



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 28.6.2006
KOM(2006) 333 wersja ostateczna

KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Sprawozdanie z realizacji programu haskiego w roku 2005

{SEC(2006) 813}

{SEC(2006) 814}

KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

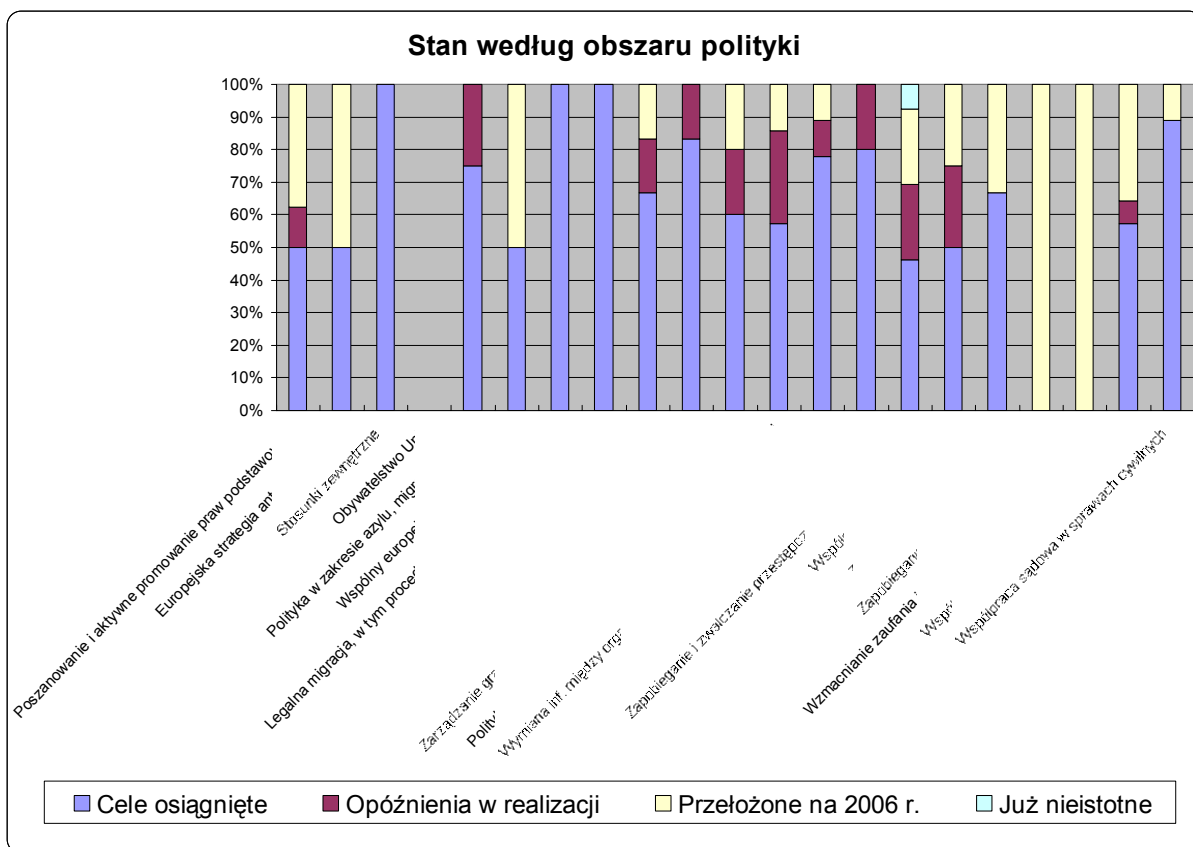
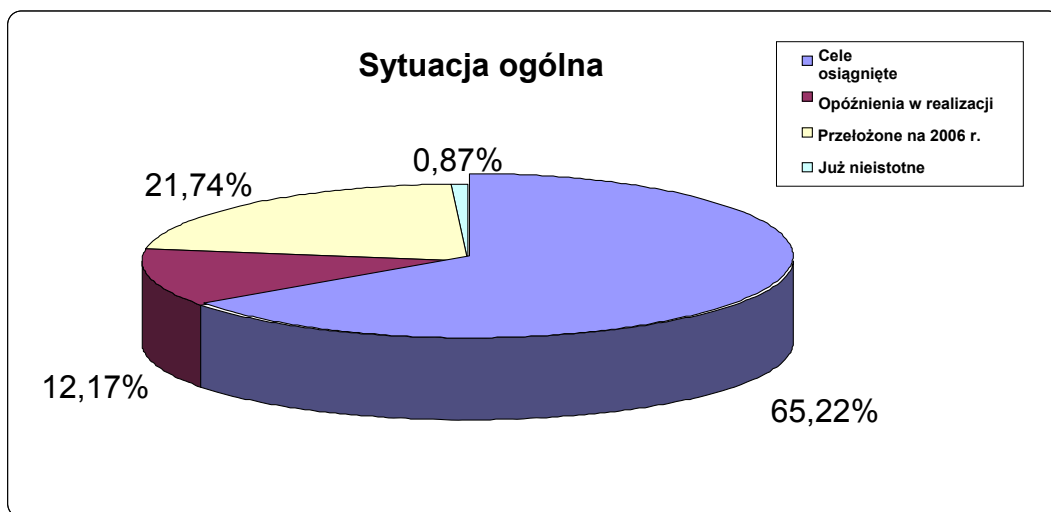
Sprawozdanie z realizacji programu haskiego w roku 2005

1. Niniejszy komunikat jest odpowiedzią dla Rady, która zwróciła się do Komisji o przedłożenie sprawozdania rocznego w sprawie realizacji programu haskiego oraz haskiego planu działania („tabela wyników”)¹, i pierwszym konkretnym dokumentem odnoszącym się do wyników osiągniętych w 2005 r. Przyjęta metodologia będzie stosowana również w sprawozdaniach rocznych za kolejne cztery lata.
2. Podobnie jak w przypadku tabeli wyników dla programu z Tampere, na początku należy podjąć działania w następstwie przyjęcia środków przewidzianych w programie haskim, w tym planu działania w zakresie narkotyków, strategii dotyczącej zewnętrznych aspektów przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz planu działania w zakresie walki z terroryzmem, które uzupełniają haski plan działania zgodnie z ustalonym harmonogramem. W ramach niniejszego komunikatu dokonano przeglądu środków przewidzianych na rok 2005. Środki planowane na rok 2006 i kolejne lata będą przedmiotem analizy przyszłych sprawozdań rocznych (część pierwsza i załącznik 1).
3. Oprócz działań podejmowanych w następstwie przyjęcia środków, a także po raz pierwszy w kontekście polityki w obszarze sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa, niniejszy komunikat odnosi się także do realizacji odnośnych działań na szczeblu krajowym (druga część załącznika 2).

1. DZIAŁANIA PODEJMOWANE W NASTĘPSTWIE PRZYJĘCIA ŚRODKÓW PRZEWIDZIANYCH W 2005 R. W ZWIĄZKU Z PROGRAMEM HASKIM

4. Zamieszczona w załączniku tabela (1) przedstawia stan realizacji odnośnie do każdego ze środków przewidzianych w haskim planie działania na rok 2005 lub jako środki stosowane regularnie/stale. Wnioski, jakie na tej podstawie można wyciągnąć i które przedstawiono w tabelach poniżej, są na ogół pozytywne, nawet jeśli działania w różnych obszarach nie powiodły się w takim samym stopniu.

¹ Program haski: wzmocnienie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej (Dz.U. C 53 z 3.3.2005, str. 1) oraz plan działania Rady i Komisji służący realizacji programu haskiego mającego na celu wzmocnienie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej (Dz.U. C 198 z 12.8.2005, str. 1).



1.1. Ogólne wytyczne

1.1.1. Poszanowanie i aktywna ochrona praw podstawowych

5. Stan realizacji celów w tej dziedzinie jest ogólnie zadowalający. Najważniejsze działania przewidziane na 2005 r. zostały zrealizowane lub są nadal realizowane w 2006 r., z wyjątkiem wniosku dotyczącego przystąpienia Unii do konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, co jest uzależnione od wejścia w życie konstytucji. Komisja planowo przyjęła wnioski dotyczące ogólnego

porozumienia w kwestii ram finansowych na lata 2007-2013², a dalsze działania zależą od rozwoju sytuacji związanej z ogólnym porozumieniem.

6. Wniosek Komisji dotyczący rozszerzenia mandatu Europejskiego Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii oraz utworzenia **Agencji Praw Podstawowych** Unii Europejskiej stanowi istotne, pierwszorzędne osiągnięcie w ramach programu haskiego.
7. Wskutek intensywnej pracy przygotowawczej, a także w celu uwzględnienia w największym możliwym stopniu różnych interesów stron, na lipiec 2006 r. przełożono przyjęcie **komunikatu w sprawie ochrony praw dziecka**.
8. Istniejące ramy prawne w zakresie **ochrony danych** uzupełnia wniosek dotyczący decyzji ramowej przedstawiony przez Komisję w kontekście współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Stanowi on niezbędny element dodatkowy w stosunku do wniosków mających na celu wdrażanie zasady dostępności oraz poprawę transgranicznej wymiany informacji między organami ścigania w państwach członkowskich.

1.1.2. Europejska strategia antynarkotykowa

9. Zgodnie z założeniami haskiego planu działania w grudniu 2004 r. Unia ustanowiła **strategię antynarkotykową na lata 2005-2012**, a w czerwcu 2005 r. – **plan działania Unii Europejskiej w zakresie narkotyków (2005-2008)**, określając dla wszystkich zainteresowanych stron konkretne priorytety, szczegółowy harmonogram działań oraz narzędzia oceny i konkretne wskaźniki dla każdego z 80 zaproponowanych działań. Zgodnie z wyżej wymienionym planem Komisja, we współpracy z Europejskim Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii i Europolem, ponosi odpowiedzialność za kontrolę i ocenę działań. Pierwsze sprawozdanie roczne z realizacji planu działania zostanie przedstawione jesienią 2006 r.

1.1.3. Stosunki zewnętrzne

10. Zgodnie z harmonogramem określonym w planie działania w grudniu 2005 r. Komisja ustanowiła **strategię związaną z zewnętrznym wymiarem** przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w szczególności w celu wspierania praworządności, stabilności i bezpieczeństwa poza granicami Unii Europejskiej.

1.2. Wzmacnianie działań w zakresie wolności

1.2.1. Obywatelstwo Unii

11. Program haski przywiązuje w tej dziedzinie szczególną wagę do wdrożenia dyrektywy 2004/38/WE w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, która będzie przedmiotem oceny w terminie późniejszym, jako że termin jej transpozycji niedawno upłynął.

² Wnioski dotyczące programów szczegółowych „obywatelstwo i prawa podstawowe”, „walka z przemocą (Daphné)” oraz „profilaktyka i informacja antynarkotykowa”.

12. Prace nad **sprawozdaniami ze stosowania dyrektyw** dotyczących prawa pobytu dla emerytów, studentów i osób nieaktywnych zawodowo oraz głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego są już na etapie końcowym.

1.2.2. Polityka w zakresie azylu, imigracji i granic

13. W celu usprawnienia koordynacji polityki krajowej poszczególnych państw, zacieśnienia współpracy i nasilenia regularnej wymiany informacji między państwami członkowskimi, a także z Komisją, Komisja przedstawiła **wniosek w sprawie ustanowienia procedur ułatwiających wzajemną wymianę informacji między państwami członkowskimi** w dziedzinie azylu i imigracji.
14. Znaczące postępy poczyniono także w istotnej dziedzinie gromadzenia informacji w celu poprawy analizy zjawiska migracji. W dniu 28 listopada 2005 r. Komisja przyjęła **zieloną księgę w sprawie przyszłości europejskiej sieci migracji**, której celem jest zebranie opinii zainteresowanych stron oraz przygotowała omawiany obecnie **wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie statystyk wspólnotowych** dotyczących migracji i ochrony międzynarodowej.

1.2.3. Wspólny europejski system azylowy

15. Stan realizacji poszczególnych celów w tej dziedzinie jest umiarkowany.
16. Przyjęcie w dniu 1 grudnia 2005 r., po ponad czterech latach dyskusji, **dyrektywy w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy** zakończyło pierwszy etap wdrażania polityki azylowej. Zasadniczo, przyjmowanie tego typu środków w przyszłości nie będzie się już odbywać się na zasadzie jednomyślności, ale zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 251 TWE³.
17. Komisja rozpoczęła działania w następstwie oceny instrumentów pierwszego etapu, jednak musiała przesunąć na 2006 r. przedstawienie wniosku dotyczącego statusu rezydenta długoterminowego dla osób objętych ochroną międzynarodową, do czasu rozpoczęcia drugiego etapu prac nad wspólnym europejskim systemem azylowym. Również na początku 2006 r. przedstawiono komunikat Komisji w sprawie ustanowienia struktur koniecznych do współpracy między państwami członkowskimi.
18. Niemożliwa była terminowa ocena **Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców (EFU I)**, przewidziana zgodnie z harmonogramem na 2005 r., i trzeba było ją przełożyć na rok 2006.

1.2.4. Legalna imigracja, w tym procedury przyjmowania imigrantów

19. Harmonogram na 2005 r. został w pełni zrealizowany.

³ Zgodnie z art. 67 ust. 5 tiret pierwsze, w którym przewidziano stosowanie tej procedury po pierwszym etapie. Ogólnie rzecz biorąc, zgodnie z wymogami określonymi w programie haskim przyjęcie przez Radę decyzji z dnia 22 grudnia 2004 r. przewidującej stosowanie procedury określonej w art. 251 TWE w odniesieniu do niektórych obszarów objętych tytułem IV części trzeciej traktatu umożliwia ogólne stosowanie procedury przyjmowania aktów prawnych przewidzianej w art. 251 w dziedzinach azylu, imigracji i granic, choć z wyłączeniem kwestii związanych z legalną imigracją.

20. Na podstawie wyników konsultacji publicznych dotyczących **zielonej księgi w sprawie migracji ekonomicznej** Komisja przedstawiła w grudniu 2005 r. **program działania odnoszący się do legalnej imigracji**, obejmujący szereg środków operacyjnych i prawnych, jakie mają być wdrożone między 2006 a 2009 r., dotyczących warunków przyjmowania i pobytu imigrantów, rozpowszechniania i wspólnego korzystania z informacji, środki integracji i środki, jakie mają być wdrożone we współpracy z krajami pochodzenia.

1.2.5. *Integracja obywateli krajów trzecich*

21. Przyjęty w dniu 1 września 2005 r. komunikat „Wspólna agenda na rzecz integracji. **Ramy integracji obywateli państw trzecich w Unii Europejskiej**” ustanawia wspólne zasady, na których powinny się opierać spójne europejskie ramy prawne w dziedzinie integracji⁴. Ramy te, zatwierdzone przez Radę ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w grudniu 2005 r., będą stanowić podstawę przyszłych inicjatyw UE.

1.2.6. *Zwalczanie nielegalnej imigracji*

22. Mając na uwadze perspektywę partnerstwa z krajami trzecimi, fakt przyjęcia we wrześniu 2005 r. decyzji Komisji w sprawie formatu sprawozdania z działalności sieci oficerów łącznikowych ds. imigracji oraz na temat sytuacji w państwie przyjmującym w zakresie nielegalnej imigracji przyczyni się skutecznie do zarządzania sieciami współpracy w dziedzinie imigracji w określonych krajach trzecich.
23. Zaplanowane na 2005 r. **sprawozdanie roczne w sprawie wspólnej polityki w zakresie nielegalnej migracji** zostanie ostatecznie przedstawione latem 2006 r. jako załącznik do przyszłego komunikatu Komisji na temat planowanych w tej dziedzinie działań priorytetowych.
24. Ustanowienie bezpiecznej internetowej sieci informacji dla służb imigracyjnych państw członkowskich (**ICONET**) stanowi ważne narzędzie zarządzania. Aby wspomniana sieć stała się w pełni operacyjna, Komisja zorganizuje dwie sesje szkoleniowe dla pracowników punktów kontaktowych w państwach członkowskich, których celem będzie podnoszenie ich wiedzy na ten temat.
25. Zrealizowano wszystkie planowane działania związane z wdrożeniem skutecznej polityki wydalania i repatriacji imigrantów opartej na wspólnych normach, bliższej współpracy i wzajemnej pomocy technicznej. Komisja przedstawiła **wniosek legislacyjny dotyczący procedur powrotu**. Rozpoczęto **działania przygotowawcze w celu finansowego wsparcia** procesu zarządzania tymi procedurami.
26. Ponadto po wejściu w życie umów o **readmisji** z Makao, Hong Kongiem i Sri Lanką, w październiku 2005 r. zakończono negocjacje z Rosją, a w listopadzie 2005 r. (po stronie UE) – z Albanią. Trwają negocjacje z Ukrainą, Turcją, Marokiem i Pakistanem.

⁴ W szczególności: promowanie praw podstawowych, zakaz dyskryminowania i równość szans – zasady te mają solidne oparcie w przepisach prawnych UE.

1.2.7. *Zewnętrzny wymiar polityki w zakresie azylu i imigracji*

27. W 2005 r. w obszarze tym nastąpił niezwykły rozwój.
28. Mając na uwadze **współpracę z krajami trzecimi w zakresie zarządzania polityką imigracji i azylu**, Unia przyjęła praktyczne wnioski dotyczące zarządzania migracją wspólnie z krajami trzecimi oraz stosunków zewnętrznych. Na podstawie propozycji przedstawionych przez Komisję Rada Europejska, która zebrała się w grudniu 2005 r., przyjęła ambitny program wzmożonej współpracy między państwami członkowskimi a krajami afrykańskimi oraz basenu Morza Śródziemnego. Rada zwróciła się do Komisji o realizację tych priorytetowych zadań we współpracy z państwami członkowskimi i organizacjami międzynarodowymi, o czym Komisja będzie musiała poinformować Radę Europejską na szczycie pod koniec 2006 r.
29. Komisja zaproponowała ramy dla unijnych **regionalnych programów ochrony**, które spotkały się z pozytywnym przyjęciem ze strony państw członkowskich. Jednakże ze względu na terminy publikacji zaproszenia do składania wniosków związanych z programem AENEAS rozpoczęcie pierwszych programów pilotażowych w Tanzanii i w nowych państwach niepodległych trzeba było przełożyć na 2006 r.

1.2.8. *Zarządzanie granicami, biometryka, systemy informacji i polityka wizowa*

30. Również w tej dziedzinie poczyniono znaczące postępy.
31. Mając na uwadze perspektywę zniesienia kontroli osób na granicach wewnętrznych oraz w oczekiwaniu na ocenę procesu wdrażania dorobku niezwiązanego z systemem informacyjnym Schengen (SIS II) w nowych państwach członkowskich, przewidzianą na 2006 r., Komisja przedstawiła zgodnie z harmonogramem **wniosek w sprawie aktów prawnych dotyczących SIS II**.
32. Po ustanowieniu Agencji ds. Granic Zewnętrznych (FRONTEX) w dniu 1 maja 2005 r. nowych wniosków w zakresie zarządzania granicami zewnętrznymi należy się spodziewać dopiero po przeprowadzeniu oceny sposobu działania agencji w 2007 r. Komisja potwierdziła już jednak zamiar przedstawienia **wniosku mającego na celu utworzenie zespołów ekspertów krajowych**, które będą w stanie zapewnić szybko pomoc techniczną i operacyjną wszystkim państwom członkowskim, które o nią poproszą.
33. **Dorobek Schengen (SIS) jest od 22 grudnia 2004 r. częściowo stosowany przez Zjednoczone Królestwo**. Decyzja Rady dotycząca wdrożenia przez Zjednoczone Królestwo części SIS zostanie przyjęta po zakończeniu koniecznych dostosowań technicznych w tym kraju.
34. Znaczącym krokiem w stronę spójnego podejścia oraz przyjęcia ujednoczonych rozwiązań w UE w zakresie **identyfikatorów i danych biometrycznych** było przyjęcie w dniu 24 listopada 2005 r. komunikatu Komisji w sprawie interoperacyjności między SIS II, systemem informacji wizowej i systemem EURODAC. Ponadto w grudniu przyjęto praktyczne wnioski w sprawie wprowadzenia minimalnych norm stosowanych w krajowych dowodach osobistych. Natomiast biorąc pod uwagę wciąż trwające dyskusje na temat koniecznych

warunków wstępnych, wniosek zmieniający wspólne instrukcje konsularne w zakresie norm i procedur obowiązujących przy pobieraniu danych biometrycznych można było przedstawić dopiero w 2006 r.

1.2.9. *Polityka wizowa, w tym opracowanie systemu informacji wizowej*

35. Kilka priorytetowych środków związanych z programem haskim przyjęto z opóźnieniem w 2006 r. lub czeka jeszcze na przyjęcie.
36. Dotyczy to między innymi wniosku Komisji w sprawie koniecznych zmian mających na celu poprawę polityki wizowej oraz utworzenie wspólnych ośrodków składania wniosków wizowych oraz wniosku zmieniającego wspólne instrukcje konsularne w zakresie opłat wizowych.
37. Odnotowano pewne postępy w dziedzinie **tranzytu** dzięki przedstawionemu przez Komisję wnioskowi, oraz w zakresie **systemu lokalnego ruchu granicznego**, w sprawie którego osiągnięto porozumienie polityczne już po pierwszym czytaniu w lutym 2006 r.

1.3. **Wzmacnianie działań w zakresie bezpieczeństwa**

1.3.1. *Terroryzm: wymiana informacji między organami ścigania oraz organami sądowymi przy zachowaniu równowagi między bezpieczeństwem i ochroną życia prywatnego*

38. Fakt przyjęcia w dniu 21 lutego 2006 r. **dyrektywy w sprawie przechowywania danych generowanych lub przetwarzanych** w związku ze świadczeniem ogólnie dostępnych usług łączności elektronicznej, zmieniającej dyrektywę 2002/58/WE, zaledwie pięć miesięcy po przedstawieniu wniosku przez Komisję i w następstwie porozumienia między Parlamentem a Radą osiągniętego już po pierwszym czytaniu stanowi międzyinstytucjonalny sukces świadczący o woli politycznej Unii do osiągnięcia wyników.
39. W tym samym czasie zakończono większość zadań przewidzianych na 2005 r. odnoszących się do **wprowadzenia w życie zasady dostępności**. Komisja przedstawiła jednocześnie wniosek w sprawie ustanowienia zasady dostępności informacji w sprawach karnych oraz równoległy wniosek w sprawie stosownych gwarancji i prawa do skutecznych środków odwoławczych w zakresie przekazywania danych osobowych do celów współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, o którym była już mowa powyżej⁵. Przedstawienie *ogólnego* wniosku dotyczącego zasady dostępności doprowadziło do przedłożenia na 2006 r. przyjęcia wniosku dotyczącego *konkretnie* DNA. Osiągnięto porozumienie w sprawie szwedzkiej inicjatywy, zgłoszonej w grudniu 2005 r., dotyczącej uproszczenia wymiany informacji między organami ścigania państw członkowskich. Komisja przedstawiła wniosek otwierający organom ścigania dostęp do systemu informacji wizowej.
40. W zakresie wymiany **danych dotyczących pasażerów linii lotniczych**, w dniu 16 czerwca 2006 Komisja podjęła dwie inicjatywy mające na celu ustanowienie prawnie dopuszczalnych ram przekazywania danych dotyczących pasażerów linii lotniczych

⁵ Patrz pkt 8.

Stanom Zjednoczonym. Są to pierwsze europejskie środki mające na celu zmianę podstawy prawnej porozumienia zawartego ze Stanami Zjednoczonymi, unieważnionego przez Trybunał Sprawiedliwości w dniu 30 maja 2006 r.

41. Unia podjęła się **opracowania ogólnej koncepcji walki z terroryzmem**, zgodnie z przyjętym harmonogramem. W związku z tym Komisja przyjęła decyzję o sfinansowaniu projektu pilotażowego „walka z terroryzmem”, który przewiduje przede wszystkim ustanowienie centrum informacyjno-kryzysowego w Dyrekcji Generalnej ds. Sprawiedliwości, Wolności i Bezpieczeństwa. Komisja sporządziła wnioski mające na celu poprawę zabezpieczeń przechowywanych i przewożonych ładunków wybuchowych oraz zagwarantowanie identyfikowalności prekursorów chemicznych i przemysłowych. Ponadto w grudniu 2005 r. opracowano strategię w zakresie radykalizacji postaw i rekrutacji terrorystów.
42. Jednocześnie ponieważ żadne państwo członkowskie nie dokonało pełnej i prawidłowej transpozycji decyzji ramowej w sprawie terroryzmu w określonym terminie, niemożliwe było rozpoczęcie przeglądu i dostosowania jej tekstu wraz z planowanym drugim sprawozdaniem z wdrożenia przepisów tejże decyzji.

1.3.2. Zapobieganie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej

43. Komunikat Komisji w sprawie **opracowania strategii dotyczącej walki z przestępczością zorganizowaną** stanowi wzorcowy przykład środka przyjętego zgodnie z planem, jednak trzeba również stwierdzić, że wiele środków mających na celu poprawę wiedzy na temat przestępczości zorganizowanej i poważnej przestępczości oraz wzmocnienie działań obejmujących gromadzenie i analizę informacji musiało zostać przeniesionych na 2006 r.
44. Rada odroczyła także przyjęcie aktu prawnego w sprawie **walki ze zjawiskiem podrabiania**.
45. Natomiast zgodnie z harmonogramem przyjęto plan pozwalający opracować wspólne normy, praktyki i mechanizmy w zakresie zapobiegania **handlowi ludźmi**.

1.3.3. Współpraca policyjna i celna

46. Na forum Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych poczyniono starania na rzecz umożliwienia **Europolowi** umocnienia jego pozycji w walce przeciwko poważnej przestępczości (zorganizowanej). Biorąc również pod uwagę zmienioną decyzję tworzącą Europejskie Kolegium Policyjne (**CEPOL**), rozpoczęcie dyskusji w sprawie określenia roli komitetu bezpieczeństwa (**COSI**) oraz planowaną koordynację między różnymi agencjami (służbami) odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo wewnętrzne, wysiłki te świadczą o chęci nadania nowego tempa współpracy policyjnej w wymiarze operacyjnym.

1.3.4. Zarządzaniem kryzysowe w Unii Europejskiej

47. W dniu 17 listopada 2005 r. Komisja przedstawiła zieloną księgę w sprawie **ochrony infrastruktury krytycznej**. W 2006 r. zostanie przedstawiony wniosek legislacyjny dotyczący utworzenia systemu ostrzegania o zagrożeniach dotyczących

infrastruktury krytycznej (CIWIN), uwzględniający uwagi przedstawione w związku z zieloną księgą.

1.3.5. *Zapobieganie przestępczości ogólnej*

48. Po okresie wewnętrznych dyskusji na temat organizacji europejskiej sieci na rzecz zapobiegania przestępczości w 2005 r., w 2006 r. przedstawiono inicjatywę służącą wzmocnieniu sieci i jej usprawnieniu.

1.4. **Wzmacnianie działań w zakresie sprawiedliwości**

1.4.1. *Tworzenie klimatu zaufania i wzmacnianie wzajemnego zaufania*

49. W następstwie dyskusji prowadzonych jesienią 2005 r. z różnymi zainteresowanymi stronami Komisja przedstawi w 2006 r. **komunikat w sprawie szkolenia w dziedzinie sądownictwa w UE**. Program wymiany pracowników sądowych będzie realizowany w ramach działań przygotowawczych w 2006 r., po czym zostanie włączony do części programu ramowego „Sprawiedliwość i prawa podstawowe” poświęconej „Wymiarowi sprawiedliwości w sprawach karnych”.

1.4.2. *Współpraca sądowa w sprawach karnych*

50. Harmonogram na 2005 r. w zakresie środków związanych z **wdrożeniem zasady wzajemnego uznawania** został zrealizowany. Przyjęto także komunikat w sprawie wzajemnego uznawania, który odnawia ogólne ramy prawne w tej dziedzinie, wnioski legislacyjne w sprawie uwzględnienia wyroków skazujących wydanych według nowych zasad postępowania karnego oraz organizacji i treści informacji na temat wyciągów z rejestrów karnych wymienianych między państwami członkowskimi oraz sprawozdania z wdrożenia decyzji ramowej w sprawie europejskiego nakazu aresztowania.
51. Odnotowano jednak **poważne opóźnienia** w procesie przyjmowania dwóch istotnych środków: dopiero w czerwcu 2006 r. osiągnięto porozumienie polityczne w kwestii decyzji ramowej w sprawie **europejskiego nakazu dowodowego**, ponadto trwają wciąż dyskusje nad decyzją w sprawie **niektórych praw proceduralnych**. Żadna z tych decyzji nie została przyjęta w 2005 r., czyli w terminie określonym w programie haskim.
52. W dziedzinie **harmonizacji** w grudniu 2005 r. przyjęto zieloną księgę w sprawie kolizji jurysdykcji oraz zasady *ne bis in idem*, co pozwala na rozpoczęcie debaty w celu oceny konieczności podjęcia działań na szczeblu unijnym, natomiast przełożyć trzeba było przyjęcie zielonej księgi w sprawie domniemania niewinności. Podobnie, wskutek braku wystarczających informacji od państw członkowskich przełożyć trzeba było drugie sprawozdanie z wdrożenia decyzji ramowej w sprawie pozycji ofiar w postępowaniu karnym.

1.4.3. *Współpraca sądowa w sprawach cywilnych*

53. Osiągnięcia w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach cywilnych były szczególnie znaczące w 2005 r., ponieważ zrealizowano wszystkie planowane zadania. W szczególności należy wymienić obszar **wzajemnego uznawania**, którego w najbliższych latach będą dotyczyć zmiany, przede wszystkim w zakresie prawa

rodzinnego wskutek przyjęcia zielonych ksiąg w sprawie prawa spadkowego oraz kolizji praw i właściwości sądu w sprawach rozwodowych, oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie obowiązków alimentacyjnych (Komisja chciałaby, aby wniosek ten został przyjęty w procedurze współdecyzji).

2. KONTROLA PROCESU TRANSPOZYCJI NA SZCZEBLU KRAJOWYM

2.1. Elementy metodologii

54. Kontrola dotyczy przede wszystkim aktów prawnych, które wymagają od państw członkowskich przeprowadzenia transpozycji, czyli dyrektyw i decyzji ramowych. Biorąc pod uwagę przeciętny termin transpozycji, na razie niemożliwe jest przeprowadzenie kontroli w odniesieniu do aktów przewidzianych w haskim planie działania, ponieważ w momencie przyjmowania niniejszego komunikatu nie upłynął jeszcze żaden z terminów wyznaczonych dla wspomnianych dokumentów⁶. W kontekście sprawozdania za rok 2005 istotne jednak wydaje się przeprowadzenie ogólnej analizy i oceny procesu wdrażania przez państwa członkowskie przyjętych dotychczas aktów prawnych w dziedzinie sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa w terminie wyznaczonym dla potrzeb niniejszego komunikatu, czyli do 31 marca 2006 r.
55. Tabela w załączniku 2 zawiera wykaz dokumentów, dla których termin transpozycji upłynął w momencie przyjmowania niniejszego komunikatu. Oprócz dyrektyw i decyzji ramowych uwzględniono w niej także akty prawne, które kontrolowano na szczeblu krajowym i których termin stosowania/wdrożenia również upłynął w momencie przyjmowania niniejszego komunikatu. Dotyczy to kilku rozporządzeń lub planów działania przyjętych na mocy Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), lub kilku decyzji opartych na tytule VI Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Tabela (2) uwzględnia również art. 22 TWE, którego stosowanie było przedmiotem kolejnych szczegółowych sprawozdań.
56. Poszukując spójnej metodologii w celu przeprowadzenia oceny realizacji polityki w zakresie sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa na szczeblu krajowym, należy pamiętać, że dostępne dane będą się różnić w zależności od tego, czy teksty aktów przyjęto na podstawie TWE, czy tytułu VI TUE.
57. Wspólny dla wszystkich państw członkowskich jest obowiązek transpozycji do prawa krajowego środków przewidzianych w dyrektywach lub decyzjach ramowych oraz **systematycznego zgłaszania** Komisji i/lub, odpowiednio, Sekretariatowi Generalnemu Rady **środków transpozycji**. Przestrzeganie tego obowiązku uważa się zatem za jeden z zasadniczych kryteriów oceny procesu wdrażania przepisów na szczeblu krajowym. Niemożliwe okazało się jednak sprawdzenie, czy wywiązano się z obowiązku transpozycji w terminie określonym w odpowiednich aktach prawnych, ponieważ w przypadku decyzji ramowych terminy są dotrzymywane wyjątkowo i jedynie przez nieliczne państwa. Kryterium to wciąż może być zastosowane w przyszłości w przypadku oceny procesu wdrażania na szczeblu krajowym środków

⁶ Kontrola procesu transpozycji środków przewidzianych w programie haskim do prawa krajowego będzie możliwa dopiero po opracowaniu sprawozdań z realizacji programu haskiego w latach 2007-2008.

przewidzianych w programie haskim/haskim planie działania, jednak na obecnym etapie za przydatniejsze uznano przeprowadzenie kontroli w zakresie wywiązania się z obowiązku zgłaszania Komisji środków transpozycji do dnia 31 marca 2006 r., czyli w terminie przyjętym dla potrzeb niniejszego komunikatu.

58. Drugim wspólnym elementem dla wszystkich państw członkowskich, oprócz formalnego wymogu transpozycji i zgłaszania, jest obowiązek **prawidłowej transpozycji i prawidłowego stosowania prawodawstwa unijnego lub wspólnotowego**.
59. Merytoryczną ocenę jakościową procesu wdrożenia przepisów na szczeblu krajowym może przeprowadzić Komisja przy okazji odpowiedzi na listy obywateli bądź pytania lub petycje Parlamentu Europejskiego. Biorąc pod uwagę ich charakter i różnorodność, niemożliwe jest sporządzenie wyczerpującej listy tego rodzaju elementów, w związku z czym nie zostały one wymienione w załączonej tabeli jako źródło informacji. Elementy te są jednak często wykorzystywane w ogólnych analizach w sprawozdaniach z wdrożenia poszczególnych aktów prawnych.
60. Komisja zawsze przewiduje co najmniej jedno sprawozdanie dotyczące każdej decyzji ramowej na podstawie tytułu VI TUE. Najczęściej służy ono Radzie jako podstawa sprawozdania końcowego, które bardzo rzadko staje się przedmiotem debaty. W przypadku decyzji ramowych określających różne terminy wdrożenia przepisów przygotowuje się kilka kolejnych sprawozdań (np. decyzja ramowa w sprawie ofiar przestępstw). Coraz częściej Komisja przedstawia nowe, zaktualizowane sprawozdania (np. decyzja ramowa w sprawie „europejskiego nakazu aresztowania” lub w sprawie terroryzmu), w szczególności wówczas, gdy pierwsze sprawozdania sporządzono jeszcze przed rozszerzeniem UE (np. decyzja ramowa w sprawie prania pieniędzy z 2001 r.). Czasami Komisja decyduje także o przedstawieniu sprawozdania w odniesieniu do aktów prawnych, w przypadku których nie ma takiego wymogu (np. decyzja w sprawie Eurojustu lub akty prawne dotyczące ochrony interesów finansowych). Nie podjęto takiej inicjatywy w odniesieniu do pierwszych wspólnych działań, jak na przykład wspólne działanie dotyczące udziału w organizacji przestępczej. Z drugiej strony wspólne stanowisko, podobnie jak decyzja ramowa, również przewiduje przygotowanie sprawozdania z wdrożenia przepisów na szczeblu krajowym⁷.
61. W przypadku aktów prawnych opartych na TWE sytuacja wygląda nieco inaczej. Większość z nich zakłada sprawozdanie z kontroli procesu wdrożenia przepisów na szczeblu krajowym, jednak znaczące jest to, że wymóg ten nie dotyczy nielegalnej imigracji. Spośród czterech przyjętych dyrektyw we wspomnianej dziedzinie, których termin transpozycji oraz obowiązkowego zgłoszenia krajowych środków transpozycji upłynął w dniu 31 marca 2006 r., żadna nie przewiduje przyjęcia takiego sprawozdania. Również w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach cywilnych dyrektywa 2003/8/WE w sprawie pomocy prawnej nie przewiduje sprawozdania z wdrożenia przepisów.

⁷ Niektóre teksty wyjątkowo są poddawane wzajemnej weryfikacji na szczeblu krajowym zgodnie ze wspólnym działaniem z 1997 r. Tego typu działanie powinno być również przeprowadzone w 2006 r. w odniesieniu do decyzji ramowej w sprawie „europejskiego nakazu aresztowania”. Weryfikacji tych nie uwzględniono w niniejszym komunikacie, ponieważ zostały sporządzone dawno temu lub mają zbyt ogólny charakter.

62. Brak sprawozdania ma różne skutki w zależności od tego, czy dany akt prawny przyjęto na podstawie TWE, czy TUE. Sprawozdania z wdrożenia przepisów stanowią jedyne ogólnodostępne świadectwo jakości transpozycji aktów prawnych dotyczących współpracy policyjnej lub sądowej w sprawach cywilnych, przeprowadzonej na szczeblu krajowym. W przypadku instrumentów, które nie zakładają obowiązku zgłaszania środków transpozycji, nie istnieje absolutnie żadne świadectwo skuteczności przyjętego środka. Wymienić tu należy wspólne działanie dotyczące udziału w organizacji przestępczej. Jest to swoją drogą jedna z przyczyn przedstawienia wniosku o przekształcenie prawne instrumentu.
63. Z drugiej strony, w przypadku aktów wspólnotowych, postępowanie w sprawie naruszenia przepisów stanowi konkretny środek odstraszający dla państw członkowskich, które nie dopełniły swoich obowiązków, gdyż narażają się na złą reklamę, a w niektórych przypadkach na okresowe kary pieniężne, co wynika z kontroli jakości transpozycji w tabeli w załączniku 2.

2.2. Kontrola działań w poszczególnych obszarach polityki⁸

2.2.1. Ogólne wytyczne

64. W dziedzinie praw podstawowych na obecnym etapie można mówić jedynie o dyrektywie 95/46/WE w sprawie **ochrony danych osobowych**. Dyrektywa zrealizowała cel, jakim było zapewnienie wysokiego poziomu ochrony prawa obywateli do prywatności oraz zniesienie przeszkód utrudniających swobodny przepływ danych osobowych w Unii. Wszystkie państwa członkowskie wywiązały się z obowiązku transpozycji, a sam proces został oceniony w pierwszym sprawozdaniu z wdrożenia jako **ogólnie zadowolający**, choć wykryto kilka przypadków złego zastosowania przepisów.
65. Ponadto ocena planu działania na lata 2000-2004, przeprowadzona przez Komisję w 2004 r. na podstawie danych dostarczonych przez Centrum Monitoringu Narkotyków i Narkomanii oraz Europol, wskazuje na **nieznaczne osiągnięcia** w dziedzinie stosowania europejskiej strategii i europejskiego planu działania w zakresie **narkotyków** na szczeblu krajowym.

2.2.2. Obywatelstwo Unii

66. Doświadczenia wynikające ze sprawozdań Komisji oraz postępowań w sprawie naruszenia przepisów pozwalają na ogólnie **pozytywną** ocenę stosowania przepisów części II TWE. Ogólnie wszystkie państwa członkowskie wywiązały się z obowiązku zgłaszania krajowych środków transpozycji prawa wtórnego w terminie do 31 marca 2006 r. Stan wdrożenia dyrektyw w sprawie prawa pobytu dla emerytów, osób nieaktywnych zawodowo i studentów jest ogólnie zadowolający. Podobnie jest w przypadku aktualnych dyrektyw dotyczących prawa swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium dowolnego państwa członkowskiego, choć zauważono kilka przypadków nieprawidłowego stosowania przepisów.

⁸ Mając na uwadze spójne nazewnictwo, zachowano terminologię stosowaną w haskim planie działania.

67. Dyrektywy w sprawie prawa głosowania w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego zostały wdrożone w stopniu zadowalającym, choć obywatele nie skorzystali w pełni z przysługujących im praw.

2.2.3. *Azyl, imigracja, granice*

68. Poza bardzo zadowalającymi sprawozdaniami Komisji z działania EURODAC, trwają prace nad oceną **pierwszego etapu procedury w zakresie azylu**. Jak wynika z tabeli w załączniku 2, brak niektórych zgłoszeń środków transpozycji pozwala już teraz stwierdzić, że stan wdrożenia przepisów nie jest jeszcze optymalny.

69. Mając na uwadze niewielkie jeszcze doświadczenia w zakresie europejskiej polityki w dziedzinie **legalnej imigracji**, niemożliwe jest dokonanie wszechstronnej oceny na podstawie istniejących sprawozdań. O **niepełnym** stosowaniu przepisów świadczy znacząca liczba państw członkowskich, które nie zgłosiły środków transponujących dyrektywy w sprawie łączenia rodzin oraz statusu obywateli krajów trzecich, którym przyznano pozwolenie na pobyt długoterminowy, i w odniesieniu do których prowadzone jest postępowanie w sprawie naruszenia przepisów.

70. W zakresie nielegalnej imigracji, pomimo braku sprawozdania z wdrożenia, inne dostępne wskaźniki świadczą o **stosunkowo zadowalającym** stanie transpozycji ostatnio przyjętych aktów prawnych, z wyjątkiem jednego państwa członkowskiego.

2.2.4. *Bezpieczeństwo*

71. Oprócz decyzji ramowych trudno jest także ocenić stan wdrożenia aktów prawnych dotyczących walki z przestępczością zorganizowaną oraz współpracy policyjnej i celnej, a w szczególności konwencji i ich protokołów przyjętych na podstawie tytułu VI TUE, przede wszystkim ze względu na ich charakter, który nie przewiduje ani formalnego obowiązku zgłaszania przez państwa członkowskie, ani sprawozdania z wdrożenia na szczeblu krajowym. Pierwszoplanowym celem jest ich jak najszybsza ratyfikacja.

2.2.5. *Sprawiedliwość*

2.2.5.1. Sądownictwo karne

72. Wzorcowy akt prawny w zakresie wzajemnego uznawania orzeczeń, **europejski nakaz aresztowania**, jest dziś **operacyjny** w całej Unii (pomimo początkowego opóźnienia połowy państw członkowskich w transpozycji), jednak z zastrzeżeniem podjęcia przez pewne państwa członkowskie dodatkowych starań w celu pełnego spełnienia warunków tego dokumentu oraz pomimo pewnych trudności konstytucyjnych, jakie wystąpiły w kilku państwach członkowskich.

73. Mimo że kolejne sprawozdania z wdrożenia przedstawiane przez Komisję wskazują na postępy, szczególnie **rozczarowująca** jest ogólna ocena procesu wdrożenia aktów prawnych dotyczących **harmonizacji**, z których wiele ma istotne znaczenie w walce z terroryzmem. Ich transpozycja jest często niekompletna i w przypadku niektórych państw członkowskich dokonywana z dużym opóźnieniem.

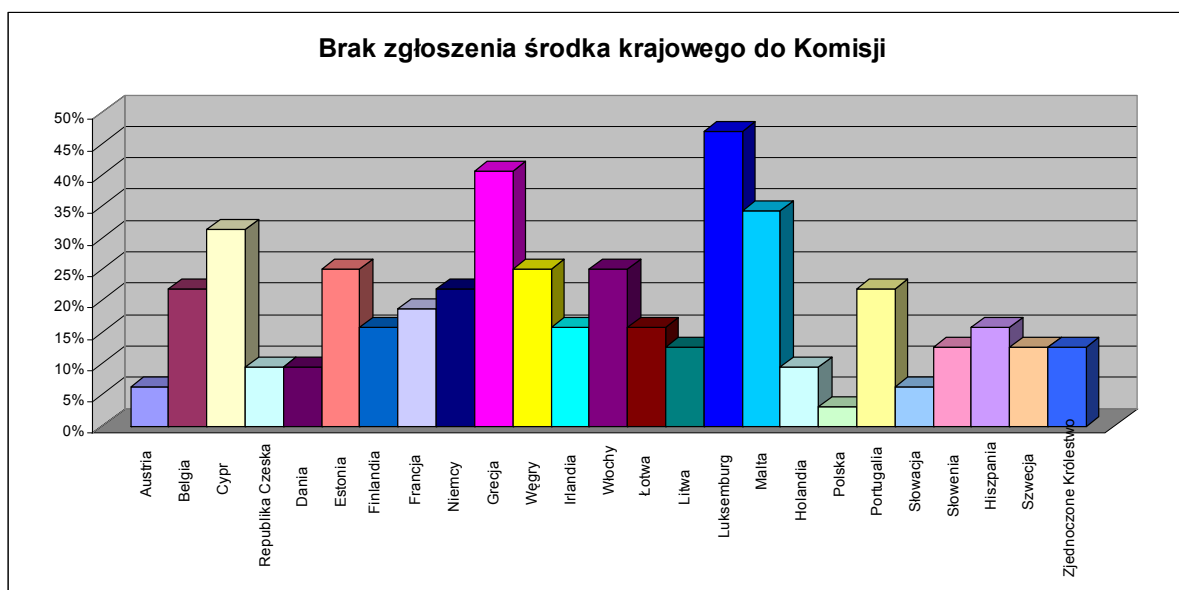
74. Biorąc pod uwagę traktaty w ich obecnej formie, żadne z tych niedociągnięć nie może stanowić podstawy wszczęcia postępowania w sprawie naruszenia przepisów.

2.2.5.2. Sądownictwo cywilne

75. Ocena w odniesieniu do dwóch aktów prawnych w tej dziedzinie⁹ jest na obecnym etapie trudna, ponieważ w momencie przyjmowania niniejszego komunikatu nie upłynął jeszcze ostateczny termin transpozycji jednego z nich – 31 marca – i dopiero co upłynął termin transpozycji drugiego. Z jedyne go dostępnego obecnie sprawozdania ze stosowania rozporządzenia w sprawie doręczania w państwach członkowskich sądowych i pozasądowych dokumentów w sprawach cywilnych i handlowych wynika jednak, że konieczne są pewne ulepszenia. Właśnie dlatego w dniu 15 lipca 2005 r. Komisja przyjęła wniosek mający na celu zmianę tego rozporządzenia; pracują nad nim obecnie Rada i Parlament.

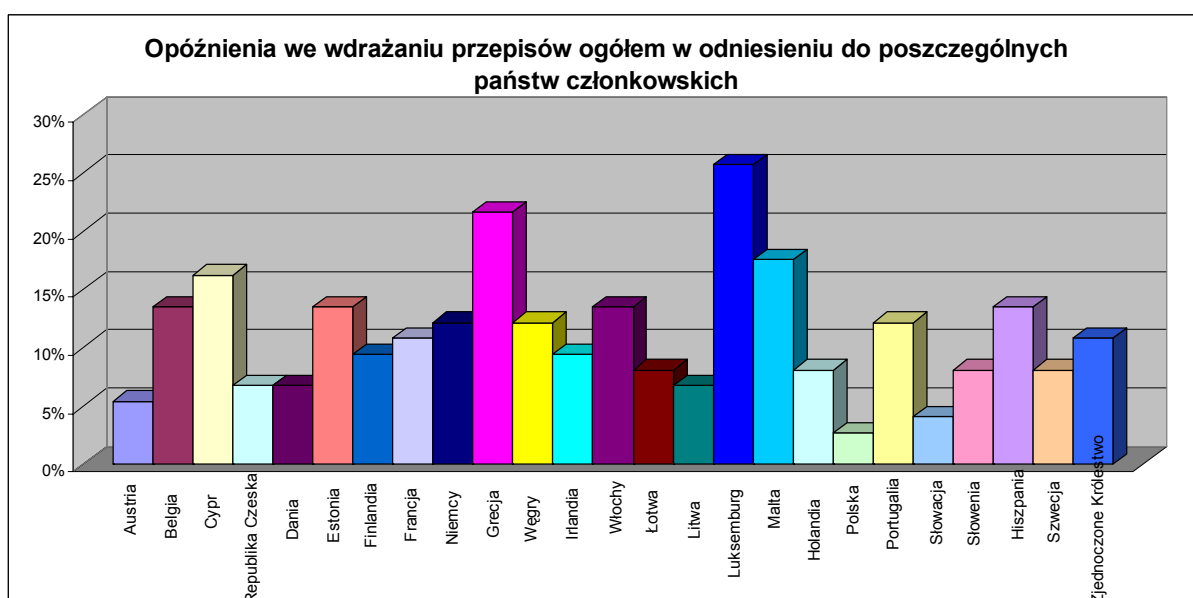
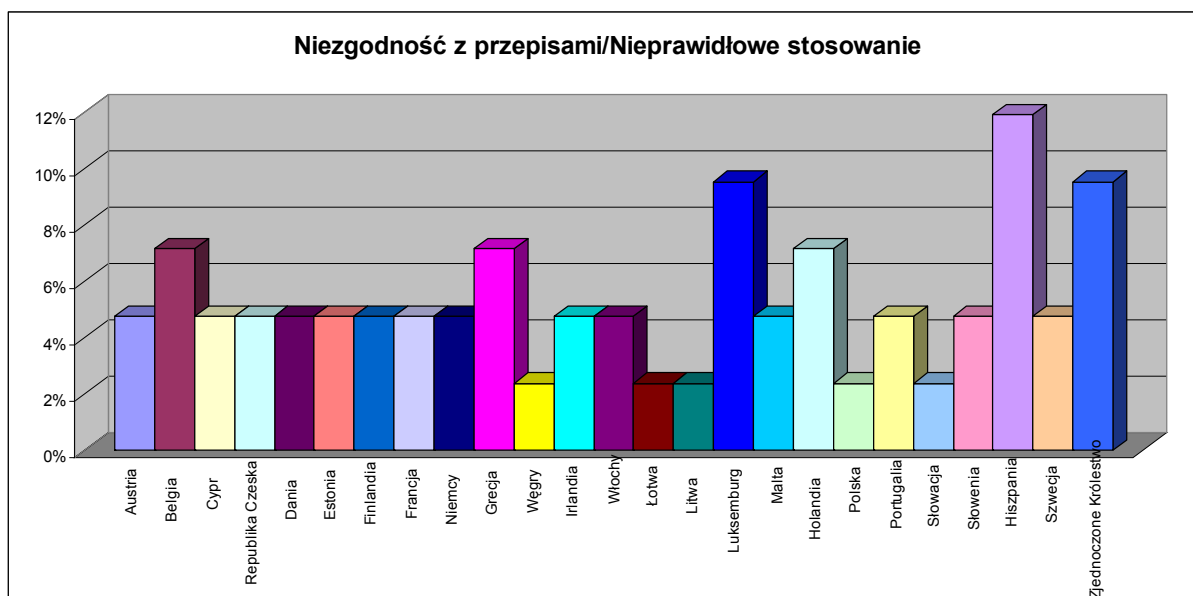
2.3. Kontrola działań w poszczególnych państwach członkowskich

76. Poniższe dane zbiorcze obejmujące wszystkie akty prawne wynikają z dwóch wskaźników¹⁰ zawartych w tabeli w załączniku 2. Pierwsze dwie tabele poniżej przedstawiają opóźnienia w zakresie zgłaszania przez państwa członkowskie środków transpozycji (pierwsza tabela) oraz dane dotyczące nieprawidłowej transpozycji lub nieprawidłowego stosowania przepisów (druga tabela). Trzecia tabela stanowi zestawienie tych dwóch wskaźników w odniesieniu do poszczególnych państw członkowskich.



⁹ Dyrektywa 2003/8 dotycząca pomocy prawnej i dyrektywa 2004/80 odnosząca się do kompensaty dla ofiar przestępstw.

¹⁰ Są to wskaźniki opisane w ust. 57-63 niniejszego komunikatu.



3. WNIOSKI

77. Na zakończenie niniejszego sprawozdania z realizacji programu haskiego należy wspomnieć o uderzającej różnicy między ogólnie pozytywną oceną z realizacji harmonogramu przyjmowania aktów prawnych na 2005 r. a o wiele mniej pozytywną oceną procesu wdrażania przyjętych aktów na szczeblu krajowym.
78. Z kontroli procesu przyjmowania środków przewidzianych na 2005 r. w zakresie programu haskiego wynika, że **mechanizm międzyinstytucjonalny** działa w sposób zadowalający w zakresie sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa związanych z **TWE**. Świadczą o tym postępy w dziedzinie *współpracy sądowej w sprawach cywilnych oraz obywatelstwa*. Niemniej jednak nawet w tej dziedzinie ustanowienie wymogu jednomyślności spowolniło proces przyjmowania aktów prawnych, co bez wątpienia przyczyniło się do wystąpienia opóźnień w realizacji priorytetowych działań politycznych określonych w programie haskim. Stało się tak w przypadku

pierwszego etapu europejskiego systemu **azyłowego**. Szczególnie owocny okazał się za to dialog międzyinstytucjonalny prowadzony w ramach procedury współdecyzji, który pozwolił na osiągnięcie w ciągu kilku miesięcy porozumienia w sprawie ważnych aktów prawnych, takich jak dyrektywa w sprawie *przechowywania danych*, **kodeks graniczny** czy rozporządzenie w sprawie **lokalnego ruchu granicznego**.

79. Istnieją natomiast różne przyczyny **opóźnień** w dziedzinach związanych z **tytułem VI TUE**. Wymagana w dziedzinie *współpracy policyjnej oraz sądowej w sprawach karnych* jednomyślność spowolniła proces przyjmowania zasadniczych środków, takich jak nakaz dowodowy oraz decyzja ramowa w sprawie zabezpieczeń proceduralnych. Innymi czynnikami, które pomimo wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-176/03 z dnia 13 września 2005 r. opóźniały w tym roku proces przyjmowania aktów, były niepewność i wątpliwości Rady związane z wyborem podstawy prawnej.
80. Pierwsza ocena realizacji na szczeblu krajowym polityki sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa jest w dużym stopniu **zawężona i z pewnością na obecnym etapie niewystarczająca**, choć uwaga ta nie zwalnia państw członkowskich z odpowiedzialności za wykryte niedociągnięcia.
81. Mając na uwadze stosunkowo nieduże doświadczenie w zakresie niektórych obszarów polityki sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa, ocena jej realizacji na szczeblu krajowym jest często wciąż jeszcze przedwczesna. Dotyczy to azylu, legalnej imigracji, wzajemnego uznawania orzeczeń w sprawach karnych oraz sądownictwa cywilnego, ale także działań w zakresie narkotyków, w przypadku których istnieje szczególna procedura kontroli wraz z Europejskim Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii.
82. Najbardziej uderzające, **zarówno jakościowe, jak i ilościowe braki** na poziomie ogólnym transpozycji dotyczą **aktów prawnych przyjętych na podstawie tytułu VI TUE**. Na przykład wydaje się, że determinacja Unii w zakresie prowadzenia walki z terroryzmem, o czym świadczy zawarta w pierwszej części ocena realizacji działań w tym obszarze polityki, nie jest w równym stopniu odzwierciedlona na szczeblu krajowym.
83. Z niniejszego komunikatu wynika zatem, że obecnie istniejące ramy prawne wymagają ulepszeń, w szczególności w zakresie procedur decyzyjnych w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. To właśnie temu celowi, przy obecnym kształcie traktatów, ma służyć komunikat „Realizacja programu haskiego: przyszłe działania”, przyjęty wraz z niniejszym komunikatem.