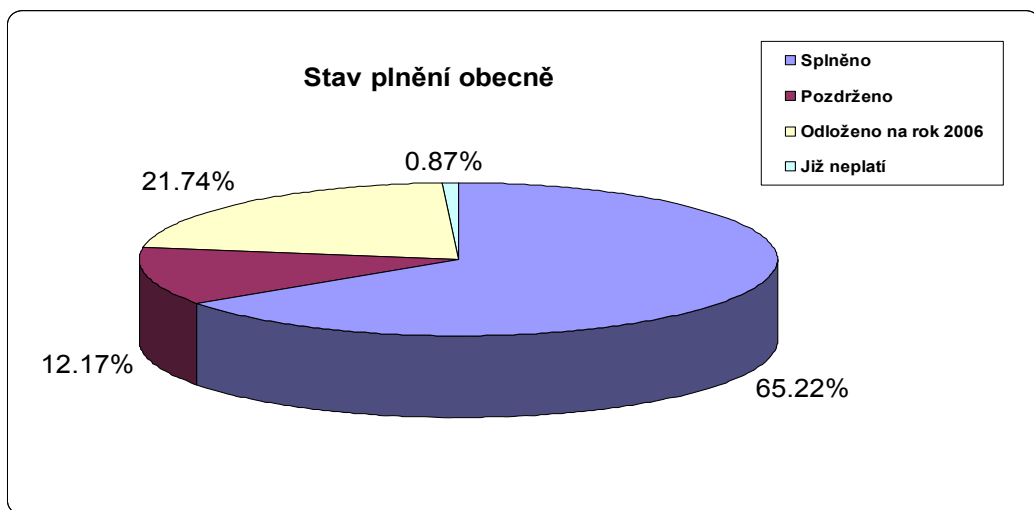
Zpráva o provádění Haagského programu na rok 2005

1. Toto sdělení je odpovědí na výzvu Rady Komisi, aby předložila výroční zprávu o provádění Haagského programu a akčního plánu („hodnoticí tabulka“)¹ a v roce 2005 je prvním konkrétním počinem. Zvolenou metodikou se budou řídit výroční zprávy za příští čtyři roky.
2. Na základě hodnoticí tabulky programu z Tampere jde v první fázi o to, podle stanoveného harmonogramu monitorovat, jakým způsobem jsou přijímána opatření stanovená Haagským programem, a to včetně opatření týkajících se akčního plánu boje proti drogám, strategie pro vnější aspekty prostoru svobody, bezpečnosti a práva a akčního plánu pro boj proti terorismu, které doplňují Haagský akční plán. V tomto sdělení jsou tedy všechna opatření, jež byla naplánována na rok 2005, znovu posouzena. Opatření naplánovaná na rok 2006 a následující léta budou posuzována v dalších výročních zprávách (první část a příloha 1).
3. Vedle uvedeného monitorování procesu přijímání a poprvé v rámci rozpočtového roku pro politiky v oblasti „práva, svobody a bezpečnosti“ (dále jen „JLS“) se toto sdělení zabývá monitorováním provádění těchto politik na vnitrostátní úrovni (druhá část a příloha 2).

1. MONITOROVÁNÍ PROCESU PŘIJÍMÁNÍ OPATŘENÍ, KTERÁ BYLA PRO ROK 2005 STANOVENA V HAAGSKÉM PROGRAMU

4. Tabulka (1) v příloze znázorňuje stav každého z opatření, která byla stanovena na rok 2005 nebo na pravidelném/průběžném základě v Haagském akčním plánu. Závěry, které lze z následujících tabulek vyvodit, jsou celkově pozitivní, i když ne ve všech oblastech bylo dosaženo stejných úspěchů.

¹ Haagský program: posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii (Úř. věst. C 53 3.3.2005, s. 1) a akční plán Rady a Komise, jímž se provádí Haagský program, jenž má posílit svobodu, bezpečnost a právo v Evropské unii (Úř. věst. C 198 12.8.2005, s. 1).



1.1. Obecná směřování

1.1.1. Dodržování a aktivní ochrana základních práv

5. Úroveň dosažených cílů v této oblasti je v obecné rovině dostatečná. Téměř všechny akce stanovené na rok 2005 byly uskutečněny nebo se realizují v roce 2006, kromě návrhu o přistoupení Unie k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, jež je podmíněno vstupem v platnost ústavy. Návrhy týkající se celkové dohody o finančním rámci 2007 - 2013 Komise v souladu s předpoklady přijala² a jejich monitorování závisí na vývoji, jakým se bude dohoda ubírat.

² Návrhy zvláštních programů „občanství a základní práva“ a „Boj proti násilí (Daphne) a drogová prevence a informovanost o drogách“.

6. Návrh Komise, aby byl rozšířen mandát Evropského střediska pro sledování rasismu a xenofobie a aby byla zřízena **Agentura** Evropské unie **pro základní práva**, je jedním z podstatných výsledků, jenž má v Haagském programu prvořadý význam.
7. Přijetí **sdělení o ochraně práv dítěte** bylo odloženo na červenec 2006 kvůli intenzivním přípravným pracem a rovněž proto, aby byly co možná nejvíce zohledněny nejruznější dotčené zájmy.
8. V oblasti **ochrany údajů** má být návrh rámcového rozhodnutí, který Komise předložila v rámci policejní a soudní spolupráce v trestních věcech doplněním stávajícího normativního rámce. Je nezbytnou součástí návrhů na provedení zásady dostupnosti a na zlepšení přeshraniční výměny informací mezi útvary činnými v trestním řízení členských států.

1.1.2. Evropská strategie v oblasti drog

9. V souladu s Haagským akčním plánem přijala Unie v prosinci 2004 **strategii pro oblast drog na léta 2005-2012** a v červnu 2005 **akční plán Evropské unie pro oblast drog (2005-2008)** a pro všechny zainteresované strany tak stanovila zvláštní priority, podrobný časový plán provádění, jakož i nástroje pro honocení a konkrétní ukazatele pro každou z osmdesáti navrhovaných činností. Komise má podle plánu společně s Evropským monitorovacím centrem pro drogy a drogovou závislost a Europolem zodpovědnost za monitorování a hodnocení. První výroční zpráva o provádění akčního plánu bude předložena na podzim 2006.

1.1.3. Vnější vztahy

10. V souladu s harmonogramem akčního plánu přijala v prosinci 2005 Unie **strategii týkající se vnějšího rozměru** prostoru svobody, bezpečnosti a práva, a to zejména s cílem podpořit právní stát, stabilitu a bezpečnost za hranicemi Evropské unie.

1.2. Posílení svobody

1.2.1. Občanství Unie

11. V této oblasti klade Haagský program velký důraz na provádění směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků se volně pohybovat a pobývat na území členských států, která bude posouzena později s tím, že lhůta pro její provedení do vnitrostátních právních předpisů nedávno uplynula.
12. **Zprávy o uplatňování směrnic** o právu pobytu důchodců, studentů a neaktivních osob a o právu volit do Evropského parlamentu se dokončují.

1.2.2. Azylová, migrační a pohraniční politika

13. S cílem zlepšit koordinaci vnitrostátních politik a zvýšit spolupráci a pravidelnou výměnu informací mezi členskými státy a s Komisí předložila Komise **návrh na vypracování vzájemného postupu informování o opatřeních členských států** v oblasti azylové a imigrační politiky.
14. Bylo dosaženo zásadního pokroku v klíčové oblasti shromažďování informací za účelem zlepšení analýz o migraci. Komise dne 28. listopadu 2005 přijala **zelenou**

knihu o budoucnosti Evropské sítě migrací s cílem získat názory zúčastněných stran a zároveň vypracovala **návrh nařízení o statistice Společenství** v oblasti migrace a mezinárodní ochrany, o němž v současné době probíhá diskuse.

1.2.3. Společný evropský azylový systém

15. Výsledky v této oblasti se různí.
16. Přijetí směrnice **o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka, k němuž došlo** dne 1. prosince 2005 po více než čtyřletých diskusích, bylo završením první etapy rozvoje azylové politiky. V budoucnu se již taková opatření nebudou přijímat na základě jednomyslnosti, nýbrž postupem podle článku 251 Smlouvy o ES³.
17. Komise začala monitorovat hodnocení nástrojů pro první etapu, ale předložení návrhu o postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta v případě osob požívajících mezinárodní ochrany musela odložit na rok 2006, vzhledem k druhé etapě rozvoje společného evropského azylového systému. Na začátku roku 2006 Komise rovněž předložila sdělení o zavedení struktur nezbytných pro spolupráci mezi členskými státy.
18. K hodnocení **Evropského fondu pro uprchlíky (FER I)** nemohlo dojít, jak bylo stanoveno, v roce 2005 a muselo být odloženo na rok 2006.

1.2.4. Legální přistěhovalectví včetně řízení o přijetí

19. Časový plán na rok 2005 byl beze zbytku dodržen.
20. Komise na základě výsledků veřejné konzultace o **zelené knize o hospodářské migraci** v prosinci 2005 předložila **akční program pro legální přistěhovalectví** s celou řadou operativních a legislativních opatření, která se mají provést v letech 2006 až 2009 a která se týkají podmínek pro přijetí a pro pobyt, šíření a sdílení informací, integračních opatření a opatření, která je třeba zavést ve spolupráci se zeměmi původu.

1.2.5. Integrace státních příslušníků ze třetích zemí

21. Dne 1. září 2005 bylo přijato sdělení „Společný program pro integraci. **Rámec pro integraci státních příslušníků ze třetích zemí v Evropské unii**“. Jsou v něm stanoveny společné zásady, na nichž musí spočívat jednotný evropský rámec pro integraci⁴. Tento rámec, schválený Radou pro spravedlnost a vnitřní věci v prosinci 2005, poslouží jako základ pro budoucí iniciativy EU.

³ V souladu s čl. 67 odst. 5 první odrážkou, který stanoví, že po první etapě se použije tento postup. Obecně skutečnost, že Rada přijala rozhodnutí ze dne 22. prosince 2004, na základě něhož se má postup vymezený v článku 251 Smlouvy o ES používat v určitých oblastech vztahujících se ke třetí části, hlavně IV uvedené Smlouvy v souladu s požadavky Haagského programu, umožňuje, aby se všechny politiky v oblasti azylu, migrace a hranic přijímaly postupem podle článku 251, vyjma problematiky legálního přistěhovalectví.

⁴ Zejména: prosazování základních práv, nediskriminace a rovnost šancí, pro něž právní předpisy EU poskytují pevný rámec.

1.2.6. *Boj proti nedovolenému přistěhovalectví*

22. Pokud jde o partnerství se třetími zeměmi, přijetím rozhodnutí Komise o formátu zprávy o činnostech pracovníků v oblasti přistěhovalectví a o situaci v hostitelské zemi v oblastech týkajících se nedovoleného přistěhovalectví se užitečně přispěje k řízení sítí pro spolupráci v oblasti přistěhovalectví v dotčených třetích zemích.
23. **Výroční zpráva o společné politice v oblasti nedovoleného přistěhovalectví**, se kterou se počítalo pro rok 2005, bude konečně předložena v létě roku 2006 jakožto příloha budoucího sdělení Komise o prioritách v této oblasti do budoucna.
24. Zavedení zabezpečené informační sítě, jež je na internetových stránkách přístupná útvarům členských států zabývajícím se migrací (**ICONET**), je cenným nástrojem pro řízení; Komise uspořádá vzdělávací školení v kontaktních místech členských států s cílem tento nástroj zcela uvést do praxe.
25. Byla realizována všechna předpokládaná opatření pro zavedení účinné politiky vyhoštění a repatriace založené na společných normách, na užší spolupráci a na vzájemné technické pomoci. Komise předložila **legislativní návrh o postupech pro navracení osob**. Byly zahájeny **přípravné činnosti s cílem finančně podpořit řízení navracení osob**.
26. Poté, co vstoupily v platnost **readmisní** dohody s Macaem, Hongkongem a Srí Lankou, byla v říjnu 2005 uzavřena jednání s Ruskem a s Albánií byla ze strany EU uzavřena v listopadu 2005. Jednání s Ukrajinou, Tureckem, Marokem a Pákistánem pokračují.

1.2.7. *Vnější rozměr azylu a přistěhovalectví*

27. Tento rozměr prošel značným rozvojem v roce 2005.
28. Na základě **spolupráce se třetími zeměmi při řízení přistěhovalectví a azylu** využila Unie praktických závěrů o řízení migrace se třetími zeměmi a zahraničních vztahů. Na základě návrhů Komise byla na zasedání Evropské rady v prosinci 2005 přijata ambiciózní agenda pro posílenou spolupráci mezi členskými státy a africkými a středomořskými zeměmi. Po Komisi se žádá, aby koordinovala provádění těchto přednostních činností ve spolupráci s členskými státy a s mezinárodními organizacemi. Na konci roku 2006 bude o této koordinaci informovat Radu.
29. Komise navrhla rámec pro rozvoj **regionálních programů ochrany EU**, který členské státy uvítaly. Zahájení prvních pilotních programů v Tanzánii a v nových nezávislých zemích však bylo nutno odložit na rok 2006 z důvodu časového plánu pro zveřejnění výzvy k podávání návrhů na základě programu AENEAS.

1.2.8. *Správa hranic, biometrické prvky, informační systémy a vízová politika*

30. V této oblasti bylo rovněž dosaženo zásadního pokroku.
31. Jelikož mají být zrušeny kontroly osob na vnitřních hranicích a než bude vyhodnoceno provádění *acquis*, které není spjato s Schengenským informačním systémem (SIS II) v nových zemích, s čímž se počítá v roce 2006, předložila Komise v souladu se stanoveným časovým plánem **návrh o právních nástrojích pro SIS II**.

32. V souvislosti se správou vnějších hranic a se zřízením Agentury pro vnější hranice (FRONTEX) dne 1. května 2005 se do roku 2007 nepočítá s novými návrhy vycházejícími z jejího fungování. Komise však již potvrdila, že hodlá předložit **návrh, na jehož základě mají být zřízeny skupiny odborníků z jednotlivých členských států**, které by měly být schopny rychle poskytnout technickou a operativní pomoc členským státům, které o to požádají.
33. Od 22. prosince 2004 je **Schengenské acquis (SIS) částečně použitelné pro Spojené království**. Rozhodnutí Rady o částečné účasti Spojeného království na SIS bude přijato, až budou v této členské zemi dokončeny nezbytné technické úpravy.
34. Skutečnost, že dne 24. listopadu 2005 bylo přijato sdělení Komise o interoperabilitě mezi SIS II, vizovým informačním systémem (VIS) a systémem EURODAC, významně přispívá k jednotnému přístupu a k přijetí v EU sladěných řešení týkajících se **biometrických ukazatelů a údajů**. Praktické závěry byly přijaty v prosinci v rámci přípravy na zavedení minimálních norem pro vnitrostátní průkazy totožnosti. Naopak návrh, kterým se mění společné konzulární instrukce pro normy a postupy získávání biometrických údajů, mohl být předložen až v roce 2006, a to vzhledem k diskusím, které stále probíhají ohledně nezbytných předběžných podmínek.
- 1.2.9. *Vízová politika včetně vypracování vizového informačního systému (VIS)*
35. Některá přednostní opatření z Haagského programu byla nebo budou dodatečně přijata v roce 2006.
36. Tak je tomu v případě návrhu Komise o nezbytných změnách pro zlepšení vízové politiky a pro vytvoření společných středisek, kde se bude o vízum žádat, a v případě návrhu na změnu společných konzulárních instrukcí týkajících se nároků na vízum.
37. Bylo však možné zaznamenat pokrok v oblasti **tranzitu**, a to díky předloženému návrhu Komise, a v oblasti **režimu pro malý pohraniční styk**, v jehož případě byla při prvním čtení nalezena politická dohoda v únoru 2006.

1.3. Posílení bezpečnosti

- 1.3.1. *Terorismus: sdílení informací mezi donucovacími orgány a soudními orgány, přičemž bezpečnost a ochrana soukromí budou vyváženy*
38. Skutečnost, že dne 21. února 2006, pouhých pět měsíců po předložení návrhu Komise, byla po dohodě v rámci prvního čtení mezi Parlamentem a Radou přijata **směrnice o uchovávání údajů** získaných nebo zpracovávaných v rámci poskytování elektronických komunikačních služeb přístupných veřejnosti, kterou se mění směrnice 2002/58/ES, byla symbolickým vyjádřením interinstitucionálního úspěchu politické vůle Unie.
39. Nejdůležitější činnosti očekávané v roce 2005 v rámci **provádění zásady dostupnosti** byly uskutečněny. Komise tak předložila již zmíněný návrh týkající se zavedení zásady dostupnosti informací významných pro vymáhání práva zároveň s návrhem o odpovídajících ochranných opatřeních a účinných opravných

prostředcích pro přenos osobních údajů pro účely policejní a soudní spolupráce v trestních věcech⁵. Předložením *souhrnného* návrhu o zásadě dostupnosti bylo na rok 2006 odloženo přijetí návrhu týkajícího se *specificky* DNA. K dohodě došlo v prosinci 2005 na základě švédské iniciativy týkající se zjednodušení výměny informací mezi donucovacími orgány členských států. Komise předložila návrh, jenž donucovacím orgánům zpřístupňuje VIS.

40. Komise dne 16. června 2006 přijala dvě iniciativy o **výměně údajů o cestujících v letecké dopravě (PNR)** s cílem zavést přijatelný právní rámec pro převod údajů PNR do Spojených států. Tyto iniciativy jsou prvními evropskými opatřeními, jež mají napravit právní základ pro dohodu uzavřenou se Spojenými státy, kterou Soudní dvůr zrušil dne 30. května 2006.
41. Unie v souladu se stanoveným časovým plánem i **nadále aktivně uplatňovala globální přístup k boji proti terorismu**. Komise tak přijala rozhodnutí o financování pilotního projektu „boj proti terorismu“, ve kterém je stanoveno zejména zřízení informačního a krizového centra při GŘ JLS. Představila tedy návrhy, jejichž cílem je zlepšení bezpečnosti při skladování a přepravě výbušnin a jež mají zaručit, že bude možné vysledovat průmyslové a chemické prekursor. V prosinci 2005 mohla být definována strategie v oblasti radikalizace a náboru.
42. Jelikož se ve stejné době všem členským státům nepodařilo vhodným způsobem do vnitrostátních právních předpisů provést celé rámcové rozhodnutí o boji proti terorismu ve stanovené lhůtě, nebylo možné zahájit jeho přezkum a úpravu prostřednictvím druhé zprávy o jeho provádění, jak bylo stanoveno.

1.3.2. *Předcházení organizovanému zločinu a boj proti němu*

43. Třebaže sdělení Komise o **vypracování strategie o boji proti organizovanému zločinu** je zásadním opatřením, které bylo přijato v souladu se stanoveným časovým plánem, je třeba konstatovat, že mnoho opatření, jež byla plánována s cílem zlepšit poznatky o organizovaném zločinu a o závažných formách kriminality a na jejichž základě má být posíleno shromažďování a rozbor informací, muselo být odloženo na rok 2006.
44. Rada přijala se zpožděním právní předpisy pro **boj proti padělání**.
45. Na druhou stranu byl přijat plán umožňující zavést normy, zvyklosti a společné mechanismy pro předcházení **obchodu s lidmi**.

1.3.3. *Spolupráce policejních a celních orgánů*

46. Nadále se prostřednictvím diskusí v Radě pro spravedlnost a vnitřní věci pokračovalo v úsilí poskytnout **Europolu** prostředky, aby mohl hrát ústřední úlohu v boji proti závažným formám (organizovaného) zločinu. Společně se změnami rozhodnutí, jímž se zřizuje Evropská policejní akademie (**CEPOL**), dokládají, že byly zahájeny diskuse o vymezení úlohy bezpečnostního výboru (**COSI**) a o koordinaci, kterou je třeba zavést mezi různými agenturami (a útvary) působícími v oblasti vnitřní

⁵

Odstavec 8.

bezpečnosti; dále o tom, že je třeba dát nový podnět operativnímu rozměru policejní spolupráce.

1.3.4. Řízení krizí v rámci Evropské unie

47. Komise předložila dne 17. listopadu 2005 zelenou knihu o **ochraně kritických infrastruktur**. V roce 2006 bude následovat legislativní návrh, jehož součástí bude zřízení výstražné sítě pro kritické infrastruktury (CIWIN) a v němž budou zohledněny reakce na zelenou knihu.

1.3.5. Předcházení kriminalitě obecně

48. Na základě interní úvahy o organizaci Evropské sítě pro předcházení trestné činnosti (**REPC**), která byla započata v roce 2005, bude v roce 2006 předložena iniciativa, jež bude mít za cíl uvedenou síť posílit a profesionalizovat.

1.4. Posílení úlohy práva

1.4.1. Nastolení ovzduší vzájemné důvěry

49. Na základě diskusí z podzimu 2005 s různými zúčastněnými subjekty předloží Komise v roce 2006 **sdělení o vzdělávání právníků v EU**. Program výměny soudců bude pokračovat v rámci příprav v roce 2006, než bude zapracován do složky o trestním soudnictví rámcového programu „spravedlnost a základní práva“.

1.4.2. Soudní spolupráce v trestních věcech

50. Pokud jde o **uplatňování zásady vzájemného uznávání**, byl dodržen časový plán na rok 2005 pro opatření, která Komise očekávala. To platí zejména pro sdělení o vzájemném uznávání, které obnovuje obecný rámec v této oblasti, pro legislativní návrhy týkající se zohlednění rozhodnutí o odsouzení v rámci nového trestního řízení a týkající se organizace a obsahu výměny informací z rejstříku trestů mezi členskými státy, nebo zpráv o provádění rámcového rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu.
51. Je však třeba vyjádřit politování nad **významným zpožděním** při přijímání dvou specifických opatření: politické dohody ohledně rámcového rozhodnutí o **příkazu k zajištění důkazů** bylo dosaženo teprve v červnu 2006 a rozhodnutí o **některých procesních právech** se stále projednává. Ani jedno z nich nebylo přijato v roce 2005, jak předpokládal Haagský program.
52. V oblasti **harmonizace** byla v prosinci 2005 přijata zelená kniha o kompetenčních sporech a o zásadě *ne bis in idem*, na jejímž základě může být zahájena diskuse o posouzení, zda je nutná akce na úrovni Unie; přijetí zelené knihy o presumpci neviny bylo odloženo. Stejně tak je odložena druhá zpráva o provádění rámcového rozhodnutí o postavení obětí v trestním řízení, jelikož členské státy neposkytly dostatečné informace.

1.4.3. Soudní spolupráce v občanských věcech

53. Výsledky v oblasti soudní spolupráce v občanských věcech za rok 2005 jsou zvláště pozoruhodné, neboť všechny akce, jež měly být provedeny, byly uskutečněny. To

platí zejména pro **vzájemné uznávání**, které by se mělo v příštích letech dále rozvíjet hlavně v rodinném právu, a to na základě přijetí zelené knihy o dědictví, o kolizních normách a o příslušnosti soudů ve věcech manželských, nebo na základě návrhu nařízení o vyživovací povinnosti, v jehož případě Komise žádá přijetí postupem spolurozhodování.

2. MONITOROVÁNÍ PROVÁDĚNÍ DO VNITROSTÁTNÍCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

2.1. Metodologie

54. Jedná se o legislativní nástroje, u nichž se předpokládá, že je členské státy provedou do svých vnitrostátních právních předpisů, tzn. směrnice a rámcová rozhodnutí. Vzhledem k průměrným lhůtám, během nichž se nástroje provádějí do vnitrostátních právních předpisů, není monitorování znění stanovených v Haagském akčním plánu možné, neboť ke dni přijetí tohoto sdělení ještě nevypršela lhůta pro provedení ani jednoho z nich⁶. V rámci rozpočtového období na rok 2005 se jeví jako žádoucí k určitému meznímu datu – pro účely tohoto sdělení byl zvolen 31. březen 2006 - celkově analyzovat a posoudit, jak členské státy k tomuto dni provádějí nástroje přijaté v oblasti svobody, bezpečnosti a práva.
55. V tabulce v příloze 2 jsou uvedeny všechny nástroje, u nichž lhůta na provedení do vnitrostátních právních předpisů ke dni přijetí tohoto sdělení vypršela. Vedle směrnic a rámcových rozhodnutí jsou v ní uvedeny rovněž legislativní nástroje, jež byly monitorovány na vnitrostátní úrovni a u nichž lhůta na uplatnění/provedení rovněž vypršela ke dni přijetí tohoto sdělení. Jedná se o některá nařízení nebo plány činnosti přijaté na základě Smlouvy o ES, nebo o některá rozhodnutí opírající se o hlavu VI Smlouvy o Evropské unii. V tabulce (2) je rovněž uveden článek 22 Smlouvy o ES, jehož používáním se zabývaly další podrobné zprávy.
56. Při hledání jednotné metodologie pro hodnocení provádění politik v oblasti svobody, bezpečnosti a práva na vnitrostátní úrovni je třeba vzít v úvahu, že dostupné údaje se liší, a podle toho byla znění přijata na základě **Smlouvy o ES** nebo **hlavy VI Smlouvy o EU**.
57. Jedním ze společných faktorů je především povinnost členských států do svých vnitrostátních právních předpisů provést opatření stanovená na základě směrnic a rámcových rozhodnutí a **tato opatření pro provedení systematicky sdělovat** Komisi a/nebo v určitých případech generálnímu sekretariátu Rady. Dodržení této sdělovací povinnosti je tedy jedním z významných faktorů pro hodnocení provádění na vnitrostátní úrovni. Danými nástroji však nebylo možné ověřit, zda je tato povinnost ke stanovenému datu splněna, neboť v případě rámcových rozhodnutí dodrží tyto lhůty ten či onen členský stát pouze výjimečně. Nelze vyloučit, že v budoucnu se toto kritérium využije při hodnocení monitorování, jak členské státy provádějí opatření stanovená Haagským programem/plánem činnosti; zatím se však jeví jako vhodnější monitorovat dodržování povinnosti týkající se sdělování opatření pro provedení k datu 31. března 2006, které bylo pro toto sdělení stanoveno.

⁶ Monitorování provedení Haagského programu do vnitrostátních právních předpisů může být zahájeno teprve na základě zpráv o provádění programu za léta 2007/2008.

58. Druhým společným faktorem je vedle této formální povinnosti provádět a sdělovat skutečnost, že členské státy musejí **řádně provádět a uplatňovat právní předpisy Unie nebo Společenství**.
59. Komise má příležitost hodnotit kvalitu provádění na vnitrostátní úrovni v rámci odpovědí na dopisy od občanů nebo otázek či petic Evropského parlamentu. Vzhledem k jejich povaze a velké odlišnosti nelze vypracovat vyčerpávající seznam těchto údajů, které tudíž nejsou uvedeny v tabulce v příloze jakožto zdroj informací. Tyto údaje jsou však často uváděny a vkládány do zpráv obsahujících celkové analýzy o provádění jednotlivých nástrojů.
60. V případě rámcových rozhodnutí přijímaných na základě hlavy VI Smlouvy o EU se systematicky počítá alespoň s jednou zprávou Komise. Tato zpráva slouží nejčastěji jako základ pro vypracování závěrečné zprávy Rady, o níž se vedou diskuse pouze velmi výjimečně. Některá rámcová rozhodnutí, pro jejichž provádění jsou lhůty odloženy, budou předmětem dalších zpráv (např. rámcové rozhodnutí o obětech trestných činů). Komise stále častěji předkládá zprávy o aktualizaci (např. rámcové rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu nebo terorismu), zejména pokud jsou první zprávy z období před posledním rozšířením (např. rámcové rozhodnutí o praní špinavých peněz z roku 2001). Komise rovněž někdy ze svého podnětu předloží takovou zprávu pro nástroje, jež takovou povinnost nestanovují (např. rozhodnutí o Eurojustu nebo nástroje pro ochranu finančních zájmů). K takové iniciativě nedošlo v případě prvních společných akcí; jedná se například o zločinné spolčení. Společné postoje, stejně jako rámcová rozhodnutí, stanovují, že bude vypracována zpráva o provádění na vnitrostátní úrovni⁷.
61. V případě nástrojů opírajících se o Smlouvu o ES je situace odlišná. Třebaže u většiny z nich se předpokládá rovněž zpráva o monitorování provádění na vnitrostátní úrovni, je příznačné, že tento požadavek neplatí pro nedovolené přistěhovalectví. Ze čtyř směrnic přijatých v této oblasti, u nichž lhůta na provedení a povinnost sdělovat vnitrostátní opatření pro provedení končí dne 31. března 2006, žádná nestanoví, že taková zpráva má být přijata. Rovněž v oblasti soudní spolupráce v občanských věcech směrnice 2003/8/ES o soudní pomoci nestanoví, že taková zpráva má být vypracována.
62. Skutečnost, že zpráva neexistuje, nemá tentýž dopad pro nástroje přijaté na základě Smlouvy o ES nebo Smlouvy o EU. Zprávy o provádění jsou jedinými veřejnými ukazateli o tom, jak kvalitně členské státy do vnitrostátních předpisů provádějí nástroje pro policejní spolupráci a soudní spolupráci v trestních věcech. V případě těch nástrojů, u nichž není povinnost sdělovat opatření pro provádění, neexistuje žádný ukazatel účinnosti přijatého opatření. To je situace v případě společné akce týkající se zločinného spolčení. Ostatně i proto bylo navrženo tento nástroj přepracovat.
63. Naopak v případě nástrojů Společenství jsou řízení o nesplnění povinnosti zjevně odrazujícím nástrojem pro ty členské státy, které neplní své povinnosti a které jsou

⁷

Některá znění jsou výjimečně předmětem srovnávacího hodnocení na vnitrostátní úrovni na základě společné akce z roku 1997. Stejně tak by tomu mělo být v případě rámcového rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu během roku 2006. Uvedená hodnocení nebyla v tomto sdělení zohledněna, jelikož jsou příliš stará nebo příliš obecná.

pak vystaveny negativní publicitě a případně musejí zaplatit pokutu, jak vyplývá z tabulky v příloze 2 monitorující kvalitu provádění do vnitrostátních právních předpisů.

2.2. Monitorování jednotlivých politik⁸

2.2.1. Obecná směřování

64. V oblasti základních práv se za tohoto stavu jedná pouze o směrnici 95/46/ES o **ochraně osobních údajů**. Směrnice splnila svůj cíl týkající se zajištění vysoké úrovně ochrany práva občanů na soukromí a zrušení překážek volnému pohybu osobních údajů v rámci Unie. Všechny členské státy dodržely povinnost provedení do vnitrostátních právních předpisů, jež je v první zprávě o provádění považována za **obecně uspokojivou**, přestože byly odhaleny některé případy chybného uplatňování.
65. Z hodnocení akčního plánu na léta 2000-2004, které v roce 2004 provedla Komise na základě údajů Evropského monitorovacího centra pro drogy a drogovou závislost (EMCDDA) a Europolu, vyplývá **nejednoznačná bilance** uplatňování evropské strategie a akčního plánu v **drogové** oblasti na vnitrostátní úrovni.

2.2.2. Občanství Unie

66. Na základě zkušenosti ze zpráv Komise a z řízení o nesplnění povinnosti lze uvádět **uspokojivou** bilanci z uplatňování ustanovení části II Smlouvy o ES. Všechny členské státy celkově dodržely svou povinnost sdělovat vnitrostátní opatření pro provedení do sekundárních právních předpisů ke dni 31. března 2006. Provádění směrnic o právu pobytu, důchodců, ekonomicky neaktivních osob a studentů je celkově uspokojivé. Totéž lze říci o stávajících směrnicích týkajících se práva volně se pohybovat a pobývat na území některého členského státu, i když se objevily určité případy chybného uplatňování.
67. Směrnice o volebním právu do komunálních voleb a Evropského parlamentu dosáhly uspokojivé úrovně provádění do vnitrostátních právních předpisů, i když občané tohoto práva nedostatečně využili.

2.2.3. Azyl, přistěhovalectví, hranice

68. Vedle zpráv Komise o velice uspokojivém fungování systému EURODAC se právě hodnotí **první fáze řízení v oblasti azylu**. Z tabulky v příloze 2 je patrné, že přetrvávají určité nedostatky ve sdělování opatření pro provedení do vnitrostátních právních předpisů; je tedy zřejmé, že úroveň provádění není ještě optimální.
69. Evropská politika v oblasti **dovoleného přistěhovalectví** je mladá, a proto v současné situaci nemůže žádná zpráva podat celkové hodnocení. V uplatňování jsou však **nedostatky**, uvažíme-li, že mnoho členských států nesdělilo opatření pro provádění směrnic o právu na sloučení rodiny a o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty; v souvislosti s těmito zeměmi probíhají řízení o nesplnění povinnosti.

⁸

Z důvodu jednotnosti se uvádí nomenklatura přijatá v Haagském akčním plánu.

70. V oblasti **nedovoleného přistěhovalectví** a přes chybějící zprávy o provádění z ostatních dostupných ukazatelů vyplývá, že úroveň provádění nejstarších znění do vnitrostátních právních předpisů je **poměrně uspokojivá**, s výjimkou zejména jednoho členského státu.

2.2.4. *Bezpečnost*

71. Pomineme-li rámcová rozhodnutí, je obtížné zhodnotit provádění nástrojů pro boj proti organizovanému zločinu a o spolupráci policejních a celních orgánů, a to zejména úmluv a jejich protokolů přijatých na základě hlavy VI Smlouvy o EU, vzhledem k tomu, že nástroje nestanovují ani formální povinnost členských států sdělovat, ani nutnost vypracovávat zprávy o monitorování provádění na vnitrostátní úrovni. Jejich ratifikace v co nejkratší době je hlavní prioritou.

2.2.5. *Soudnictví*

2.2.5.1. Trestní soudnictví

72. **Evropský zatýkácí rozkaz**, který se dnes **používá** v celé Unii, je příznačným nástrojem vzájemného uznávání a funguje i přes počáteční prodlení jednoho ze dvou členských států při provádění do vnitrostátních právních předpisů, s výhradou úsilí některých členských států plně dodržovat znění a s výhradou ústavních obtíží, které se objevily ve více členských státech.
73. Pokud jde o nástroje pro **harmonizaci**, z nichž mnoho je důležitých pro boj proti terorismu, je celkové hodnocení provádění velkým zklamáním, přestože praxe Komise předkládat další zprávy o monitorování provádění se ubírá správným směrem. Nástroje jsou velice často prováděny neúplně a v případě některých členských států s velkým prodlením.
74. Žádné z těchto neplnění však nezavdává příčinu k řízení o nesplnění povinnosti ve smyslu stávajících smluv.

2.2.5.2. Občansko-právní soudnictví

75. Hodnocení je v případě obou dotčených znění⁹ za tohoto stavu obtížné, neboť lhůta na provedení všech ustanovení ke dni 31. března stanovenému pro toto sdělení v případě jednoho provedení neuplynula a v případě druhého uplynula teprve nedávno. Z jediné v současnosti dostupné zprávy o používání nařízení o doručování soudních a mimosoudních písemností ve věcech občanských a obchodních v členských státech však lze vyvodit, že určitá zlepšení jsou nezbytná. Proto Komise dne 15. července 2005 přijala návrh, jehož cílem je uvedené nařízení změnit a jenž v současné době posuzují Rada a Parlament.

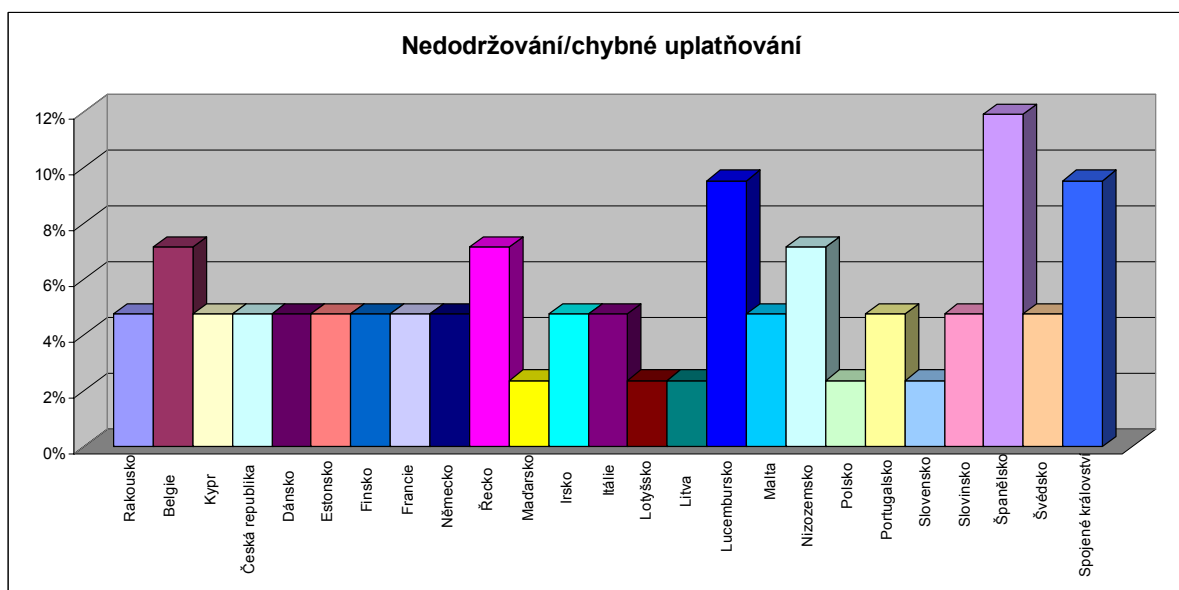
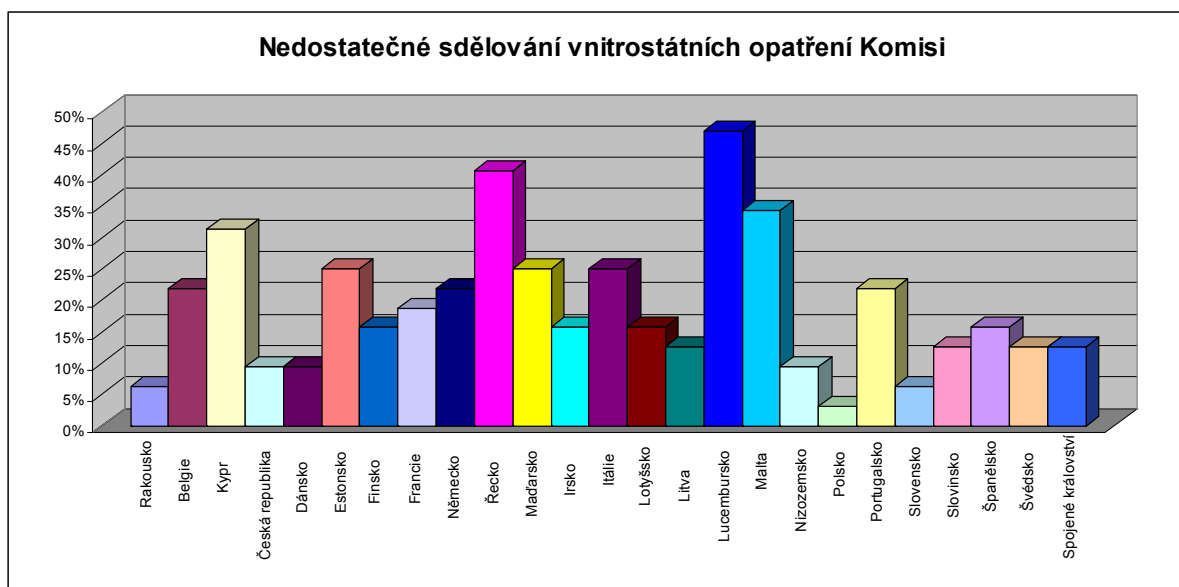
2.3. **Monitorování v jednotlivých členských státech**

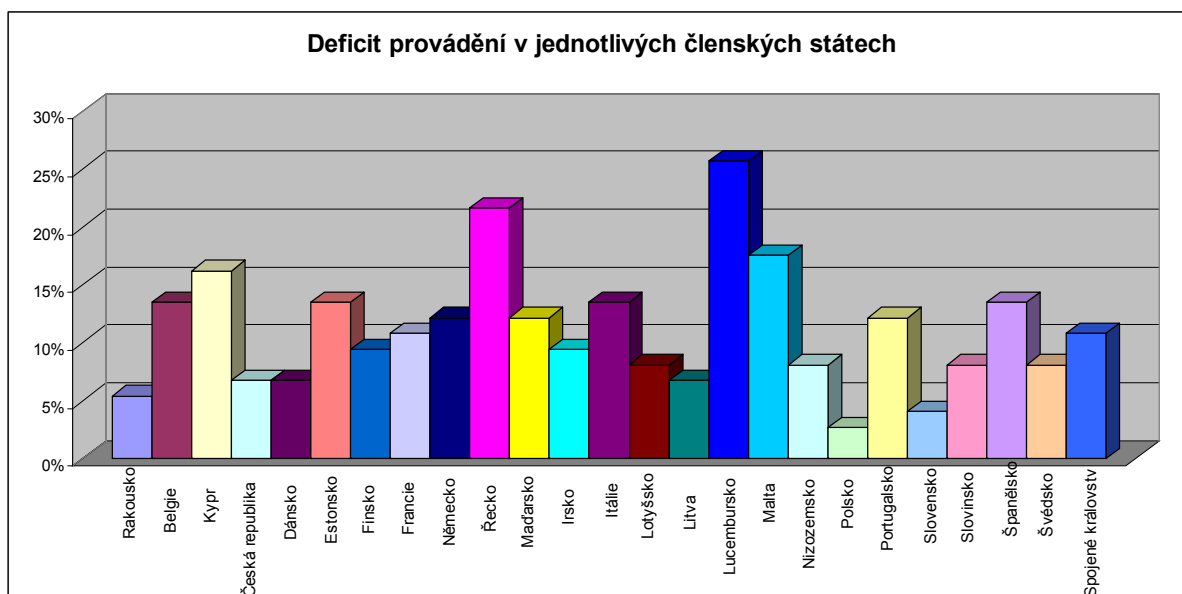
76. Následující celkové údaje získané na základě všech nástrojů jsou odvoditelné ze dvou ukazatelů¹⁰ uvedených v tabulce v příloze 2. V prvních dvou tabulách jsou

⁹ Směrnice 2003/8/ES o soudní pomoci a 2004/80/ES o odškodňování obětí trestných činů.

¹⁰ Ukazatele jsou popsány v odstavcích 57 až 63 tohoto sdělení.

zobrazeny nedostatky v každém členském státu, které mají sdělit opatření pro provedení (první tabulka), a případy chybného provádění do vnitrostátních právních předpisů nebo chybného uplatňování (druhá tabulka). Ve třetí tabulce jsou uvedeny nedostatky v každém členském státu podle obou těchto ukazatelů společně.





3. ZÁVĚR

77. Na konci tohoto prvního monitorovacího období Haagského programu je zarážející zjištění, jak **je celkově pozitivní bilance časového plánu přijímání na rok 2005 v rozporu s mnohem rozporuplnějšími výsledky monitorování provádění přijatých nástrojů na vnitrostátní úrovni.**
78. Z monitorování přijímání opatření stanovených na rok 2005 na základě Haagského programu vyplývá, že institucionální mechanismus v oblastech svobody, bezpečnosti a práva spadajících do **Smlouvy o ES** funguje uspokojivě. Dosažený pokrok v oblasti soudní spolupráce v občanských věcech a občanství je toho důkazem. Dále je třeba uvést, že i v těchto oblastech jednomyslné hlasování, pokud bylo stanoveno, bylo brzdou procesu přijímání a pravděpodobně přispělo ke zpoždění provádění prioritních politik Haagského programu. Stejně tomu bylo v případě první fáze evropského *azylového* systému. Interinstitucionální dialog se v rámci postupu spolurozhodování ukázal jako mimořádně plodný a umožnil dosáhnout dohody ohledně důležitých znění během několika měsíců; jde například o směrnici o *uchovávání údajů*, *kodex o přecházení hranic* nebo nařízení o *malém pohraničním styku*.
79. **Malý pokrok** v oblastech spadajících do **hlavy VI Smlouvy o EU** má různé příčiny. Jednomyslnost v oblastech *policejní spolupráce a soudní spolupráce v trestních věcech* zbrzdila přijetí opatření, jakými jsou příkaz k zajištění důkazů a rámcové rozhodnutí o procesních zárukách. Dalším faktorem způsobujícím prodlení jsou nejistota a váhání Rady při výběru právního základu a tento rok dále zbrzdily proces přijímání, a to i přes rozsudek Soudního dvora ze dne 13. září 2005 ve věci C-176/03.
80. Zcela první hodnocení monitorování provádění politik JLS na vnitrostátní úrovni je velmi **dílčí a v této fázi dozajista nedostatečné**, což však členské státy nerehabilituje od nesplněných povinností, které byly zjištěny.

81. Vzhledem k tomu, že některé politiky JLS jsou poměrně mladé, je často hodnocení provádění na vnitrostátní úrovni předčasné. Tak je tomu v případě azylu, dovoleného přistěhovalectví, vzájemného uznávání v trestních věcech a v občansko-právním soudnictví, ale rovněž v drogové problematice, kde probíhá zvláštní monitorování ve spolupráci s EMCDDA.
82. Zarážející jsou především obecné **kvantitativní i kvalitativní nedostatky** při provádění týkající se **nástrojů z hlavy VI Smlouvy o EU**. Například odhodlání Unie v boji proti terorismu, o němž svědčí monitorování této politiky v první části, se pravděpodobně neodráží na vnitrostátní úrovni.
83. Z tohoto sdělení rovněž vyplývá, že stávající rámec se musí zlepšit, zejména pokud jde o rozhodovací postupy v oblastech policejní a soudní spolupráce v trestních věcech. Tento úkol si za stávajících smluv stanoví sdělení „Provádění Haagského programu: perspektivy do budoucna“, které bylo přijato ve stejné době.