

CS

CS

CS



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 10.6.2009
KOM(2009) 262 v konečném znění

**SDĚLENÍ KOMISE
EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ**

Prostor svobody, bezpečnosti a práva ve službách občanům

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

Prostor svobody, bezpečnosti a práva ve službách občanům

Více svobody v bezpečnějším prostředí

1. ÚVOD:

Občané chtějí žít v prosperující a klidné Evropské unii, kde jsou respektována jejich práva a chráněna jejich bezpečnost. Chtějí svobodně cestovat a mít možnost se dočasně či trvale usadit v jiné evropské zemi za účelem studia, práce, založení rodiny, otevření podniku nebo strávení důchodu. Občané však se znepokojením zjišťují, že krize a celosvětové jevy ohrožují stabilitu a bezpečnost, jichž bylo v posledních letech v Evropě dosaženo.

Ekonomické a politické potíže, kterým svět a zejména Evropská unie čelí, stejně jako složité požadavky v budoucnosti vyžadují globální a trvalá řešení. Ve světě, kde se v obrovské míře rozvíjí mobilita, mají občané Evropské unie právo očekávat účinná a odpovědná opatření na evropské úrovni v oblastech, které se jich přímo dotýkají.

Směrem k Evropě občanů v prostoru svobody, bezpečnosti a práva

Svoboda, bezpečnost a právo jsou klíčové hodnoty, které jsou hlavními součástmi modelu evropské společnosti. Představují základní kameny evropské integrace. Evropská unie již pro své občany vytvořila jednotný trh, hospodářskou a měnovou unii a nástroje k řešení globálních politických a ekonomických problémů. Rovněž učinila značný pokrok ve vytváření prostoru svobody, bezpečnosti a práva s tím, že nyní je kladen důraz na to, aby se centrem projektu stal občan.

Dosažení značných pokroků

Na základě Maastrichtské smlouvy byla oblast spravedlnosti a vnitřních věcí, jež se do té doby rozvíjela pouze na čistě mezivládní úrovni, přesunuta do působnosti Evropské unie. Od té doby míra integrace členských států v této oblasti, stejně jako úloha Evropského parlamentu a Soudního dvora, stále roste. Program z Tampere a haagský program daly významný politický podnět ke konsolidaci těchto pro občany významných politik.

Během minulých deseti let bylo dosaženo mnoha úspěchů:

- Zrušení kontrol na vnitřních hranicích schengenského prostoru umožňuje nyní více než 400 miliónům občanů dvaceti pěti zemí cestovat od Iberského poloostrova až po pobaltské státy a z Řecka až do Finska bez kontrol na hranicích. Vnější hranice Unie jsou spravovány jednotněji, zejména díky zřízení a uvedení do provozu agentury Frontex.

- Byly položeny základy společné přistěhovalecké politiky. Spočívají zejména ve vytvoření předpisů, které zajišťují větší rovnost a předvídatelnost, pokud jde o legální migraci, společný program, jehož cílem je prosazovat integraci do evropských společností, a posílená opatření proti nedovolenému přistěhovalectví a obchodování s lidmi. S cílem řídit ve shodě problémy související s migrací byla také vytvořena partnerství s třetími zeměmi.
- Byly položeny základy společného evropského azylového systému ve prospěch osob, které potřebují mezinárodní ochranu, a to včetně provozního zajištění prostřednictvím Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu. Úspěšně byla vytvořena společná vízová politika, jež zvyšuje transparentnost a právní jistotu pro všechny zainteresované osoby.
- Bylo dosaženo vyšší úrovně důvěry mezi vnitrostátními orgány. Pokud jde o oblast trestního práva, zlepšila se zejména výměna informací. Policejní orgány mohou bez větších potíží například obdržet informace z jiného členského státu, pokud jsou dostupné.
- Evropský zatýkací rozkaz, který také značně omezil problémy při vydávání pachatelů trestné činnosti, zkrátil celý proces z jednoho roku na dobu 11 dní až 6 týdnů.
- Bylo vynaloženo úsilí na boj proti terorismu a organizované trestné činnosti, včetně počítačové trestné činnosti, a na ochranu kritické infrastruktury.
- Také bylo dosaženo pokroku v oblasti občanského a obchodního práva. Občané EU mají nyní k dispozici jednodušší a rychlejší způsoby uplatnění svých pohledávek v přeshraničních situacích. Byla zavedena společná pravidla týkající se rozhodného práva v případě občanské odpovědnosti a smluv. Zlepšila se ochrana dětí, zejména pokud jde o zajištění jejich pravidelných kontaktů s rodiči po rozchodu a zabránění únosům v EU.

V některých ohledech byl však pokrok pomalejší a méně zjevný

V některých oblastech byl pokrok relativně pomalý, zejména v oblasti trestního a rodinného práva. Tato situace byla způsobena tím, že tyto politiky vyžadují jednomyslné rozhodnutí v Radě, což často vede k dlouhým jednáním bez jednoznačného závěru nebo k přijetí nástrojů, které by si jinak mohly klást mnohem vyšší cíle.

Dalším problémem je účinné provádění právních předpisů. Zejména v trestní oblasti je pravomoc Soudního dvora omezená a Komise nemůže zahájit řízení o nesplnění povinnosti. V důsledku toho vznikají značná prodlení v provádění právních předpisů EU na vnitrostátní úrovni, čímž tyto předpisy získávají poněkud „virtuální“ charakter.

I přes procedurální a institucionální problémy je třeba ještě vynaložit značné úsilí. V občanských a obchodních věcech dnes stále ještě přetrvávají mezitímní řízení, která brání volnému pohybu rozhodnutí v Evropě, například u sporných pohledávek. Ochrana občanů a podniků v případě sporu se stranami, jež sídlí v třetích zemích, je stále nedostatečná. Stále přetrvávají překážky při přeshraničním uznávání dokladů o osobním stavu občanů. Provádění směrnice o volném pohybu osob ve všech členských státech je stále neuspokojivé. V oblasti trestního práva stále existují rozdíly v úrovni ochrany osob v případě soudních řízení. Dosud nebyly přijaty minimální procesní záruky v trestních věcech. Také výměna informací mezi

vnitrostátními orgány o odsouzených osobách není příliš účinná. Na operativní úrovni čelí možnosti policie za hranicemi státu mnoha překážkám.

Naléhavé úkoly

Cílem je zajistit co možná nejlepší služby občanům. Zvyšující se různorodost Unie sestávající z 27 členských států či více by se měla odrážet ve způsobu, jakým se řídí oblasti svobody, bezpečnosti a práva. 500 miliónů osob má právo svobodně se pohybovat a pobývat na území Unie. Proto rovněž roste i počet situací, které mají z osobních či obchodních důvodů nadnárodní rozměr. Dále značně vzrostly migrační tlaky, zejména v oblasti jižních hranic.

V budoucnosti bude nutné řešit například tyto naléhavé úkoly:

- Více než 8 miliónů Evropanů dnes uplatňuje své právo žít v členském státě podle svého výběru, což je trend, který se bude v budoucnosti stále více prosazovat. I přesto občané stále čelí řadě překážek v uplatňování tohoto práva, jež je jedním ze základních prvků občanství Unie.
- Otázky občanského soudnictví nabudou důležitosti. Již v současné době má mezinárodní rozměr jeden z deseti dědických případů v Unii.
- Počítačová trestná činnost nezná hranic a stále se rozvíjí. V roce 2008 bylo objeveno 1500 komerčních či nekomerčních internetových stránek s pedofilní pornografickou náplní.
- Unii stále ohrožuje terorismus. V roce 2007 došlo k 600 teroristickým útokům v jedenácti členských státech Unie (neúspěšných, zmařených či uskutečněných).
- Existuje 1636 vstupních bodů na území Unie a v roce 2006 došlo přibližně k jejich 900 miliónům přechodů. V otevřeném světě, kde se zvyšuje mobilita osob, je zásadní zajistit účinnou správu vnějších hranic Unie.
- V roce 2006 bylo v Unii zaregistrováno 18,5 miliónů příslušníků třetích zemí, což odpovídá přibližně 3,8 % celkového počtu obyvatel. Migrační tlaky pravděpodobně porostou, což je způsobeno demografickým růstem a chudobou v mnoha zemích původu přistěhovalců a stárnutím obyvatelstva v Evropě. V období let 2008 až 2060 by se měl počet osob v produktivním věku snížit o 15 %, což odpovídá přibližně 50 miliónům osob.
- Odhaduje se, že na území Evropské unie žije přibližně 8 miliónů nelegálních přistěhovalců, z nichž mnozí pracují v rámci stínové ekonomiky. V následujících letech se bude zapotřebí zabývat zejména faktory, jež podněcují nedovolené přistěhovalectví, a zefektivněním boje proti nezákonnému přistěhovalectví.
- I přesto, že existuje společný azylový systém, je třeba dosáhnout větší jednotnosti při vyřizování žádostí o azyl, neboť počty uznaných žádostí se v současné době velice liší. V roce 2007 byl 25 % rozhodnutí v prvním stupni přiznán status ochrany (status uprchlíka či podpůrná ochrana). Za tímto průměrným údajem se však skrývají značné rozdíly: některé členské státy přiznávají ochranu je v několika málo případech, zatímco v jiných státech se míra přiznání ochrany blíží 50 %.

Nový víceletý program

Unie potřebuje nový víceletý program, který staví na dosud dosaženém pokroku a čerpá poučení ze současných slabých stránek, aby mohl kladně ovlivnit budoucnost. Tento nový program by měl stanovit priority na příštích pět let, řešit naléhavé úkoly a umožnit, aby občané mohli pocítit výhody související s prostorem svobody, bezpečnosti a práva.

Vytváření prostoru svobody, bezpečnosti a práva musí mít silný vnější rozměr ve shodě s vnější politikou Evropské unie, který by měl také odrážet naše hodnoty a prosazovat je v souladu s mezinárodními povinnostmi souvisejícími s lidskými právy. Žádného z cílů v rámci tohoto prostoru nebude dosaženo bez účinného provádění příslušných nástrojů vnější politiky. Naproti tomu se díky spolupráci s třetími zeměmi ve formě partnerství a mezinárodními organizacemi v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí zvyšuje účinnost vnější politiky.

Politické priority

Ústředním tématem nového programu bude „**budování Evropy občanů**“. Všechna budoucí opatření se budou soustředit na občana a měla by zohledňovat následující hlavní priority:

1. **Podpora práv občanů – Evropa práv:** prostor svobody, bezpečnosti a práva by měl být především jednotným prostorem, kde jsou chráněna základní práva, jejichž základní hodnotou je respektování osobnosti a lidské důstojnosti a ostatních práv vycházejících z listiny základních práv. Například se jedná o ochranu uplatňování těchto svobod a soukromí občana za hranicemi jeho státu, především formou ochrany osobních údajů, zohledňování zvláštních potřeb zranitelných osob a neomezené uplatňování zvláštních práv i v třetích zemích.
2. **Usnadňování života občanů – Evropa jako prostor spravedlnosti:** je třeba dále pracovat na budování prostoru spravedlnosti v Evropě s cílem zamezit současnému roztržitému. Zejména jde o zavedení mechanismů, které by usnadnily přístup ke spravedlnosti, aby bylo možné uplatnit svá práva kdekoli v Unii. Ve smluvní a obchodní oblasti to umožní dát hospodářským subjektům k dispozici nástroje, jež jsou potřebné k tomu, aby mohly v plném rozsahu využívat výhod vnitřního trhu. Bude také zapotřebí zlepšit spolupráci mezi odborníky v oblasti soudnictví a získat prostředky k odstranění překážek v uznávání právních dokumentů v ostatních členských státech.
3. **Ochrana občanů – Evropa jako ochránce:** měla by být vypracována strategie vnitřní bezpečnosti s cílem dále zlepšovat bezpečnost v Unii a také chránit život a bezpečnost občanů. Strategie, kterou se bude opatření řídit, se bude týkat spolupráce v policejní a soudní oblasti a lépe zabezpečeného přístupu na území Evropy.
4. **Podpora integrovanější společnosti pro občana – Evropa jako prostor solidarity:** hlavní prioritou v průběhu příštích let bude konsolidovat a začít skutečně provádět přistěhovaleckou a azylovou politiku, která zaručuje solidaritu mezi členskými státy a partnerství s třetími zeměmi. Tato politika by měla poskytnout legálním přistěhovalcům jasný a společný statut. Přistěhovalectví by se mělo více vázat na potřeby trhu práce v Evropě a politiky by se měly více účelově zaměřit na integraci a

vzdělávání. Mělo by se zlepšit účinné provádění nástrojů, které jsou k dispozici v oblasti boje s nedovoleným přistěhovalectvím. Při vytváření těchto politik je zásadní soulad s vnějšími činnostmi Unie. Unie by měla také potvrdit svou humanitární tradici a nabídnout bezpodmínečnou ochranu těm, kteří ji potřebují.

Nástroje

Aby se nadcházející víceletý program shledal s úspěchem, je k jeho provádění zapotřebí respektovat určitý **systém**. Tento je založen na pěti pilířích:

i) Politiky vytvářené v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí se na cestě k vyžívání vzájemně podporují a posiluje se jejich vzájemný soulad. V příštích letech by se měly **hladce začlenit do ostatních politik Unie**.

ii) Aby bylo možné omezit značné odchylky mezi právními předpisy a politikami schválenými na evropské úrovni a jejich **prováděním na úrovni vnitrostátní**, je třeba věnovat pozornost především vnitrostátní úrovni. Mimo provedení do právních předpisů je třeba rovněž provést konkrétní podpůrná opatření (jako je např. posílení sítí odborníků).

iii) Prioritou by mělo i nadále být **zlepšování kvality evropských právních předpisů**. Unie by se měla soustředit na oblasti, kde by mohla vhodným způsobem řešit problémy občanů. Již při vytváření návrhů je zapotřebí zvážit jejich případný dopad na občany a jejich základní práva, na hospodářství a životní prostředí. I přesto, že jsou tyto právní předpisy nové, je jich značné množství a následný institucionální vývoj zvýšil složitost v této oblasti. To je zajisté jedním z důvodů potíží vzniklých v provádění.

iv) Občané očekávají výsledky činnosti Unie. Prioritou je **zlepšit používání hodnocení přijatých nástrojů a zřízených agentur**.

v) Je třeba zajistit, aby politické priority byly podpořeny dostatečnými **finančními prostředky**, které umožní jejich provádění a budou pro tyto účely zcela k dispozici. Budoucí rozpočtové nástroje musí odpovídat politickým cílům nového víceletého programu a musí vycházet z vyhodnocení účinnosti stávajících nástrojů.

2. PODPORA PRÁV OBČANŮ: EVROPA PRÁV

V prostoru svobody, bezpečnosti a práva je základní hodnotou úcta k jednotlivci a lidské důstojnosti, jak je uvedeno v listině základních práv. Občané mohou se mohou v prostoru bez vnitřních hranic svobodně pohybovat a plně užívat svých práv.

Mimořádně dobře je vyvinutý systém ochrany základních práv v právním řádu Unie. Unie i její členské státy mohou například využívat odborných znalostí Agentury pro základní práva. Z politického hlediska velmi symbolický krok, jímž je **přistoupení Unie k Evropské úmluvě o lidských právech**, tento systém doplní, neboť přispěje k tomu, aby se judikatura Soudního dvora Evropských společenství a Evropského soudu pro lidská práva vyvíjela ve vzájemném souladu.

Unie je prostorem sdílených společných hodnot. Tyto hodnoty jsou neslučitelné se zločiny totalitních režimů. Pokud má být dosaženo smíření, všichni by měli mít na paměti zločiny

proti lidskosti. Unie by v této souvislosti měla hrát úlohu zprostředkovatele s ohledem na postupy uplatňované jednotlivými zeměmi.

Na těchto hodnotách je založeno evropské občanství a úcta k nim je zásadní podmínkou přistoupení k Unii. Evropské občanství doplňuje státní příslušnost členského státu. Dává občanům Unie zvláštní práva a povinnosti, které musí být konkrétní a účinné.

2.1. Neomezené uplatňování práva volného pohybu

Občanství Unie umožňuje občanům mobilitu v rámci Evropské unie. I přesto občané, kteří se rozhodnout žít v jiném členském státě, než kteréhož mají státní občanství, nebo do takového státu cestovat, narážejí na překážky. Prioritou je účinné provádění směrnice o volném pohybu občanů a Komise se snaží posilovat politiku doplňující její provádění a dohlížet na správné provádění platných právních předpisů členskými státy. Volný pohyb ale rovněž znamená pro ty, kteří ho využívají, plnění určitých povinností. Komise se bude zabývat otázkou, jak pomoci členským státům v účinném boji proti zneužívání tohoto základního principu Unie. Zveřejní pokyny, ve kterých vysvětlí svou politiku v této oblasti.

Rovněž je zapotřebí pomoci občanům při řešení určitých administrativních nebo právních problémů vzniklých při uplatňování jejich práva na volný pohyb. Proto by měl být zaveden systém, jež by jim umožnil snadno a bez dodatečných nákladů získat základní dokumenty o občanském stavu. Tento systém by měl umožnit překonat případné jazykové bariéry a zajistit průkaznost těchto dokumentů. Dále by mělo být řádně přezkoumáno vzájemné uznávání účinnosti související s dokumenty osvědčujícími občanský stav.

2.2. Spolužití v prostoru, kde je respektována různorodost a chránění ti nejzranitelnější

Různorodost je bohatstvím Unie, která by měla poskytovat bezpečné prostředí, kde jsou respektovány rozdíly a chránění ti nejzranitelnější.

Je nutné důkladně sledovat boj proti **diskriminaci, rasismu, antisemitismu, xenofobii a homofobii**. Unie bude plně používat stávající nástroje, zejména finanční programy. Měla by se posílit kontrola provádění právních předpisů včetně nového rámcového rozhodnutí o rasismu a xenofobii.

Práva dětí – tj. zásada nadřazenosti zájmů dítěte, právo na život, přežití a rozvoj, nediskriminace a úcta k jeho názoru – jak potvrzuje listina základních práv a úmluva Organizace spojených národů o právech dítěte, se potenciálně dotýkají všech politik Unie. Měla by být systematicky zohledňována. Proto je třeba označit oblasti, ke kterým může Unie přispět. Zvláštní pozornost bude přiznána dětem, jež jsou mimořádně zranitelné, a to zejména v souvislosti s přistěhovaleckou politikou (nezletilé osoby bez doprovodu, oběti obchodování s lidmi).

Unie a členské státy by měly spojit své síly s cílem plně začlenit zranitelné skupiny, zejména **Romy**, do společnosti a přitom podporovat jejich zařazení do systému školní docházky a na trhu práce a bojovat proti násilí, jemuž mohou čelit. Unie bude účelově využívat strukturální fondy a dohlížet na správné uplatňování stávajících právních předpisů, jež se týkají boje proti diskriminaci, již mohou být obětí. Občanská společnost bude hrát zvláštní úlohu.

Obecněji lze uvést, že by se měla posílit mimo jiné **právní ochrana nejzranitelnějších osob, žen, které jsou obětmi zločinu, a závislých osob**. Značná finanční podpora bude věnována

v rámci programu Daphné. Unie bude v tomto smyslu také jednat, pokud jde o její vnější politiku.

2.3. Ochrana osobních údajů a soukromí

Unie by měla také reagovat na problém způsobený rostoucí výměnou osobních údajů s ohledem na ochranu soukromí. Listina osobních svobod zaručuje právo na soukromí a ochranu osobních údajů.

Měl by být zaveden úplný režim ochrany. Unie musí zajistit nový všeobecný systém ochrany údajů občanů v rámci Unie i vztahů s třetími zeměmi. Musí také předpokládat a řešit okolnosti, za kterých by veřejné orgány při výkonu svých legitimních funkcí případně mohly zavést nutná omezení při uplatňování těchto pravidel.

Současný technologický vývoj je velmi rychlý. Mění způsoby komunikace mezi lidmi a veřejnými a soukromými organizacemi. V této souvislosti je nutné přeformulovat některé zásady zpracovávání údajů: účel, proporcionalita a zákonnost, omezená doba uchovávání, bezpečnost a důvěrnost, respektování práva osob a kontrola nezávislým úřadem.

Stávající právní rámec zajišťuje vysokou úroveň ochrany. Vzhledem k rychlosti technologických změn mohou být nutné **doplňující iniciativy** (ať již legislativního či nelegislativního charakteru) s cílem zachovat účinnost uplatňování těchto zásad.

Dodržování zásad ochrany údajů bude muset být rovněž zajištěno vytvořením vhodných **nových technologií**, a to na základě zlepšení spolupráce mezi veřejným a soukromým sektorem zejména v oblasti výzkumu. Musí se uvažovat o zavedení **certifikace na evropské úrovni**, pokud jde o technologie, výrobky a služby „respektující soukromí“.

Účinná ochrana dále předpokládá i dobrou znalost příslušných práv a rizik (zejména na internetu). **Informační kampaně a zvyšování povědomí** by měly být zaměřeny především na nejzranitelnější osoby.

Celkově je Unie tažnou silou vývoje a prosazování **mezinárodních norem** týkajících se ochrany osobních údajů a uzavírání příslušných mezinárodních nástrojů, ať již dvoustranných či vícestranných. Spolupráce se Spojenými státy v oblasti ochrany údajů by měla být vzorem pozdějších dohod.

2.4. Účast na demokratickém životě Unie

Právo občana volit a být volen v obecních volbách a volbách do Evropského parlamentu v jiném členském státě, než je stát, jehož je státním příslušníkem, je politickým vyjádřením evropského občanství. I přesto skutečné uplatňování tohoto práva není dostačující a mělo by být posíleno formou sdělovacích a informačních kampaní týkajících se práv souvisejících s občanstvím Unie.

S výhledem na volby do Evropského parlamentu v roce 2014 je třeba zvážit opatření pro motivaci občanů: měl by se upřednostnit ambiciózní přístup k volebním kampaním se zaměřením na skutečnou diskuzi o evropských záležitostech. Pokud se občanům usnadní všechny postupy související se zápisem na seznamy voličů a bude se volit během týdne, na který připadne 9. květen, přispěje to tomuto cíli.

Z obecnějšího hlediska je také na základě pravidelných zpráv v souladu se Smlouvou¹ vhodné posoudit, jak doplnit voličská práva občanů, kteří mají své bydliště v jiném členském státě, s cílem zvýšit počet osob účastnících se demokratického života členského státu, ve kterém pobývají.

2.5. Využití ochrany v třetích zemích

Všech 27 členských států má své zastoupení v zahraničí jen ve třech ze 166 třetích zemí. 8,7 % občanů Unie, tj. 7 miliónů osob, cestuje do země, kde jejich stát nemá zastoupení.

Každý občan Unie, který se nachází v třetí zemi, kde jeho členský stát nemá zastoupení, má právo na ochranu diplomatických a konzulárních úřadů všech ostatních členských států za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu. Toto základní právo vycházející ze Smlouvy je stále z velké míry neznámé a nepoužívané. Měly by být tudíž vedeny účelově zaměřené kampaně týkající se tohoto práva.

Pro zefektivnění konzulární ochrany je třeba **posílit** stávající **rámec koordinace a spolupráce**. Třemi hlavními cíli této reformy bude vyjasnit pojem vedoucího státu v případě krize, zavést společná pravidla definování pojmu „nezastoupený členský stát“ a pokrytí finančních nákladů souvisejících s repatriací na základě stávajících nástrojů Společenství. Dále budou organizována přípravná cvičení na krizové situace.

2.6. Posílení civilní ochrany

Měl by být posílen mechanismus civilní ochrany Společenství, jehož cílem je doplnit opatření členských států v této oblasti. Měla by se rozvíjet spolupráce při analýze rizik, včetně regionálních aspektů, aby bylo možné definovat cíle a společná opatření. Zároveň je třeba posílit schopnost reakce Unie a lépe organizovat mechanismy pomoci a vzájemnou interoperabilitu dostupných zdrojů. Monitorovací a informační středisko se musí stát opravdovým provozním centrem pro analýzy a plánování.

3. USNADNIT ŽIVOT OBČANŮM: EVROPA JAKO PROSTOR PRÁVA A SPRÁVEDLNOSTI

Prioritou v prostoru vyznačujícím se rostoucí mobilitou by měl být rozvoj a podpora evropského soudního prostoru pro občany, a to odstraňováním překážek, které při uplatňování jejich práv nadále přetrvávají. Soudní rozhodnutí jednoho členského státu tak musí být uznávána a vykonávána v jiném členském státu bez jakýchkoli potíží. Soudní systémy 27 členských států by měly společně konzistentně a účinně fungovat při současném dodržování právních tradic jednotlivých členských států.

Zásada vzájemného uznávání je základním kamenem pro výstavbu Evropy jako prostoru spravedlnosti. Důležitý pokrok v oblasti práva, kterého bylo dosaženo v průběhu minulých let, musí být konsolidován a řádně prováděn. Pokrok se nicméně stane skutečností pouze za předpokladu, že bude posílena vzájemná důvěra mezi subjekty v soudní oblasti.

Předpokladem pro rozvoj evropského soudnictví je rovněž základní soubor společných norem, který musí mít Unie k dispozici. To platí zejména v případě boje proti určitým druhům obzvláště vážné přeshraniční trestné činnosti nebo pro zajištění účinného provádění politik Unie.

¹ Článek 22 Smlouvy o ES.

Evropský soudní prostor musí také lidem umožnit uplatnění jejich práv v celé EU tím, že jim usnadní přístup ke spravedlnosti. Hospodářským subjektům musí nabídnout potřebné nástroje k tomu, aby plně využily příležitostí, jež jim nabízí jednotný trh, a to zejména v době hospodářské krize.

3.1. Pokračovat v zavádění vzájemného uznávání

V **občanských věcech** musí být soudní rozhodnutí vykonávána přímo a bez dalších zprostředkovacích opatření. **Obecně** bude tudíž třeba **zrušit doložku vykonatelnosti** rozhodnutí v občanských a obchodních věcech, která je ještě příliš často nutná pro výkon rozhodnutí přijatých v jiných členských státech. To si předběžně vyžádá harmonizaci pravidel kolizního práva ve sledovaných oblastech.

Vzájemné uznávání by mohlo být mimo jiné rozšířeno na oblasti, které jsou pro každodenní život prvořadé a na které **se toto uznávání doposud nevztahuje**. Patří mezi ně například dědictví a závěti, majetkové uspořádání mezi manželi a majetkové důsledky separace partnerů.

Obecně lze říci, že ke snadnějšímu zavádění přijatých nástrojů bude třeba tyto nástroje zahrnout do kodexu soudní spolupráce v občanských věcech.

V **trestních věcech** musí být zásada vzájemného uznávání uplatňována ve všech stádiích řízení. Důležitého pokroku bylo dosaženo při zlepšování vzájemného uznávání uložených trestů.

Vzájemné uznávání musí být mimo jiné rozšířeno **na další typy rozhodnutí**, které mohou být v závislosti na členském státu povahy trestní nebo správní. Na svědky nebo oběti trestných činů se tak mohou vztahovat zvláštní ochranná opatření, která musí být mezi jednotlivými členskými státy uplatňována. Stejně tak musí být určité pokuty, jejichž trestní nebo správní povaha se v jednotlivých členských státech liší, mezi jednotlivými státy vykonatelné, a to zejména s cílem posílit bezpečnost na silnicích a obecněji zabezpečit dodržování politik Unie.

Unie se musí zaměřit na vzájemné uznávání rozhodnutí o **pozbytí práva** a za tímto účelem podporovat systematickou výměnu informací mezi členskými státy. Je nutné se v první řadě zabývat takovými případy pozbytí práva, u nichž se předpokládá, že nejvíce postihnou bezpečnost osob či běh hospodářství: zákaz vykonávání určitých profesí, odnětí řidičského průkazu, pozbytí práva řídit podnik nebo účastnit se veřejných zakázek atd. V současném kontextu hospodářské krize musí být Unie obzvláště opatrná, aby zabránila beztrestnému šíření případů jednání, jež zneužívají řádného fungování trhu a škodí mu, z jednoho členského státu do druhého.

3.2. Posílit vzájemnou důvěru

V důsledku vzájemného uznávání mají rozhodnutí přijatá na vnitrostátní úrovni dopad na další členské státy, zejména na jejich soudní systém. Aby bylo možno plně využívat tohoto pokroku je nutno přijmout opatření na posílení vzájemné důvěry.

Při **zavádění nástrojů** musí být **lépe zajištěna doprovodná opatření**, a to zejména v případě odborníků. Eurojust a evropské soudní síť ve věcech občanských a trestních musí být ještě více používány s cílem zlepšit konkrétní a účinné uplatnění evropského práva všemi právními profesemi. Soudním orgánům je rovněž třeba dát k dispozici podpůrné nástroje jako jsou

zejména elektronické pomůcky (podpora překladu, zavedení prostoru pro bezpečnou komunikaci, videokonference atd.)

Při výstavbě Evropy jako prostoru spravedlnosti je sice respektována rozmanitost vnitrostátních systémů, tato rozmanitost však nesmí být zdrojem vzájemného neporozumění. Je tudíž důležité násobit příležitosti výměn mezi právními odborníky. Různé sítě odborníků musí být s pomocí Unie posilovány, koordinovány a lépe utvářeny. Fungování **justičního fóra** musí být zlepšeno.

Je prvořadě zvýšit a systemizovat úsilí v oblasti **odborné přípravy** u všech právnických profesí, včetně správních soudů. Až do konce víceletého programu bychom měli sledovat cíl, kterým je systematická evropská odborná příprava pro nové soudce a prokurátory v určitém stádiu jejich vzdělávání; nejméně polovina soudců a prokurátorů Unie by měla absolvovat evropskou odbornou přípravu nebo se zúčastnit výměny s jiným státem. Členské státy nesou v této oblasti prvořadou zodpovědnost a Unie musí finančně podpořit jejich úsilí. Evropská síť pro vzdělávání právníků by měla být posílena a vybavena strukturou a prostředky na úrovni těchto ambicí. Dále je třeba vypracovat programy dálkového studia (e-learning) a společné podklady pro odbornou přípravu, jejichž cílem bude vyškolit právníky v oblasti evropských mechanismů (vztahy se Soudním dvorem, používání nástrojů pro vzájemné uznávání a soudní spolupráci, srovnávací právo atd.) Pro všechny nové soudce a prokurátory musí být evropská odborná příprava v daném stádiu jejich vzdělávání samozřejmostí.

Vývoj vzájemného uznávání musí být v soudní oblasti, stejně jako v jiných oblastech, doprovázen posilováním **hodnocení**, které se musí týkat zejména účinnosti právních nástrojů a politik přijatých na úrovni Společenství. Toto hodnocení musí také v případě potřeby odhalit překážky stojící v cestě řádnému fungování evropského soudního prostoru. Hodnocení by mělo být pravidelné a umožnit lepší poznání vnitrostátních systémů, aby bylo na jeho základě možné vymezit osvědčené postupy.

Unie by měla tudíž podpořit úsilí členských států o zlepšování kvality jejich soudních systémů tím, že bude podporovat výměnu osvědčených postupů a vývoj inovativních projektů v oblasti modernizace soudnictví². K tomuto účelu bude možné v krátkodobém horizontu zorganizovat pilotní program.

Ve třetích zemích a zejména v přístupujících zemích se Unie vybavila nástroji, jako je twinning nebo vzájemné hodnocení (peer reviews), jejichž cílem je podpořit reformu soudnictví a posílení právního státu. V této činnosti je třeba pokračovat.

3.3. Vybavit se základním souborem společných norem

Rozvoj evropského soudního prostoru vyžaduje také určitou úroveň souladu právních předpisů členských států.

Efektivní výsledky v **trestních věcech**, zejména pokud jde o terorismus, organizovanou trestnou činnost a poškození finančních zájmů Unie, může přinést pouze činnost na evropské úrovni. Je tudíž třeba pokračovat ve sbližování hmotného práva, pokud jde o určité **vážné**

² Unie bude muset vycházet zejména z prací Evropské komise pro efektivnost soudnictví (CEPEJ) při Radě Evropy.

trestné činy zpravidla přeshraničního charakteru, jež musí být předmětem společných definicí a postihů. Toto sblížení umožní prohloubit vzájemné uznávání a v určitých případech umožní, aby se přistoupilo k takřka úplnému odstranění důvodů pro odmítnutí uznání rozhodnutí jiných členských států.

V souladu s judikaturou Evropského soudního dvora by si provádění určitých politik Unie mimo jiné mohlo vyžádat definici trestných činů a společných postihů s cílem zajistit účinnost takového provádění, jako tomu částečně bylo i v oblasti životního prostředí a dopravy.

V občanských věcech je třeba v evropském měřítku vypracovat minimální normy týkající se určitých aspektů občanskoprávního řízení v souvislosti s potřebami vzájemného uznávání. Takové normy budou muset být mimo jiné vypracovány, aby mohla být uznána rozhodnutí o rodičovské zodpovědnosti (včetně rozhodnutí týkajících se práva rodiče na výkon rodičovské péče). K řádnému fungování evropského soudního prostoru je mnohdy zapotřebí, aby vnitrostátní soudní orgán uplatňoval zákony jiného členského státu. Unie se bude muset zamyslet nad tím, jak se vyhnout rozdílným postupům, které v této oblasti v současnosti existují.

3.4. Přínos evropského soudního prostoru pro občany

3.4.1. Usnadnit přístup ke spravedlnosti

Usnadnit přístup ke spravedlnosti je nutné k tomu, aby bylo možno plně využít příležitostí, jež nám evropský soudní prostor nabízí, a to zejména v přeshraničních řízeních. V tomto ohledu musí být posílena přijatá opatření týkající se **právní pomoci**. Zároveň bude třeba pokračovat ve zlepšování systémů alternativního řešení sporů, pokud jde zejména o právo na ochranu spotřebitele.

Občanům je třeba pomoci překonat **jazykové bariéry**, které jejich přístup ke spravedlnosti mohou zkomplikovat: pokud je to možné, větší používání mechanismů automatického překladu, snaha o zlepšení kvality soudního tlumočení a překladu, vzájemné využívání dostupných zdrojů v členských státech, zejména prostřednictvím vzájemného propojení databází překladatelů a tlumočnicků nebo také možné využívání tlumočnických služeb na dálku prostřednictvím videokonference.

E-justice je mimo jiné vynikající příležitostí. Prostřednictvím evropského portálu bude možné lépe občany informovat o jejich právech a zpřístupnit jim celou řadu informací o různých soudních systémech. Musí být více využito videokonference, například z toho důvodu, aby oběti nebyly nuceny se zbytečně přemísťovat. Určitá evropská soudní řízení budou moci ve střednědobém horizontu probíhat přes internet (například evropský příkaz k úhradě nebo urovnání sporů týkajících se malých položek). V souladu s pravidly o ochraně údajů budou určité vnitrostátní rejstříky postupně propojeny (například insolvenční rejstříky osob či podniků).

Určité formality **ověřování aktů a dokumentů** jsou rovněž překážkou nebo příliš velkým břemenem. Unie bude muset uvažovat o **zrušení veškerých formalit spojených s ověřováním úředních listin** mezi členskými státy a zohlední přitom možnosti použití nových technologií, včetně vývoje digitálních podpisů. Popřípadě by se mělo uvažovat o vytvoření evropských úředních listin.

Unie posílí své právní předpisy týkající se ochrany obětí trestných činů a nabídne větší oporu strukturám umožňujícím poskytnout těmto obětem konkrétní pomoc, zejména prostřednictvím evropských sítí.

3.4.2. Podpořit hospodářskou činnost

Evropský soudní prostor musí podpořit řádné fungování hospodářské činnosti v rámci vnitřního trhu, a to zejména v období krize.

Rychlost řízení, jakož i účinnost výkonu soudních rozhodnutí musí být posíleny **předběžnými a zajišťovacími opatřeními** (například vytvořením evropského řízení o bankovním obstavení a posílením transparentnosti aktiv).

Je třeba mimo jiné **zabezpečit smluvní vztahy**. Rozdíly v právních předpisech členských států, pokud jde o smluvní právo, mohou ve skutečnosti hospodářským subjektům zabránit v tom, aby plně využily příležitostí, jež jim nabízí jednotný trh.

Vzory smluv mezi soukromými osobami nebo malými a středními podniky, které by bylo možné použít na dobrovolném základě a jež by byly přeloženy do různých jazyků a sloužily by jako referenční dokument v podnikatelské sféře, budou muset být rovněž vypracovány na základě již existujících prvků.

Dále je možné uvažovat o vytvoření **volitelného příznačně evropského režimu** pro podniky (28. režim). Tento režim, podobný těm, jež byly vypracovány v ostatních oblastech vnitřního trhu, například režim evropské společnosti, evropského hospodářského zájmového sdružení nebo režim ochranné známky Společenství, by byl příznivý pro vývoj obchodu v rámci Společenství. Zavedl by jednotný a přímo použitelný právní režim.

Regulace podnikového práva přispěje k řádnému fungování vnitřního trhu. V tomto ohledu by připadalo v úvahu několik druhů opatření: stanovení společných pravidel vymezujících použitelné právo ve věcech práva společností, pojistných smluv a postoupení pohledávek a sbližování vnitrostátních režimů v úpadkových řízeních týkajících se bank.

Současná finanční krize ukázala potřebu regulace finančních trhů a zabránění zneužívání. Právě probíhá studie v souvislosti se směrnicí o zneužívání trhu, jejíž výsledky budou brzy známy. Unie by mohla v případě potřeby uvažovat o použití trestního práva pro uplatnění sankcí v případě podvodného jednání, které může ohrozit finanční systém a hospodářství Evropské unie.

3.5. Posílit mezinárodní přítomnost Unie v soudní oblasti

Unie musí vytvořit síť bilaterálních dohod se svými hlavními hospodářskými partnery v oblasti uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech občanských a obchodních s cílem podpořit vnější obchod a usnadnit pohyb osob. Jednou z možností by bylo zpřístupnit novou Luganskou úmluvu (o příslušnosti, uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech občanských a obchodních) hlavním partnerům Unie. Bylo by rovněž možné pracovat na doručování písemností nebo na dokazování.

Ve věcech trestních bude třeba určit priority pro vyjednávání dohod o právní pomoci a extradici. Unie zabezpečí podporu nástrojů pro mezinárodní soudní spolupráci tím, že zabezpečí výměnu osvědčených postupů a zkušeností se třetími zeměmi.

Obecněji lze říci, že Unie musí nadále nepřetržitě podporovat soudní sféru v partnerských zemích za účelem podpory právního státu v celosvětovém kontextu. Evropská unie bude pokračovat ve své činnosti směřující k zákazu trestu smrti, mučení a jiného nelidského a ponižujícího zacházení.

4. EVROPA JAKO OCHRÁNCE

Evropa nabízí rámec nutný pro ochranu svých obyvatel proti hrozbám, jež neznají hranic. Evropská unie musí vytvořit **strategii vnitřní bezpečnosti**, jež je v souladu se základními právy a která je vyjádřením společného pohledu na výzvy. Tato strategie musí být výsledkem skutečné solidarity mezi členskými státy. Umožní objasnění toho, co spadá do kompetence vnitrostátních orgánů a co naopak bude účinněji prováděno na úrovni Unie. Bude se muset opřít o rozhodovací mechanismy, jež umožní vymezení operačních priorit. Ušlechtlí mobilizaci potřebných zdrojů v koordinovaných akčních oblastech s cílem předcházet hlavním hrozbám pro osoby a společenství a s těmito hrozbami se vyrovnat.

Tato strategie bude užitečným doplňkem strategie vnější bezpečnosti, kterou Unie přijala, a posílí tak spojení mezi vnitřní a vnější činností.

4.1. Posílené prostředky

Bezpečnost v Unii vyžaduje integrovaný přístup, v jehož rámci odborníci na bezpečnost sdílejí společnou kulturu, optimalizují výměnu informací a opírají se o adekvátní technologické infrastruktury.

4.1.1. *Vytvořit společnou kulturu*

Bude třeba výrazně posílit vzájemnou důvěru, aby byl evropský prostor subjekty jednotlivých členských států postupně vnímán jako přirozený prostor pro jejich činnost. To pro všechny dotyčné odborníky znamená, že si budou muset více vyměňovat zkušenosti a osvědčené postupy, zejména v oblasti etiky, a více se účastnit společných školení a úkonů. V této oblasti musí být stanoveny ambiciózní cíle, pokud jde například o odbornou přípravu třetiny evropských policejních úředníků a pohraniční policie v oblasti evropské problematiky v pěti nadcházejících letech.

Zavedou se specifické výměnné programy (typu „**Erasmus**“). O cílené účasti třetích států, jako jsou přístupující země a země sousedící s EU, bude rovněž rozhodnuto případ od případu.

4.1.2. *Umění zacházet s informacemi*

Bezpečnost v Unii spočívá ve výkonných mechanismech výměny informací mezi vnitrostátními orgány a evropskými subjekty. K tomuto účelu se Unie musí vybavit **evropským informačním modelem** založeným nejen na posílení kapacity strategické analýzy, ale i na zdokonalení sběru provozních informací a jejich zpracování. Tento model musí zohlednit existující rámce, včetně celní oblasti, a umožnit řešení výzev spojených s výměnou informací se třetími zeměmi.

Na jednu stranu bude třeba vymežit :

- kritéria sběru, sdílení a zpracování informací, jež byly shromážděny k bezpečnostním účelům při dodržení zásady ochrany údajů,
- mechanismus kontroly umožňující hodnotit fungování výměny informací,
- způsoby identifikace budoucích potřeb,
- zásady politiky týkající se předávání údajů na mezinárodní úrovni pro potřeby bezpečnosti při dodržení přísných norem v oblasti ochrany údajů.

Na druhou stranu musí Unie výrazně posílit svou kapacitu analýzy a syntézy strategických informací, které má k dispozici. V tomto ohledu musí být zlepšena součinnost mezi Europolem a agenturou Frontex. S přihlédnutím k tomuto cíli musí být sítě styčných úředníků existující v členských státech a třetích zemích rovněž lépe koordinovány a využívány. Tato opatření umožní rychleji rozhodnout o činnostech, jež je nutné provést po provozní stránce.

4.1.3. Mobilizovat potřebné technologické nástroje

Nové technologie musí doprovázet současný vývoj mobility a podporovat ho a zároveň zaručit bezpečnost a svobodu osob.

K tomuto účelu je nutné zavést politiky zajišťující vysokou úroveň bezpečnosti sítí a informací v celé Evropské unii. Je třeba zvýšit úroveň stavu přípravy bezpečných a odolných kritických infrastruktur, včetně infrastruktur týkajících se informačních a komunikačních technologií a služeb.

V rámci vývoje evropského informačního modelu se musí Unie zamyslet nad opravdovou **architekturou informačních systémů** a využít přitom získaných zkušeností. Tato architektura zajistí interoperabilitu technických řešení přijatých na vnitrostátní úrovni a stávajících evropských systémů či systémů budoucích, jakož i jejich vývoj, který bude souvislý a přizpůsobený vymezeným potřebám. Umožní navíc úspory z rozsahu v průběhu rozvíjení dotyčných systémů. A konečně umožní sestavit vnitrostátní program investic spadajících do rámce cílů strategie vnitřní bezpečnosti.

Výzkum a vývoj oblasti bezpečnosti musí být v souladu s prioritami strategie vnitřní bezpečnosti a musí se soustředit na zlepšení interoperability a na vymezení potřeb a souvisejících technologií, jakož i na validaci výsledků a vývoj vhodných standardů. Úsilí o výzkum musí být podle ESRIF³ v souladu s reálnými potřebami uživatelů a musí být podpořeno vývojem partnerství veřejného a soukromého sektoru. Prostředky, jež mají výzkum a technologický vývoj k dispozici, musí být použity tak, aby naprosto odpovídaly očekávání uživatelů. Dříve nebo později by se mohlo uvažovat o vytvoření **fondů pro vnitřní bezpečnost**.

4.2. Účinné politiky

Strategii vnitřní bezpečnosti je třeba vytvořit na základě tří oblastí akcí, které se doplňují a jsou nadále neoddělitelné: posílení policejní spolupráce, přizpůsobené trestní soudnictví a účinnější řízení přístupu na území.

³ Evropské fórum pro výzkum bezpečnosti a inovace.

4.2.1. Posílení účinnosti evropské policejní spolupráce

Prvním cílem policejní spolupráce je **bojovat proti kriminálním jevům, které mají typicky přeshraniční rozměr**. Právě na této úrovni může Evropská unie prokázat přidanou hodnotu svého zásahu. Evropský informační model umožní v tomto ohledu zjednodušit práci operativních jednotek tím, že vyjasní různé stávající kanály pro výměnu údajů.

Je třeba lépe využít potenciálu **Europolu**, který by měl být systematicky informován o vytvoření společných vyšetřovacích týmů a měl by být přidružen k provádění důležitých přeshraničních operací. Jakmile budou vyjasněny druhy údajů, které se budou vyměňovat, bude zapotřebí vytvořit mechanismy pro automatické převody informací do Europolu. Europol by také měl posílit své vztahy s Eurojustem, aby zajistil, že na jeho práce budou navazovat soudní šetření. Konečně by Europol mohl převzít vzdělávací programy Evropské policejní akademie (CEPOL).

Europol by měl rovněž posílit svůj mezinárodní rozměr tím, že mimo jiné prohloubí vztahy s regiony a státy, které sousedí s Evropskou unií. Europol by měl posílit své vztahy s policejními misemi EBOP a přispět k prosazování standardů a osvědčených postupů evropské policejní spolupráce ve třetích zemích.

Z obecnějšího hlediska policejní spolupráce předpokládá rozvinutí **úzkých vztahů se třetími zeměmi**. Unie by měla uzavřít, pokud to bude nezbytné, dohody o policejní spolupráci. V tomto rámci je třeba dbát na posílení komplementarity mezi akcí Unie a akcí členských států.

Dalším prioritním cílem je **zabránit pachatelům trestných činů využívat prostorů bez hranic k tomu, aby unikli vyšetřování nebo trestnímu řízení**. Hledání operativní účinnosti by mělo být kritériem, které určuje úroveň spolupráce, a to regionální, vnitrostátní, evropskou nebo mezinárodní. Mezi různými vnitrostátními, evropskými a mezinárodními subjekty (Europol, úřad OLAF, pokud se jedná o ochranu finančních zájmů Unie, Interpol) by se měla rozvinout součinnost. Zkušenosti získané z regionální přeshraniční spolupráce by se měly prohloubit a měly by se šířit prostřednictvím sítě: rozvoj modelu centra policejní a celní spolupráce, kterého by bylo možné využívat v případě událostí, jako jsou sportovní soutěže (například OH 2012, Euro 2012) nebo velká shromáždění, uplatnění zkušeností přeshraničního hodnocení rizik trestné činnosti.

Konečně je pro Evropskou unii zásadní, aby se **porovnávaly údaje a posílila se prevence**, ať už jde o organizovanou trestnou činnost nebo běžné přestupky. Aby Unie zhodnotila dopad své činnosti, měla by se vybavit **statistickými nástroji** pro měření trestné činnosti. Navíc by bylo vhodné vyvinout **společný přístup**, který by poskytoval intervenční rámec pro aktéry na místní a vnitrostátní úrovni (jak donucovací složky, tak i občanskou společnost). Tento rámec bude vytvořen na základě výměny osvědčených postupů a společného vypracování akčních standardů a hodnotících metod. Bude třeba lépe využívat potenciálu Evropské sítě pro předcházení trestné činnosti (EUCPN) na základě výsledků hodnocení jejich činností. V rozmezí, které je možné, je plánována cílená účast přístupových zemí.

4.2.2. Trestní soudnictví sloužící ochraně občanů

Pokud jde o přeshraniční trestnou činnost, soudní řízení by nemělo být ztěžováno rozdíly mezi soudními systémy členských států.

Je třeba, aby si Unie vytvořila úplný systém pro získávání důkazů ve věcech s přeshraničním aspektem. Tento systém by měl zahrnovat skutečný **evropský důkazní příkaz**, který by měl nahradit všechny stávající soudní nástroje. Tento nástroj, který bude automaticky uznávaný a vykonatelný v celé Unii, bude podporovat hladkou a rychlou spolupráci mezi členskými státy. Stanoví lhůty pro výkon a maximálně omezí důvody pro odmítnutí. Rovněž je třeba přezkoumat:

- evropský právní rámec pro elektronický důkaz;
- evropský systém příkazu k předvedení, přičemž se zohlední možnosti, které nabízí videokonference.
- minimální zásady pro usnadnění vzájemné přípustnosti důkazů mezi státy, včetně oblasti vědeckých důkazů.

Bude třeba také pokračovat v **posilování Eurojustu**, přičemž se zohlední nedávné změny jeho právního rámce, a to zejména v oblasti vyšetřování organizované přeshraniční trestné činnosti.

Bude třeba pokračovat v práci na systému **výměny informací z trestních rejstříků** (Evropský informační systém rejstříků trestů – ECRIS), přičemž se provede hodnocení fungování výměn. Propojení trestních rejstříků by mělo umožnit předcházení trestným činům (například pokud jde o přístup k určitým zaměstnáním, zejména pokud tato zaměstnání mají vztah k dětem). Kromě toho by systém ECRIS měl být doplněn tak, aby zahrnoval rovněž občany třetích zemí, kteří byli odsouzeni v Unii.

Zároveň by měla být posílena práva na obhajobu. Pokrok v této oblasti je významný nejen pro zachování individuálních práv, ale také pro zajištění vzájemné důvěry mezi členskými státy a důvěry občanů v Unii. Na základě akčního plánu, který stanoví přístup podle jednotlivých témat, se práce na stanovení minimálních společných záruk mohou rozšířit i na ochranu presumpce nevinu a vyšetřovací vazbu (doba trvání vazby a revize vazebních důvodů).

Vzhledem k tomu, že vězení je často místem kriminalizace a radikalizace, je třeba uvažovat o programu Společenství, který by umožnil financovat pilotní projekty prováděné v členských státech v oblasti alternativních řešení k trestu odnětí svobody.

4.2.3. *Lépe zabezpečený přístup na území*

V globalizujícím se světě by Unie měla usnadnit mobilitu, přičemž by měla zajistit bezpečnost osob v rámci **integrované strategie kontroly přístupu na území**.

4.2.3.1. Kontrola a ostraha na hranicích

Rozvoj **integrované správy hranic** předpokládá, že bude pokračovat modernizace schengenského *acquis* a posilování **spolupráce**, aby se zajistila lepší koordinace cílů kontroly různých toků (zboží a osob). Udržování vysoké úrovně vnitřní bezpečnosti by mělo být neoddelitelné od absolutního respektování lidských práv a přístupu k mezinárodní ochraně.

Měla by se zlepšit **operativní spolupráce mezi členskými státy prováděná prostřednictvím agentury FRONTEX** (Evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie). Tato agentura by měla mít ústřední roli, pokud jde o budoucí integrovaný rámec ostraha na vnějších hranicích. Její provozní kapacity by měly být posíleny, zejména prostřednictvím v budoucnu vytvořených regionálních nebo specializovaných kanceláří: v tomto ohledu by měly být prioritami rozkazovací pravomoci,

pokud jde o společné operace na dobrovolném základě, užívání vlastních prostředků a možnost snadněji zmobilizovat zaměstnance nezbytné k provádění operací.

Typy kontrol (bezpečnost, migrace, cla) na hraničních přechodech by měly být racionalizovány zejména tím, že se na hraničních přechodech oddělí soukromá a obchodní doprava. V určitých případech bude tato racionalizace znamenat nutnost zlepšení stávajících infrastruktur a zvýšené využití nových technologií (biometrické identifikační prvky atd.). Užší spolupráce mezi vnitrostátními orgány umožní zjednodušit postupy pro usnadnění přechodu hranic. Umožní rovněž optimální využití zdrojů.

Bude třeba zejména věnovat zvláštní pozornost **situaci zranitelných osob a skupin**. V tomto ohledu by prioritami měly být mezinárodní ochrana a příjem nezletilých osob bez doprovodu. Koordinace aktivit agentury FRONTEX a Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu, pokud jde o příjem osob, které byly zadrženy po překročení vnějších hranic, bude mít zásadní význam. V této souvislosti by měla Evropská unie rovněž zvážit vyjasnění mezinárodních pravidel, pokud jde o požadavky námořní kontroly a ostrahy, přičemž bude zcela dodržována základní povinnost záchrany na moři.

Bude pokračovat rozvoj **Evropského systému kontroly hranic (EUROSUR)**. Na rok 2013 by měla být ustanovena spolupráce mezi členskými státy a agenturou FRONTEX pro sdílení údajů „ostrahy“, pokud jde o východní a jižní hranice.

Evropská unie bude usilovat o rozvoj a posílení svých vztahů s třetími zeměmi v oblasti integrované správy hranic.

4.2.3.2. Informační systémy

Rozvoj systémů SIS II a VIS⁴ bude dokončen tak, aby tyto systémy byly plně funkční. Jejich řízení by mohlo být stabilizováno prostřednictvím vytvoření nové agentury.

Bude vytvořen systém **elektronické registrace vstupů a výstupů** na území členských států Evropské unie a z něj a rovněž programy registrovaných cestujících. Jejich vývoj by mohl být svěřen této nové agentuře, přičemž jejich uvedení v provoz je plánováno od roku 2015. Unie se rovněž vyjádří k možnosti rozvoje evropského systému předběžného cestovního povolení.

4.2.3.3. Vízová politika

Unie by měla **nejprve účinně využívat** nástrojů, které má k dispozici. Vstup nového kodexu o vízech v platnost a rovněž postupné zavádění systému VIS umožní větší soudržnost a účinnost. Vízová politika mimo jiné tvoří důležitý pákový účinek vnější politiky Unie. Proto by se měla začlenit do širší vize, přičemž je nutné zohlednit různé priority vnitřní a vnější politiky.

Regionální programy konzulární spolupráce doplní postupné využívání systému VIS. Zahrnují: evropské vzdělávání určené pro zaměstnance konzulátů členských států, systematické plánování vytvoření společných center pro podávání žádostí o víza nebo dohody členských států o zastoupení, informační kampaně a zvyšování povědomí v dotčených zemích a zahájení dialogu s těmito zeměmi.

⁴ SIS II: Schengenský informační systém II a VIS: Vízový informační systém

V souvislosti s tímto strategickým plánováním bude třeba zhodnotit možnost podpořit uzavření **nových dohod o usnadnění** udělování víz. Skutečnost, že budou k dispozici biometrické pasy, bude předběžnou podmínkou uzavření takovýchto jednání, která by se měla také týkat zpětného přebírání osob nedovoleně pobývajících na území.

Na základě systematického hodnocení situace v dotčených třetích zemích budou pravidelně revidovány **pozitivní a negativní seznamy**. Kritérii hodnocení budou: bezpečnost cestovních dokumentů, kvalita kontroly na hranicích, zvládání azylové a migrační politiky, účinnost boje proti organizovanému zločinu a dodržování lidských práv, soudržnost s vnější politikou EU vůči těmto zemím. V tomto ohledu by měly být prostudovány všechny možnosti politického dialogu.

Nicméně Unie by měla pokročit ještě dále a zvážit vytvoření **společného evropského schengenského víza**. Toto vízum by mělo být udělováno pokud možno společným vízovým orgánem na základě kritérií zaručujících rovné zacházení se všemi žadateli. Kromě toho by mělo být možné, aby se udělování víz postupně nezakládalo na předpokladu rizik založeném na národnosti, ale na **hodnocení individuálního rizika**. Toto hodnocení bude umožněno díky včasnému zavedení systémů, které umožní sběr předběžných informací o osobách, které si přejí vycestovat do členského státu Evropské unie.

4.3. Společné cíle

Unie může přinést skutečnou přidanou hodnotu v boji proti některým druhům hrozeb, které vyžadují speciálně koordinovaný postup. Strategie vnitřní bezpečnosti by se měla zaměřit na tyto oblasti.

4.3.1. *Boj proti mezinárodní organizované trestné činnosti*

Evropa si musí stanovit priority v oblasti politiky boje proti trestné činnosti a určit, proti kterým typům trestné činnosti přednostně mobilizuje nástroje, které vytvořila. Tyto **pilotní akce** budou sloužit jako tzv. laboratoř podnětů a metod. Boj proti těmto jevům trestné činnosti předpokládá systematizaci předávání informací, plné využití evropských nástrojů k vyšetřování a případně vývoj společných vyšetřovacích technik a preventivních postupů. Takto otestované metody by mohly být následně použity v boji proti dalším formám zvláště závažné trestné činnosti v mezinárodním měřítku, například proti pašování zbraní nebo pirátství.

Obchod s lidmi

Obchod s lidmi je závažný zločin proti právům osob. Boj proti tomuto jevu musí využít veškerých prostředků a propojit prevenci s represí a ochranou obětí.

Je potřeba posílit zapojení občanské společnosti v oblasti prevence jakož i koordinaci mezi příslušnými orgány, útvary, sítěmi a agenturami. Dále je potřeba podporovat třetí země, aby ratifikovaly a uplatňovaly příslušné mezinárodní nástroje.

Konzulární služby v zemích původu se musí intenzivně zapojit do bránění podvodnému vydávání víz. V zemích původu by v součinnosti s místními orgány mohly být uspořádány informační kampaně určené možným obětem, zejména ženám a dětem.

Boj proti sítím rovněž vyžaduje informační práci a strategickou analýzu ve spolupráci se zeměmi původu a tranzitními zeměmi. Aby bylo možné předcházet obchodu s lidmi a zejména s nezletilými osobami, je rovněž nutné posílit kontroly na hranicích.

Je nutné, aby obětem byla poskytnuta pomoc a ochrana prostřednictvím různých opatření: zproštění trestní odpovědnosti, legalizace pobytu, vývoj odškodňovacích mechanismů, pomoc při opětovném začlenění do společnosti země původu v případě dobrovolného návratu, která také usnadní spolupráci při vyšetřování.

Pohlavní vykořisťování dětí a dětská pornografie

10 % až 20 % dětí v Evropě je potenciálním cílem sexuálního násilí. Chránit děti proto tomuto nebezpečí je významnou složkou strategie práv dítěte. Unie musí vyvinout patřičná preventivní opatření. Musí například podpořit výměnu informací mezi členskými státy o osobách odsouzených za trestný čin pedofilie, a předcházet tak recidivě.

Boj proti dětské pornografii na internetu vyžaduje těsnou spolupráci se soukromým sektorem, jejímž cílem je v souladu s vhodnými postupy identifikovat a uzavřít či zablokovat přístup ke stránkám obsahujícím pedofilní materiály. Europol by měl v tomto ohledu hrát hnací úlohu a měl by vytvořit platformu pro oznamování pedofilních stránek, jež by měla usnadnit účinnou spolupráci mezi členskými státy. Tyto kroky budou doplněny opatřeními podporovanými v rámci Programu pro bezpečnější internet 2009–2013.

Nakonec je nutné zavést aktivní politiku mezinárodní spolupráce za účelem vytvoření mechanismů odebrání internetové adresy zločinným poskytovatelům internetového připojení a usnadnění rychlého uzavírání stránek umístěných mimo Evropskou unii.

Počítačová trestná činnost

Digitální hospodářství je významným faktorem rozvoje. Unie musí upřednostnit politiky, které umožňují zaručit nejvyšší úroveň zabezpečení sítí.

Unie musí upřesnit pravidla týkající se soudní příslušnosti a právní rámec vztahující se na kyberprostor, a usnadnit tak přeshraniční vyšetřování. Je nutné zavést právní rámec, který umožní spolupráci mezi represivními složkami a operátory. Tyto dohody umožní rychlejší jednání v případě kybernetického útoku. Činnosti členských států musí být mimo jiné lépe zkoordinovány prostřednictvím specializované sítě sdružující vnitrostátní zástupce boje proti počítačové trestné činnosti. Vytvořením platformy pro oznamování porušení zákona zjištěných na internetu bude Europol i v tomto případě hrát roli evropského střediska informací.

Hospodářská kriminalita

Unie musí snížit příležitosti, které organizovanému zločinu poskytuje globalizovaná ekonomika, zejména v kontextu současné krize, která ještě zvýrazňuje zranitelnost finančního systému. Dále je nutné, aby se vybavila odpovídajícími prostředky pro účinnou reakci na tyto problémy. Za tímto účelem je potřeba sdílet zdroje, zejména v oblasti odborné přípravy, a rozvinout tak **vyšetřovací kapacity a kapacity kriminalistické finanční analýzy**.

V oblasti praní peněz je nutné, aby útvary finančního zpravodajství lépe koordinovaly svou práci. Jejich analýzy by mohly sloužit v rámci evropského informačního modelu k naplnění databáze o podezřelých transakcích, například v rámci Europolu. Nadále je zapotřebí

mobilizovat a zkoordinovat veškeré dostupné zdroje informací pro identifikaci podezřelých tranzitních operací peněžní hotovosti.

Je nutné účinněji potírat daňové úniky a korupci v soukromém sektoru. Je nezbytné zlepšit včasné odhalování podvodné činnosti zneužívání trhu (obchodování zasvěcených osob a manipulace s trhem) a nezákonných finančních praktik na finančních trzích. V takových případech je nutné stanovit trestněprávní postihy, zejména pro zúčastněné právnické osoby.

Vzhledem k tomu, že již existuje právní rámec umožňující **konfiskace a zadržování**, je vhodné zřídit co nejrychleji evropskou síť úřadů pro vyhledávání majetku z trestné činnosti.

Unie si rovněž musí stanovit cíle v oblasti transparentnosti a **boje proti korupci**. Na základě pravidelného vyhodnocování úsilí vynaloženého Unií a členskými státy je zapotřebí, zejména v rámci protikorupční sítě, podpořit výměnu osvědčených postupů v prevenci a represí a na podkladě stávajících systémů a společných kritérií vyvinout ukazatele⁵, které umožní měření snah vyvinutých v oblasti boje proti korupci. Zvýšená pozornost bude věnována protikorupčním opatřením v některých oblastech *acquis* (veřejné zakázky, finanční kontroly apod.).

Padělání představuje zvláště významné nebezpečí jak pro spotřebitele, tak pro ekonomiku. Na jedné straně by Unie měla zlepšit hodnocení tohoto jevu a zahrnout represivní složku do práce budoucího evropského střediska pro sledování padělání a pirátství. Na druhou stranu by měla podpořit harmonizaci trestněprávních postihů ve vnitrostátních právních předpisech členských států (na základě návrhů učiněných Komisí) ohledně trestných činů spáchaných v obchodním měřítku.

Unie se rovněž bude podílet na posilování mezinárodního právního nástroje pro lepší boj proti těmto formám hospodářské kriminality a bude v tomto ohledu podporovat partnerské země.

Protidrogová strategie

Protidrogová strategie EU (2005-2012) prosazuje komplexní a vyvážený přístup založený na souběžném snižování nabídky i poptávky. Tato strategie skončí během stockholmského programu. Bude nutné ji obnovit na základě důkladného vyhodnocení protidrogového akčního plánu pro období 2009-2012. Toho hodnocení provádí Komise za podpory Evropského monitorovacího centra pro drogy a drogovou závislost a Europolu.

Činnost Unie musí sledovat čtyři následující principy:

- zlepšení koordinace a spolupráce na vnitrostátní, evropské i mezinárodní úrovni, zejména s některými regiony světa,
- podpora stálé celosvětové propagace vyváženého přístupu ke drogové problematice v mezinárodních organizacích a ve spolupráci se třetími zeměmi,
- mobilizace občanské společnosti, zejména posílením iniciativ jako je Evropská akce v oblasti drog,

⁵ Například bychom se mohli inspirovat systémem hodnocení vnímání korupce, který zavedla organizace Transparency International.

- posílení výzkumné a informační práce, jejímž cílem je získávat spolehlivé údaje.

4.3.2. *Snížení hrozby terorismu*

Unie musí zaručit mobilizaci všech nástrojů boje proti terorismu. Vnitrostátní orgány musí vyvinout preventivní mechanismy umožňující zejména včasné odhalení hrozeb.

V tomto ohledu jsou tři prioritní oblasti.

Na základě zhodnocení účinnosti vnitrostátních politik je nutné rozšířit iniciativy boje proti **radikalizaci** ve všech citlivých oblastech (zejména ve vězeních nebo vzdělávacích zařízeních). Dále je zapotřebí posílit spolupráci s občanskou společností s cílem pochopit všechny faktory vyvolávající tento jev, a podpořit strategie, které usnadňují, aby se od terorismu upustilo. Zároveň by se měl rozvinout dialog mezi různými kulturami a mezi různými náboženstvími, jehož cílem je podpořit poznání a pochopení mezi různými společnostmi. Posílení boje proti xenofobii rovněž přispěje k vymýcení těchto radikalizačních jevů.

Používání internetu k teroristickým účelům musí podléhat zvýšenému dohledu. Zejména je nutné posílit operační kapacity orgánů pověřených kontrolou. Bude zapotřebí získat vhodné technické prostředky a posílit spolupráci mezi veřejným a soukromým sektorem. Cílem je snížit šíření teroristické propagandy a praktickou podporu teroristickým operacím. Tato spolupráce má rovněž usnadnit identifikaci členů teroristických sítí.

Nástroje boje proti **financování terorismu** se musí přizpůsobit novým potenciálně zranitelným místům finančního systému a novým platebním metodám, jichž využívají teroristé. Je nutné zavést mechanismus, který umožní jak patřičný dohled nad finančními toky, tak účinnou a transparentní identifikaci osob nebo skupin podezřelých z financování terorismu. Je zapotřebí vypracovat doporučení charitativním organizacím s cílem zvýšit transparentnost a odpovědnost.

Unie zajistí, aby její politiky byly v souladu s mezinárodními standardy, a bude hrát aktivní úlohu na různých mnohostranných fórech boje proti terorismu, zejména v rámci OSN.

Zvládání hrozby terorismu vyžaduje mimo jiné specifické preventivní akce. Aby bylo možné provést analýzu této hrozby na evropské úrovni, je nutné spolu s Europolem vypracovat metodologii založenou na společných parametrech. Je nutné zavést program Společenství na **ochranu kritické infrastruktury**. Kromě dopravy a energetiky by tento program měl zahrnovat i další kritické infrastruktury nezbytné pro obyvatele a pro hospodářskou činnost (počítače). Vzhledem k tomu, že chemické, biologické a radionukleární (CBRN) látky mohou sloužit k páčání teroristických útoků velkého dopadu, je nutné, aby tyto látky byly na seznamu, podléhaly bezpečnostním opatřením a aby byla zajištěna jejich sledovatelnost. To vyžaduje zejména spolupráci se soukromým sektorem a zavedení systému výměny informací o podezřelých transakcích. Rovněž je zapotřebí zavést akční plán Evropské unie pro **výbušniny** a lépe rozvinout informovanost o jejich zabezpečení. Musí být také vyvinut právní rámec pokrývající hrozby spojené s prekurzory.

5. PODPORA INTEGROVANĚJŠÍ SPOLEČNOSTI PRO OBČANA: EVROPA JAKO PROSTOR ODPOVĚDNOSTI A SOLIDARITY V OBLASTI PŘÍSTĚHOVALECTVÍ A AZYLU

Jedním z nejdůležitějších úkolů Evropské unie pro následující roky je zajištění účinného řízení migračních toků, a to za specifické situace, kdy obyvatelstvo stárne. Úloha, kterou přistěhovalectví sehrává v růstu počtu obyvatel Unie, je významná a z dlouhodobého hlediska bude její přispívání k výkonnosti hospodářství zásadní.

Rozvíjení společné přistěhovalecké a azylové politiky bude, jak bylo navrženo ve sdělení z června 2008, v příštích letech prioritou. Solidarita musí být nadále ústředním bodem společné politiky a je třeba, aby Unie zesílila podporu členských států, které jsou migračnímu tlaku nejvíce vystaveny. Provádění zásad a cílů Evropského paktu o přistěhovalectví a azylu bude v příštích letech jednou z prvořadých činností Unie a pravidelným předmětem diskusí v Evropské radě.

Bude třeba věnovat zvláštní pozornost poskytování finanční podpory v oblasti řízení migrace: bude nutné posoudit, zda struktura a způsoby přerozdělování stávajících interních nástrojů i nadále odpovídají potřebám členských států a novým jevům v oblasti přistěhovalectví.

5.1. Dynamická přistěhovalecká politika

Přistěhovalecká politika musí být spjata s dlouhodobou vizí, která klade důraz na dodržování základních práv a lidskou důstojnost. Musí být rovněž schopna řídit vysokou mobilitu, kterou přináší globalizující se svět, a to prostřednictvím zhodnocování pokroku v sociální, hospodářské a kulturní oblasti.

5.1.1. Upevňování globálního přístupu

Problematika migrace musí být nedílnou součástí vnější politiky Unie. Společné řízení migračních toků vyžaduje skutečnou spolupráci se třetími zeměmi. **Globální přístup** představuje ucelený a novátorský rámec, který by měl být dále rozpracován. Za tímto účelem by Unie a její členské státy měly:

- aktivně pracovat na prohloubení **dialogu a partnerství** se třetími zeměmi, regiony a kontinenty, přičemž budou soustavně přidružovat země původu, cílové země a země tranzitu. Afrika a východní a jihovýchodní Evropa budou v tomto ohledu i nadále prioritními oblastmi a pozadu nezůstane ani dialog a úzká spolupráce s Latinskou Amerikou, Karibikem a Asií,
- zvážit uzavření nových zvláštních dohod, které se budou týkat všech tří rozměrů globálního přístupu – zvládnání nelegální migrace (včetně zpětného přebírání a podporování dobrovolného návratu a opětovného začlenění), podpora mobility a legálního přistěhovalectví a přispívání k rozvoji v souladu s partnerstvím pro mobilitu,
- zavést účinný a solidární systém předcházení nelegální migraci, řízení legální migrace a pomoci migrantům, kteří potřebují ochranu a azyl, což je zvláště nezbytné ve Středomoří,

- **konzistentně využívat veškeré nástroje migrační politiky**, zejména migrační profily, programy cirkulační migrace, platformy pro spolupráci, a posílit ústřední úlohu **partnerství v oblasti mobility**,
- účinněji zvládat **nedovolené přistěhovalectví a obchod s lidmi** prostřednictvím většího množství informací týkajících se migračních tras, podpory spolupráce v oblasti kontroly a ostrahy hranic a prostřednictvím zjednodušení zpětného přebírání a prosazování doprovodných opatření při návratu,
- rozvíjet doplňkové iniciativy v oblasti **migrace a rozvoje**: usnadnění převodů finančních prostředků a zohlednění poklesu převodů v souvislosti s finanční krizí, zapojení komunit migrantů do procesu rozvoje jejich země nebo regionu původu, omezení „odlivu mozků“,
- zapojení nejrůznějších nástrojů spolupráce Unie za účelem **posílení kapacit** ústředních, regionálních a místních orgánů třetích zemí, pokud jde o řízení problematiky migrace, včetně zlepšení jejich kapacity poskytovat přiměřenou ochranu.

Unie by rovněž neměla zanedbávat propojení přistěhovačské politiky a dalších politik, jako je sociální, hospodářská a obchodní politika.

5.1.2. Společná politika sladěná s potřebami trhu práce

Přistěhovalectví z ekonomických důvodů by mělo lépe odpovídat na potřeby trhu práce v členských zemích. To by umožnilo zejména lépe zohledňovat dovednosti přistěhovalců a usnadnit jejich začlenění. Unie musí disponovat **společným rámcem** v podobě pružného režimu přijímání, který umožní přizpůsobit se zvýšené mobilitě a potřebám vnitrostátních trhů práce. Tento společný rámec bude dokonale respektovat pravomoci členských států, pokud jde o stanovení objemu vstupů státních příslušníků třetích zemí za účelem zaměstnání. Zvláštní pozornost je v této souvislosti nutné věnovat dvěma tématům: významu mobility přistěhovalců v rámci EU a důsledkům ztráty zaměstnání pro platnost povolení k pobytu.

Za účelem usnadnění analýzy jevů spojených s migrací a porozumění těmto jevům by se mohlo uvažovat o vytvoření orgánu s funkcí pozorovatele⁶. Takový nástroj umožní šíření a soustavné využívání dostupných prací a zdrojů a rovněž zpřístupnění srovnatelných údajů týkajících se migrace. Koordinace mezi tímto nástrojem a stávajícími sítěmi, které se zabývají otázkami migrace, bude zajištěna.

Kromě toho je nezbytné sladit dovednosti přistěhovalců a potřeby trhů práce v členských státech. Proto se organizování přistěhovalectví musí zakládat na **globálním posouzení dovedností**, které bude Evropa potřebovat do roku 2020, vzhledem k hospodářské situaci.

Nestačí tyto potřeby pouze vymezit. Je rovněž třeba, aby se nabídka sešla s poptávkou. Vzhledem k tomu by se mělo uvažovat o **evropské platformě pro dialog**. Tato platforma by umožnila nalézt způsoby, jak lépe řídit migraci pracovní síly a jaké úpravy je třeba provést, pokud jde o orgány a právní rámec. Spojila by zaměstnavatele, odbory, úřady práce členských států, agentury pro nábor zaměstnanců a další zainteresované strany. Vzájemné uznávání

⁶ Nebude se jednat o agenturu.

kvalifikací a dovedností mezi Evropskou unií a třetími zeměmi bude v této souvislosti rovněž významným prvkem.

5.1.3. *Aktivní politika založená na evropském statusu pro legální přistěhovalce*

Za účelem co nejvyššího zhodnocení přínosu legálního přistěhovalectví ve prospěch všech – zemí původu, cílových zemí, hostitelských společností a přistěhovalců – je nezbytný jasný, transparentní, spravedlivý a člověka respektující přístup. Pro tento účel by měla být přijata **pravidla přistěhovalectví**, která by všem legálním přistěhovalcům zajistila stejná práva, srovnatelná s právy občanů Společenství. Taková kodifikace stávajících právních předpisů bude v případě potřeby zahrnovat úpravy za účelem zjednodušení nebo doplnění stávajících ustanovení a zlepšení jejich účinného používání.

Slučování rodin je jedním z hlavních důvodů přistěhovalectví a představuje velkou část legálního přistěhovalectví. Unie potřebuje společná pravidla pro účinné řízení přílivu migrantů, kteří přicházejí z důvodu **slučení rodiny**. Vzhledem k nízké úrovni harmonizace vnitrostátních právních předpisů by se mělo uvažovat o přepracování směrnice, a to po rozsáhlé konzultaci.

Přistěhovalectví, jak z důvodů ekonomických, tak kulturních, obsahuje potenciál obohacení, který může přinést konkrétní výsledky, pouze dojde-li ke zlepšení **začleňování v hostitelské zemi**. K tomuto zlepšení lze dospět zintenzivněním úsilí nejenom ze strany státu, regionálních a místních orgánů, ale také významnějším zapojením hostitelské společnosti a přistěhovalců samotných. Společný koordinační mechanismus, který podpoří činnost členských států prostřednictvím společného referenčního rámce, by se mohl odvíjet od:

- vymezení společných evropských postupů a modulů, aby se usnadnil proces začleňování, zejména pokud jde o nově příchozí, jehož základní součástí budou úvodní kurzy a jazykové kurzy, podstatné zapojení hostitelské společnosti a aktivní účast migrantů na všech aspektech života této společnosti,
- rozvoje společných ukazatelů pro hodnocení politik integrace,
- spolupráce s ostatními politikami, jako je politika vzdělávání, kultury, zaměstnanosti, mnohojazyčnosti a mládeže. Je třeba vyzdvihnout klíčovou úlohu škol, zejména škol, které pracují s pedagogickými modely, jež jsou nositeli evropských hodnot,
- kvalitnější konzultace občanské společnosti a její větší zapojení prostřednictvím portálu a evropského fóra o integraci.

5.1.4. *Lepší řízení nedovoleného přistěhovalectví*

Předcházení nedovolenému přistěhovalectví a jeho omezování za současného dodržování lidských práv a také předcházení trestné činnosti s ním související a její omezování významně doplňuje rozvoj společné politiky v oblasti legálního přistěhovalectví. Je zejména třeba bojovat proti sítím.

Proti **nelegálnímu zaměstnávání** je třeba bojovat s pomocí preventivních a donucovacích opatření, přičemž bude zajištěna ochrana migrantů, kteří se stali obětí této praxe. Bude zapotřebí sledovat a kontrolovat provádění směrnice, která stanoví postihy zaměstnavatelů.

V případě **obchodu s lidmi** se uplatní nulová tolerance. Za účelem znásobení kontrol, zejména na pracovištích, ale také za účelem zjednodušení podmínek vydávání povolení k pobytu pro oběti takového obchodu je třeba investovat odpovídající lidské a finanční zdroje.

Účinná **politika vyhoštění a návratová politika** musí být zaváděny za současného respektování práv a důstojnosti člověka. Od prosince 2010 se použijí pravidla stanovená směrnicí o navrácení osob. Provádění této směrnice bude pečlivě monitorováno, zejména pokud jde o účinný výkon vyhoštění, vyšetřovací vazbu, opravné prostředky a zacházení se zranitelnými osobami. Mělo by být navíc doplněno posílením operativní spolupráce mezi členskými státy. V dlouhodobějším horizontu a na základě posouzení tohoto právního předpisu by měl být zavedena zásada vzájemného uznávání rozhodnutí o vyhoštění. Povinnost zadávat zákazy vstupu do SIS umožní, aby se tato zásada plně uplatnila.

Je třeba **upřednostňovat** a aktivně podporovat **dobrovolný návrat**, zejména v rámci stávajících finančních nástrojů. Až příliš často se nicméně stává, že vyhoštění nemůže být vykonáno kvůli překážkám právní nebo praktické povahy. Nejsou-li stanovena jasná pravidla, je třeba, po přezkumu potřeb a vnitrostátních postupů, zvážit možnost vytvoření společných norem pro péči o **nelegální přistěhovalce, kteří nemohou být vyhoštěni**. Výměna informací mezi členskými státy se musí zlepšit také v případě **legalizace postavení**. Pro provádění legalizace je možné zformulovat pokyny.

Otázka **nezletilých osob bez doprovodu**, které neoprávněně vstupují na území Unie, je dalším specifickým problémem, jenž si vyžádá podrobnou analýzu. Na tuto analýzu naváže akční plán zaměřený na konsolidaci a doplnění uplatňovaných právních a finančních nástrojů a na posílení forem spolupráce se zeměmi původu, rovněž pokud jde o usnadnění návratu nezletilých osob do jejich země původu.

5.2. Azylový, společný a solidární prostor ochrany

V roce 2008 bylo v Evropské unii zaregistrováno 240 000 žádostí o azyl. Některé členské státy jsou dotčeny více než jiné, buď pokud jde o počet podaných žádostí, nebo počet žádostí v poměru k počtu obyvatel.

Unie musí pokračovat v budování opravdového společného a solidárního prostoru ochrany, jehož základem je dodržování základních práv, vysokých norem pro ochranu a obecné zlepšení vnitrostátních systémů, a zároveň odhodlanější boj proti zneužívání.

5.2.1. Jednotný prostor ochrany

Unie dosáhla významného pokroku v budování společného evropského azylového systému, cele založeného na Ženevských úmluvách a na ostatních platných mezinárodních nástrojích. V průběhu minulých deseti let byl stanoven společný soubor norem. Je třeba velmi brzy přijmout návrhy právních předpisů druhé etapy harmonizace. Cílem je zavést nejpozději do roku 2012 jednotné azylové řízení a jednotný status mezinárodní ochrany.

Po provozní stránce musí Unie zajistit Evropskému podpůrnému úřadu pro otázky azylu prostředky nezbytné pro plnění jeho poslání. Všichni úředníci v členských státech zodpovědní za posuzování žádostí o azyl budou muset absolvovat odbornou přípravu založená na

společných modulech. Budou mít rovněž přístup ke kvalitním informacím o zemích původu. Tohoto procesu by se měly účastnit i vnitrostátní soudy. V roce 2013 může po posouzení dojít k rozšíření úkolů úřadu, aby byl zohledněn pokrok v oblasti solidarity a sdílení odpovědnosti.

Pečlivá kontrola a řádné uplatňování *acquis* by měly zajistit důvěryhodnost tohoto systému a také vzájemnou důvěru členských států v řádnou správu jednotlivých azylových systémů. Za účelem usnadnění sbližování azylových systémů v členských státech by mohly být zavedeny mechanismy pravidelného posuzování.

Začleňování osob požívajících mezinárodní ochrany by se mělo rovněž zkvalitnit a měly by být zohledněny okolnosti jejich příchodu do Unie. V tomto ohledu bude třeba nalézt řešení pro žadatele o azyl, kterým není udělen status uprchlíka nebo podpůrná ochrana a kteří nemohou být ze zvláštních důvodů vyhoštěni.

Provádění a uplatňování právních nástrojů druhé etapy a pokrok ve sbližování postupů a doprovodných opatření budou předmětem podrobného posouzení. S ohledem na to dá Evropská unie do konce roku 2014 formální podobu **zásady vzájemného uznávání** veškerých individuálních rozhodnutí o přiznání statusu ochrany ze strany orgánů, které rozhodují o žádostech o azyl, a tak umožní převod ochrany, aniž by bylo nutné přijmout zvláštní mechanismy na evropské úrovni.

5.2.2. *Sdílení odpovědnosti a solidarita mezi členskými státy*

Je třeba, aby fungovalo skutečné sdílení odpovědnosti, pokud jde o příjem a začleňování uprchlíků. Unie zachovává hlavní zásady dublinského systému, je však třeba, aby zároveň hledala nové cesty.

Je zapotřebí uvažovat o **mechanismu** dobrovolného a koordinovaného **vnitřního přesídlování** osob, které požívají mezinárodní ochrany, mezi členskými státy. První etapa by spočívala v zavedení soustavného plánování položek stanovených v rámci Evropského uprchlického fondu jako součásti této vnitřní solidarity. Toto plánování by mělo zohledňovat objektivní kritéria. Součástí tohoto mechanismu bude podpora vytváření stálých platform pro příjem a tranzit v určitých členských státech a rovněž zvláštní dohody pro partnerství s UNHCR. Souběžně s tímto přístupem by měl pokračovat proces posouzení proveditelnosti a právních a praktických dopadů **společného zpracování žádostí o azyl** uvnitř i vně Unie. Toto posouzení by bylo realizováno současně se společným evropským azylovým systémem a bylo by provázáno dodržováním relevantních mezinárodních norem. Na základě takových analýz a posouzení zahajovacího mechanismu pro solidaritu by se mohlo uvažovat o zavedení **stabilizovaného systému pro solidaritu** od roku 2013. Tento systém by byl koordinován Evropským podpůrným úřadem pro otázky azylu.

Je třeba přehodnotit **finanční solidaritu v rámci Unie**. Již deset let je zajišťována Evropským uprchlickým fondem, z něhož byly financovány jednotlivé etapy harmonizace. Je třeba stanovit nová kritéria pro rozdělování prostředků nebo vymezit nové oblasti pro poskytování pomoci, přičemž by se přihlédlo k vývoji společné politiky.

5.2.3. *Solidarita se třetími zeměmi*

Solidarita se třetími zeměmi, které čelí významným migračním tokům nebo přijímají vysoký počet uprchlíků nebo vysídlených osob, má klíčový význam. **Přístup k ochraně** a dodržování zásady zákazu navracení musí být zajištěny. Evropská unie kromě toho podpoří

posílení kapacit třetích zemí za účelem rozvoje jejich vlastních azylových systémů a systémů ochrany.

V tomto kontextu je možno zvážit nové formy odpovědnosti za ochranu. **Postupy chráněného vstupu** na území a vydávání humanitárních víz by měly být zjednodušeny v rámci globální strategie řízení mobility, například za pomoci diplomatických zastoupení nebo jakékoli jiné struktury ve třetích zemích.

Za účelem většího posílení vnějšího rozměru azylové politiky může Unie rozšířit **programy regionální ochrany** v partnerství s UNHCR a dotčenými třetími zeměmi a za podpory Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu a vnějších finančních nástrojů Společenství.

Aby mohla uprchlíkům nabídnout trvalé řešení, Unie **zintenzivní** své úsilí v oblasti **přesídlování**.

6. ZÁVĚR:

Přáním Komise je, aby Evropská rada po podrobné diskusi s Evropským parlamentem do konce roku přijala ambiciózní program na základě tohoto sdělení. Na tomto základě potom Komise navrhne akční plán provádějící stockholmský program, přičemž cílem bude přesně stanovit opatření a agendy na období 2010–2014.

PŘÍLOHA: prvořadá témata

Podpora práv občanů: Evropa práv

Základní práva

Za účelem doplnění systému ochrany základních práv musí Unie přistoupit k Evropské úmluvě o lidských právech.

Na základě zprávy Komise Unie stanoví, jakým způsobem usnadnit sdílení paměti zločinů totalitních režimů.

Volný pohyb

Účinné provádění směrnice 2004/38 týkající se volného pohybu osob má zásadní význam. Komise za tímto účelem vydá pokyny a bude kontrolovat používání směrnice.

V souvislosti s tím bude zaveden systém, jenž občanům umožní snadno a bezplatně získat základní dokumenty o občanském stavu. V dlouhodobém horizontu je třeba, aby se Unie zabývala vzájemným uznáváním účinnosti dokumenty o občanském stavu.

Úcta k rozmanitosti

Unie by měla vymezit společný přístup, který jí umožní lépe zapojit stávající finanční a právní nástroje, a bojovat tak proti všem způsobům diskriminace, rasismu, xenofobii a homofobii.

Ochrana zranitelných osob

Je nutné vypracovat ambiciózní evropskou strategii týkající se práv dítěte. Činnost Unie zaměřená na ochranu zranitelných osob, žen, které jsou oběťmi násilí, a závislých osob musí být posílena.

Ochrana údajů

Unie musí zavést úplný režim ochrany osobních údajů, který pokryje všechny oblasti pravomocí Unie. Musí být zváženo vytvoření certifikace na evropské úrovni, pokud jde o technologie, výrobky a služby respektující soukromí. Ochrana údajů vyžaduje silnou mezinárodní spolupráci. Unie musí přispět k vytvoření a prosazení mezinárodních norem v této oblasti.

Účast na demokratickém životě

V souvislosti s evropskými volbami v roce 2014 Unie zavede inovační opatření, aby zvýšila účast občanů.

Konzulární ochrana

Je třeba zavést posílený rámec koordinace a spolupráce v oblasti konzulární ochrany.

Usnadnit život občanům: Evropa jako prostor práva a spravedlnosti

Vzájemné uznávání je nadále základním kamenem pro vytvoření evropského soudního prostoru.

Ve věcech občanských musí být doložka vykonatelnosti rozhodnutí ve věcech občanských a obchodních zrušena a vzájemné uznávání rozšířeno na oblasti, které jsou doposud nepokryty.

V trestních věcech musí být zásada vzájemného uznávání nadále prováděna ve všech stádiích řízení.

Vzájemné uznávání musí být rovněž rozšířeno na opatření spojená s ochranou obětí a svědků, jakož i na pozbytí práva.

Odborná příprava právních odborníků musí být posílena a podpořena rozvojem společných nástrojů za účelem upevnění vzájemné důvěry mezi soudními systémy. Výměny mezi odborníky musí být častější, zejména díky justičnímu fóru a aktivitám různých sítí, které budou lépe koordinovat jejich činnost.

Vývoj vzájemného uznávání bude muset být doprovázen důkladným hodnocením provádění politik Unie v soudní oblasti. Unie bude muset rovněž podpořit úsilí členských států o zdokonalování jejich soudních systémů.

Unie musí disponovat základním souborem společných norem s cílem sblížit vnitrostátní právní předpisy v oblasti obzvláště vážné přeshraniční trestné činnosti, příznačně přeshraniční povahy. Pro zajištění účinného provádění svých politik bude Unie moci v případě potřeby rozhodnout o použití trestního práva za současného respektování judikatury Soudního dvora Evropských společenství.

Pokud jde o občanské věci, bude muset v rámci vnitrostátních právních předpisů dojít ke sblížování minimálních norem v určitých aspektech občanskoprávního řízení nebo v případě výkonu rodičovské péče.

Usnadnit přístup ke spravedlnosti musí být jednou z priorit. Unie bude muset pracovat na posílení stávajících struktur pro poskytování právní pomoci, mobilizovat elektronické prostředky (e-justice) a zejména dbát na usnadnění přístupu občanů k soudnímu překladu a tlumočení. Stejně tak se bude muset pracovat na zjednodušování formalit ověřování aktů a dokumentů. Obětem trestných činů by měla být poskytnuta kvalitnější podpora, zejména ve věcech s přeshraničním aspektem.

Právní prostředky musí být mobilizovány na podporu hospodářské činnosti. Výkon soudních rozhodnutí musí být zdokonalen, a to zejména zavedením evropského řízení o bankovním obstavení. U budoucích návrhů právních předpisů bude možno využít práci na vytvoření společného referenčního rámce v oblasti smluvního práva a vypracovat modely smluv. Bude třeba pokračovat v harmonizaci týkající se použitelného práva v oblasti pojistných smluv a práva společností. Unie bude moci v případě potřeby rozhodnout o použití trestního práva pro uplatnění sankcí v případě protiprávního jednání ve finanční oblasti.

Evropa jako ochránce

Unie a členské státy budou dbát na lepší odbornou přípravu odborníků na bezpečnost, zejména vytvořením výměnných programů (jako je Erasmus) odpovídajících jejich potřebám.

Unie musí mít k dispozici evropský informační model, jehož účelem bude posílit kapacitu strategické analýzy a operativní spolupráci.

Unie musí vytvořit architekturu informačních systémů, které zajistí interoperabilitu, soudržnost a přizpůsobení se potřebám.

Priority strategie vnitřní bezpečnosti musí být podporovány činnostmi v oblasti výzkumu a vývoje, aby se prosadilo optimální využívání nejmodernějších technologií.

Za účelem podpory tohoto úsilí by se mohlo uvažovat o vytvoření fondu pro vnitřní bezpečnost.

Aby se pachatelům trestných činů zabránilo využívat prostoru bez hranic, je nutné zapojit veškeré právní a operační nástroje. Bude nezbytné zkvalitnit operační policejní spolupráci tím, že se zjednoduší působení policie vně vnitrostátních hranic a že se zavede model centra policejní a celní spolupráce.

Europol by měl sehrávat klíčovou úlohu v koordinaci, výměně informací a v přípravě odborníků.

Bezpečnost v Unii vyžaduje posílení policejní spolupráce se třetími zeměmi, zejména se sousedícími zeměmi.

Unie musí zavést úplný evropský rámec pro získávání důkazů.

Je třeba, aby systém výměny informací z trestních rejstříků byl plně využíván a doplňován (širší využívání a začlenění příslušníků třetích zemí).

Unie musí disponovat právním rámcem pro minimální procesní záruky a podporovat pilotní projekty v oblasti alternativních řešení k trestu odnětí svobody.

Unie musí zavést integrovanou správu hranic, která umožní plynulý vstup osob do Unie, přičemž bude zajištěna bezpečnost území Unie a boj proti nedovolenému přistěhovalectví. Na hraničních přechodech je třeba zavést konzistentní systém kontroly, který obsáhne všechny typy kontrol (tzv. one-stop-shop). Je nutné posílit koordinační úlohu agentury Frontex a rozvinout její provozní kapacity a rovněž soulad mezi její činností a činností Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu. Je třeba postupně zavádět Eurosur.

Informační systémy (SIS II, VIS) musí být plně zprovozněny. Bude třeba vytvořit systém elektronické registrace vstupů a výstupů a programy registrovaných cestujících. Bude zapotřebí analyzovat možnosti systému předběžného cestovního povolení.

Unie by rovněž měla zavést evropské schengenské vízum. Ve třetích zemích budou jako předvoj společného vízového orgánu vytvořena společná centra pro udělování víz. Uzavírání nových dohod o usnadnění udělování víz bude pokračovat současně s pravidelnou revizí seznamů států, které podléhají vízové povinnosti. Systém evropských víz se bude postupně transformovat v systém udělování víz vycházející ne z předpokladu rizik založeném na národnosti, ale na hodnocení individuálního rizika.

Unie musí zavést evropskou politiku boje proti organizované trestné činnosti, která bude založena na optimálním zapojení všech nástrojů, jež jsou k dispozici. Zaměří se přednostně na pět typů závažné trestné činnosti:

Unie musí bojovat proti obchodu s lidmi prostřednictvím účinnějšího potírání sítí převaděčů, a to zkvalitněním informační práce a strategické analýzy; zavede za tímto účelem přízpůsobené mechanismy shromažďování důkazů a lepší pomoc obětem.

Unie musí potírat pohlavní vykořisťování dětí a dětskou pornografii, zejména podporou výměny informací o odsouzených osobách. Bude rovněž zapotřebí úzké spolupráce se soukromým sektorem, jejímž cílem je identifikovat a uzavřít či zablokovat přístup ke stránkám obsahujícím pedofilní materiály. Unie musí upřesnit právní předpisy proti počítačové trestné činnosti a za účelem účinnějšího boje proti tomuto jevu vytvořit v rámci Evropské platformy pro oznamování porušení zákona.

Unie musí omezit příležitosti, které organizovanému zločinu poskytuje globalizovaná ekonomika, zejména v kontextu současné krize, která ještě zvyšuje zranitelnost finančního systému, tím, že znásobí své úsilí v oblasti boje proti hospodářské kriminalitě. Unie musí posílit své vyšetřovací kapacity a kapacity kriminalistické finanční analýzy, lépe vymezit případy zneužívání trhu, zlepšit operativní rámec konfiskace a zadržování majetku z trestné činnosti, bojovat proti korupci a zavést v boji proti padělání nástroje s odrazujícím účinkem.

Unie musí nadále rozvíjet a prohlubovat protidrogovou strategii, která prosazuje komplexní a vyvážený přístup založený na souběžném snižování nabídky i poptávky. Bude zapotřebí zlepšit spolupráci s některými regiony ve světě, plně zapojit občanskou společnost a posílit výzkumnou činnost v této oblasti.

Unie musí zvládat hrozbu terorismu prostřednictvím boje proti radikalizaci, používání internetu k teroristickým účelům a financování terorismu.

Unie musí posílit mechanismus civilní ochrany, jehož cílem je doplnit opatření členských států, počítaje v to i oblast analýzy rizik a schopnosti reakce.

Unie musí posílit nástroje zvládnutí hrozby terorismu. Jedná se zejména o rozšíření a provádění programu na ochranu kritické infrastruktury, jejímž účelem je čelit hrozbám, které představují chemické, biologické a radionukleární látky (CBRN), a použít akční plán pro výbušniny.

Podpora integrovanější společnosti pro občana: Evropa jako prostor odpovědnosti a solidarity v oblasti přistěhovalectví a azylu

Je třeba, aby Unie prosazovala dynamickou a spravedlivou přistěhovaleckou politiku.

Měla by plně zhodnotit a rozvíjet globální přístup umožňující společné řízení migračních toků v partnerství se třetími zeměmi. Problematika migrace je nedílnou součástí vnější politiky Unie.

Unie by měla propagovat pozitivní přínos migrace, pokud jde o rozvoj zemí původu.

Unie musí disponovat společným rámcem pro pružný režim přijímání migrantů, který umožní přízpůsobit se vysoké mobilitě a potřebám vnitrostátních trhů práce.

Za účelem co nejvyššího zhodnocení přínosu legálního přistěhovalectví ve prospěch všech je třeba přijmout pravidla přistěhovalectví, společná pravidla pro účinné řízení slučování rodin

a podporovat úsilí členských států v oblasti začleňování s pomocí společného koordinačního mechanismu.

Účinnější zvládnání nedovoleného přistěhovalectví významně doplní rozvoj společné politiky v oblasti legální migrace. Unie musí, za plného využití stávajících nástrojů, bojovat proti nelegálnímu zaměstnávání a pokračovat v účinné politice vyhoštění a návratové politice. Unie musí prosazovat dobrovolný návrat a věnovat zvláštní pozornost nezletilým osobám bez doprovodu. Unie se musí stát opravdovým společným a solidárním prostorem ochrany s jednotným azylovým řízením a jednotným statutem mezinárodní ochrany.

Musí zajistit sdílení odpovědnosti, pokud jde o příjem a začleňování uprchlíků, mimo jiné zavedením dobrovolného mechanismu rozdělování a společným zpracováním žádostí o azyl. Je třeba zajistit pečlivou kontrolu a řádné uplatňování *aquis*, záruky důvěryhodnosti evropského azylového systému a důvěry mezi členskými státy. V dlouhodobějším horizontu zásada vzájemného uznávání veškerých rozhodnutí o přiznání statusu ochrany usnadní převod ochrany.

Unie musí posílit operativní spolupráci tím, že poskytne Evropskému podpůrnému úřadu pro otázky azylu prostředky nezbytné pro naplnění jeho poslání.

Je třeba pokračovat v azylové politice solidární se třetími zeměmi, které čelí významným migračním tokům. Je nutné, aby Unie rozšířila programy regionální ochrany a znásobila své úsilí v oblasti přesídlování.