

CS

CS

CS



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 10.6.2009
KOM(2009) 263 v konečném znění

**SDĚLENÍ KOMISE RADĚ, EVROPSKÉMU PARLAMENTU, EVROPSKÉMU
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

SPRAVEDLNOST, SVOBODA A BEZPEČNOST V EVROPĚ OD ROKU 2005:

HODNOCENÍ HAAGSKÉHO PROGRAMU A AKČNÍHO PLÁNU

{SEK(2009) 765}

{SEK(2009) 766}

{SEK(2009) 767}

I. ÚVOD

Spravedlnost, svoboda a bezpečnost jsou základy prosperity a míru v Evropě. Posilování schopnosti potřebné k zajištění těchto základních hodnot je dlouhodobý projekt. Evropa rovněž potřebuje pružně reagovat na neočekávané a mnohdy tragické události, např. na teroristické útoky v Londýně v roce 2005 nebo smrt tisíců přistěhovalců snažících se dostat na území EU po Středozezemním moři. Politiky EU v této oblasti představují rámec pro spolupráci orgánů EU, členských států a občanů, a to i v mezinárodním měřítku.

Prostřednictvím Haagského programu¹ chce EU uskutečnit svou vizi v oblasti přístupu ke spravedlnosti, mezinárodní ochrany, migrace a hraničních kontrol, terorismu a organizované trestné činnosti, policejní a justiční spolupráce a vzájemného uznávání.

Komise pečlivě sledovala provádění programu jak na úrovni EU, tak na úrovni členských států². Jednotlivé nástroje byly posouzeny Komisí nebo členskými státy prostřednictvím vzájemného hodnocení. Na základě uvedených posudků vyjmenovává toto sdělení vyskytnuvší se témata a naznačuje žádoucí reakci EU na budoucí výzvy. Součástí tohoto sdělení jsou tři obsáhlejší dokumenty: zpráva o provádění programu, jež podrobně pojednává o cílech, důležitých úspěších a budoucích výzvách jednotlivých politik, dále pak institucionální srovnávací tabulka („institutional scoreboard“) podávající přehled nástrojů a cílů programu a nakonec „implementation scoreboard“, tedy přehled provádění programu na vnitrostátní úrovni.

Priority navazující na dosažené výsledky budou stanoveny v příštím víceletém programu (stockholmský program)³.

II. KONTEXT

Na zasedání Evropské rady v Tampere v roce 1999 byl stanoven první víceletý politický rámec pro oblast spravedlnosti a vnitřních věcí. Během následujících pěti let byly položeny základy společné azylové a přistěhovalecké politiky, harmonizace hraničních kontrol a užší policejní a justiční spolupráce založené na vzájemné důvěře a uznávání. V tomto období došlo k teroristickým útokům v New Yorku (2001) a Madridu (2004), zvýšily se migrační toky a vzrostla hrozba organizované trestné činnosti. Vlivem těchto událostí se zvýšila potřeba Evropy mít trvalou strategii k řešení přeshraničních problémů při plném zachování základních práv občanů.

Odpovědí EU na tuto potřebu se stal Haagský program. Zde jsou jeho cíle:

- *zlepšit všeobecnou schopnost Unie a jejích členských států zaručit základní práva, minimální procesní záruky a přístup ke spravedlnosti;*

¹ The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union (OJ C 53, 3.3.2005, p. 1), and the Council and Commission action plan implementing the Hague Programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union (OJ C 198, 12.8.2005, p. 1).

² A Commission review of the progress made in the implementation of the Hague Programme by the European Institution and by Member States ("Scoreboard") has been presented every year since 2006. The references are as follows: COM(2006) 333 final; COM(2007) 373 final; COM(2008) 373 final.

³ COM(2009)262

- *poskytovat potřebným osobám ochranu v souladu s Ženevskou úmluvou o uprchlících a jinými mezinárodními smlouvami;*
- *regulovat migrační toky a kontrolovat vnější hranice Unie;*
- *bojovat proti organizované mezinárodní trestné činnosti a potlačovat hrozbu terorismu;*
- *využívat potenciálu Europolu a Eurojustu;*
- *dále prohloubit vzájemné uznávání soudních rozhodnutí a osvědčení v občanských i trestních věcech a*
- *odstraňovat právní a soudní překážky soudních sporů v občanských a rodinných věcech s přeshraničními dopady.*

K provádění programu dochází na pozadí zásadních událostí uvnitř EU a na celém světě. Přístup 12 nových členských států v roce 2004 a 2007 změnilo Unii a způsob jejího fungování. Počet žádostí o azyl sice nejdříve klesal, ale v roce 2007 začal opět stoupat. Došlo k značnému nárůstu migračních tlaků na jižních vnějších hranicích. Evropské hospodářství, jež se dlouhodobě potýká s poklesem počtu obyvatelstva v produktivním věku, se nyní nachází v období rostoucí nezaměstnanosti a ekonomické nejistoty.

III. AMBICIÓZNÍ PROGRAM S VIDITELNÝMI VÝSLEDKY

Celoevropské iniciativy v oblasti spravedlnosti, svobody a bezpečnosti jsou oproti jiným aktivitám EU nové a bude chvíli trvat, než přinesou výsledky. Tyto iniciativy mají přímý dopad na životy lidí a podle průzkumů vyvolávají u občanů EU vysoká očekávání. Tak jako tamperská agenda je Haagský program zaměřen dlouhodobě, ale je konkrétnější, jelikož jeho strategické cíle byly doplněny podrobným akčním plánem, díky němuž mají být dosaženy. Míra pokroku je sice různá, ale bylo dosaženo viditelných výsledků.

III.1 Posílení svobody

III.1.1 Ochrana základních práv

Byl zaveden systematický a přísný kontrolní systém⁴, kterým je zajišťován plný soulad legislativních návrhů Komise s Listinou základních práv. Agentura pro základní práva⁵ zahájila svou činnost dne 1. března 2007 a nyní napomáhá orgánům EU a členským státům prostřednictvím výzkumných projektů a sběru údajů. Byla přijata ucelená koncepce propagování práv dítěte⁶, jež vedla k vytvoření Evropského fóra o právech dítěte. Fórum poskytuje všem zainteresovaným stranám příležitost ke spolupráci, jejímž cílem je dostat dětská práva do centra všech činností EU. Evropská unie přijala rámcové rozhodnutí, podle

⁴ 'Compliance with the Charter of Fundamental Rights in Commission legislative proposals - Methodology for systematic and rigorous monitoring', COM(2005) 172 final.

⁵ Council Regulation (EC) No 168/2007 of 15 February 2007 establishing a European Union Agency for Fundamental Rights, OJ L 53, 22.2.2007, p. 1.

⁶ 'Towards an EU strategy on the rights of the child ', COM(2006) 367 final.

kterého jsou členské státy povinny trestat osoby podněcující rasově motivované násilí či nenávist⁷.

Evropská unie se v rámci svých vnitřních a vnějších politik zasazovala o dodržování práva na ochranu osobních údajů a soukromí a stejně tak uznává i potřebu donucovacích orgánů vyměňovat si v boji proti terorismu a závažné trestné činnosti relevantní informace. Dalších záruk bylo dosaženo v oblasti ochrany osobních údajů zpracovávaných v rámci policejní a justiční spolupráce v trestních věcech⁸. V důsledku směrnice o ochraně údajů⁹ jsou podle zjištění Komise jednotlivci chráněni před sledováním či neustálým dozorem, spotřebitelé mají důvěru, že podrobnosti poskytnuté při transakcích nebudou zneužity, a podniky se při provozování své činnosti nemusí obávat narušení svých mezinárodních aktivit¹⁰. Byly podpořeny technologie zvyšující ochranu soukromí¹¹ pro navrhování informačních systémů, které sběr a využívání osobních údajů minimalizují. V rámci spolupráce se třetími zeměmi jednak dosáhla EU dlouhodobé dohody se Spojenými státy, Kanadou a Austrálií o předávání jmenné evidence cestujících, jednak byly získány záruky týkající se použití osobních údajů pocházejících z EU a uchovávaných společnostmi SWIFT pro účely boje proti terorismu.

III.1.2 Občanství Unie

Po odstranění kontrol na vnitřních hranicích schengenského prostoru čítajícího dvacet pět zemí mohou lidé cestovat z Iberského poloostrova do Pobaltí či z Řecka do Finska, aniž by museli procházet jakýmkoliv hraničními kontrolami. Přináší to potenciální užitek více než 400 milionům občanů EU¹², stejně jako se od toho odvíjí důvěra, kterou členské státy navzájem mají, pokud jde o jejich schopnost jménem EU efektivně střežit vnější hranice a vydávat víza platná pro celý schengenský prostor.

V dubnu 2006 vstoupila v platnost směrnice o právu občanů Unie svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států¹³. Celkové dosavadní provedení směrnice je zklamáním¹⁴, a Komise proto zvyšuje své úsilí vynakládané k zajištění toho, aby občané EU a jejich rodiny mohli plně využívat svá práva stanovená v této významné směrnici.

⁷ Council Framework Decision 2008/913/JHA of 28 November 2008 on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law, OJ L 328, 6.12.2008, p. 55.

⁸ Council Framework Decision 2008/977/JHA of 27 November 2008 on the protection of personal data processed in the framework of police and judicial cooperation in criminal matters, OJ L 350, 30.12.2008, p. 60.

⁹ Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, OJ L 281, 23.11.1995, p. 31.

¹⁰ 'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the follow-up of the Work Programme for better implementation of the Data Protection Directive', COM(2007) 87 final.

¹¹ 'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Promoting Data Protection by Privacy Enhancing Technologies (PETs)', COM(2007) 228 final.

¹² The total population of the 25 Schengen Member States is 411,310,500 (Estimation: Eurostat 2009).

¹³ Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC, OJ L 158, 30.4.2004, p. 77.

¹⁴ 'Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States', COM(2008) 840 final.

Byla navržena řada opatření v souvislosti s právem občanů EU na konzulární ochranu¹⁵. Odhadem 8,7 % občanů EU (resp. 7 milionů lidí) cestujících mimo EU se vydává do zemí, v nichž nemá jejich stát zastoupení. Další dva miliony občanů EU v takových zemích žijí. Řešit stávající a předvídatelné nedostatky v této oblasti měl akční plán na období 2007–2009¹⁶.

III.1.3 Společný evropský azylový systém

Společný evropský azylový systém je přesvědčivým výrazem našich hodnot, našeho respektu k lidské důstojnosti a našeho závazku ke sdílené odpovědnosti. V první fázi tohoto systému byly stanoveny minimální normy, které v souladu s Niceskou smlouvou umožnily přechod ke spolurozhodování a hlasování kvalifikovanou většinou. Po rozsáhlé konzultaci¹⁷ začal v rámci Haagského programu přechod systému do druhé fáze vývoje, a to přijetím plánu politiky v roce 2008¹⁸. Součástí tohoto plánu tvořily i navrhované změny směrnice o podmínkách přijímání osob, dublinského nařízení a nařízení Eurodac. Z provozních zkušeností vycházela najevo nutnost praktické spolupráce. S cílem účinně a jednotně reagovat na tyto výzvy navrhla EU zřízení podpůrného úřadu pro otázky azylu. Pokud jde o vnější rozměr problematiky, v řadě třetích zemí byly zahájeny pilotní regionální programy ochrany zaměřené na zvýšení jejich ochranné kapacity.

III.1.4 Migrace a integrace

Evropská unie pracovala na zlepšení řízení migračních toků a na koordinaci vnitrostátních integračních politik. Byly stanoveny minimální standardy spravedlivého přístupu, jednotnosti a jistoty, dále bylo vynaloženo úsilí k využití potenciálu zaměstnanosti příslušníků třetích zemí, kteří již v EU pobývají, stejně jako existovala snaha vyhnout se nepříznivým účinkům „odlivu mozků“ v zemích původu.

Na základě zelené knihy¹⁹ vymezil plán politiky²⁰ iniciativy, jež mají být přijaty v oblasti legální migrace v období 2006–2009. Součástí provádění tohoto plánu bylo stanovení podmínek upravujících vstup, zaměstnávání a pobyt příslušníků třetích zemí²¹; dále bude brzy zavedena „modrá karta“²².

Maximalizace hospodářského přínosu legální migrace šla ruku v ruce se společným bojem proti nelegální migraci a osobám, jež profitují z převaděčství a obchodování s lidmi. I když v EU jako celku nelegální migrace nevzrůstá, zvyšuje se zátěž středomořských členských států. Obzvláště znepokojivé je množství lidí, kteří přijíždějí po moři v nebezpečných

¹⁵ Green Paper 'Diplomatic and consular protection of Union citizens in third countries', COM(2006) 712 final.

¹⁶ 'Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Effective consular protection in third countries: the contribution of the European Union - Action Plan 2007-2009, COM(2007) 767 final.

¹⁷ Green Paper on the future of the Common European Asylum System, COM(2007) 301 final.

¹⁸ 'Policy plan on asylum - An integrated approach to protection across the EU', COM(2008) 360 final.

¹⁹ Green Paper on an EU approach to managing economic migration, COM (2004) 811 final.

²⁰ 'Policy Plan on Legal Migration', COM(2005) 669 final.

²¹ Proposal for a Council Directive on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State, COM(2007) 638 final.

²² The proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment, COM(2007) 637 final, has been adopted by the Council on 25.5.2009

podmínkách²³. Příležitost nelegálního zaměstnávání ústí ve vykořisťování jednotlivce a deformaci hospodářství EU. Očekávalo se, že návrh Komise na směrnici, kterou se stanoví postihy proti zaměstnavatelům státních příslušníků třetích zemí s nelegálním pobytem, bude přijat v první polovině roku 2009²⁴. Bude tak vyslán jasný signál, že EU nebude tolerovat nelegální migraci, zejména pokud ji budou podněcovat bezohlední zaměstnavatelé.

Byly zavedeny společné zásady a rámec pro integraci státních příslušníků třetích zemí²⁵, včetně příruček o integraci pro tvůrce politik a odborníky z praxe, centralizované evropské internetové stránky o integraci a Evropského fóra pro integraci. Snahy členských států v rámci této společné agendy podporuje Evropský fond pro integraci²⁶, disponující 825 miliony EUR pro období 2007–2013.

Sdělení Komise o společné přistěhovalecké politice pro Evropu²⁷ a Evropský pakt o přistěhovalectví a azylu²⁸, které následovaly brzy poté, shrnují 10 let práce a připravují půdu pro jednotný přístup v budoucnu.

III.1.5 Správa hranic

Řízená migrace vyžaduje bezpečné hranice. Je určeno 1 636 míst vstupu na území EU. Pro rok 2006 se odhaduje 900 milionů překročení vnějších hranic a 8 milionů nelegálních přistěhovalců do EU. Ve stejném roce bylo v EU zadrženo 500 000 nelegálních přistěhovalců, z nichž bylo 40 % následně vráceno.

K řešení těchto problémů přispívá agentura FRONTEX, jež koordinuje spolupráci mezi členskými státy na vnějších hranicích. V období 2005 až 2008 provedla 50 společných operací a 23 pilotních projektů, do nichž se zapojilo vícero členských států. Ve všech členských státech EU začal platit Schengenský hraniční kodex²⁹ stanovující normy a postupy, které musí členské státy dodržovat při kontrole pohybu osob na vnitřních a vnějších hranicích EU. Pokrok v rámci směřování k integrované správě hranic představoval balíček návrhů Komise: systém registrace vstupů a výstupů³⁰ s automatickými výstrahami oznamujícími překročení dobu platnosti víza, systém pro ostrahu jižních a východních vnějších hranic EU

²³ 'Third annual report on the development of a common policy on illegal immigration, smuggling and trafficking of human beings, external borders, and the return of illegal residents', SEC(2009) 320.

²⁴ Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council providing for sanctions against employers of illegally staying third-country nationals, COM(2007) 249 final.

²⁵ 'Common Basic Principles', Council document 14615/04, p. 15; 'A Common Agenda for Integration: Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union', COM(2005) 389 final.

²⁶ Council Decision 2007/435/EC of 25 June 2007 establishing the European Fund for the Integration of third-country nationals for the period 2007 to 2013 as part of the General programme Solidarity and Management of Migration Flows, OJ L 168, 28.6.2007, p. 18.

²⁷ 'A common immigration policy for Europe: Principles, actions and tools', COM(2008) 359 final.

²⁸ 'European Pact on Immigration and Asylum', Council document 13440/08.

²⁹ Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), OJ L 105, 13.4.2006, p. 1.

³⁰ 'Preparing the next steps in border management in the European Union', COM(2008) 69 final.

(známý jako EUROSUR)³¹ a hodnocení a budoucí vývoj agentury FRONTEX³². Směrnice o navracení osob³³ stanovila účinné a humánní normy pro navracení nelegálních přistěhovalců.

Při vyvíjení moderního, integrovaného systému správy hranic jsou využívány nové technologie. V roce 2006 byly zavedeny biometrické pasy. Připravuje se druhá generace Schengenského informačního systému a Vízového informačního systému, jejichž právní rámec je již stanoven. Tyto systémy umožní větší použití nových technologií, zejména biometrických prvků, a přispějí tak k bezpečnosti schengenského prostoru při plném dodržení požadavků na ochranu údajů.

III.1.6 Vízová politika

V roce 2008 byl přijat legislativní rámec pro provádění a provozování Vízového informačního systému (VIS)³⁴, který usnadňuje kontroly na hraničních přechodech na vnějších hranicích a výměnu údajů o vízech mezi členskými státy. Komise připravila návrh, jehož cílem bylo jednak vytvořit právní základ pro to, aby členské státy mohly od žadatelů o vízum odebírat povinné biometrické identifikátory, jednak poskytnout právní rámec pro organizaci konzulárních úřadů členských států³⁵. V zájmu zvýšení transparentnosti, harmonizace postupů a právní jistoty byla přepracována Společná konzulární instrukce a navržen kodex o vízech³⁶. Byly vyjednány dohody o zjednodušení vízového styku s Ruskem, Ukrajinou, Moldavskou republikou, Albánií, Bosnou a Hercegovinou, Bývalou jugoslávskou republikou Makedonií, Srbskem a Černou Horou. Tyto dohody, jež vstoupily v platnost v letech 2007 a 2008, usnadnily občanům těchto zemí vyřizování víz pro krátkodobé pobyty v EU. Plné vzájemnosti v oblasti víz³⁷ bylo dosaženo s Kostarikou, Izraelem, Malajsií, Mexikem, Novým Zélandem, Nikaraguou, Panamou, Paraguayí, Singapurem, Uruguayí a Venezuelou; pokroku se dosáhlo rovněž s Austrálií, Brunejí Darussalamem, Kanadou a Spojenými státy. Návrh na vytvoření společných středisek pro žádosti o víza³⁸ čeká na přijetí, dvě pilotní střediska byla již zřízena.

³¹ 'Examining the creation of a European border surveillance system (EUROSUR)', COM(2008) 68 final.

³² 'Report on the evaluation and future development of the FRONTEX Agency', COM(2008) 67 final.

³³ Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, OJ L 348, 24.12.2008, p. 98.

³⁴ Regulation (EC) No 767/2008 of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short-stay visas (VIS Regulation), OJ L 218, 13.8.2008, p. 60; and Council Decision 2008/633/JHA of 23 June 2008 concerning access for consultation of the Visa Information System (VIS) by designated authorities of Member States and by Europol for the purposes of the prevention, detection and investigation of terrorist offences and of other serious criminal offences, OJ L 218, 13.8.2008, p. 129.

³⁵ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending the Common Consular Instructions on visas for diplomatic missions and consular posts in relation to the introduction of biometrics including provisions on the organisation of the reception and processing of visa applications, COM(2006) 269 final.

³⁶ Draft proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Community Code on Visas, COM(2006) 403 final.

³⁷ Four "reciprocity reports" have been published: COM(2006) 3 final; COM(2006) 568 final; COM(2007) 533 final; COM(2008) 486 final/2.

³⁸ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending the Common Consular Instructions on visas for diplomatic missions and consular posts in relation to the introduction of biometrics including provisions on the organisation of the reception and processing of visa applications, COM(2006) 269 final.

III.1.7 Vnější rozměr azylu a migrace

Globální problémy si žádají globální řešení. „Globální přístup“ k migraci, založený na skutečném partnerství se třetími zeměmi, se projevil v závazku pojímat hnací faktory a následky migračních toků z třetích zemí do EU z co nejširší perspektivy. V současné době je migrace lépe integrována do rozvojové agendy Komise a dalších vnějších politiky EU. Odráží se v tom významný posun od koncepce zaměřené v první řadě na bezpečnost k přístupu, který vychází z lepšího porozumění všem aspektům, jež s migrací souvisejí. Objevily se možnosti pro nová partnerství a konstruktivní dialog s regiony sousedícími s EU a s Afrikou, Asií a Latinskou Amerikou. Tyto diskuse byly podepřeny opatřeními přímo na místě. Jejich cílem bylo využít migrace a mobility jako příznivého faktoru rozvoje, lépe řídit legální migraci a předcházet nelegální migraci či ji snižovat. Konkrétním projevem globálního přístupu byly i nástroje Společenství pro spolupráci, z kterých byly financovány projekty v těchto oblastech a v oblasti ochrany uprchlíků. Za tímto účelem byl spuštěn tematický program týkající se migrace a azylu, jenž disponuje rozpočtem 384 milionů EUR na období 2007–2013. Mezitím byly podporovány nové nástroje a koncepce, jako jsou např. partnerství mobility mezi EU a třetími zeměmi.

III.2. Posílení bezpečnosti

III.2.1 Terorismus

Bombové atentáty v Madridu a Londýně v roce 2004/5 představují nejstrašnější útoky v EU v nedávné době. Kromě nich však také došlo k alarmujícímu počtu pokusů o útoky, z nichž mnohé zůstaly nepovšimnuty. V roce 2007 bylo zaznamenáno 600 neúspěšných, zmařených či úspěšně provedených teroristických útoků v 11 členských státech EU³⁹.

V rámci prevence financovala EU několik projektů včetně příručky o opatřeních proti radikalizaci ve věznicích. Směrnice o předcházení zneužití finančního systému k financování terorismu rozšířila povinnost oznamovat podezřelé transakce i na subjekty nefinanční sféry, jako jsou kasina a právníci⁴⁰. V důsledku nařízení přijatého v roce 2005 jsou cestující, kteří u sebe při vstupu na území EU či jeho opouštění mají peněžní hotovost ve výši 10 000 EUR nebo více, povinni učinit písemné ohlášení⁴¹. Evropská unie přijala legislativu zavádějící trestnost náboru a výcviku teroristů a veřejného podněcování ke spáchání teroristického činu, a to i prostřednictvím internetu⁴². Byly vyčleněny prostředky na zavedení celoevropského systému rychlého varování, prostřednictvím kterého by úřady měly být informovány o hrozbách, které představují ztracené či odcizené výbušniny.

Byly zavedeny nástroje na zvýšení ochrany kritické infrastruktury EU – silnic, železnic, elektrických sítí a elektráren⁴³. Komise provedla prostřednictvím zelené knihy konzultaci

³⁹ Europol, 'EU Terrorism Situation and Trend Report 2007', available at: <http://www.europol.europa.eu/publications/TESTAT/TESTAT2007.pdf>

⁴⁰ Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing, OJ L 309, 25.11.2005, p. 15.

⁴¹ Regulation (EC) No 1889/2005 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on controls of cash entering or leaving the Community, OJ L 309, 25.11.2005, p. 9.

⁴² Council Framework Decision 2008/919/JHA of 28 November 2008 amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism, OJ L 330, 9.12.2008, p. 21.

⁴³ Communication from the Commission on a European Programme for Critical Infrastructure Protection, COM(786) final, and Council Directive 2008/114/EC of 8 December 2008 on the identification and

ohledně biologické připravenosti⁴⁴ a brzy předloží soubor návrhů zaměřených na snížení rizika chemických, biologických, radiologických a jaderných hrozeb, které mohou způsobit újmu tisícům lidí, zničit zemědělství a citelně poškodit potravinový řetězec.

III.2.2 Policejní spolupráce

V posledních pěti letech postavila EU svou činnost na zásadě dostupnosti údajů, podle níž může úředník donucovacího orgánu z jednoho členského státu při plnění svých povinností získat informace, pokud jsou dostupné, od jiného členského státu.

Byla zjednodušena výměna operativních a jiných informací⁴⁵. Začleněním Průmské smlouvy do právních předpisů EU⁴⁶ byl umožněn jednak nepřímý přístup do databází členských států s otisky prstů a informacemi o DNA, jednak přímý a kontrolovaný přístup do registrů vozidel. Díky možnosti zjistit, které informace jsou dostupné, dojde pravděpodobně ke zlepšení policejní spolupráce po celé EU. Byly přijaty podmínky pro přístup do Vízového informačního systému pro bezpečnostní účely⁴⁷, většina členských států také převedla podmínky pro uchovávání provozních a lokalizačních údajů v elektronických komunikacích⁴⁸, pokud jde o pevné a mobilní telefonní sítě.

Rozhodnutím Rady o zřízení Evropského policejního úřadu (Europol), kterým byla nahrazena dřívější úmluva, bude mít úřad větší operativní flexibilitu, aby mohl reagovat na vývojové trendy v trestné činnosti⁴⁹. Informační systém pro shromažďování a výměnu údajů týkajících se závažné přeshraniční trestné činnosti a analytické pracovní soubory Europolu jsou nástroji, jejichž prostřednictvím jsou donucovacím orgánům v členských státech poskytovány relevantní zpravodajské informace o specifických jevech v trestné činnosti včetně obchodování s lidmi, terorismu, podvodů s kreditními kartami a obchodování se syntetickými drogami.

III.2.3 Organizovaná trestná činnost

Skupiny organizovaného zločinu zapojené do obchodování s drogami, odcizenými vozidly, do loupeží a trestné činnosti využívající špičkové techniky představují hrozbu pro EU. Všechny

designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection, OJ L 345, 23.12.2008, p. 75.

⁴⁴ Green Paper on bio-preparedness, COM(2007) 399 final.

⁴⁵ Council Framework Decision 2006/960/JHA of 18 December 2006 on simplifying the exchange of information and intelligence between law enforcement authorities of the Member States of the European Union, OJ L 386, 29.12.2006, p. 89.

⁴⁶ Council Decision 2008/615/JHA of 23 June 2008 on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, OJ L 210, 6.8.2008, p. 1 and Council Decision 2008/616/JHA of 23 June 2008 on the implementation of Decision 2008/615/JHA on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, OJ L 210, 6.8.2008, p. 12.

⁴⁷ Council Decision 2008/633/JHA of 23 June 2008 concerning access for consultation of the Visa Information System (VIS) by designated authorities of Member States and by Europol for the purposes of the prevention, detection and investigation of terrorist offences and of other serious criminal offences, OJ L 218, 13.8.2008, p. 129.

⁴⁸ Directive 2006/24/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the retention of data generated or processed in connection with the provision of publicly available electronic communications services or of public communications networks and amending Directive 2002/58/EC, OJ L 105, 13.4.2006, p. 54.

⁴⁹ Council Decision 2009/371/JHA of 6 April 2009 establishing the European Police Office (Europol), OJ L 121, 15.5.2009, p. 37.

tyto trestné činy stejně jako finanční trestná činnost (podvody, padělání, praní peněz) vytvářejí ohromné zisky a škodí hospodářství EU. Při potírání těchto hrozeb má podporu jednak zřízení vnitrostátních úřadů pro vyhledávání majetku z trestné činnosti pro rychlejší vysledování výnosů z trestné činnosti⁵⁰, jednak přístup založený na zpravodajských informacích. Pokud jde o praní peněz, byla zřízena síť FIU.NET. Tato decentralizovaná počítačová síť spojuje finanční zpravodajské jednotky EU a slouží k efektivní výměně finančních zpravodajských informací. Další spolupráci mezi členskými státy umožňuje nový nástroj týkající se boje proti organizované trestné činnosti⁵¹. Komise v květnu 2007 navrhla řadu opatření, jež měla v rámci boje proti počítačové kriminalitě⁵² zlepšit koordinaci jak mezi donucovacími orgány navzájem, tak mezi nimi a soukromým sektorem. Počítačová trestná činnost jde občas ruku v ruce s vykořisťováním dětí. Založení finanční koalice proti dětské pornografii umožňuje Komisi, vydavatelům kreditních karet, donucovacím orgánům a poskytovatelům internetových služeb spolupracovat na potírání obchodu s dětskou pornografií a přijímat opatření proti platebním systémům použitým k financování těchto ilegálních operací. Na jaře 2009 navrhla Komise jednak rámcové rozhodnutí na zintenzivnění prevence vykořisťování dětí a boje proti němu, jednak rámcové rozhodnutí týkající se obchodování s lidmi, jež navazuje na akční plán z roku 2005⁵³.

III.2.4 Evropská strategie v oblasti drog

Protidrogová strategie EU (2005–2012)⁵⁴ a akční plány⁵⁵ stanovily vyvážený a integrovaný přístup zahrnující prevenci zneužívání drog, pomoc při drogové závislosti a její léčení, boj proti nedovolenému obchodu s drogami, kontrolu prekurzorů, praní peněz a posílení mezinárodní spolupráce. Z údajů Evropského monitorovacího centra pro drogy a drogovou závislost vyplývá, že užívání heroínu, marihuany a syntetických drog se stabilizovalo, nicméně v několika členských státech roste užívání kokainu. Evropská unie tento společenský fenomén užívání a zneužívání omamných látek mezi obyvateli řeší a stále více se zaměřuje na opatření reagující na škody, jež drogy způsobují jak jednotlivcům, tak společnosti.

III.3 Posílení práva

Členským státům a občanům EU začal přinášet užitek „evropský prostor práva“ vytvářený v rámci Haagského programu. Eurojust a Evropské soudní síť poskytují infrastrukturu pro justiční spolupráci a koordinaci vyšetřování a trestního stíhání překračujícího vnitřní hranice. Pokud jde o občanské věci, přímo použitelná nařízení umožňují občanům a podnikům

⁵⁰ Council Decision 2007/845/JHA of 6 December 2007 concerning cooperation between Asset Recovery Offices of the Member States in the field of tracing and identification of proceeds from, or other property related to, crime, OJ L 332, 18.12.2007, p. 103.

⁵¹ Council Framework Decision 2008/841/JHA of 24 October 2008 on the fight against organised crime, OJ L 300, 11.11.2008, p. 42.

⁵² 'Towards a general policy on the fight against cyber crime', COM(2007) 267 final.

⁵³ Proposal for a Council Framework Decision on combating the sexual abuse, sexual exploitation of children and child pornography, repealing Framework Decision 2004/68/JHA, COM(2009) 315 final; proposal for a Council Framework Decision on preventing and combating trafficking in human beings, and protecting victims, repealing Framework Decision 2002/629/JHA, COM(2009) 316 final.

⁵⁴ EU Drugs Strategy (2005-2012) endorsed by the Council in 2004, Council Document 15074/04.

⁵⁵ On the basis of the Communication on a EU Drugs Action Plan (2005-2008), COM(2005) 45 final, the Council endorsed the 'EU drugs action plan (2005-2008)' in 2005, OJ C 168, 8.7.2005, p. 1. On the basis of the Communication on a EU Drugs Action Plan for 2009-2012, COM(2008) 567 final, the Council endorsed the 'EU Drugs Action Plan for 2009-2012', OJ C 326, 20.12.2008, p. 7.

dozvědět se při přeshraničních právních sporech, který soud má soudní příslušnost a jaká pravidla platí pro uznávání rozsudku vydaného v jiném členském státě.

III.3.1 *Justiční spolupráce v trestních věcech*

Evropský zatykáací rozkaz podstatně zkrátil a usnadnil vydávání pachatelů trestné činnosti. Případy projednávané podle předchozího postupu pro vydávání se často táhly více než rok, nyní trvá proces 11 dní až 6 týdnů. Podle záznamů bylo v roce 2007 na základě evropského zatykače provedeno 2667 vydání, v roce 2005 byl díky němu rychle vrácen z Itálie do Spojeného království jeden z londýnských bombových atentátníků. Při vyšetřování a stíhání závažných trestných činů se členské státy se stále více opíraly o Eurojust. V roce 2007 bylo zaznamenáno více než 1000 případů, oproti 192 případům v roce 2002.

III.3.2 *Usnadnění přeshraničního občanskoprávního řízení*

V oblasti občanského a obchodního práva byl učiněn značný pokrok. Občané EU nyní mohou řešit drobné nároky a pohledávky jednodušeji a rychleji⁵⁶. Evropská unie zavedla harmonizovaná pravidla o právu rozhodném pro občanskoprávní odpovědnost a smlouvy⁵⁷. Justiční spolupráce byla vylepšena přepracováním pravidel pro doručování písemností⁵⁸. Významným pokrokem v rámci vnějších aspektů justiční spolupráce⁵⁹ bylo jednak přistoupení ES k Haagské konferenci o mezinárodním právu soukromém⁶⁰, jednak přípravné práce Komise zaměřené na zlepšování výkonu soudních rozhodnutí v EU⁶¹. Ve snaze podpořit

⁵⁶ Regulation (EC) No 861/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a European Small Claims Procedure, OJ L 199, 31.7.2007, p. 1; Regulation (EC) No 1896/2006 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 creating a European order for payment procedure, OJ L 399, 30.12.2006, p. 1.

⁵⁷ Regulation (EC) No 593/2008 of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 on the law applicable to contractual obligations (Rome I), OJ L 177, 4.7.2008, p. 6.

⁵⁸ Regulation (EC) No 1393/2007 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2007 on the service in the Member States of judicial and extrajudicial documents in civil or commercial matters (service of documents), and repealing Council Regulation (EC) No 1348/2000, OJ L 324, 10.12.2007, p. 79.

⁵⁹ Council Decisions 2006/325-326/EC concerning the conclusion of the Agreement between the European Community and Denmark, OJ L 120, 5.5.2006, p. 22 and p. 23; Council Decision 2007/712/EC of 15 October 2007 on the signing, on behalf of the Community, of the Convention on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters (the 'Lugano Convention'), OJ L 339, 21.12.2007, p. 1; and Council Decision 2008/431/EC of 5 June 2008 authorising certain Member States to ratify, or accede to, in the interest of the European Community, the 1996 Hague Convention on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Cooperation in respect of Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children and authorising certain Member States to make a declaration on the application of the relevant internal rules of Community law - Convention on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Cooperation in respect of Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children, OJ L 151, 11.6.2008, p. 36.

⁶⁰ Council Decision 2006/719/EC of 5 October 2006 on the accession of the Community to the Hague Conference on Private International Law, OJ L 297, 26.10.2006, p. 1..

⁶¹ 'Report from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee on the application of Council Decision 2001/470/EC establishing a European Judicial Network in civil and commercial matters', COM(2006) 203 final; Green Paper 'Effective enforcement of judgments in the European Union: the transparency of debtors' assets ', COM (2008) 128 final; and Green Paper on improving the efficiency of the enforcement of judgments in the European Union: the attachment of bank accounts, COM(2006)618 final.

alternativní způsoby řešení sporů byly projednány některé aspekty mediace v občanských a obchodních věcech⁶².

Na základě nového nařízení o věcech manželských a věcech rodičovské odpovědnosti mohou děti udržovat pravidelný kontakt s oběma rodiči po jejich rozluce a jsou stanovena jasná pravidla, kterými se má po celé EU zabránit únosům dětí. Další nařízení – poté, co bude ratifikováno – urychlí vymáhání výživného v EU⁶³. V současné době se v Radě a Parlamentu projednává legislativní návrh o právu rozhodném pro rozvody (tzv. Řím III).

III.3.3 *Vzájemné uznávání*

Vzájemné uznávání je základním pilířem justiční spolupráce. Evropská unie dosáhla v této oblasti značného pokroku jak na legislativní, tak na operativní úrovni. Na základě provedení strategie a akčního plánu o evropském elektronickém soudnictví (e-justice)⁶⁴ budou mít občané EU přístup k informacím o službách v oblasti práva EU a bude usnadněna komunikace a spolupráce mezi soudními orgány. Vzájemnou důvěru, jež je pro vzájemné uznávání naprosto zásadní, by mělo posilovat Justiční fórum představující platformu pro pravidelný dialog o politikách a osvědčených postupech.

Efektivní spolupráce začíná odpovídajícím odborným vzděláváním osob pracujících v této oblasti. Jednou z priorit Komise bylo financování soudního vzdělávání, školení a výměnných programů. Do posledně jmenovaných se jen v roce 2007 zapojilo 400 soudců a státních zástupců.

III.4 **Vnější vztahy**

Vnitřní a vnější politiky v prostoru spravedlnosti, svobody a bezpečnosti jsou pevně propojeny. V Haagském programu byli Komise a generální tajemník/vysoký představitel pověřeni, aby předložili Radě strategii pokrývající veškerá vnější hlediska politiky Unie v oblasti svobody, bezpečnosti a práva. V této strategii⁶⁵, schválené Radou v roce 2005, byly stanoveny tematické priority, jmenovitě lidská práva, vyřešení slabé veřejné správy a selhání státu, justiční spolupráce, boj proti terorismu, organizovaná trestná činnost, korupce, drogy a řízení migračních toků, a spolu s nimi i základní zásady a prováděcí mechanismy. Byly vypracovány dvě zprávy o pokroku této strategie⁶⁶. Uvedené priority byly součástí Evropské

⁶² Directive 2008/52/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on certain aspects of mediation in civil and commercial matters, OJ L 136, 24.5.2008, p. 3..

⁶³ Council Regulation (EC) No 2201/2003 of 27 November 2003 concerning jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, repealing Regulation (EC) No 1347/2000, OJ L 338, 23.12.2003, p. 1; Council Regulation (EC) No 4/2009 of 18 December 2008 on jurisdiction, applicable law, recognition and enforcement of decisions and cooperation in matters relating to maintenance obligations, OJ L 7, 10.1.2009, p. 1.

⁶⁴ 'Towards a European e Justice Strategy', COM(2008) 329 final.

⁶⁵ 'Strategy for the external dimension of JHA: Global freedom, security and justice', Council document 15446/05.

⁶⁶ 'Progress report on the implementation of the Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice', SEC(2006) 1498; 'Second progress report on the implementation of the Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice', SEC(2008) 1971.

bezpečnostní strategie z roku 2003, která jmenovala hlavní hrozby, jimž EU čelí. Zpráva o provádění byla zveřejněna v prosinci 2008⁶⁷.

III.5 Finanční nástroje

Na podporu opatření na úrovni členských států a EU vznikly různé finanční nástroje. Program „Solidarita a řízení migračních toků“⁶⁸ podporuje politiku v oblasti přistěhovalectví: pro období 2007–2013 byly na otázky spjaté s přistěhovalectvím vyčleněny téměř 4 miliardy EUR. Program „Bezpečnost a ochrana svobod“⁶⁹ (745 milionů EUR na období 2007–2013) pomáhá EU v boji proti terorismu a trestné činnosti. Program „Základní práva a spravedlnost“⁷⁰ (celkem 542 milionů EUR) přispívá na akční plán e-justice a na program Daphne (o násilí páchaném na dětech, mladých lidech a ženách).

V rámci sedmého rámcového programu pro výzkum a technologický rozvoj je k dispozici až 1,5 miliardy EUR na budování kapacity na ochranu občanů, hranic a infrastruktury před terorismem a dalšími hrozbami. K dispozici jsou i prostředky na socioekonomický výzkum týkající se kriminality a ochrany základních práv. Bylo zřízeno Evropské fórum pro výzkum a inovace v oblasti bezpečnosti (ESRIF), které spojilo partnery z veřejného a soukromého sektoru za účelem vypracování společné střednědobé až dlouhodobé agendy pro výzkum a inovace v oblasti bezpečnosti⁷¹.

Pokud jde o vnější pomoc, podporuje vnější rozměr spravedlnosti, svobody a bezpečnosti několik finančních nástrojů: nástroj předvstupní pomoci, evropský nástroj sousedství a partnerství, nástroj stability, evropský rozvojový fond a nástroj pro rozvojovou spolupráci, jenž zahrnuje tematický program týkající se migrace a azylu.

IV. NEROVNOMĚRNÝ POKROK V NĚKTERÝCH OBLASTECH

Na cestě za mnoha cíli stanovenými v Haagském programu se značně pokročilo a byla přijata většina opatření, s nimiž se v programu počítá. Plný užitek těchto opatření se projeví až v dlouhodobém horizontu. V některých oblastech však nadále dochází k nerovnoměrnému či omezenému pokroku.

Vysvětlení tohoto nerovnoměrného pokroku zřejmě z větší části spočívá v jedinečnosti úkolů, jež před oblastí spravedlnosti, svobody a bezpečnosti stojí: relativně nové *acquis*, nedostatečná role Evropského parlamentu v některých oblastech politiky, omezená jurisdikce Evropského soudního dvora, omezená pravomoc Komise zahajovat řízení a jednomyslnost

⁶⁷ 'Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World', Council document 17104/08.

⁶⁸ Four Funds exist under this programme: three Funds adopted under co-decision procedure (European Return Fund, European Refugee Fund and External Borders Fund) and one Fund under consultation procedure (Fund for the Integration of third-country nationals).

⁶⁹ Two specific programmes exist under this framework programme: "Prevention of and fight against Crime" (third pillar legal basis) and "Prevention, preparedness and Consequence Management of Terrorism and other Security related risks" (based on Article 308 of the TEC).

⁷⁰ This framework programme has five specific programmes: Civil Justice, Daphne III and Drugs programmes (under co-decision), Fundamental Rights and Citizenship (based in Article 308 TEC) and Criminal Justice (third pillar legal basis).

⁷¹ 'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Public-Private Dialogue in Security Research and Innovation', COM(2007) 511 final.

nutná pro rozhodování v některých oblastech. Proto byly cíle opatření v některých oblastech, jako je např. legální migrace, zredukovány.

Neprovedení některých prvků Haagského programu lze zcela jasně přičítat neúspěchu ratifikace Ústavní smlouvy. Přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o lidských právech nebylo možné bez právního základu, který by poskytla Ústavní smlouva a který po případném vstupu v platnost poskytne Lisabonská smlouva.

K poměrně malému pokroku došlo ve vzájemném uznávání v trestních věcech a policejní spolupráci. Rozhodování spadající pod tzv. metodu „třetího pilíře“ (hlava VI Smlouvy o EU) vyžaduje jednomyslnost, což často vede k zdlouhavým a bezvýsledným diskusím nebo omezování ambiciózních návrhů, jejichž obsah odpovídá „nejnižšímu společnému jmenovateli“. Příkladem návrhu, který Haagský program předpokládal, ale k jehož přijetí nedošlo i přes důležitost, kterou mu přisuzovali odborníci po celé Evropě, bylo rámcové rozhodnutí o procesních právech.

Kvůli nedostatku možností vést formální řízení pro nesplnění povinnosti zajišťující řádné provádění a občas i kvůli značným zpožděním při provádění nástrojů EU na vnitrostátní úrovni byl v případě legislativních nástrojů v rámci třetího pilíře (společné postoje, rámcová rozhodnutí, rozhodnutí a úmluvy) výsledkem do určité míry „virtuální“ legislativní rámec s malým či žádným užitekem pro občany EU.

V. ZÍSKANÉ ZKUŠENOSTI A TÉMATA PRO BUDOUCÍ OPATŘENÍ

Evropská unie si musí z dřívějších opatření vzít ponaučení, tj. plně těžit z úspěšných strategií a napravit části, které mohly být provedeny lépe. V oblasti spravedlnosti, svobody a bezpečnosti by se naše budoucí práce měla soustředit na následující témata.

V.1 Společná reflexe a opatření

Velké problémy, s nimiž se Evropa potýká, ať už se jedná o krátkodobé krize či o dlouhodobé trendy, si žádají společné plánování a společnou akci. Spravedlnost, svoboda a bezpečnost mají význam pro každý jednotlivý aspekt Haagského programu. Zásadní roli hraje jednotnost různých politických oblastí, a to nejen v rámci tradiční sféry spravedlnosti a vnitřních věcí, nýbrž ve všech oblastech politik Společenství.

V případě migrace a azylu nesmějí politiky zaměřené na prevenci a potírání nelegální migrace a zneužívání azylového systému překážet v přístupu k ochraně, na kterou mají žadatelé o azyl nárok. Kontrola, zda politiky EU respektují základní práva, musí pokračovat a musí být rozšířena na všechny fáze rozhodování a provádění právních předpisů EU členskými státy. Správa hranic je pro bezpečnost v EU stejně zásadní jako policejní spolupráce při boji proti nelegální migraci. V těchto oblastech by měly být stanoveny průřezové priority.

Ochrana osobních údajů v rámci policejní a justiční spolupráce v trestních věcech byla výsledkem individuálního přístupu. Požadavky na ochranu údajů byly stanoveny v řadě legislativních textů v rámci všech pilířů a jejich rozsah a typ závisí na cílech jednotlivých dokumentů. Nedávno přijaté rámcové rozhodnutí⁷² neřeší tento nedostatek harmonizace

⁷² Council Framework Decision 2008/977/JHA of 27 November 2008 on the protection of personal data processed in the framework of police and judicial cooperation in criminal matters, OJ L 350, 30.12.2008, p. 60.

úplně, proto si dosažení jednotnosti v této oblasti zasluhuje v následujících letech zvláštní pozornost.

Díky uplatnění dalších průřezových přístupů by se mohla zvýšit účinnost našich politik, jako jsou práva dítěte a boj proti xenofobii a rasismu, jejichž hrozba bohužel v dobách hospodářské krize roste.

Globální přístup k migraci sestává z různých nástrojů, které by mohly být začleněny do uceleného a vyváženého rámce pro dialog a spolupráci. Na nové výzvy je třeba reagovat systematickým způsobem. Politické, ekonomické, environmentální a demografické změny dlouhodobě ovlivňují vztahy EU s třetími zeměmi a mají značný dopad na migraci a mobilitu. Migrační politika musí být dále integrována do strategie vnějších vztahů EU, čemuž by mohlo napomoci zřízení útvaru pro vnější činnost.

Musíme plně využít možnosti, jež přinášejí nové technologie. V informační společnosti rovněž vznikla potřeba vysoké bezpečnosti sítí a informací v Evropě. Boj proti počítačové trestné činnosti a počítačovému terorismu vyžaduje od zúčastněných stran, aby v rámci úzké spolupráce usilovaly o zvýšení stupně připravenosti, bezpečnosti a odolnosti infrastruktury a služeb informačních a komunikačních technologií. Tyto dlouhodobé výzvy vyžadují pečlivou reflexi na evropské úrovni⁷³.

Agenda pro výzkum a inovace v oblasti bezpečnosti musí prováděna v partnerství se soukromým a veřejným sektorem a za plné účasti organizací, které jsou koncovými uživateli.

V.2 Další pozornost věnovaná provádění a prosazování

Je znepokojující, že úspěch v přijímání opatření Haagského programu a akčního plánu kontrastuje s nerovnoměrným prováděním na vnitrostátní úrovni. Nyní, když již zásadní právní rámec existuje, by měla být pozornost budoucích opatření zaměřena na konsolidaci a prosazování. Komise v tomto ohledu může být nápomocna konsolidací stávajícího *acquis*, zjednodušením koordinace a výměny osvědčených postupů mezi členskými státy např. prostřednictvím seminářů o provádění, poskytováním finanční podpory a podporou odborného vzdělávání. Mělo by se také počítat s větším využitím řízení o nesplnění povinnosti. Komise prosazovala právo občanů EU volně se pohybovat a pobývat na území EU, avšak je třeba učinit více pro zajištění, aby si občané EU byli vědomi svých práv a aby mohli mít jistotu, že tato práva budou respektována. Existující agentury a sítě musí plně čerpat ze svého potenciálu, více spolupracovat a využít možné synergie.

V.3 Lepší využití hodnocení

Občané očekávají od politik EU viditelné výsledky. V rámci Haagského programu bylo přijato mnoho nástrojů a bylo zřízeno mnoho agentur. V mnoha případech je příliš brzy na hodnocení jejich účelnosti, pokud jde o konkrétní výsledky. Nadále je obtížné hodnotit opatření přijatá v rámci boje proti organizované trestné činnosti, spolupráce policejních a celních orgánů a v trestním soudnictví, jelikož členské státy nemají formální povinnost předkládat zprávy o provádění.

⁷³ 'Protecting Europe from large scale cyber-attacks and disruptions: enhancing preparedness, security and resilience', COM(2009) 149 final.

Pro poskytnutí srovnatelných údajů o dopadu činností EU je třeba důkladnějších a propracovanějších systémů monitorování a hodnocení jednotlivých politik. Výsledky hodnocení budou sloužit k vytváření lepších politických strategií a pomohou občanům EU ozřejmit přidanou hodnotu činností EU.

Lepší hodnocení závisí na dostupnosti aktuálních, objektivních, spolehlivých a srovnatelných údajů. Například v oblasti migrace nyní platí společná pravidla pro statistiky Společenství⁷⁴ a funguje evropská migrační síť. Podobně vytvořila Komise spolu s členskými státy parametry pro sběr, analýzu a porovnávání údajů a trendů v oblasti obchodování s lidmi a praní peněz. V mnoha oblastech, např. justici, však nebyly údaje dostupné. I tam, kde již systémy pro sběr údajů existují nebo jsou vytvářeny (jde např. o trestnou činnost a zvláště drogy), by se mělo uvažovat o závaznějších předpisech. Mělo by se pokračovat v poskytování prostředků z rámcového programu pro výzkum a technologický rozvoj, a přispívat tak k zdokonalování poznatků o této oblasti politiky.

Důvěryhodnost příštího víceletého programu bude záviset na rozsahu, v jakém je EU s to podávat zprávy o své efektivnosti.

V.4 Doplnění našich vnitřních politik o vnější činnosti

Členské státy, Rada a Komise musí spolupracovat na dalším posílení partnerství s třetími stranami. Aby bylo možné dosáhnout výsledků a reagovat na výzvy, jež přináší globalizace, musí být zajištěna kontinuita a důslednost vnitřních a vnějších bezpečnostních politik v oblasti evropské spravedlnosti, svobody a bezpečnosti. Evropská unie musí výzvy předjímat a ne čekat, až se objeví na našich hranicích. Měla by prosazovat takové normy, které budou v mezinárodním měřítku považovány jako příklad hodný následování (patří sem např. předpisy na ochranu údajů). Vnější rozměr politik v oblasti spravedlnosti, svobody a bezpečnosti by měl být plně v souladu s vnějšími činnostmi EU a politikami typu rozvojové spolupráce.

Třetí země v rostoucí míře usilují o spolupráci s EU na základě zvláštních dohod. Tento přístup si patrně žádá stanovení priorit. Je třeba zvážit stanovení kritérií, na základě kterých by se přijalo rozhodnutí, jak na tyto snahy reagovat a zda je začlenit do celkového rámce komplexní dohody. Iniciativy spolupráce by měly reagovat na specifické podmínky zemí, jež se připravují na vstup do EU. Priority vnějších vztahů Unie by rovněž měly hrát zásadní roli při stanovení priorit práce agentur, jakými jsou Europol, Eurojust a Frontex. Praktické zkušenosti agentur, zejména pokud uzavíraly dohody či pracovní ujednání se třetími zeměmi, mohou být spolu s jejich výročními zprávami velmi prospěšné pro rozhodování na úrovni EU.

VI. DLOUHODOBÉ VÝZVY SI ŽADAJÍ DLOUHODOBÁ OPATŘENÍ

Na podzim 2008 Komise provedla veřejnou konzultaci na téma budoucích priorit Evropy v oblasti spravedlnosti, svobody a bezpečnosti⁷⁵. Obdržela mnoho odpovědí od jednotlivých

⁷⁴ Regulation (EC) No 862/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 on Community statistics on migration and international protection and repealing Council Regulation (EEC) No 311/76 on the compilation of statistics on foreign workers, OJ L 199, 31.7.2007, p. 23.

⁷⁵ Flash Eurobarometer 252, 'Awareness of key-policies in the area of Freedom, Security and Justice'; the contributions to and the results of the public consultation are available at: http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/news_consulting_0001_en.

občanů, občanské společnosti a členských států. Tato konzultace následovala po užitečné a hluboké reflexi „skupin pro budoucnost“ složených z ministrů řady členských států⁷⁶.

Závěry jsou jednoznačné:

Občané EU chtějí žít v místě, kde jsou respektována jejich práva a kde je chráněna jejich bezpečnost. Chtějí mít možnost svobodně cestovat a vybrat si k přechodnému či trvalému pobytu jinou evropskou zemi, ať už za účelem studia, práce či založení rodiny. Velká část občanů EU by si přála, aby EU byla aktivnější v oblastech, jakými jsou boj proti organizované trestné činnosti a obchodování s lidmi, protiteroristická opatření, výměna policejních a justičních údajů mezi členskými státy, boj proti zneužívání drog, podpora a ochrana základních práv, ostraha vnějších hranic a azylová a migrační politika.

Předpokládá se, že počet obyvatelstva v produktivním věku EU klesne do roku 2060 oproti roku 2008 o 15 %, tj. o téměř 50 milionů. V roce 2007 pobývalo v EU-27 18,8 milionu příslušníků třetích zemí, což představuje 3,8 % celkové populace⁷⁷. Tento počet se pravděpodobně bude v dohledné budoucnosti spolu s migračními tlaky zvyšovat. Návrat k izolovanému přístupu k problematice přistěhovalectví není možný.

Evropská unie může být na své dosavadní úspěchy právem hrdá. Přestože byl Haagský program vypracován za poměrně krátkou dobu, jeho síla spočívá v jeho dlouhodobém dosahu. Úkolem pro budoucí léta je udržet tempo, navázat na úspěchy a využít získané zkušenosti. V zájmu občanů musí Evropa na tyto dlouhodobé výzvy najít společnou odpověď.

⁷⁶ 'Freedom, Security, Privacy – European Home Affairs in an open world: Report of the Informal High Level Advisory Group on the Future of European Home Affairs Policy', June 2008; 'Proposed Solutions for the Future EU Justice Programme: High-Level Advisory Group on the Future of European Justice Policy', June 2008.

⁷⁷ Eurostat, EUROPOP 2008 Convergence Scenario; Eurostat, Migration Statistics.