

PL

PL

PL



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 2.7.2008
KOM(2008) 373 wersja ostateczna

KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Sprawozdanie z realizacji programu haskiego za rok 2007

{SEC(2008) 2048}

{SEC(2008) 2049}

(przedstawiony przez Komisję)

KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Sprawozdanie z realizacji programu haskiego za rok 2007

1. Niniejszy komunikat stanowi odpowiedź na życzenie Rady Europejskiej, aby Komisja przedstawiała co roku sprawozdanie z realizacji programu haskiego i planu działania służącego jego realizacji¹. Przy jego sporządzaniu zastosowano taką samą metodologię, jak w przypadku pierwszego rocznego sprawozdania (za 2005 rok)².
2. Celem niniejszego sprawozdania jest **kontrola procesu przyjmowania na szczeblu instytucjonalnym środków** zaplanowanych w programie haskim (część I i załącznik 1) oraz ich wdrażania na **szczeblu krajowym** (część II i załącznik 2). Dotyczy to również planu działania w zakresie narkotyków, strategii dotyczącej zewnętrznych aspektów polityki w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz planu działania w zakresie zwalczania terroryzmu, które to środki uzupełniają plan działania służący realizacji programu haskiego zgodnie z ustalonym harmonogramem.
3. W związku z tym analizuje się wszystkie działania proponowane na rok 2007 oraz działania nadal niezrealizowane od 2005 r. W stosownych przypadkach w komunikacie omówiono także działania dodatkowe, które, choć nieprzewidziane w planie działania, stanowiły jednak uzupełnienie prac w danych obszarach politycznych programu haskiego.

1. **KONTROLA PROCESU PRZYJMOWANIA ŚRODKÓW PRZEWIDZIANYCH W PROGRAMIE HASKIM NA 2007 R.**
4. **Obraz sytuacji wylaniający się z ogólnej oceny jest raczej niezadowolający**³. Wiele działań przewidzianych w planie działania (zob. w szczególności środki, o których mowa w pkt 1.3.3 i 1.4.2) trzeba było porzucić lub opóźnić ze względu na zaszłe wydarzenia lub na nadanie priorytetowego znaczenia innym obszarom. Ponadto zaistniała potrzeba ponownego rozważenia harmonogramu niektórych działań z uwagi na możliwe zmiany ram instytucjonalnych.
5. Sprawozdanie za 2007 r. wykazuje **niższy odsetek pomyślnie przeprowadzonych działań (38 %)** w stosunku do 2006 r. (53 %) oraz znaczny wzrost odsetka działań, których realizację trzeba było opóźnić: 41 % w porównaniu z 27 % w 2006 r.
6. W **tabeli 1** przedstawiono sytuację w zakresie środków instytucjonalnych przewidzianych w planie działania służącym realizacji programu haskiego na 2007 r.

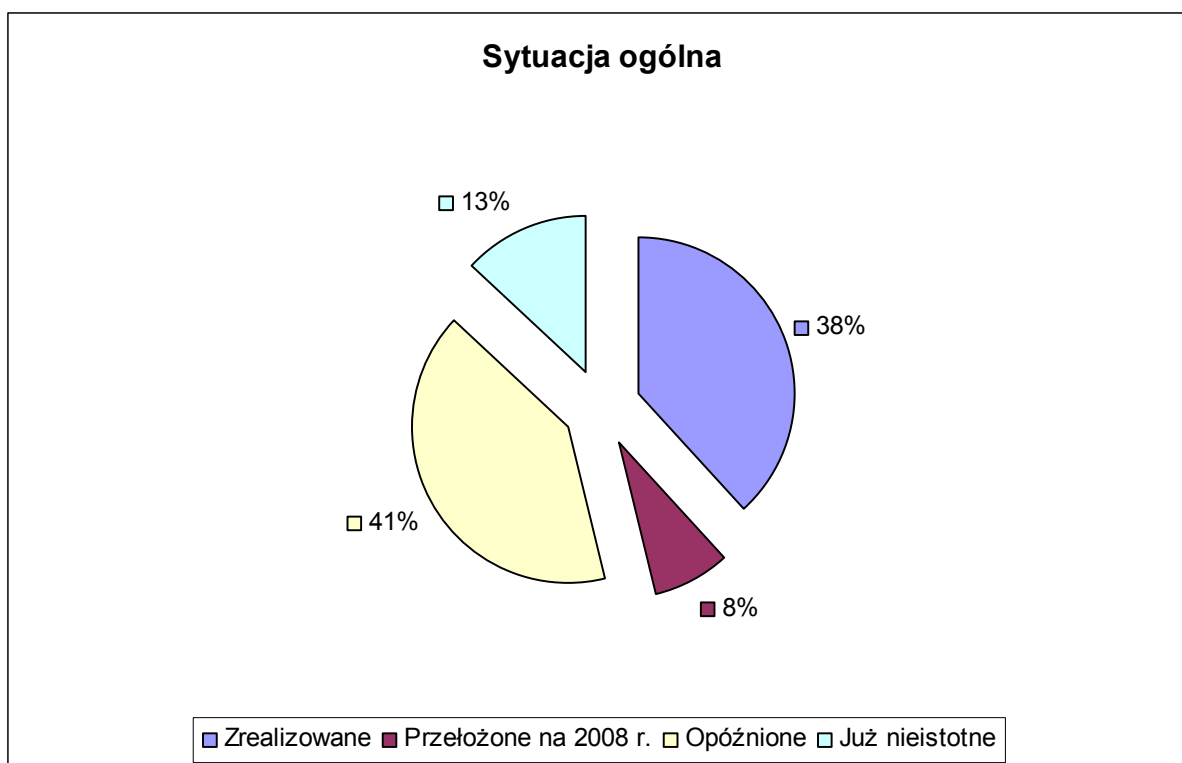
¹ Program haski: wzmocnienie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej (Dz.U. C 53 z 3.3.2005, s. 1) oraz plan działania Rady i Komisji służący realizacji programu haskiego mającego na celu wzmocnienie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej (Dz.U. C 198 z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

² COM (2006) 333 wersja ostateczna.

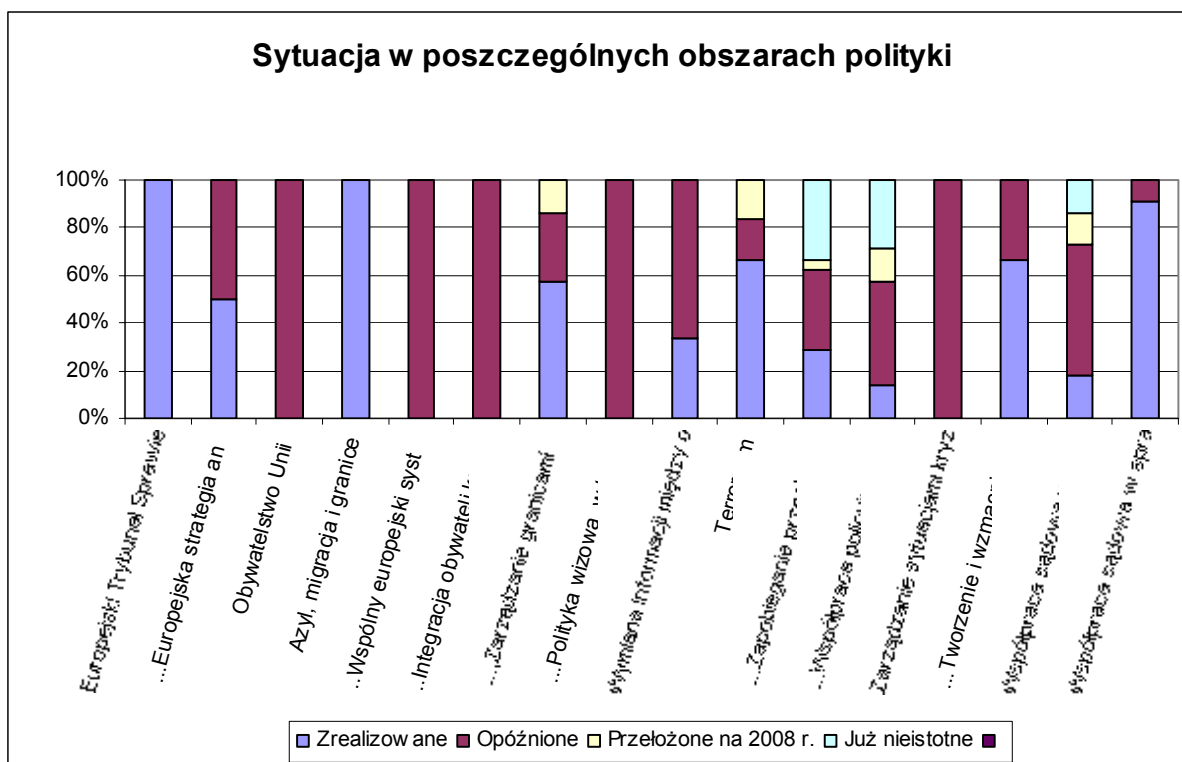
³ The assessment of the level of achievement refers both to presentation of Commission proposals and initiatives and their adoption by the Council and the European Parliament.

(lub działań niewykonanych w latach poprzednich) lub działań obecnie realizowanych⁴.

7. **Zadowalający poziom wykonania** działań odnotowano szczególnie w następujących obszarach: polityka migracyjna i polityka w dziedzinie granic, terroryzm, tworzenie i wzmocnienie klimatu wzajemnego zaufania oraz współpraca sądowa w sprawach cywilnych.
8. **Niedostateczne osiągnięcia** odnotowano przede wszystkim w następujących obszarach: polityka wizowa, wymiana informacji między organami ścigania i organami sądowymi, zapobieganie przestępczości zorganizowanej i jej zwalczanie, zarządzanie sytuacjami kryzysowymi wewnątrz Unii Europejskiej, współpraca policyjna i celna oraz współpraca sądowa w sprawach karnych.



⁴ Tak jak w poprzednich sprawozdaniach, działań w toku nie uwzględniono na wykresach. Jednakże szczegóły ich dotyczące można znaleźć zarówno w załącznikach, jak i w tekście głównej części komunikatu.



1.1. Informacje ogólne

1.1.1. Europejski Trybunał Sprawiedliwości

9. W dniu 1 marca 2008 r. Europejski Trybunał Sprawiedliwości przyjął nową procedurę umożliwiającą **szybsze rozpatrywanie** bardzo pilnych pytań skierowanych w trybie prejudycjalnym. Świadomość, że potrzebna jest taka innowacja, pojawiła się podczas dyskusji nad programem haskim; jej wprowadzenie ograniczy czas potrzebny na rozpatrywanie spraw, w których pojawiają się wątpliwości dotyczące wykładni przepisów tytułu IV części trzeciej Traktatu WE i tytułu IV Traktatu UE.

1.1.2. Europejska strategia antynarkotykowa

10. **Działania** na rok 2007 wyszczególnione w planie działania UE w zakresie narkotyków na lata 2005–2008 **zrealizowano częściowo**.

11. Dnia 10 grudnia przyjęto komunikat w sprawie przeglądu postępów w realizacji planu działania UE w zakresie narkotyków (2005–2008) z roku 2007. Ostateczna ocena i wniosek dotyczący nowego planu działania zostaną przedstawione w 2008 r.

12. Opóźniła się nieco publikacja przewidzianego na 2007 r. sprawozdania na temat wprowadzenia w życie i funkcjonowania decyzji ramowej w sprawie handlu narkotykami. Komisja przedstawi je do maja 2009 r., ponieważ w trosce o przeprowadzenie właściwej oceny postanowiono trzymać się harmonogramu określonego w art. 9 ust. 2 decyzji ramowej.

1.2. Wzmacnianie wolności

1.2.1. Obywatelstwo Unii

13. W tym obszarze poczyniono **pewne postępy**. Po zielonej księdze z 2006 r. Komisja przedstawiła w dniu 5 grudnia 2007 r. komunikat w sprawie efektywnej ochrony konsularnej w krajach trzecich⁵. Jednakże nie można było przedstawić planowanej na 2007 r. inicjatywy obywateli europejskich, ponieważ obowiązujące traktaty nie przewidują podstawy prawnej do ustanowienia przepisów i warunków niezbędnych do takiej inicjatywy.

1.2.2. Azyl, migracja i granice – wspólna analiza wszystkich aspektów zjawisk migracyjnych

14. Postępy w tej dziedzinie są **zadowalające**. W dniu 10 sierpnia 2007 r. Komisja przedstawiła wniosek w sprawie ustanowienia Europejskiej Sieci Migracji, po czym dnia 6 grudnia 2007 r. Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych ustaliła ogólne podejście w sprawie projektu decyzji ustanawiającej sieć. Decyzja powinna zostać formalnie przyjęta przez Radę w pierwszej połowie 2008 r.

1.2.3. Wspólny europejski system azylowy

15. Odnotowano pewne postępy w rozwoju wspólnego europejskiego systemu azylowego, ale ogólne **rezultaty** w tej dziedzinie są raczej **nierówne**.
16. W 2007 r. dokonano oceny transpozycji i wprowadzenia w życie instrumentów prawnych (w tym tych dotyczących migracji) pierwszego etapu rozwoju systemu. W szczególności należy wymienić opublikowane w 2007 r. sprawozdanie z oceny systemu dublińskiego oraz dyrektywę o warunkach przyjmowania. Ostateczne rezultaty zostaną ocenione i udostępnione w 2008 r. w ramach planu polityki (zob. pkt 17 poniżej).
17. W 2007 r. opublikowano zieloną księgę w sprawie drugiego etapu tworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego, a na podstawie wyników szeroko zakrojonych konsultacji opracowuje się obecnie plan polityki azylowej, który zostanie przedstawiony w 2008 r. Ponadto zgłoszono zmianę do dyrektywy o rezydentach długoterminowych,⁶ rozszerzającą jej zakres stosowania na osoby objęte ochroną międzynarodową.
18. Opóźniły się analizy dotyczące wspólnego rozpatrywania wniosków azylowych, początkowo planowane na 2006 r.

1.2.4. Legalna migracja

19. Oprócz oceny i kontroli transpozycji i wprowadzania w życie dyrektyw pierwszego etapu w sprawie legalnej migracji (zob. pkt 16 powyżej), **w 2007 r. podjęto kilka inicjatyw** nieuwzględnionych w planie działania, wśród których wymienić należy w

⁵ Działania Unii Europejskiej na rzecz efektywnej ochrony konsularnej w krajach trzecich. Plan działań na lata 2007–2009, COM (2007) 767 wersja ostateczna.

⁶ COM (2007) 298 wersja ostateczna.

szczegółności komunikat w sprawie migracji wahadłowej i partnerstw na rzecz mobilności między Unią Europejską a krajami trzecimi⁷ oraz dwa ważne wnioski legislacyjne zgłoszone w dniu 23 października⁸. Nawiązano już nieformalne kontakty z Mołdawią i Republiką Zielonego Przylądka z myślą o możliwości zawarcia partnerstwa na rzecz mobilności z każdym z tych krajów.

1.2.5. *Integracja obywateli krajów trzecich*

20. We wrześniu 2007 r. Komisja przyjęła **trzecie roczne sprawozdanie na temat migracji i integracji**. Opóźniło się powstanie **strony internetowej dotyczącej integracji**, początkowo zaplanowane na 2006 r. Strona zostanie utworzona w ostatnim kwartale 2008 r.

1.2.6. *Walka z nielegalną imigracją*

21. W tej dziedzinie czyni się **stałe** postępy w **zgodzie** z koncepcją, iż wiarygodność europejskiej polityki migracyjnej zostanie nieodwołalnie podważona, jeśli nie podejmie się skutecznych kroków w walce z nielegalną imigracją. W związku z tym najważniejszą inicjatywą był wniosek dotyczący dyrektywy przewidującej kary dla pracodawców zatrudniających obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium UE⁹. Choć działano przeciwko nielegalnemu zatrudnieniu nie uwzględniono w planie działania na 2007 r., Komisja postanowiła przedstawić wspomniany wniosek, gdyż uważa nielegalne zatrudnienie za główną siłę napędową nielegalnej imigracji. Celem wniosku jest zapewnienie, by wszystkie państwa członkowskie wprowadziły podobne środki zapobiegawcze i kary oraz skutecznie je egzekwowały. Niezbędne jest, by wszystkie państwa członkowskie UE podjęły wszelkie konieczne środki na rzecz zapewnienia poszanowania praworządności i legalności w całej UE.
22. W 2007 r. rozpoczęto realizację innych inicjatyw, a mianowicie podjęto dalsze prace nad możliwością **większego zaangażowania Fronteksu** w rozwój sieci oficerów łącznikowych oraz opublikowano drugie roczne sprawozdanie na temat wspólnej polityki dotyczącej nielegalnej migracji.
23. Przed końcem 2007 r. zakończono negocjacje i zawarto **sześć umów o readmisji** z Ukrainą, Mołdawią, Serbią, Bułgarią, Jugosłowiańską Republiką Macedonii, Bośnią i Hercegowiną oraz Czarnogórą. Wszystkie te umowy weszły w życie w dniu 1 stycznia 2008 r.

1.2.7. *Zarządzanie granicami, dane biometryczne, systemy informacyjne i polityka wizowa*

24. W tym obszarze poczyniono **znaczne postępy**.

⁷ COM (2007) 248 wersja ostateczna.

⁸ Wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli krajów trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (COM(2007) 637 wersja ostateczna) i wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli krajów trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z krajów trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim (COM(2007) 638 wersja ostateczna, Bruksela, 23.10.2007 r.).

⁹ COM (2007) 249 wersja ostateczna.

25. We wrześniu 2007 r. przeprowadzono **oceny systemu informacyjnego Schengen** w pełnej zgodności z odpowiednimi procedurami oceny Schengen. Ponadto przyjęto w dniu 6 grudnia 2007 r. decyzję Rady o **zniesieniu kontroli na granicach lądowych i morskich z nowymi państwami członkowskimi i między nimi**. Zniesienie **granic powietrznych nastąpiło** dnia 31 marca 2008 r. Dziewięć państw członkowskich (CZ, EE, HU, LT, LV, MT, PL, SL, SK) weszło do strefy Schengen w grudniu 2007 r.
 26. Dnia 11 lipca 2007 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły wniosek Komisji dotyczący ustanowienia mechanizmu tworzenia zespołów **szybkiej interwencji na granicy**. Ponadto dnia 13 lutego 2008 r. przedstawiono sprawozdanie z oceny działalności Agencji Granic Zewnętrznych w ramach pakietu granicznego Komisji, który obejmuje także dwa komunikaty: jeden w sprawie nowych narzędzi rozwoju zarządzania granicami, a drugi w sprawie europejskiego systemu nadzorowania granic.
 27. Dnia 17 kwietnia 2008 r. formalnie przyjęto rozporządzenie Rady zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1030/2002 ustanawiające **jednolity wzór dokumentów pobytowych dla obywateli państw trzecich**.
- 1.2.8. *Polityka wizowa, w tym rozwój systemu informacji wizowej (VIS)*
28. Rezultaty w tej dziedzinie są **nierówne**.
 29. Umowa o ułatwieniach wizowych z Rosją weszła w życie dnia 1 czerwca 2007 r. Ponadto w 2007 r. wynegocjowano i podpisano umowy o ułatwieniach wizowych z Ukrainą, Byłą Jugosłowiańską Republiką Macedonii, Serbią, Czarnogórą, Bośnią i Hercegowiną, Albanią oraz Mołdawią, które weszły w życie dnia 1 stycznia 2008 r.
 30. Komisja nadal podejmowała starania na rzecz zapewnienia obywatelom wszystkich państw członkowskich możliwości podróżowania bez wiz krótkoterminowych do wszystkich krajów trzecich, których obywatele mogą podróżować bez wizy do UE. Pomimo postępów w tej dziedzinie z niektórymi krajami trzecimi (Australia, Kanada), nadal pozostają kraje, które nie rozszerzyły jeszcze wzajemności podróży bezwizowej na obywateli wszystkich państw członkowskich.
 31. W następstwie **porozumienia politycznego** w sprawie pakietu prawnego VIS, osiągniętego w czerwcu 2007 r., sporządzono nowy harmonogram projektu, zgodnie z którym centralny VIS ma być „gotowy do działania” pod koniec maja 2009 r.
 32. W programie haskim przewidziano w perspektywie długookresowej ustanowienie **wspólnych biur wizowych**, z uwzględnieniem dyskusji dotyczących ustanowienia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. W ramach pierwszego kroku wezwano Komisję do przedstawienia wniosku dotyczącego ustanowienia wspólnych ośrodków przyjmowania wniosków wizowych. W 2006 r. Komisja przedstawiła zmianę do wspólnych instrukcji konsularnych, przewidującą taką możliwość; obecnie projekt zmiany jest przedmiotem debaty w Radzie i Parlamencie Europejskim. Jednakże Komisja aktywnie zaangażowała się w ustanowienie pierwszych dwóch takich ośrodków z siedzibami w konsulatach państw członkowskich w Mołdawii i Czarnogórze.

1.3. Wzmacnianie bezpieczeństwa

1.3.1. *Wymiana informacji między organami ścigania i organami sądowymi przy jednoczesnym zachowaniu równowagi pomiędzy prywatnością a bezpieczeństwem*

33. Wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości wymaga innowacyjnego podejścia do transgranicznej wymiany informacji między organami ścigania. W tym zakresie poczyniono **pewne postępy**.
34. W czerwcu 2007 r. z inicjatywy Niemiec osiągnięto porozumienie polityczne w sprawie decyzji mającej przetransponować do mechanizmu instytucjonalnego Unii Europejskiej większość dotyczącej trzeciego filaru, ale niezwiązanej z Schengen części **konwencji z Prüm**, w tym kwestie dotyczące odcisków palców, DNA i danych rejestracyjnych pojazdów. Po przyjęciu decyzji inicjatywę tę będzie można uznać za częściowe wprowadzenie w życie zasady dostępności. Dalsze przepisy wykonawcze przedstawiono w październiku 2007 r. (zob. załącznik 1).
35. Po szerokich konsultacjach z państwami członkowskimi oraz organizacjami krajowymi i międzynarodowymi Komisja przyjęła w dniu 6 listopada 2007 r. wniosek dotyczący wspólnego podejścia UE do wykorzystania danych pasażerów w celu zwalczania terroryzmu i przestępczości zorganizowanej (**unijny system PNR**) w ramach ogólnego pakietu antyterrorystycznego (zob. pkt 41 poniżej).
36. Ponadto nadal rozbudowuje się połączenia między SIS II a systemem informacyjnym Europolu (proces ten rozpoczął się w 2006 r.). Należy odnotować, że **Europol jest już podłączony do SISone4all**.

1.3.2. *Terroryzm*

37. W tej dziedzinie poczyniono **znaczne starania**. Warto zauważyć, że kontynuowano realizację planu działania UE dotyczącego zwalczania terroryzmu we wszystkich czterech obszarach (zapobieganie, ochrona, ściganie i odpowiedź).
38. Na podstawie informacji zgromadzonych w sprawozdaniu z zakończonych w styczniu 2008 r. badań na temat Transgranicznej Sieci Kryzysowej Państw Członkowskich Komisja postanowiła zaniechać tworzenia **Europejskiej Sieci Egzekwowania Prawa (LEN)**.
39. W 2007 r. Rada omawiała sprawozdanie dotyczące **mechanizmu wzajemnej oceny, przedstawione** przez Sekretariat Generalny Rady. W świetle zaleceń sformułowanych podczas wzajemnej oceny krajowych środków antyterrorystycznych określono różne działania mające służyć wzmocnieniu krajowej zdolności do zwalczania terroryzmu.
40. Trwają prace Komisji nad udaremnianiem produkcji i rozpowszechniania broni chemicznej, jądrowej i biologicznej. Na czerwiec 2009 r. Komisja przygotowuje **kompleksowy pakiet polityczny w dziedzinie broni chemicznej, biologicznej, radiologicznej i jądrowej**, w którym wykorzystana zostanie wiedza specjalistyczna wszystkich służb Komisji. W jego skład wejdzie komunikat w sprawie broni chemicznej, biologicznej, radiologicznej i jądrowej, plan działania w sprawie gotowości do przeciwdziałania biozagrożeniom, plan działania w sprawie zagrożeń radiologicznych i jądrowych, dokument roboczy służb Komisji dotyczący

bezpieczeństwa i zdrowia oraz zielona księga w sprawie zapobiegania zagrożeniom chemicznym.

41. Wreszcie należy wymienić **dotatkowe inicjatywy**, jakie podjęto z myślą o uzupełnieniu działań opisanych w planie działania służącym realizacji programu haskiego, a mianowicie przyjęcie dnia 6 listopada 2007 r. kompleksowego pakietu antyterrorystycznego, w tym wniosku dotyczącego **unijnego systemu PNR** (zob. pkt 35 powyżej), planu działania w sprawie materiałów wybuchowych oraz wniosku dotyczącego zmiany decyzji ramowej w sprawie zwalczania terroryzmu (na podstawie sprawozdania z oceny decyzji ramowej). Ta ostatnia inicjatywa, w sprawie której Rada uzgodniła już wspólne podejście w kwietniu 2008 r., ma doprowadzić do harmonizacji krajowych przepisów dotyczących publicznego nawoływania do popełniania przestępstw terrorystycznych, rekrutacji na potrzeby terroryzmu i szkolenia terrorystycznego, tak aby czyny te podlegały karze na terytorium całej UE – także jeśli zostały popełnione za pośrednictwem Internetu – oraz zapewnić, by obowiązujące przepisy dotyczące kar, odpowiedzialności osób prawnych, jurysdykcji i ścigania mające zastosowanie do przestępstw terrorystycznych miały zastosowanie także do takich form zachowania.

1.3.3. Zapobieganie przestępczości zorganizowanej i jej zwalczanie

42. **W tej dziedzinie przeprowadzono wiele działań**, wśród których wymienić należy przyjęcie przez Europol rocznego sprawozdania z oceny zagrożenia przestępczością zorganizowaną (czerwiec 2007 r.); powołanie Grupy Sterującej ds. Dochodzeń Finansowych; przegląd wprowadzenia w życie przepisów dotyczących handlu ludźmi; sprawozdanie z wykonania decyzji ramowej w sprawie konfiskaty dochodów, narzędzi i mienia pochodzących z przestępstwa oraz sprawozdanie z realizacji programu pracy w dziedzinie współpracy celnej.
43. Jednakże ogólnie postępy w tej dziedzinie były **w dużej mierze niezadowalające**. Główną przyczyną takiego stanu rzeczy jest fakt, że analiza Komisji wykazała, iż niektóre działania (takie jak opracowanie dokumentu roboczego służb Komisji na temat egzekwowania prawa w oparciu o dane wywiadowcze, opracowanie zaleceń dotyczących standardowej metodologii wykrywania słabych punktów w uszczelnianiu systemu prawnego, zalecenie lub wnioski dotyczące zwiększenia przejrzystości działania podmiotów prawnych w celu obniżenia podatności na infiltrację przez środowiska przestępczości zorganizowanej) są już niewykonalne lub można lepiej je wykonać na szczeblu państw członkowskich.
44. Niektóre inne działania trzeba było **opóźnić**. Wśród nich wymienić należy przedstawienie kompleksowego europejskiego sprawozdania na temat przestępczości, ustanowienie wspólnych standardów w zakresie umiejętności prowadzenia dochodzeń finansowych (planowane na 2009 r.) oraz przyjęcie decyzji ramowej w sprawie udziału w organizacji przestępczej, którą zatwierdzono na szczeblu politycznym na szczycie Rady ds. WSiSW w czerwcu 2006 r., ale nie przyjęto jej jeszcze formalnie z powodu zastrzeżenia parlamentarnego w jednym z państw członkowskich.

1.3.4. Współpraca policyjna i celna

45. W tym obszarze odnotowano **niewystarczające postępy**. Po uważnej analizie Komisja uznała, że niektóre działania **nie są już wykonalne** (komunikat w sprawie zwalczania nielegalnego handlu transgranicznego produktami zakazanymi bądź objętymi ograniczeniami przewozu) lub zostały zastąpione innymi (tak jest w przypadku wniosku dotyczącego dyrektywy dotyczącej podwyższonego bezpieczeństwa transportu i wzmożonej ochrony poprzez utworzenie przestrzeni współpracy policyjno-sądowej w odniesieniu do transeuropejskich sieci transportowych, zastąpionej inicjatywą wymienioną w pkt 58 poniżej). Inne działania **opóźniono**.
46. W 2007 r. Rada przedstawiła sprawozdanie z wdrożenia i oceny programu pracy w zakresie współpracy celnej za lata 2004–2006.
47. Nadal trwają dyskusje, prowadzone pod przewodnictwem Komisji, na temat opracowania wspólnej metodologii oraz podejmowania krótkotrwałych wspólnych operacji policyjnych i celnych lub utworzenia wspólnych zespołów multidyscyplinarnych.
48. W czerwcu 2007 r. osiągnięto polityczne porozumienie w Radzie w sprawie niemieckiego wniosku dotyczący utworzenia **sieci europejskich organów antykorupcyjnych**. Powołanie tej sieci trzeba było odłożyć na później; przewiduje się przyjęcie wniosku w Radzie w 2008 r. po uwzględnieniu opinii Parlamentu Europejskiego.
49. Postępują prace nad wprowadzeniem w życie konkluzji Rady z 2004 r. dotyczących walki z przestępczością zorganizowaną na **Balkanach Zachodnich**. Nowa konwencja SECI (Inicjatywa Współpracy Państw Europy Południowo-Wschodniej, ang. *Southeast European Cooperative Initiative*), która pozwoli SECI na bliższą współpracę z Europolem, znajduje się na etapie ostatnich przygotowań do przyjęcia w okresie słoweńskiego przewodnictwa w Radzie UE.

1.3.5. Zarządzanie sytuacjami kryzysowymi wewnątrz Unii Europejskiej

50. Komisja chce skoordynować działania państw członkowskich i zapewnić istnienie skutecznych systemów ostrzegania i informacji, tak aby chronić główne elementy infrastruktury krytycznej. Wniosek legislacyjny Komisji dotyczący utworzenia **Sieci Ostrzegania o Zagrożeniach Infrastruktury Krytycznej** (CIWIN), pierwotnie planowany na 2005 r., **opóźnił się** i zostanie być może przedstawiony przed końcem 2008 r. W styczniu 2008 r. zakończono opracowywanie systemu prototypowego i przedstawiono go państwom członkowskim.

1.3.6. Zapobieganie przestępczości ogólnej

51. **W tym obszarze odnotowano stały rozwój**. Kilka grup ekspertów spotkało się w ciągu ubiegłych dwóch lat, aby dyskutować nad utworzeniem europejskich instrumentów służących do gromadzenia, analizy i porównywania informacji dotyczących przestępczości i wiktyimizacji, przy jednoczesnym uwzględnieniu tendencji w poszczególnych państwach członkowskich. Grupy te analizują możliwość zastosowania różnych narzędzi w tej dziedzinie. Przeprowadzono

konkretne działania, w szczególności mające na celu zapobieganie przemoc w sporcie (chuligaństwu): Komisja zorganizowała konferencję na wysokim szczeblu w tej dziedzinie w dniach 28–29 listopada i wzięła czynny udział w pracach różnych grup ekspertów dotyczących bezpieczeństwa podczas imprez sportowych.

1.4. Wzmacnianie wymiaru sprawiedliwości

1.4.1. Tworzenie i wzmacnianie klimatu wzajemnego zaufania

52. W tym obszarze odnotowano **zadowalające** postępy. Współpracę sądową, zarówno w sprawach cywilnych, jak i karnych, można by jeszcze bardziej zacieśnić poprzez zwiększenie wzajemnego zaufania oraz stopniowy rozwój europejskiej kultury sądowniczej w oparciu o różnorodność systemów prawnych państw członkowskich i jedność, jaką zapewnia prawo europejskie.
53. W 2006 r. formalnie powołano, zgodnie z przepisami prawa belgijskiego, **europejską sieć sądową**. Europejski Instytut Szkoleniowy i sieć regularnie organizują różne unijne warsztaty mające zachęcać do współpracy przedstawicieli zawodów prawniczych w celu ustalenia wzorcowych praktyk.
54. Dnia 4 lutego 2008 r. **przyjęto** komunikat Komisji **w sprawie stworzenia forum dla omawiania strategii i praktyk UE w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości**. Forum to zgromadzi prawników, pracowników akademickich i przedstawicieli administracji sądowniczej, którzy dostarczą Komisji informacji i opinii na potrzeby mechanizmu oceny.

1.4.2. Współpraca sądowa w sprawach karnych

55. Osiągnięcia w tej dziedzinie były **dość nieznaczące**.
56. Trzeba było zmienić harmonogram niektórych działań (takich jak wniosek dotyczący zakazu prowadzenia pojazdów, wniosek dotyczący uzupełnienia europejskiego nakazu dowodowego i zielonej księgi w sprawie rozpatrywania materiału dowodowego), aby uwzględnić możliwe zmiany instytucjonalne w związanych z nimi dziedzinach.
57. W niektórych przypadkach działania zastąpiono innymi, które uznano za odpowiedniejsze (takie jak zielona księga i wniosek dotyczące orzeczeń zaocznych, w następstwie przedstawienia inicjatywy prawodawczej przez prezydencję słoweńską). W innych przypadkach uznano, że nie warto tworzyć przepisów na szczeblu UE, gdyż nie ma wystarczających dowodów istnienia wartości dodanej takiego rozwiązania (na przykład w związku z wynikami oceny skutków wniosku dotyczącego ochrony świadków i osób współpracujących z wymiarem sprawiedliwości).
58. W dniu 19 marca 2008 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący dyrektywy wprowadzającej ułatwienia w transgranicznym egzekwowaniu **prawa dotyczącego bezpieczeństwa drogowego dzięki środkom technicznym**, która umożliwi ustalenie tożsamości kierowców z krajów UE i ukaranie ich za przestępstwa i wykroczenia popełnione w innym państwie członkowskim niż państwo, w którym pojazd zarejestrowano.

59. Dnia 11 lipca 2007 r. Komisja przyjęła drugie sprawozdanie z wykonania **decyzji ramowej w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób** między państwami członkowskimi.
60. Trzeba było przedłożyć na 2008 r. sprawozdanie z wykonania decyzji ramowej z 2003 r. w sprawie wykonania w Unii Europejskiej postanowień o zabezpieczeniu mienia i środków dowodowych ze względu na to, iż kilka państw członkowskich nie przekazało potrzebnych informacji.
61. Z uwagi na brak zgody między państwami członkowskimi nie postępują prace w Radzie nad wnioskiem Komisji w sprawie zawarcia i podpisania w imieniu WE **konwencji Rady Europy o praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu** (konwencji warszawskiej), w związku z czym przyjęcie wniosku trzeba było odłożyć na później.
62. Jeśli chodzi o wniosek Komisji w sprawie zawarcia Protokołu Narodów Zjednoczonych przeciwko nielegalnemu wytwarzaniu i obrotowi bronią palną, jej częściami i komponentami oraz amunicją, opóźnienia są wywołane koniecznością oczekiwania na wdrożenie odpowiednich przepisów przez państwa członkowskie, szczególnie dyrektywy 91/477/WE i projektu rozporządzenia w sprawie systemu licencji eksportowych/importowych na broń palną. W związku z tym ratyfikacja protokołu ONZ o broni palnej stanie się możliwa dopiero po transpozycji przepisów dyrektywy do prawa krajowego (do 2010 r.) i po przyjęciu i wejściu w życie rozporządzenia (zasadniczo dopiero po 2009 r.).
- 1.4.3. Współpraca sądowa w sprawach cywilnych*
63. W tej dziedzinie osiągnięto **znaczny postęp**.
64. Parlament Europejski i Rada przyjęły rozporządzenie dotyczące prawa właściwego dla zobowiązań pozaumownych („Rzym II”) w dniu 11 lipca 2007 r.
65. Ponadto w dniu 7 lutego 2007 r. Komisja przyjęła zieloną księgę w sprawie przeglądu dorobku prawnego dotyczącego wspólnego systemu odniesienia w zakresie europejskiego prawa umów konsumenckich. Dnia 6 marca 2008 r. przyjęto drugą zieloną księgę w sprawie skutecznego wykonywania orzeczeń sądowych w Unii Europejskiej, dotyczącą dostępności informacji o majątku dłużników.
66. **Dyrektywa w sprawie niektórych aspektów mediacji w sprawach cywilnych i handlowych** powinna zostać formalnie przyjęta w czerwcu 2008 r. w następstwie porozumienia między oboma organami prawodawczymi osiągniętego w drugim czytaniu (Parlament Europejski zatwierdził wspólne stanowisko Rady w dniu 23 kwietnia 2008 r.).
67. W listopadzie 2007 r. osiągnięto ostateczne porozumienie co do negocjacji dotyczących konwencji w sprawie zobowiązań alimentacyjnych na XXI. plenarnej (dyplomatycznej) sesji Haskiej Konferencji Prawa Prywatnego Międzynarodowego. Nowa **konwencja z Lugano** o jurysdykcji i uznawaniu oraz wykonywaniu orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i handlowych, zawarta przez Wspólnotę oraz Norwegię, Islandię i Szwajcarię, została podpisana dnia 30 października 2007 r. Komisja już zaproponowała jej ratyfikację przez Wspólnotę.

2. KONTROLA PROCESU TRANSPOZYCJI DO PRAWA KRAJOWEGO

2.1. Metodologia

68. Kontrola dotyczy przede wszystkim aktów prawnych, które wymagają dokonania przez państwa członkowskie transpozycji do prawa krajowego, czyli **dyrektyw i decyzji ramowych**. Na potrzeby niniejszego sprawozdania ostatecznym terminem transpozycji jest dzień **31 marca 2008 r.**
69. Tabela w załączniku 2 zawiera wykaz instrumentów, których termin transpozycji upłynął do tego dnia.
70. **Metodologia** przyjęta na potrzeby niniejszego sprawozdania jest taka sama, jak ta opisana w sprawozdaniu z realizacji programu haskiego za rok 2005.

2.2. Kontrola działań w poszczególnych obszarach polityki

2.2.1. Ogólne wytyczne

71. Jeśli chodzi o **prawa podstawowe**, dyrektywa 95/46/WE w sprawie ochrony danych osobowych spełniła swoje cele. Jednakże niektóre państwa członkowskie nadal nie włączyły do prawa krajowego wielu z jej ważnych przepisów, a z kolei w innych państwach transpozycja lub praktyka nie są zgodne z dyrektywą. Wszczęto wiele postępowań w sprawie niezgodności z przepisami lub nieprawidłowego ich stosowania, a przeciwko jednemu państwu członkowskiemu wniesiono sprawę do Trybunału.

2.2.2. Obywatelstwo Unii Europejskiej

72. Od dnia 30 kwietnia 2006 r., na mocy kluczowej dyrektywy 2004/38/WE, która konsoliduje i aktualizuje prawa obywateli UE i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się, uchylono i zastąpiono wiele instrumentów prawnych dotyczących swobodnego przemieszczania się obywateli UE i obywateli krajów trzecich. Po początkowym opóźnieniu w transpozycji przyspieszono działania w tej dziedzinie. Jednakże wiele państw członkowskich tylko częściowo wypełniło swój obowiązek zgłoszenia środków krajowych. W rezultacie wiele postępowań w sprawie naruszenia przepisów jest nadal w toku, a w przypadku niektórych państw członkowskich sprawa jest na etapie postępowania przed Trybunałem¹⁰.
73. Jeśli chodzi o wcześniejsze prawodawstwo wspólnotowe dotyczące praw osób do swobodnego przemieszczania się, **skonsolidowane dyrektywą 2004/38/WE**, nadal toczą się postępowania w sprawie niezgodności z przepisami lub nieprawidłowego ich stosowania przeciwko trzem państwom członkowskim. We wszystkich tych sprawach postępowanie osiągnęło etap zaawansowany, a nawet etap wydania uzasadnionej opinii na mocy art. 228 Traktatu WE.

¹⁰ Chociaż „stare” instrumenty dotyczące swobodnego przemieszczania się utraciły moc, ich przepisy przeniesiono do dyrektywy WE/2004/38 i tym sposobem skonsolidowano.

2.2.3. *Azyl, migracja, granice*

74. W dziedzinie **azyłu** zasadniczo środki transpozycji zgłaszane są **dość powoli**. Do tej pory większość państw członkowskich przetransponowała w sposób zadowalający dyrektywę ustanawiającą minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl. Jednakże dziewięć państw członkowskich nie wypełniło jeszcze całkowicie swojego obowiązku zgłoszenia środków transpozycji dyrektywy w sprawie minimalnych norm uznawania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców za uchodźców lub osoby, które z innych względów wymagają ochrony międzynarodowej. Trzydzieści państw członkowskich nie przekazało środków w pełni transponujących późniejszą dyrektywę w sprawie procedur azylowych.
75. Jeśli chodzi o **legalną migrację**, wysiłki ukierunkowano na przyspieszenie zgłaszania środków transponujących dyrektywę w sprawie łączenia rodzin i dyrektywę dotyczącą statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi. Jednakże ponad dwa lata po terminie transpozycji odpowiednio jedno i trzy państwa członkowskie nie wypełniły jeszcze obowiązku zgłoszenia środków. Trybunał orzekł na niekorzyść większości z nich za brak zgłoszenia środków transpozycji. W przypadku trzech dyrektyw, a mianowicie dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania obywateli państw trzecich w celu odbycia nauki i podobnych działań, dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych oraz dyrektywy w sprawie obywateli państw trzecich, którzy są ofiarami handlu ludźmi lub podlegali działaniom ułatwiającym nielegalną imigrację, odpowiednio trzy państwa członkowskie, dziesięć państw członkowskich i dwa państwa członkowskie wciąż nie dokonały transpozycji.
76. Jeśli chodzi o nielegalną migrację, osiągnięto postęp w transpozycji trzech najstarszych instrumentów¹¹. W przypadku późniejszych instrumentów **postępy w zakresie transpozycji są nierówne**. Trzy państwa członkowskie wydają się mieć szczególne trudności w pełnej transpozycji dyrektywy w sprawie pomocy w przypadkach tranzytu do celów deportacji drogą powietrzną; Trybunał orzekł na ich niekorzyść za brak zgłoszenia środków transpozycji. Jeżeli chodzi o dyrektywę w sprawie zobowiązania przewoźników lotniczych do przekazywania danych pasażerów, dwa państwa członkowskie nadal nie dokonały transpozycji mimo upływu terminu.

2.2.4. *Bezpieczeństwo*

77. Trudno jest ocenić stan wdrożenia aktów prawnych dotyczących walki z przestępczością zorganizowaną oraz współpracy policyjnej i celnej, a w szczególności konwencji i protokołów przyjętych na podstawie tytułu VI Traktatu UE, przede wszystkim ze względu na charakter tych instrumentów, które nie przewidują ani formalnego obowiązku zgłaszania środków transpozycji przez

¹¹ Dyrektywa w sprawie wzajemnego uznawania decyzji o wydalaniu obywateli państw trzecich, dyrektywa uzupełniająca konwencję wykonawczą do układu z Schengen oraz dyrektywa w sprawie ułatwiania nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu.

państwa członkowskie, ani sprawozdania z ich wdrożenia na szczeblu krajowym. **Pierwszoplanowym celem jest szybka ratyfikacja wspomnianych instrumentów.**

78. **Bardzo trudno** jest w związku z tym **ocenić** poziom przestrzegania lub stosowania na szczeblu krajowym przepisów aktów prawnych dotyczących terroryzmu, zapobiegania przestępczości zorganizowanej i jej zwalczania, ponieważ często instrumenty te nie przewidują wymogu przedstawiania żadnych sprawozdań ani nie nakładają na państwa członkowskie obowiązku zgłaszania odpowiednich środków krajowych. Jeżeli chodzi o decyzję ramową dotyczącą uzgodnień w sprawie współpracy pomiędzy jednostkami wywiadu finansowego, można uznać, że większość państw członkowskich w dużej mierze dostosowała się pod względem prawnym do większości najistotniejszych wymogów decyzji.
79. W obszarze współpracy policyjnej i celnej poczyniono postępy w zakresie ratyfikacji drugiej konwencji neapolitańskiej. Wiele państw członkowskich musi dołożyć dalszych starań w zakresie transpozycji wspólnego stanowiska w sprawie wymiany niektórych danych z Interpolem.

2.2.5. *Wymiar sprawiedliwości*

2.2.5.1. Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych

80. Tak jak w obszarze „bezpieczeństwo” (zob. pkt 2.2.4 powyżej), ocena stopnia wdrożenia instrumentów na szczeblu krajowym w tym obszarze jest trudnym zadaniem ze względu na charakter przyjętych instrumentów i bardziej ograniczone uprawnienia Komisji i Trybunału Sprawiedliwości.
81. W dziedzinie **wzajemnego uznawania orzeczeń** europejski nakaz aresztowania jest operacyjny we wszystkich państwach członkowskich, chociaż wiele z nich musi jeszcze podjąć starania, aby w pełni dostosować się do przepisów decyzji ramowej w tej sprawie.
82. Poziom wdrożenia decyzji ramowej w sprawie wykonania postanowień o zabezpieczeniu mienia i środków dowodowych pozostaje niezadowolający. Ponad dwa lata po terminie wdrożenia dwanaście państw członkowskich jeszcze nie dopełniło obowiązku zgłoszenia środków lub wypełniło go tylko częściowo.
83. Dotychczas nie ma dostępnych informacji na temat decyzji ramowej w sprawie kar o charakterze pieniężnym.
84. Jeżeli chodzi o instrumenty harmonizacji w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach karnych, w okresie objętym niniejszym komunikatem Komisja sporządziła niewiele sprawozdań. W związku z tym sprawozdania na temat instrumentów dotyczących ochrony euro przed fałszowaniem, korupcji w sektorze prywatnym oraz narzędzi i dochodów pochodzących z przestępstwa wykazują ogólnie niezadowolający poziom transpozycji w ocenianych państwach członkowskich. Ponadto liczba państw, które nie wypełniły obowiązku zgłoszenia środków transpozycji, jest różna zależnie od przypadku, ale zawsze wysoka.
85. Jeżeli chodzi o decyzję ramową w sprawie zwalczania terroryzmu, wszystkie państwa członkowskie zgłosiły środki transpozycji. Stan wdrożenia głównych przepisów można uznać za zadowolający, chociaż pozostają pewne niedociągnięcia.

86. Kolejne cztery państwa członkowskie UE-12¹² poczyniły postępy w zakresie ratyfikacji Konwencji w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich i jej protokołów. Niestety drugi protokół jeszcze nie obowiązuje, ponieważ jedno państwo członkowskie nie dokonało ratyfikacji.

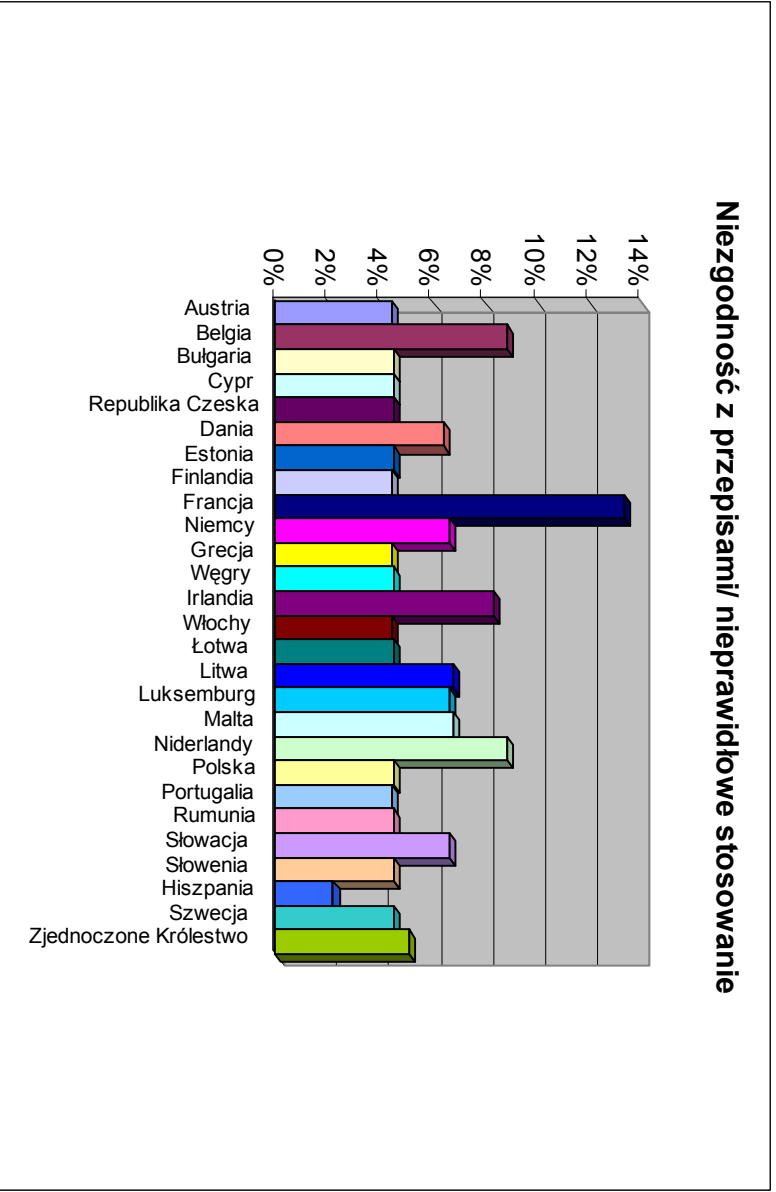
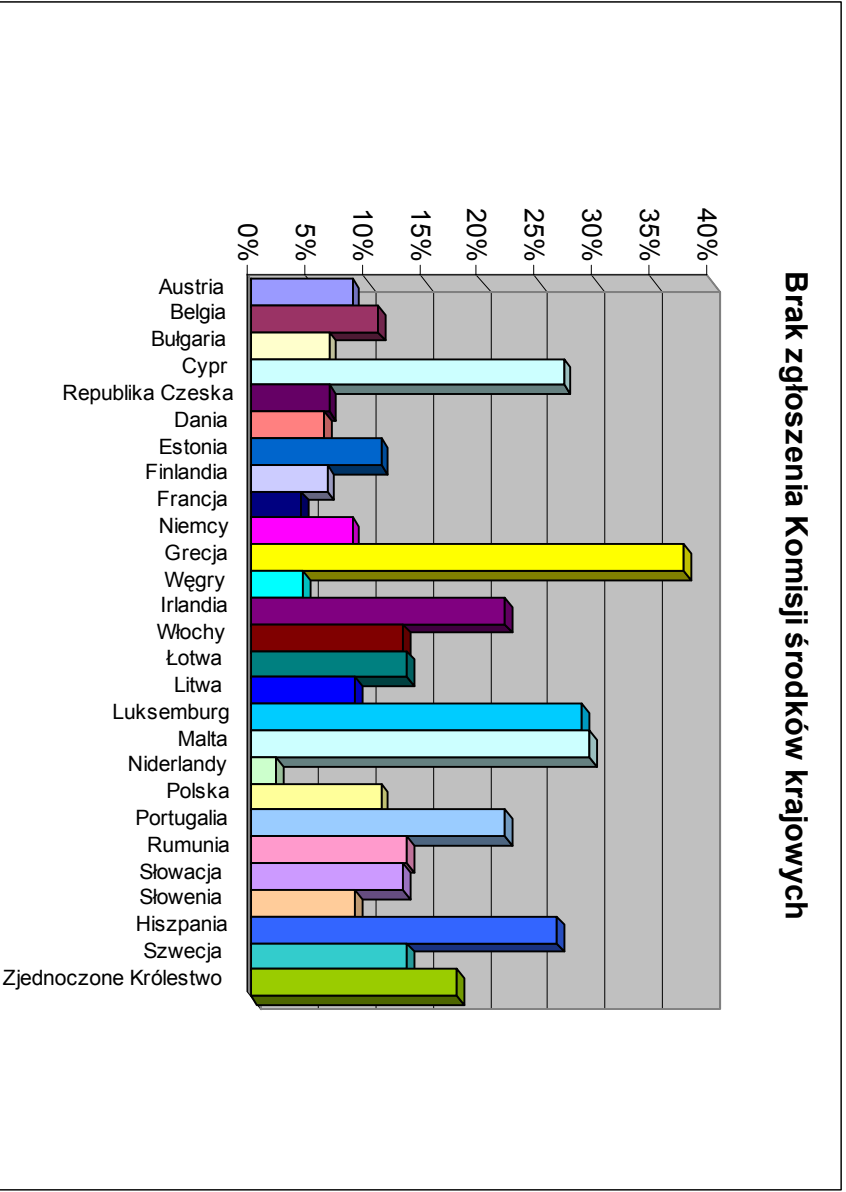
2.2.5.2. Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych

87. Postępowała transpozycja dwóch dyrektyw dotyczących pomocy prawnej i kompensaty dla ofiar przestępstw, chociaż jedno państwo członkowskie wydaje się doświadczać szczególnych trudności w tym zakresie.
88. Ogólny stopień stosowania dwóch rozporządzeń – rozporządzenia w sprawie współpracy między sądami państw członkowskich przy przeprowadzaniu dowodów w sprawach cywilnych lub handlowych i rozporządzenia w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych – można uznać za zadowalający.

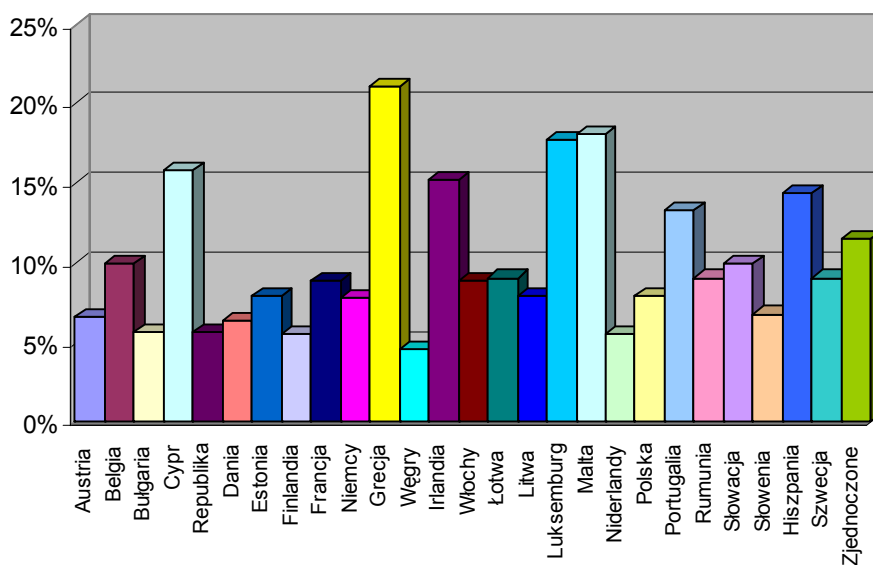
2.3. Kontrola działań w poszczególnych państwach członkowskich

89. Poniższe dane zbiorcze, obejmujące wszystkie akty prawne, wynikają z zastosowania dwóch wskaźników 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.

¹² Chodzi o państwa członkowskie, które przystąpiły do UE w latach 2004 i 2007.



Ogólny stopień niewdrożenia przepisów przez poszczególne państwa członkowskie



3. WNIOSKI

90. Trzecie roczne sprawozdanie z kontroli realizacji planu działania służącego realizacji programu haskiego **zasadniczo potwierdza tendencje odnotowane w poprzednich sprawozdaniach.**
91. Tak jak w latach 2005 i 2006, **poczyniono niedostateczne postępy, szczególnie w obszarach związanych głównie z trzecim filarem**, takich jak zapobieganie przestępczości zorganizowanej i jej zwalczanie, współpraca policyjna i celna oraz współpraca sądowa w sprawach karnych. Jedynym obszarem należącym do trzeciego filaru, w którym osiągnięto znaczny postęp, jest **zwalczanie terroryzmu**, pozostające jednym z politycznych priorytetów w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.
92. Tak samo jak w latach 2005 i 2006, poziom osiągnięć w działaniach związanych z **pierwszym filarem** jest najwyższy. **Nastąpił znaczny rozwój** w dziedzinach zajmujących wysokie miejsce na liście priorytetów politycznych, takich jak migracja, zarządzanie granicami i współpraca sądowa w sprawach cywilnych.
93. Jeżeli chodzi o instrumenty prawne w dziedzinach objętych tytułem IV Traktatu WE, w zakresie zgłaszania krajowych środków transpozycji niektóre państwa członkowskie (jak na przykład Niemcy czy Włochy) poczyniły znaczne postępy w porównaniu do sytuacji opisanej w sprawozdaniu z roku poprzedniego. Jednakże sytuacja pozostaje niezadowolająca w przypadku wielu państw członkowskich, które nie dotrzymały terminu transpozycji i których opóźnienia w transpozycji często przekraczają jeden rok, a czasami wynoszą kilka lat.
94. Jeżeli chodzi o instrumenty prawne w dziedzinach objętych tytułem VI Traktatu WE, należy dolożyć większych starań zarówno w zakresie terminowości, jak i

całościowego charakteru wdrożenia. Chociaż państwa członkowskie poczyniły w ciągu ostatniego roku postępy w odniesieniu do niektórych instrumentów prawnych, w przypadku decyzji ramowych odnotowano znaczne opóźnienia w zgłaszaniu środków transpozycji. Takie opóźnienia czasami wynoszą kilka lat, a w sytuacji braku transpozycji instrumentów UE do prawa krajowego prowadzą do powstania „wirtualnych” ram prawnych w zakresie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Ponadto transpozycja w przypadku badanych państw członkowskich jest często niepełna lub nieprawidłowa.

95. Chociaż spadek tempa realizacji programu w 2007 r. ma różne przyczyny, powolne postępy w dziedzinach objętych tytułem VI Traktatu o Unii Europejskiej potwierdzają obawy wyrażone przez Komisję w poprzednich sprawozdaniach oraz **konieczność usprawnienia procesu decyzyjnego** w tych dziedzinach.
96. Aby **nadać nowy impuls działaniom UE**, szczególnie w obszarach, w których odnotowano niewielki postęp w ciągu ubiegłych kilku lat, Komisja zamierza przedstawić w 2009 r. **komunikat w sprawie przyszłości polityki w dziedzinie sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa**. Komunikat ten stanie się podstawą do dyskusji i przygotowania nowego programu wieloletniego w dziedzinie sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa na lata 2010–2014 i będzie następcą konkluzji z Tampere i programu haskiego.
97. **Komunikat o imigracji oraz plan polityki w dziedzinie azylu**, przyjęte w dniu 17 czerwca, będą stanowić podstawę do rozpoczęcia debaty na temat przyszłych zmian w tych dziedzinach; wyniki debaty zostaną uwzględnione w komunikacie z 2009 r. w sprawie nowego wieloletniego programu.