



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 2.6.2005
KOM(2005) 232 v konečném znění

SDĚLENÍ KOMISE RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU

„Vývoj strategické koncepce boje proti organizované trestné činnosti“

{SEC (2005) 724}

1. Úvod

1. Evropská rada, která se konala ve dnech 4. a 5. listopadu 2004 požádala Radu a Komisi, aby v souladu s haagským programem¹ společně se subjekty Unie, jako jsou Europol, Eurojust, CEPOL a policejní ředitelé, vyvinula strategickou koncepci boje proti organizované trestné činnosti (dále jen „OTČ“) na úrovni EU. Toto sdělení je příspěvkem Komise k rozvoji této strategie.
2. Od okamžiku, kdy vstoupila v platnost Amsterodamská smlouva, bylo přijato několik akčních plánů EU pro boj s OTČ², přičemž poslední z nich byla v roce 2000 „strategie tisíciletí“ zabývající se prevencí a kontrolou OTČ.³ Za nizozemského předsednictví Evropské radě byly v roce 2004 zahájeny diskuse, které dne 2. prosince 2004⁴ vedly k přijetí závěrů Rady o rozvoji strategické koncepce boje proti OTČ.
3. Na úrovni EU byly přijaty různé legislativní i nelegislativní iniciativy přispívající k prevenci OTČ a boji proti ní a k vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Nyní je třeba provést integraci různých nástrojů a opatření (preventivních, trestního práva a procesního práva) přijatých na místní a vnitrostátní úrovni a na úrovni EU a vyplnit zjištěné mezery. Unie by měla s dostatečnou finanční podporou přikročit k vypracování a provádění politiky boje s OTČ.
4. Od září roku 2001 se do středu pozornosti dostal boj proti terorismu. Ačkoli existují souvislosti mezi OTČ a terorismem, nebezpečí pro společnost stále představuje i OTČ sama o sobě. OTČ podryvá legitimní ekonomiky a je destabilizačním faktorem pro sociální a demokratickou strukturu společnosti. Proto je vítané, že Evropská rada staví boj s OTČ na přední místo svého programu. V boji proti této hrozbě musí všichni zúčastnění nalézt rovnováhu mezi účinným vymáháním práva a stíháním OTČ a ochranou základních lidských práv a svobod.
5. Vývoj strategické koncepce boje proti OTČ je obtížným úkolem, protože pojem OTČ je velmi složitý i přes několik minulých iniciativ definujících „zločinné spolčení“⁵. Také stěžejní témata stanovená Radou dne 2. prosince 2004 jsou vzájemně propojená a obsahují znalostní základnu pro redukci OTČ na prevenci, vymáhání práva, soudní spolupráci a vnějších vztahy (srovnej s odstavcem 2). Opatření navrhovaná v daném kontextu se proto mohou týkat trestných činů, které nejsou spojeny nebo nejsou výhradně spojeny s OTČ. A naopak, iniciativy, které využívají zásady vzájemného uznávání soudních rozhodnutí v trestních věcech, působí na mnoho forem závažné přeshraniční trestné činnosti. Strategický přístup zajistí účinnou spolupráci mezi všemi účastníky, kterých se to týká.

¹ Úř. věst. C 053, 3.3.2005, s. 1 až 14.

² Akční plán boje proti OTČ (Úř. věst. C 251, 15.8.1997), usnesení Rady o předcházení OTČ (Úř. věst. C 408, 29.12.1998), Vídeňský akční plán (Úř. věst. C 19, 23.1.1999).

³ Úř. věst. C 124, 3.5.2000.

⁴ Dok. 15050/04 CRIMORG 138; dok. 13463/2/04 REV2 CRIMORG 105.

⁵ Viz společná akce, kterou se stanoví, že účast na zločinném spolčení je v členských státech EU trestným činem (Úř. věst. L 333, 9.12.1998); dok. 6204/2/97 ENFOPOL 35 REV 2; čl. 2 Úmluva OSN proti nadnárodní OTČ (A/RES/55/25).

6. V důsledku strategické koncepce je v rámci sdělení nevyhnutelné široké nastavení priorit. Odstavec 2 rozvíjí cíle v rámci prioritních témat strategické koncepce boje proti OTČ. Některé aspekty, které jsou zmíněny pouze formou přehledu, jsou podrobně rozebrány na jiných místech⁶. Odstavec 3 shrnuje činnosti, jež následovaly po střednědobém zhodnocení „strategie tisíciletí“⁷, zatímco odstavec 4 vytyčuje cestu vpřed. V příloze 1 jsou vyjmenována opatření pro uplatňování strategické koncepce boje s OTČ a příslušné zodpovědnosti s cílovými daty a hodnocením priority. V příloze 2 jsou vyjmenována a přehledně uvedena nedávno přijatá sdělení a závěry Rady, které se týkají daného předmětu. Příloha 3 podrobně rozebírá následné činnosti po střednědobém zhodnocení „strategie tisíciletí“.

2. PRIORITNÍ TÉMATA A CÍLE

2.1. Zlepšování znalostí o OTČ a posilování shromažďování a analýzy informací

7. Technologický vývoj společně s postupující globalizací poskytuje nové příležitosti pro skupiny zabývající se OTČ. Jak je uvedeno v mnohých již zmíněných strategických dokumentech, mezi něž patří v neposlední řadě haagský program, musí být pro prevenci a působení proti OTČ shromažďovány a aktualizovány znalosti o OTČ, skupinách zabývajících se OTČ a slabých stránkách legálních odvětví, aby mohly být vyvinuty účinnější nástroje. Budoucí **statistický systém trestné činnosti v EU** by měl shromažďovat informace poskytnuté donucovacími orgány a také kvantitativní informace získané na základě průzkumů veřejného mínění občanů i podniků stejně jako **měření trestné činnosti a viktimizace** ve zvláštních skupinách, aby se napomohlo rozhodování v různých oblastech politik. Tento statistický systém trestné činnosti bude vytvořen ve spolupráci s členskými státy v případě potřeby s využitím statistického programu Společenství. Je také nutné dále rozvíjet, testovat a šířit metodologii studií **zranitelnosti hospodářských odvětví** v důsledku OTČ. Na tomto základě Komise zamýšlí v budoucnu vypracovat roční nebo dvouletou **zprávu EU o trestné činnosti**.
8. Haagský program zdůraznil nutnost vytvořit mechanismus **EU pro vymáhání práva na základě zpravodajství** umožňující těm, kdo přijímají rozhodnutí, definovat evropské strategie vymáhání práva na základě důkladného hodnocení. Jejich klíčovými prvky je dostupnost informací a přístup k nim (srovnej odstavec 2.3.3.), vytvoření evropského zpravodajství o trestné činnosti a posílení důvěry mezi donucovacími orgány na evropské a mezinárodní úrovni. Komise předloží sdělení o politice vymáhání práva EU na základě zpravodajství v roce 2005.
9. V rámci této politiky by měl být vytvořen **„Evropský model zpravodajství o trestné činnosti“**, který by řešil jako soudržné zpravodajské akce takové otázky, jako jsou produkty a služby vnitrostátních orgánů a orgánů EU činných na poli práva, svobody a bezpečnosti, synchronizace vnitrostátních vyhodnocení hrozeb na základě společné metodologie podložené studiemi zranitelnosti jednotlivých odvětví, vytváření kvantitativních a kvalitativních informací poskytnutých soukromým sektorem a dalšími vhodnými údaji ze vznikající statistiky evropské trestné činnosti.

⁶ Zejména iniciativy zahrnuté v haagském programu, např. protidrogová strategie EU 2005–2012 (dok. 15074/04).

⁷ Dok 10925/03 CRIMORG 49, které vzala v úvahu Rada JAI dne 2. a 3. října 2003.

Hlavní součástí modelu bude **vyhodnocení hrozeb evropské OTČ**, které provede Europol podle požadavku haagského programu na základě synchronizovaného vnitrostátního vyhodnocení.

10. **Výzkum** týkající se OTČ je v současné době financován podle šestého rámcového výzkumného programu a přípravných opatření pro výzkum bezpečnosti. Předpokládá se, že výzkum v souvislosti s OTČ by byl částí nového programu pro výzkum bezpečnosti a dalších souvisejících oblastí v navrhovaném sedmém rámcovém výzkumném programu. Zvláštní výzkumné projekty na podporu rozvoje politiky budou také k dispozici prostřednictvím **programu AGIS**, který následuje finančních výhledy (2007–2013), a **studijních fondů**.

2.2. Posílení prevence OTČ

11. Účinná politika předcházení trestné činnosti překračuje klasickou spolupráci při vymáhání práva a zahrnuje dobrou správu věcí veřejných, průhlednost, povinnost skládat účty a sociální odpovědnost ve veřejném i soukromém sektoru s cílem omezit příležitosti pro páchání trestné činnosti. Některé členské státy EU použily nový **administrativní přístup** k prevenci pronikání zločinných společenství na legální trhy. Rada nedávno přijala doporučení⁸, podle nichž si tento přístup zaslouhuje další výzkum a šíření v EU. Na úrovni EU Komise zamýšlí vytvořit model **právních předpisů pro dokazování trestné činnosti** a nové **produkty a služby**, které by mohly být všeobecně rozšířeny, aby se vyloučilo nechtěné vytváření nových příležitostí pro OTČ.
12. Jedním z hlavních nástrojů, jímž OTČ proniká na legální trhy, je **korupce**⁹. Proto je nezbytný další rozvoj a uplatňování komplexní protikorupční politiky EU včetně opatření trestního práva, podpory etiky a integrity ve veřejné správě a lepšího sledování národních protikorupčních politik v kontextu EU a mezinárodních závazků a dalších norem, se správným načasováním tak, aby byla účinně uplatňována Úmluva OSN proti korupci¹⁰. Podpora průhlednosti veřejného sektoru je jedním ze strategických cílů Komise pro období 2005–2009 a bude následovat Bílá kniha o evropské iniciativě na podporu průhlednosti.
13. Dublinská deklarace¹¹ uznává **spolupráci veřejného a soukromého sektoru** jako účinný nástroj předcházení trestné činnosti obecně a OTČ především. Příprava a uplatňování akčního plánu EU o spolupráci veřejného a soukromého sektoru je podle haagského programu pro Komisi v roce 2006 prioritou.
14. Hlavním cílem je prevence obchodování s lidmi, což je zvláště závažný trestný čin zahrnující hrubé porušení lidských práv. Komise předloží v roce 2005 sdělení o boji proti **obchodování s lidmi**, v němž se uplatní integrovaný přístup orientovaný na lidská práva, jenž staví do středu pozornosti oběť.

⁸ Dok. 12557/04 CRIMORG 79; dok. 14125/2/04 REV2 CRIMORG 123.

⁹ Srov. KOM (2003) 317; usnesení EP č. A5-0367/2003.

¹⁰ A/58/422.

¹¹ Dok. 16302/03 CRIMORG 96.

15. **Strukturální fondy poskytují finanční podporu** na preventivní opatření, avšak členské státy ji využívaly jen zřídka¹², což podnítilo Komisi k návrhu ustavit pro financování těchto opatření samostatný **rámcový program bezpečnosti a ochrany svobod** na základě finančních výhledů 2007–2013.

2.3. Posilování nástrojů a zlepšování spolupráce

2.3.1. Posílení v oblasti vyšetřování OTČ

16. **Zvláštní techniky vyšetřování** prokázaly svou účinnost při policejním, celním a soudním vyšetřování přeshraniční OTČ. Úmluva o vzájemné právní pomoci z roku 2000 a protokol z roku 2001¹³ se zabývají těmito technikami, ačkoli žádný z nástrojů ještě nevstoupil v platnost z důvodu samostatného rámcového rozhodnutí o využití **společných vyšetřovacích týmů**¹⁴. Je třeba provést další práce pro lepší využití těchto týmů a dalších zvláštních vyšetřovacích technik.
17. Pro rychlejší a jednodušší **získávání důkazních prostředků** za hranicemi navrhla Komise evropský rozkaz k zajištění důkazních prostředků, který by pro určité typy důkazních prostředků nahradil vzájemnou právní pomoc¹⁵. Ve střednědobé lhůtě by zásada vzájemného uznávání byly rozšířena tak, aby pokrývala všechny typy důkazních prostředků. Komise plánuje několik iniciativ o **přijatelnosti důkazních prostředků**, jak vysvětluje ve svém sdělení o zásadě vzájemného uznávání v trestních věcech¹⁶. Tyto iniciativy by posílily vzájemnou důvěru zajištěním rovnováhy mezi účinným stíháním a právy na obhajobu. Dalším tématem vyžadujícím další studii je **přeshraniční používání zpravodajství** jako důkazního prostředku.
18. Stejně jako shromažďování důkazních prostředků při vyšetřování finančních záležitostí (srovnej kapitolu 2.3.2.) nabývá na významu zachycování, ochrana a výměna **elektronických důkazních prostředků**, kterou se bude Komise brzy zabývat podle požadavku Evropské rady konané ve dnech 16. až 17. prosince 2004¹⁷.
19. **Zadržení dat** pro služby elektronické komunikace je důležitou součástí vyšetřování trestných činů využívající informační technologie. Vyžaduje rovnováhu mezi účinným vymáháním práva, ochranou základních práv a finančním břemenem, které výsledné závazky způsobí poskytovatelům služeb. Aby byly splněny zákonné povinnosti, předloží Komise v roce 2005 návrh směrnice jakožto vhodného právního nástroje.
20. K získání klíčových údajů o skupinách zabývajících se OTČ se justice musí často spoléhat na **svědky nebo spolupracovníky soudů**. Na základě dvou usnesení Rady¹⁸ navrhovala „strategie tisíciletí“ další práce, které mají být provedeny. Rada vyzvala

¹² Italský program Mezzogiorno je důležitou výjimkou; srovnej také sdělení: Další orientační pokyny pro kandidátské země KOM(2003) 110.

¹³ Úř. věst. C 197, 12.7.2000, s.1; Úř. věst. C 326, 21.11.2001, s. 1.

¹⁴ Úř. věst. L 162, 20.6.2002, s.1.

¹⁵ KOM(2003) 688.

¹⁶ KOM(2005) 195.

¹⁷ Dok. 16238/04 CONCL 4; dok 16089/04 JAI 566.

¹⁸ Úř. věst. C 327, 7.12.1995, s. 5; Úř. věst. C 10, 11.1.1996, s. 1.

Komisi, aby pracovala na programu ochrany svědků terorismu¹⁹. Europol vypracoval dva užitečné dokumenty²⁰ a Komise připravuje příslušný právní nástroj.

21. Některé členské státy EU vytvořily **zvláštní úřady pro vyšetřování a stíhání** zabývající se trestnými činy ve spojení s OTČ. Tyto služby jsou tvořeny víceoborovými týmy odborníků pro komplexní vyšetřování trestné činnosti. Komise podporuje všechny členské státy, aby tento přístup zvážily.

2.3.2. *Posílení nástrojů k řešení finančních otázek OTČ*

22. Finanční zisk je motorem OTČ. Odstranění možnosti prát špinavé peníze a financovat trestnou činnost by podstatně snížilo motivaci i možnosti skupin zabývajících se OTČ. Proto je **posílení možnosti zajistit a zabavit zisky z organizované trestné činnosti** klíčem k boji s touto trestnou činností a k její prevenci. Komise bude proto podporovat posílení **dovedností pro vyšetřování finančních deliktů** a vhodných právních nástrojů napomáhajících rychlé identifikaci a sledování protiprávních finančních převodů a dalších transakcí.
23. Byla schválena tři rámcová rozhodnutí zabývající se **zajištěním a konfiskací výnosů** včetně rozšířených konfiskačních pravomocí, přičemž jedno z nich dosud podléhá připomínkám.²¹ Rámcové rozhodnutí o konfiskaci výnosů trestné činnosti stanoví, že v rámci rozšířených konfiskačních pravomocí mohou členské státy využívat postupů, které nejsou trestního charakteru. Jeho body odůvodnění také odkazují na Úmluvu OSN o nadnárodní OTČ, kde členské státy mohou zvážit možnost požadovat na pachateli, aby prokázal zákonný původ domnělých výnosů trestné činnosti včetně obrácení **břemene** a/nebo osvětlení **síly důkazu**. Komise v tomto smyslu přezkoumá své právní předpisy o konfiskaci výnosů trestné činnosti. Komise kromě toho přezkoumá normy o **návratu zkonfiskovaného nebo propadlého majetku jako náhrady nebo restituce** identifikovatelným obětem trestné činnosti nebo charitativním organizacím.
24. Navrhovaná třetí směrnice o praní špinavých peněz²² posiluje stávající právní předpisy Společenství o praní špinavých peněz např. rozšířením definice predikativních trestných činů a připojením nových kategorií osob podléhajících oznamovací povinnosti. Při zajištění budoucího závazku finančních a ostatních institucí by však mělo být prokázáno, že oznamování zaměřené proti praní špinavých peněz přináší cenné výsledky. Za tímto účelem musí **finanční zpravodajské jednotky** poskytovat vhodnou zpětnou vazbu.
25. Pachatelé organizované trestné činnosti využívají finančního systému členského státu k integraci peněz z trestné činnosti provozované v jiném členském státě. Europol se snaží najít souvislosti mezi touto trestnou činností a příslušnými transakcemi v rámci pracovních souborů analýzy, jako je např. projekt „SUSTRANS“. Všechny členské

¹⁹ Deklarace o boji proti terorismu ze dne 25. března 2004.

²⁰ „Hlavní zásady policejní spolupráce Evropské unie v oblasti ochrany svědků“ a „Společná kritéria pro zahrnutí svědka do programu ochrany“, oba dokumenty EU-vyhrazené.

²¹ Rámcové rozhodnutí 2003/577/SVV ze dne 22. července 2003; rámcové rozhodnutí 2005/212/SVV ze dne 24. února 2005; politické dohody bylo dosaženo 6/2004 v předloze rámcového rozhodnutí o použití zásady vzájemného uznávání příkazů ke konfiskaci.

²² KOM (2004) 448.

státy by měly tuto práci aktivně podporovat tím, že budou poskytovat Europolu údaje vysoké kvality.

26. **Protokol k úmluvě vzájemné právní pomoci z roku 2000** se zaměřuje na podporu spolupráce při přeshraničních finančních vyšetřováních. V důsledku nízkého stupně ratifikace tohoto protokolu je datum jeho vstupu v platnost nejisté. Protože zásada vzájemného uznávání by měla postupně nahradit vzájemnou právní pomoc, Komise bude potřebovat zvážit nové legislativní návrhy²³.

2.3.3. *Posílení přístupu k informacím a jejich výměny a zpravodajství mezi donucovacími orgány*

27. Evropská rada v haagském programu zdůraznila, že posílení svobody, bezpečnosti a práva vyžaduje nový přístup k **přeshraniční výměně informací o vymáhání práva**. Akční plán, kterým se provádí haagský program bude dále rozvíjet iniciativy Komise pro používání **zásady dostupnosti výměny informací o vymahatelnosti práva, společných standardech pro přístup do databází a interoperabilitě vnitrostátních databází a databází EU**. Vnitrostátní databáze a databáze EU by měly postupně využívat stejných standardů a slučitelných technologií, aby byla zajištěna výběrová výměna údajů o vymáhání práva s přihlédnutím k vhodnému vzájemnému propojení s mezinárodními databázemi. Tyto rozšířené možnosti musí být doprovázeny opatřeními na **ochranu osobních údajů a bezpečnosti údajů**, jako je proporcionalita, celistvost a důvěrnost dat, a účinnými zákonnými opravnými prostředky. Komise také předloží v roce 2005 příslušný legislativní návrh.

28. Intenzivní **spolupráce** mezi vnitrostátními donucovacími orgány a příslušnými orgány EU je nezbytná pro budování důvěry. Měly by být využívány zavedené informační kanály, např. virtuální soukromá síť nebo informační systém Europolu, které by byly, kde je to vhodné, doplňovány sítěmi odborníků (srovnej odstavec 2.4.).

2.3.4. *Posílení spolupráce mezi institucemi a soudy*

29. Haagský program zdůrazňuje nutnost **intenzivnější praktické spolupráce** mezi policejními a celními orgány členských států, Europlem a Eurojustem. Prokuratury/soudy a Europol se musí účastnit raných stadií, např. odposlechů nebo vydávání příkazů k zajištění. **Společná celní, policejní a případně soudní spolupráce** by se měla stát často používaným nástrojem praktické spolupráce. Měly by být podporovány **společné struktury spolupráce ve vnitřních příhraničních oblastech Unie**. Kromě toho Komise navrhuje budoucí systematické **financování společných operací EU** na základě finančních výhledů 2007–2013. **Výbor pro vnitřní bezpečnost** zamýšlený v článku III-261 ústavní smlouvy by měl umožnit koordinaci opatření příslušných orgánů členských států se zaměřením na operační spolupráci.

30. V návaznosti na příslušnou Zelenou knihu²⁴ provede Komise hodnocení dopadu a předloží Bílou knihu o legislativním návrhu na vytvoření Úřadu evropského

²³ Fn 16.

²⁴ KOM (2001) 715 v konečném znění ze dne 11. prosince 2001, „Zelená kniha o ochraně finančních zájmů Společenství na základě trestního práva a o založení Úřadu evropského veřejného žalobce“.

veřejného žalobce z Eurojustu, který bude odpovídat za vyšetřování, trestní stíhání a souzení trestných činů proti finančním zájmům Unie podle budoucí ústavní smlouvy²⁵, a o možnosti rozšíření pravomocí Úřadu evropského veřejného obhájce na závažné trestné činy v přeshraničním měřítku.

2.4. Lepší využívání a posílení stávajících orgánů

31. Důležité je **ratifikovat a provést příslušné právní dokumenty** týkající se **Europolu a Eurojustu** včetně tří protokolů²⁶ k Úmluvě o Europolu. Zpráva o provedení rozhodnutí Eurojustu²⁷ objevila některé nedostatky, např. rozdíly v soudních pravomocích členských států, které snižují jeho účinnost.
32. **Potenciál Eurojustu²⁸ a Europolu v boji proti OTČ musí členské státy ještě plně prozkoumat.** Eurojustu by měly být hlášeny významné multilaterální případy a závažná přeshraniční trestná činnost. Tok informací do Europolu je stále nedostatečný. Musí být vyvinuty metody, které umožní členským státům systematicky zasílat kvalitní a aktuální údaje potřebné pro vyšetřování. Uplatňování **informačního systému Europolu** všemi členskými státy usnadní přístup Europolu k informacím o OTČ.
33. Europol a Eurojust by se měly více účastnit fáze vyšetřování přeshraničních případů OTČ a ve společných vyšetřovacích týmech. Měly by se využívat příležitosti, které pro příslušné úkoly nabízí stávající právní předpisy a ústavní smlouva. Konkrétně by měla být věnována pozornost lepší **koordinaci Europolem a Eurojustem při složitých přeshraničních operacích a vyšetřování závažné trestné činnosti** a OTČ poskytnutím logistické podpory, odbornosti a znalostí nejlepší praxe a lepšího využívání **dohody mezi Europolem a Eurojustem.**
34. **Odborné vzdělávání a systematické výměnné programy** by měly být podporovány přes **CEPOL** s financováním z rozpočtu Společenství. Komise navrhla, aby objem i vliv těchto činností rostl²⁹.
35. **Agentura pro správu hranic**, která byla sice původně pověřena zlepšováním provádění schengenského *acquis* o kontrole osob na vnějších hranicích, by měla ve spolupráci se členskými státy a Europolem poskytovat zpravodajství a hrát úlohu při koordinaci operací OTČ v souvislosti s nedovoleným přistěhovalectvím a vytvořit **integrovaný model analýzy rizik.**

2.5. Zdokonalení právních předpisů podle potřeby

36. Z povahy a možného dopadu OTČ provozované v přeshraničním měřítku vyplývá oprávněnost myšlenky, že by Unie měla proti ní postupovat společně. Nejnovějším příkladem je návrh rámcového rozhodnutí o boji proti OTČ³⁰ poskytujícího

²⁵ Sdělení Komise, Ochrana finančních zájmů Společenství, Boj proti podvodům, Akční plán na období 2004–2005, KOM (2004) 544 v konečném znění.

²⁶ Úř. věst. C 358, 13.12.2000, s. 1; Úř. věst. C 312, 16.12.2002, s. 1; Úř. věst. C 2, 6.1.2004, s. 1.

²⁷ KOM(2004) 457.

²⁸ Závěry Rady o zdokonalení využití Eurojustu, dok. 15285/04,;dok. 12561/4/04 REV4.

²⁹ KOM(2004) 623.

³⁰ KOM(2005) 6.

harmonizovanou definici trestných činů a trestů za různé formy účasti ve zločinných spolčeních. Podle názoru Komise **by sbližování právních předpisů mělo doplňovat vzájemné uznávání** soudních rozhodnutí v trestních věcech³¹. Při přijetí rámcového rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu³² Rada souhlasila s tím, že bude v souladu s čl. 31 bodem e) Smlouvy o EU pokračovat v práci na sbližování trestných činů obsažených v čl. 2 odst. 2 uvedené smlouvy s výhledem dosažení vzájemného porozumění v legislativních otázkách mezi členskými státy³³. Komise proto prozkoumá možnost dalšího sbližování právních předpisů v trestních věcech, např. v oblasti padělání, nezákonného obchodování se zbraněmi, podvodů, zejména daňových, krádeží identity, trestných činů proti životnímu prostředí a vydírání.

2.6. Lepší sledování a hodnocení

37. V současné době provádí hodnocení politiky OTČ nebo k němu přispívá několik nástrojů. Je třeba je zlepšit, protože haagský program vyzývá k **hodnocení** provádění i dopadu politik Unie v prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Komise to považuje za záležitost stěžejního významu a v roce 2006 předloží svůj názor na hodnocení s ohledem na **článek III-260** ústavní smlouvy. V kontextu OTČ bude budoucí zpráva EU o trestné činnosti a vyhodnocení hrozeb EU, které představuje OTČ (srovnej odstavec 2.1.), důležitým nástrojem pro mechanismus hodnocení otázek souvisejících s OTČ. Hodnocení celní spolupráce, protikorupčních politik a boje proti finanční trestné činnosti, již oznámené v jednotlivých sděleních³⁴, by mělo mít z důvodu jejich horizontálního vlivu přednost.

2.7. Posílení spolupráce se zeměmi, které nejsou členy EU, a s mezinárodními organizacemi

38. V současné době otevřených hranic, globální integrace a vzájemné provázanosti je **vnitřní bezpečnost** EU neoddtělitelně **spjata s vnějšími aspekty** bezpečnosti. Vnější rozměr reakce EU na OTČ a další ohrožení bezpečnosti se za poslední léta výrazně rozvinul. Je třeba dále zlepšovat **bilaterální, regionální a mezinárodní iniciativy**.
39. Měla být dále rozvíjena spolupráce v boji proti OTČ s **prioritními třetími zeměmi** na základě dohod a dalších nástrojů. Tato spolupráce by měla zahrnovat **prosazování referenčních ukazatelů EU a mezinárodních norem**.
40. EU by měla prosazovat a podporovat rozvoj **regionálních přístupů a spolupráce** při boji s OTČ, zejména v oblastech, které hraničí s EU.
41. EU by také měla plně podporovat rozvoj **multilaterálních přístupů** k boji proti OTČ pro zajištění všestranné ratifikace a provedení mezinárodních nástrojů, jako je Úmluva OSN o nadnárodní OTČ a korupci a vypracování **mezinárodních norem** a ustanovení **na dalších fórech**, jako je Rada Evropy, G8, FATF (pracovní skupina pro finanční činnost), OSCE (Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě) a OECD (Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj).

³¹ Odstavec 17.

³² Úř. věst. L 190, 18.7.2002, s. 1.

³³ Dok. 9958/02 ADD1 REV1 JAI 138.

³⁴ KOM(2003) 317, KOM(2004) 262, KOM(2004) 376.

42. Pro rozvoj evropského rozměru vymáhání práva a soudní spolupráce za hranicemi EU je nutná na jedné straně **přímá spolupráce mezi Europolem, Eurojustem** a na straně druhé spolupráce s **nečlenskými státy/orgány EU**. Mělo by se dále pokračovat ve strategii Europolu v oblasti vnějších vztahů 2004–2006³⁵ a Eurojust by měl v této oblasti vyvinout svou vlastní strategii.

2.8. Stanovení priorit pro boj proti zvláštním formám OTČ na úrovni EU a následných opatření

43. V multidisciplinární skupině Rady bylo odsouhlaseno, že bude provedena analýza zprávy Europolu o OTČ, konzultace s Eurojustem a Europolem a výsledek bude zaslán příslušným orgánům Rady s cílem stanovit počet ročních strategických priorit v boji proti OTČ³⁶.
44. Haagský program stanovuje, že Rada by měla používat pro stanovení těchto priorit od roku 2006 roční vyhodnocení hrozeb OTČ, které vypracuje Europol. Aby mohl Europol splnit tento požadavek, je třeba práci na vymáhání práva na základě zpravodajství provést neprodleně. To bude vyžadovat značné úsilí nejen ze strany Europolu, ale ve stejné míře i od členských států a příslušných orgánů EU (srovnej odstavec 2.1.).

3. SHRUTÍ NÁSLEDNÝCH ČINNOSTÍ PO STŘEDNĚDOBÉM ZHODNOCENÍ STRATEGIE TISÍCILETÍ

45. Závěry střednědobého hodnocení „strategie tisíciletí“ uvádějí šest doporučení pro další činnosti. Pokud jde o **obchodování s drogami**, v říjnu 2004 bylo Radou přijato rámcové rozhodnutí sbližující právní předpisy v oblasti obchodování s drogami³⁷. Následné práce na pěti dalších doporučeních právě probíhají. Komise předložila legislativní návrh³⁸ a přijala Bílou knihu o **výměně informací o odsouzeních v trestním řízení**³⁹; sdělení o **ztrátě práv** budou následovat později v roce 2005. Návrh třetí směrnice o praní špinavých peněz⁴⁰ obsahuje ustanovení pro zabránění užívání **hotovostních plateb ve velké výši** za účelem praní špinavých peněz. Vývoj **porovnatelné statistiky trestné činnosti** je dlouhodobý projekt, jehož se Komise účastní spolu s dalšími stranami. V průběhu roku 2005 Komise předloží akční plán statistiky trestné činnosti v EU. Byla zahájena studie o **daňových podvodech**. Výsledky jsou očekávány v červenci 2005. Komise (OLAF) a Europol v jejich příslušných právních rámcích budou v roce 2005 poskytovat služby členským státům formou **platformy služeb pro společné celní operace**. A konečně Komise v současné době pracuje na návrhu **ochrany svědků a osob spolupracujících se soudy**.

³⁵ Dok. 12660/04 EUROPOL 44.

³⁶ Dok. 16183/04 CRIMORG 152.

³⁷ Úř. věst. L 335, 11.11.2004, s. 8.

³⁸ KOM(2004) 664.

³⁹ KOM(2005) 10.

⁴⁰ KOM(2004) 448.

4. CESTA VPŘED

46. Toto sdělení vysvětluje strategickou koncepci boje s OTČ z hlediska cílů. Příloha 1 obsahuje seznam prováděcích opatření s pětiletým výhledem. Jakmile bude strategická koncepce boje s OTČ přijata Radou, měla by doplnit akční plán provádění haagského programu, který přispívá k posílení svobody, bezpečnosti a práva v Unii. Budování a integrace různých prvků pro evropský model zpravodajství o trestné činnosti je nejdůležitějším úkolem, který před námi stojí, a bude vyžadovat společné úsilí členských států a institucí a orgánů EU.
47. Strategická koncepce by měla být považována za dokument ve vývoji. Komise je vyzvána, aby předložila Radě výroční zprávu o provádění haagského programu (přehled výsledků), která by zahrnovala zprávu o pokrocích strategické koncepce. Jinak by také mohla být hodnocena samostatně tak, aby toto hodnocení bylo v souladu s postupem každoročního stanovení strategických priorit v boji proti OTČ na úrovni EU.
48. Na konec roku 2006 je navrhováno zvláštní zhodnocení strategické koncepce sloužící jako ukazatel před provedením finančních výhledů 2007–2013 a aby se zohlednil vstup ústavní smlouvy v platnost.