

LT

LT

LT



EUROPOS BENDRIJŲ KOMISIJA

Bruselis, 10.6.2009
KOM(2009) 263 galutinis

**KOMISIJOS KOMUNIKATAS TARYBAI, EUROPOS PARLAMENTUI, EUROPOS
EKONOMIKOS IR SOCIALINIŲ REIKALŲ KOMITETUI IR REGIONŲ
KOMITETUI**

TEISINGUMAS, LAISVĖ IR SAUGUMAS EUROPOJE NUO 2005 M.

HAGOS PROGRAMOS IR VEIKSMŲ PLANO ĮVERTINIMAS

{SEC(2009) 765}
{SEC(2009) 766}
{SEC(2009) 767}

I. ĮVADAS

Teisingumas, laisvė ir saugumas yra klestinčios ir taikios Europos pagrindas. Gebėjimo užtikrinti šias pagrindines vertybes kūrimas yra ilgalaikis uždavinys. Europa taip pat turi gebėti lanksčiai reaguoti į netikėtus ir kartais tragiškus įvykius, kaip antai teroristų išpuoliai Londone 2005 m. arba per paskutinįjį dešimtmetį tūkstančiai žuvusių imigrantų, siekusių Viduržemio jūra patekti į ES teritoriją. Vykdydama šios srities politiką ES nustato, kaip jos institucijos, valstybės narės ir piliečiai bendrauja tarpusavyje ir tarptautiniu lygiu.

Vykdoma Hagos programą¹ ES įgyvendino savo viziją šiose srityse: teisė kreiptis į teismą, tarptautinė apsauga, migracija ir sienų kontrolė, terorizmas ir organizuotas nusikalstamumas, policijos ir teisminis bendradarbiavimas ir abipusis pripažinimas.

Komisija atidžiai stebėjo programos įgyvendinimą ES ir valstybių narių lygmenimis². Tarpusavio vertinimo metu Komisija arba valstybės narės įvertino atskiras priemones. Remiantis minėtais veiksmais šiame komunikate aptariamos pagrindinės išryškėjusios temos ir apžvelgiama, kokių veiksmų ES turėtų imtis ateities sunkumams spręsti. Prie komunikato pridedami trys ilgesni dokumentai: programos įgyvendinimo ataskaita, kurioje išsamiai aprašomi visų politikos krypčių tikslai, svarbūs pokyčiai ir ateities sunkumai; institucijų veiklos rezultatų suvestinė, kurioje apžvelgiamos programoje nustatytos priemonės ir tikslai; įgyvendinimo rezultatų suvestinė, kurioje apžvelgiamas įgyvendinimas nacionaliniu lygmeniu.

Tolesni prioritetai atsižvelgiant į ligšiolinius laimėjimus bus nustatyti kitoje daugiametėje programoje (Stokholmo programoje)³.

II. BENDRA INFORMACIJA IR APLINKYBĖS

1999 m. Tamperės Europos Vadovų Taryba nustatė pirmą daugiametę teisingumo ir vidaus reikalų srities politikos programą. Per kitus penkerius metus padėti bendros prieglobsčio ir imigracijos politikos, sienų kontrolės derinimo ir glaudesnio policijos ir teisminio bendradarbiavimo remiantis abipusiu pasitikėjimu ir pripažinimu pagrindai. Šiuo laikotarpiu įvykdyti teroristų išpuoliai Niujorke (2001 m.) ir Madride (2004 m.) ir vis didėjo migracijos srautų keliamas našta bei organizuoto nusikalstamumo grėsmė. Dėl šių įvykių Europai kilo dar didesnis poreikis turėti nuolatinę strategiją tarpvalstybinėms problemoms spręsti visiškai gerbiant pagrindines piliečių teises.

Hagos programa buvo ES atsakas į šį poreikį. Jos tikslai šie:

- *stiprinti Europos Sąjungos ir jos valstybių narių bendrus pajėgumus garantuojant pagrindines teises, būtiniausias procedūrinės apsaugos priemones ir teisę kreiptis į teismą;*

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

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

³ COM(2009)262

- pagal Ženevos konvenciją dėl pabėgėlių statuso bei kitas tarptautines sutartis suteikti apsaugą asmenims, kuriems jos reikia;
- reguliuoti migracijos srautus ir kontroliuoti Europos Sąjungos išorės sienas;
- kovoti su organizuotu tarpvalstybiniu nusikalstamumu ir slopinti terorizmo grėsmę;
- išnaudoti Europolo ir Eurojusto potencialą;
- toliau tarpusavyje pripažinti teismo sprendimus ir pažymas civilinėse ir baudžiamosiose bylose; ir
- panaikinti teisines ir teismines bylinėjimosi kliūtis su užsieniu susijusiose civilinėse ir šeimos bylose.

Svarbūs ES ir pasaulio įvykiai lėmė programos įgyvendinimo aplinkybes. Europos Sąjunga ir tai, kaip ji veikia, pasikeitė, kai 2004 ir 2007 m. įstojo 12 naujų valstybių narių. Prašymų suteikti prieglobstį sumažėjo, tačiau 2007 m. jų skaičius vėl išaugo, o migracijos našta prie ES pietinės išorės sienos labai padidėjo. Susidūrusi su darbingo amžiaus gyventojų skaičiaus mažėjimu ilguoju laikotarpiu, šiuo metu Europos ekonomika išgyvena didėjančio nedarbo ir ekonominio netikrumo laikotarpį.

III. PLATAUS UŽMOJO PROGRAMA IR MATOMI LAIMĖJIMAI

Europos masto iniciatyvos teisingumo, laisvės ir saugumo srityje yra naujos, palyginti su kita ES veikla, todėl prireiks laiko, kad matytųsi jų rezultatai. Šios iniciatyvos turi tiesioginį poveikį žmonių gyvenimams ir, nuomonių apklausų duomenimis, ES piliečiai turi didelių lūkesčių. Kaip ir Tamperės, taip ir Hagos programoje laikomasi ilgalaikės perspektyvos, tačiau Hagos programos mastas didesnis – joje nustatyti strateginiai tikslai papildyti išsamiu jų įgyvendinimo veiksmų planu. Pažanga nevienoda, tačiau yra matomų laimėjimų.

III.1. Laisvės stiprinimas

III.1.1 Pagrindinių teisių apsauga

Sukurta sisteminga ir griežta stebėjimo sistema⁴, kuria užtikrinama, kad Komisijos teisės aktų pasiūlymai visiškai atitiktų Pagrindinių teisių chartijos nuostatas. Pagrindinių teisių agentūra⁵ duris atvėrė 2007 m. kovo 1 d. ir šiuo metu, įgyvendinama mokslinių tyrimų projektus ir rinkdama duomenis, padeda ES institucijoms bei valstybėms narėms. Pradėtas taikyti visapusiškas pagarbos vaikų teisėms skatinimo principas⁶, kurio pagrindu įkurtas Europos vaikų teisių forumas. Forume visos suinteresuotosios šalys turi galimybę dirbti kartu, siekdamas, kad visoje ES veikloje būtų pirmiausia atsižvelgiama į vaikų teises. Europos

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

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

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

Sąjunga priėmė pamatinį sprendimą, kuriuo valstybių narių reikalaujama nubausti rasistinių smurtą ar neapykantą skatinančius asmenis⁷.

Ir vidaus, ir išorės politikoje ES skatina pagarbą teisei į asmens duomenų apsaugą ir privatumą, tačiau pripažįsta, kad teisėsaugos institucijos turi dalytis svarbia informacija kovodamos su terorizmu ir sunkiais nusikaltimais. Vykdamas policijos ir teisminių bendradarbiavimą baudžiamosiose bylose⁸ užtikrinta didesnė asmens duomenų apsauga. Komisija pranešė, kad taikant Duomenų apsaugos direktyvą⁹ asmenys yra apsaugoti nuo bendro pobūdžio stebėjimo, vartotojai yra tikri, kad operacijų metu pateikti duomenys nebus netinkamai panaudoti, o įmonės gali veikti ES, nebijodamos, kad jų tarptautinė veikla bus sutrikdyta¹⁰. Kuriant informacines sistemas buvo skatinamos privatumo didinimo technologijos¹¹, kurias naudojant asmens duomenys renkami ir naudojami minimaliai. ES dirbo su trečiosiomis šalimis ir sudarė ilgalaikį susitarimą su Jungtinėmis Valstijomis, Kanada ir Australija dėl keleivių duomenų įrašų perdavimo, taip pat suteiktos garantijos dėl iš ES gautų asmens duomenų, kuriuos turi duomenų tvarkymo įstaiga SWIFT kovos su terorizmu tikslais, naudojimo.

III.1.2 Europos Sąjungos pilietybė

Panaikinus kontrolę prie Šengeno erdvei priklausančių dvidešimt penkių šalių vidaus sienų, žmonėms atsirado galimybė be jokio patikrinimo kertant sieną keliauti nuo Iberijos pusiasalio iki Baltijos valstybių ar nuo Graikijos iki Suomijos. Iš to naudos tikriausiai turi daugiau nei 400 mln. ES piliečių¹² ir galima teigti, kad valstybės narės pasitiki viena kitos gebėjimu veiksmingai saugoti išorės sienas ES vardu ir išduoti visoje Šengeno erdvėje galiojančias visas.

2006 m. balandžio mėn. įsigaliojo direktyva dėl Europos Sąjungos piliečių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje¹³. Apskritai direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę rezultatai yra nuviliantys¹⁴ ir Komisija deda daugiau pastangų, siekdama užtikrinti, kad ES piliečiai ir jų šeimos nariai galėtų naudotis visomis pagal šią pagrindinę direktyvą jiems suteiktomis teisėmis.

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

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

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

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

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

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

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

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

Siekiant užtikrinti, kad ES piliečiai turėtų teisę į konsulinę apsaugą, pasiūlyta daug priemonių¹⁵. Maždaug 8,7 % ES piliečių arba 7 mln. asmenų, keliaujančių už ES ribų, vyksta į tokias šalis, kuriose nėra jų valstybės narės atstovybės. Dar 2 mln. ES piliečių gyvena tokiose šalyse. 2007–2009 m. veiksmų plano¹⁶ tikslas buvo šalinti esamus ir iš anksto numatomus šios srities trūkumus.

III.1.3 Bendra Europos prieglobsčio sistema

Bendra Europos prieglobsčio sistema tvirtai išreiškiamos mūsų vertybės, pagarba žmogaus orumui ir pasiryžimas prisiimti bendrą atsakomybę. Pirmuoju sistemos įgyvendinimo etapu nustatyti bendri minimalūs standartai, kuriuos taikant buvo galima, vadovaujantis Nicos sutartimi, pereiti prie bendro sprendimų priėmimo ir kvalifikuotos balsų daugumos procedūrų. Remiantis Hagos programa ir plataus masto konsultacijų rezultatais¹⁷ pereita prie antro sistemos kūrimo etapo ir 2008 m. priimtas politikos planas¹⁸. Pagal šį planą jau pasiūlyta iš dalies pakeisti Priėmimo sąlygų direktyvą ir Dublino bei „Eurodac“ reglamentus. Vykdam realią veiklą nuolatos kilo praktinio bendradarbiavimo poreikis ir pasiūlymu įsteigti Prieglobsčio paramos biurą Europos Sąjunga siekė sukurti nuoseklią ir veiksmingą kovos su šiais sunkumais priemonę. Išorės santykių srityje paminėtina, kad kai kuriose trečiojoje šalyse pradėtos vykdyti bandomosios regioninės apsaugos programos siekiant padidinti tų šalių apsaugos gebėjimus.

III.1.4 Migracija ir integracija

ES siekė gerinti migracijos srautų valdymą ir derinti nacionalines integracijos strategijas. Nustatyti minimalūs teisingumo, nuoseklumo ir tikrumo standartai, imtasi veiksmų nepanaudotam ES gyvenančių trečiųjų šalių piliečių užimtumo potencialui panaudoti kartu užkertant kelią neigiamiems protų nutekėjimo kilmės šalyse padariniams.

Remiantis žaliaja knyga¹⁹ politikos plane²⁰ nustatytos iniciatyvos, kurios turėtų būti įgyvendintos teisėtos migracijos srityje nuo 2006 iki 2009 m. Įgyvendinant planą nustatytos trečiųjų šalių piliečių atvykimo, įsidarbinimo ir gyvenimo sąlygos²¹, o mėlynoji kortelė netrukus taps realybe²².

Siekiant, kad teisėta migracija duotų didžiausią ekonominę naudą, imtasi bendrų kovos su neteisėta migracija ir iš neteisėto žmonių gabenimo ir prekybos žmonėmis besipelnančiais asmenimis veiksmų. Apskritai ES neteisėta migracija nedidėja, tačiau Viduržemio jūros

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

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

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

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

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

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

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

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

valstybėms tenka vis didesnė našta. Susirūpinimą ypač kelia didelis žmonių, kurie atvyksta pavojaingai perplaukę jūrą, skaičius²³. Neteistai įdarbinti asmenys yra išnaudojami ir neteisėtas darbas iškreipia ES ekonomiką. Buvo tikėtasi, kad Komisijos direktyvos, kuria numatomos sankcijos neteisėtai esančių trečiųjų šalių piliečių darbdaviams, pasiūlymas bus priimtas 2009 m. pirmąjį pusmetį²⁴. Šia direktyva bus aiškiai parodoma, kad ES netoleruos neteisėtos migracijos, ypač kai ją skatina nesąžiningi darbdaviai.

Nustatyti bendri trečiųjų šalių piliečių integracijos principai ir sistema²⁵, taip pat parengti integracijos vadovai politikams ir specialistams, skurta vieno langeliu principu pagrįsta integracijai skirta Europos interneto svetainė ir surengtas Europos integracijos forumas. Šią bendrą darbotvarkę vykdančių valstybių narių veiksmai remiami iš Europos integracijos fondo²⁶ – 2007–2013 m. laikotarpiu skirta 825 mln. EUR.

Apskritai, netrukus po to priimtu Komisijos komunikatu „Bendra Europos imigracijos politika“²⁷ ir Europos imigracijos ir prieglobsčio paktu²⁸ apibendrintas 10 metų darbas ir padėti pagrindai nuosekliam požiūriui ateityje taikyti.

III.1.5 Sienu valdymas

Siekiant valdyti migraciją, reikia turėti saugias sienas. Į Europos Sąjungos teritoriją galima patekti per 1636 nustatytus punktus. 2006 m. išorės sienos kirstos maždaug 900 mln. kartų ir ES–25 užregistruota 8 mln. neteisėtų imigrantų. Tais pačiais metais ES sulaikyta 500 000 neteisėtų imigrantų, iš kurių 40 % buvo gražinta.

Europos Sąjungai kovoti su šiais sunkumais padėjo valstybių narių bendradarbiavimo sienų kontrolės srityje koordinavimo agentūra FRONTEX. Nuo 2005 iki 2008 m. ji atliko 50 bendrų operacijų ir 23 bandomuosius projektus su keliomis valstybėmis narėmis. Šengeno sienų kodeksas²⁹ įsigaliojo visose ES valstybėse narėse. Jame nustatyti standartai ir procedūros, kurių valstybės narės turi laikytis kontroliuodamos asmenų judėjimą per ES vidaus ir išorės sienas. Siekiant integruoto sienų valdymo pažangos, Komisijos pasiūlymų rinkinyje nustatyti nauji principai: atvykimo ir išvykimo sistema³⁰ su automatiniu perspėjimu, kai asmuo neišvyksta pasibaigus vizos galiojimui, ES pietinių ir rytinių išorės sienų stebėjimo sistema

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

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

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

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

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

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

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

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

(žinoma kaip EUROSUR)³¹ ir agentūros FRONTEX vertinimas ir būsima plėtra³². Gražinimo direktyvoje³³ nustatyti veiksmingi ir humaniški neteisėtų imigrantų gražinimo standartai.

Kuriant modernią ir integruotą sienų valdymo sistemą naudojamos naujos technologijos. 2006 m. įvesti biometriniai pasai. Plėtojama antrosios kartos Šengeno informacinė sistema ir vizų informacinė sistema, sukurtas jų teisinis pagrindas. Taikant šias sistemas bus galima daugiau naudoti naujas technologijas, visų pirma biometrinius duomenis, ir taip prisidėti prie Šengeno erdvės saugumo kartu užtikrinant, kad būtų visiškai laikomasi duomenų apsaugos reikalavimų.

III.1.6 Vizų politika

2008 m. priimti vizų informacinės sistemos įgyvendinimo ir veikimo teisės aktai³⁴, kuriais palengvinami patikrinimai išorės sienų kirtimo punktuose ir duomenų apie vizas keitimasis tarp valstybių narių. Komisija pasiūlė sukurti teisinį pagrindą, pagal kurį valstybės narės iš vizų prašančių asmenų imtų privalomus biometrinius tapatybės nustatymo duomenis ir būtų įtvirtintos teisinės nuostatos dėl valstybių narių konsulinių įstaigų organizavimo³⁵. Paskelbta Bendrųjų konsulinių instrukcijų nauja redakcija ir pasiūlytas Vizų kodeksas³⁶ siekiant padidinti skaidrumą, procedūrų suderinimą ir teisinį tikrumą. Derėtasi dėl vizų režimo supaprastinamo susitarimų su Rusija, Ukraina, Moldovos Respublika, Albanija, Bosnija ir Hercegovina, Buvusiąja Jugoslavijos Respublika Makedonija, Serbija ir Juodkalnija. Šiais susitarimais, kurie įsigaliojo 2007 ir 2008 m., supaprastinta tvarka minėtų šalių piliečiams, norintiems atvykti į ES trumpam laikotarpiui. Pasiektas visiškas abipusiškumas vizų srityje³⁷ su Kosta Rika, Izraeliu, Malaizija, Meksika, Naująja Zelandija, Nikaragva, Panama, Paragvajumi, Singapūru, Urugvajumi ir Venesuela. Be to, padaryta pažanga su Australija, Brunėjaus Darusalamu, Kanada ir Jungtinėmis Valstijomis. Laukiama, kol bus priimtas pasiūlymas sukurti bendrus prašymų išduoti vizą centrus³⁸, o du bandomieji centrai jau įsteigti.

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

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

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

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

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

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

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

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

III.1.7 Prieglobsčio ir migracijos išorės aspektai

Visuotinėms problemoms reikia visuotinių sprendimų. Taikant visuotinį požiūrį į migraciją, pagrįstą tikra partneryste su trečiosiomis šalimis, parodytas pasiryžimas kuo plačiau vertinti migracijos iš trečiųjų šalių į Europos Sąjungą srautus lemiančius veiksnius ir jų padarinius. Šiuo metu migracija yra geriau įtraukta į Komisijos vystymosi darbotvarkę ir kitas ES išorės politikos kryptis. Tai rodo esminį pokytį – pereita nuo pradinio saugumu pagrįsto požiūrio prie tokio, kuris pagrįstas geresniu visų migracijai svarbių aspektų suvokimu. Atsivėrė naujos galimybės kurti naujas partnerystes ir konstruktyvų dialogą su regionais, besiribojančiais su ES, taip pat su Afrika, Azija ir Lotynų Amerika. Šios diskusijos paremtos praktiniais veiksmais, kad migracija ir judumas turėtų teigiamą poveikį vystymuisi, taip pat siekiant užtikrinti geresnį teisėtos migracijos valdymą ir užkirsti kelią neteisėtai migracijai bei ją sumažinti. Bendrijos bendradarbiavimo priemonėmis konkrečiai realizuotas visuotinis požiūris ir šiose bei pabėgėlių apsaugos srityse finansuota daug projektų. Šiuo tikslu sukurta teminė migracijos ir prieglobsčio programa, kurios 2007–2013 m. biudžetas – 384 mln. EUR. Taip pat skatintos naujos priemonės ir sąvokos, kaip antai ES ir trečiųjų šalių judumo partnerystės.

III.2. Saugumo stiprinimas

III.2.1 Terorizmas

2004–2005 m. įvykdyti sprogdinimai Madride ir Londone buvo patys didžiausi išpuoliai Europos Sąjungoje pastaraisiais metais. Tačiau buvo ir daug daugiau bandymų surengti išpuolių, daugelis kurių liko nepastebėti. 2007 m. vienuolikoje ES valstybių narių užregistruota beveik 600 nepavykusių, sužlugdytų arba sėkmingai įvykdytų teroristinių išpuolių³⁹.

Prevencijos srityje ES finansavo keletą projektų, tarp jų kovos su radikalizmu kalėjimuose vadovą. Direktyvoje dėl finansų sistemos apsaugos nuo jos panaudojimo teroristų finansavimui išplėsta pareigos informuoti apie įtartinus sandorius taikymo sritis, įtraukiant ne finansinę veiklą užsiimančius subjektus, pavyzdžiui, lošimo namus ar advokatus⁴⁰. Pagal 2005 m. priimtą reglamentą į ES atvykstantys ar iš jos išvykstantys keleiviai, su savimi gabenantys 10 000 EUR ar didesnės vertės grynųjų pinigų sumą privalo ją deklaruoti raštu⁴¹. ES priėmė teisės aktų dėl baudžiamosios atsakomybės už teroristų rengimą, verbavimą ir viešą kurstymą imtis teroristinių išpuolių, įskaitant tokią veiklą internetu⁴². Skirta lėšų ES išankstinio perspėjimo sistemai sukurti, kad valdžios institucijos būtų informuotos apie dingusių arba pavogtų sprogmenų keliamą grėsmę.

³⁹ Europol, 'EU Terrorism Situation and Trend Report 2007', available at: <http://www.europol.europa.eu/publications/tesat/tesat2007.pdf>

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

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

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

Sukurtos priemonės svarbios ES infrastruktūros – kelių, geležinkelių, elektros tinklų ir elektrinių apsaugai padidinti⁴³. Komisija, paskelbusi žaliąją knygą⁴⁴ vykdė konsultacijas dėl pasirengimo biologinei grėsmei ir netrukus pateiks pasiūlymų rinkinį, kuriuo siekiama sumažinti cheminę, biologinę, radiologinę ir branduolinę grėsmes, nuo kurių gali nukentėti tūkstančiai žmonių, žemės ūkis ir labai sutrikti maisto tiekimo grandinė.

III.2.2 Policijos bendradarbiavimas

Paskutiniųjų penkerių metų ES veikla buvo pagrįsta prieinamumo principu, pagal kurį vienos valstybės narės teisėsaugos pareigūnas tarnybos metu gali gauti turimą informaciją iš kitos valstybės narės.

Supaprastintas keitimasis informacija ir žvalgybos duomenimis⁴⁵. Į ES teisę įtraukus Priemo sutartį⁴⁶ užtikrinta netiesioginė prieiga prie valstybių narių pirštų antspaudų ir DNR informacijos duomenų bazių ir tiesioginė bei kontroliuojama prieiga prie transporto priemonių registracijos bylų. Tai turėtų labai pagerinti policijos bendradarbiavimą Europos Sąjungoje, nes policija galės sužinoti, kokią informaciją galima gauti. Priimtose sąlygose dėl prieigos prie vizų informacinės sistemos saugumo tikslais⁴⁷, o fiksuotojo telefono ryšio tinklų ir judriojo telefono ryšio srityje sąlygas dėl elektroninių ryšių srauto ir vietos nustatymo apsaugos⁴⁸ į nacionalinę teisę perkėlė beveik visos valstybės narės.

Tarybos sprendimu dėl Europos policijos biuro (Europol) įsteigimo, pakeičiančiu ankstesnę konvenciją, bus užtikrinta lankstesnė biuro veikla, kad jis galėtų greičiau reaguoti į nusikalstamumo tendencijas⁴⁹. Kartu su informacijos sistema, skirta duomenims apie sunkius tarpvalstybinius nusikaltimus rinkti ir jais keistis, taip pat sukurtos Europol analizės darbo bylos, kurių paskirtis – teikti valstybių narių teisėsaugos tarnyboms svarbią žvalgybinę informaciją apie konkrečius nusikalstamus reiškinius, pavyzdžiui, prekybą žmonėmis, terorizmą, sukčiavimą kredito kortelėmis ir prekybą sintetiniais narkotikais.

⁴³ Communication from the Commission on a European Programme for Critical Infrastructure Protection, COM(786) final, and Council Directive 2008/114/EC of 8 December 2008 on the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection, OJ L 345, 23.12.2008, p. 75.

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

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

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

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

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

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

III.2.3 *Organizuotas nusikalstamumas*

Europos Sąjungai grėsmę kelia organizuoto nusikalstamumo grupuočių veikla – prekyba narkotikais, transporto priemonių vagystės, apiplėšimai ir su moderniosiomis technologijomis susiję nusikaltimai, kaip antai tapatybės vagystė. Tokia veikla kaip ir finansiniai nusikaltimai, pavyzdžiui, sukčiavimas, padirbinėjimas, pinigų plovimas yra labai pelninga ir kenkia ES ekonomikai. Buvo skatinama steigti nacionalinius turto susigražinimo biurus siekiant paspartinti lėšų paiešką Europos Sąjungoje⁵⁰ ir skatinamas žvalgyba pagrįstas požiūris siekiant kovoti su minėtomis grėsmėmis. Kovai su pinigų plovimu sukurtas tinklas FUI.NET. Šis decentralizuotas kompiuterinis tinklas sujungia ES finansinės žvalgybos padalinius, kad jie veiksmingai keistųsi finansine žvalgybine informacija. Taikant naują kovos su organizuotu nusikalstamumu priemonę⁵¹ užtikrinamas tolesnis valstybių narių bendradarbiavimas. 2007 m. gegužės mėn. Komisija pasiūlė daug priemonių siekiant geresnio koordinavimo – tiek tarp teisėsaugos institucijų, tiek jų ir privačiojo sektoriaus koordinavimo kovos su elektroniniais nusikaltimais srityje⁵². Dažnai elektroniniai nusikaltimai yra tapatinami su vaikų išnaudojimu. Įsteigus finansinę koaliciją prieš vaikų pornografiją suteikta galimybė Komisijai, kredito korteles išduodančioms bendrovėms, teisėsaugos institucijoms ir interneto tiekimo įmonėms dirbti, kad užkretant kelią naudotis mokėjimų sistemomis, kuriomis finansuojama ši neteisėta veikla, kartu pavyktų išnaikinti komercinę vaikų pornografiją. Pasibaigus 2005 m. veiksmų planui⁵³, 2009 m. pavasarį Komisija pateikė pamatinį sprendimą dėl prevencinių ir kovos su vaikų išnaudojimu veiksmų stiprinimo, taip pat pamatinį sprendimą dėl prekybos žmonėmis.

III.2.4 *Europos kovos su narkotikais strategija*

ES kovos su narkotikais strategijoje (2005–2012 m.)⁵⁴ ir veiksmų planuose⁵⁵ nustatytas suderintas ir integruotas metodas, kuriuo apimama piktnaudžiavimo narkotikais prevencija, pagalba nuo narkotikų priklausomiems asmenims ir jų reabilitacija, taip pat kova su neteisėta prekyba narkotikais, prekursorių kontrolė, kova su pinigų plovimu ir tarptautinio bendradarbiavimo stiprinimas. Europos narkotikų ir narkomanijos stebėsenos centro surinkti duomenys rodo, kad heroino, kanapių ir sintetinių narkotikų vartojimas stabilizavosi, tačiau kokaino vartojimas didėja keliuose valstybėse narėse. ES kovoja su sudėtingu socialiniu reiškiniu, kai visuomenėje plačiai naudojamos narkotinės medžiagos ir jomis piktnaudžiaujama, ir vis daugiau dėmesio skiria priemonėms narkotikų asmenims ir visuomenei padarytai žalai šalinti.

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

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

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

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

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

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

III.3. Teisingumo stiprinimas

Pagal Hagos programą Europos teisingumo erdvės plėtojimas pradėjo duoti rezultatų valstybėms narėms ir ES piliečiams. Eurojustas ir Europos teisminiai tinklai užtikrina teismo bendradarbiavimo ir tyrimų bei baudžiamojo persekiojimo kertant vidaus dienas koordinavimo infrastruktūrą. Civilinių bylų srityje tiesiogiai taikomais reglamentais užtikrinama, kad tarpvalstybiniuose teisiniuose ginčuose dalyvaujantys piliečiai ir įmonės žinotų, kuris teismas turi jurisdikciją ir kokios taisyklės galioja sprendimo, priimto kitoje valstybėje narėje, pripažinimui.

III.3.1 Teisminis bendradarbiavimas baudžiamosiose bylose

Naudojant Europos arešto orderį gerokai sumažėjo nusikaltėlių perdavimui reikalingos laiko sąnaudos ir pastangos. Pagal senąją ekstradicijos tvarką vykdytos bylos dažnai trukdavo daugiau nei metus, o dabar jos trunka nuo 11 dienų iki 6 savaičių. 2007 m. panaudojus orderius veiksmingai perduota 2667 asmenys, o 2005 m. orderis buvo naudotas siekiant, kad iš Italijos į Jungtinę Karalystę būtų greitai tvarka grąžintas vienas iš sprogdinimus Londone įvykdžiusių asmenų. Vykdydamos sunkių nusikaltimų tyrimus ar baudžiamąjį persekiojimą valstybės narės vis daugiau klievėsi Eurojustu. 2007 m. užregistruota daugiau nei 1000 bylų, palyginti su 192 bylomis – 2002 m.

III.3.2 Civilinės teisės procesų supaprastinimas tarptautiniu mastu

Civilinės ir komercinės teisenos srityje padaryta didelė pažanga. Dabar ES piliečiai gali paprastesne ir greitesne tvarka teikti ieškinius dėl smulkių sumų ir skolų⁵⁶. ES suderino taisykles dėl civilinei atsakomybei ir sutartims taikomos teisės⁵⁷. Pataisius dokumentų įteikimo taisykles pagerėjo teisminis bendradarbiavimas⁵⁸. Teisminio bendradarbiavimo išorės srityje imtasi svarbių veiksmų⁵⁹: Europos Bendrijos prisijungimas prie Hagos tarptautinės privatinės teisės konferencijos⁶⁰ ir Komisijos parengiamieji veiksmai siekiant

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

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

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

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

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

pagerinti sprendimų vykdymą ES⁶¹. Buvo sprendžiami tam tikri tarpininkavimo civilinėse ir komercinėse bylose aspektai siekiant skatinti alternatyvius ginčų sprendimo būdus⁶².

Nauju reglamentu, susijusiu su santuoka ir tėvų pareigomis, užtikrinta, kad vaikas po tėvų skyrybų galėtų turėti nuolatinį ryšį su abiem tėvais, ir nustatytos aiškios atgrasymo nuo vaikų grobimo visoje Europos Sąjungoje taisyklės. Kitu reglamentu, kai tik jis bus ratifikuotas, paspartės išlaikymo išmokų išieškojimas Europos Sąjungoje⁶³. Teisės akto dėl skyryboms taikytinos teisės pasiūlymas (žinomas kaip „Roma III“) šiuo metu nagrinėjamas Taryboje ir Europos Parlamente.

III.3.3 *Abipusis pripažinimas*

Abipusis pripažinimas yra teismo bendradarbiavimo pagrindas. ES šioje srityje nemažai pažengė į priekį teisiniame ir praktiniame lygmenyse. Kai bus įgyvendinta Europos e. teisingumo strategija ir veiksmų planas⁶⁴, ES piliečiai turės galimybę susipažinti su informacija apie ES teisingumo srityje teikiamas paslaugas ir bus palengvintas teisminių institucijų bendravimas ir bendradarbiavimas. Teisingumo forumas yra nuolatinio dialogo apie politiką ir praktiką pagrindas ir turėtų sustiprinti abipusį pasitikėjimą, kuris yra esminis abipusio pripažinimo elementas.

Veiksmingas bendradarbiavimas prasideda nuo tinkamo šioje srityje dirbančių žmonių mokymo. Komisija suteikė prioritetinį finansavimą teisminėms studijoms, mokymams ir mainų programoms, kuriose vien tik 2007 m. dalyvavo 400 teisėjų ir prokurorų.

III.4. Išorės santykiai

Teisingumo, laisvės ir saugumo vidaus ir išorės politika yra neatskiriama susijusios. Hagos programoje Komisijai ir generaliniam sekretoriui-vyriausiajam įgaliotiniui buvo patikėta pristatyti Tarybai strategiją, kurioje aprėpiami visi ES išorės politikos laisvės, saugumo ir teisingumo srityje aspektai. 2005 m. Tarybos patvirtintoje strategijoje⁶⁵ nustatyti prioritetai pagal temas, visų pirma žmogaus teisės, silpna valdysena ir valstybių žlugimas, teisminis bendradarbiavimas, kova su terorizmu, organizuotas nusikalstamumas, korupcija, narkotikai ir migracijos srautų valdymas, taip pat nustatyti pagrindiniai principai ir įgyvendinimo

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

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

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

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

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

priemonės. Parengtos dvi strategijos pažangos ataskaitos⁶⁶. Šie prioritetai buvo įtraukti į 2003 m. Europos saugumo strategiją, kurioje nustatytos pagrindinės Europai kylančios grėsmės. Įgyvendinimo ataskaita paskelbta 2008 m. gruodžio mėn.⁶⁷

III.5. Finansinės priemonės

Sukurta įvairių finansinių priemonių ES ir valstybių narių veiksmams remti. Solidarumo ir migracijos srautų valdymo bendrąja programa⁶⁸ remiama imigracijos politika: 2007–2013 m. migracijos klausimams spręsti skirta beveik 4 mlrd. EUR. Saugumo ir laisvių apsaugos programa⁶⁹ (2007–2013 m. skirta 745 mln. EUR) Europos Sąjungai padedama kovoti su terorizmu ir nusikalstamumu. Pagal Pagrindinių teisių ir teisingumo programą⁷⁰ lėšos skiriamos e. teisingumo veiksmų planui ir „Daphne“ programai (dėl smurto prieš vaikus, jaunimą ir moteris).

Pagal Bendrijos mokslinių tyrimų ir technologinės plėtros septintąją bendrąją programą numatyta iki 1,5 mlrd. EUR gebėjimams kurti siekiant apsaugoti piliečius, sienas ir infrastruktūrą nuo terorizmo ir kitų grėsmių. Be to, skiriama lėšų socialiniams ir ekonominiams moksliniams tyrimams nusikalstamumo ir pagrindinių teisių apsaugos srityse. Europos saugumo tyrimų ir naujovių forumas (ESTNF) sukurtas siekiant suburti viešojo ir privačiojo sektorių partnerius, kad jie parengtų bendrą vidutinės trukmės ir ilgalaikę civilinio saugumo tyrimų ir naujovių darbotvarkę⁷¹.

Išorės pagalbos srityje yra keletas teisingumo, laisvės ir saugumo išorės politikos aspektų rėmimo priemonių: pasirengimo narystei priemonė, Europos kaimynystės ir partnerystės priemonė, stabilumo priemonė, Europos plėtros fondas ir Vystomojo bendradarbiavimo priemonė, į kurią įtraukta teminė migracijos ir prieglobsčio programa.

IV. NEVIENODA PAŽANGA KAI KURIOSE SRITYSE

Padaryta didelė pažanga siekiant daugelio Hagos programoje nustatytų plataus užmojo tikslų ir priimta dauguma numatytų konkrečių priemonių. Daugumos šių priemonių visi rezultatai bus matomi tik ilgalaikiu laikotarpiu. Vis dėlto kai kuriose srityse pažanga ir toliau yra nevienoda arba ribota.

Nevienodą pažangą daugiausia lėmė specifiniai teisingumo, laisvės ir saugumo srities sunkumai: palyginti naujas *acquis*, nepakankamas Europos Parlamento vaidmuo kai kuriose

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

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

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

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

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

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

politikos srityse, ribota Europos Teisingumo Teismo jurisdikcija, ribota Komisijos kompetencija pradėti pažeidimo procedūrą ir balsų vieningumo reikalavimas priimant kai kurių sričių sprendimus. Todėl kai kuriose srityse, kaip antai teisėta migracija, priemonių mastas buvo dažnai sumažintas.

Keletas Hagos programos elementų buvo neįgyvendinti pirmiausia dėl nesėkmingo Sutarties dėl Konstitucijos ratifikavimo. Be teisinio pagrindo, kuris būtų buvęs nustatytas Sutartyje dėl Konstitucijos ir kuris bus numatytas Lisabonos sutartyje, kai ji įsigalios, Europos Sąjunga negalėjo prisijungti prie Europos žmogaus teisių konvencijos.

Pažanga buvo palyginti lėta abipusio pripažinimo baudžiamosiose bylose ir policijos bendradarbiavimo srityse. Trečiojo ramsčio srities sprendimai (ES sutarties VI antraštinė dalis) turi būti priimami vienbalsiai. Dėl to dažnai vyksta ilgos rezultatų neduodančios diskusijos arba plataus užmojo pasiūlymų apimtis sumažinama ir sutariama dėl mažiausio bendro pagrindo tekstų. Vienas iš pavyzdžių, kai Hagos programoje numatytas pasiūlymas buvo nepriimtas, nepaisant to, kad specialistai visoje Europoje jį laikė svarbiu, yra pamatinis sprendimas dėl procesinių teisių.

Be to, kalbant apie trečiojo ramsčio srities teises priemones (bendrasias pozicijas, pamatinius sprendimus, sprendimus ir konvencijas), dėl nepakankamo naudojimosi oficialia pažeidimo procedūra, siekiant užtikrinti tinkamą teisės aktų perkėlimą į nacionalinę teisę, ir kartais dėl didelio vėlavimo perkelti ES teisės aktus į nacionalinę teisę sukurta tam tikra „virtuali“ teisinė sistema, turinti mažai naudos arba neturinti jokios naudos ES piliečiui.

V. IŠMOKTOS PAMOKOS, ATEITIES VEIKSMŲ TEMOS

ES turi pasimokti iš ankstesnių veiksmų, visiškai pasinaudoti sėkmingomis strategijomis ir ištaisyti tai, ką buvo galima padaryti geriau. Vykdydami teisingumo, laisvės ir saugumo politikos veiklą ateityje turėtume vadovautis toliau nurodytomis temomis.

V.1. Bendras mąstymas ir veiksmai

Europai kilusiems sunkumams – trumpalaikėms krizėms ar ilgalaikėms tendencijoms – spręsti reikia bendrai planuoti ir veikti. Teisingumas, laisvė ir saugumas ir svarbūs visiems Hagos programos aspektams. Būtina užtikrinti visų politikos sričių nuoseklumą ne tik tradicinėje teisingumo ir vidaus reikalų srityje, bet ir įvairių sričių Bendrijos politikoje.

Migracijos ir prieglobsčio politikoje siekiant užkirsti kelią neteisėtai imigracijai ir piktnaudžiavimui prieglobsčio sistema ir su tuo kovoti, neturėtų būti sudaroma sunkumų pasinaudoti apsauga, į kurią prieglobsčio prašytojai turi teisę. Būtina toliau užtikrinti pagarbos pagrindinėms teisėms visų sričių ES politikoje kontrolę ir ją išplėsti į visus sprendimų dėl Europos Sąjungos *acquis* priėmimo ir įgyvendinimo valstybėse narėse etapus. Sienuų valdymas, kaip ir policijos bendradarbiavimas kovojant su neteisėta imigracija, yra gyvybiškai svarbūs ES saugumui. Šiose srityse turėtų būti nustatyti tarpusavyje susiję ES prioritetai.

Asmens duomenų apsauga policijos ir teismo bendradarbiavimo baudžiamosiose bylose srityje užtikrinta kiekvienu atveju priimant individualius sprendimus. Įvairiuose teisės aktuose nustatyti duomenų apsaugos reikalavimai visuose ramsčiuose, o jų taikymo sritis ir pobūdis

priklauso nuo konkrečių teisės aktų tikslų. Neseniai priimtu pamatiniu sprendimu⁷² nėra visiškai išsprendžiama nepakankamo suderinimo problema. Todėl ateinančiais metais reikia skirti ypatingą dėmesį nuoseklumo užtikrinimui šioje srityje.

Taikant kitus tarpusavyje susijusius metodus būtų galima pagerinti mūsų politikos veiksmingumą tokiose srityse, kaip vaiko teisės ir kova su ksenofobija bei rasizmu, kurių grėsmė, deja, dažnai padidėja ekonomikos krizės metu.

Visuotinis požiūris į migraciją pagrįstas įvairiomis priemonėmis, kurias būtų galima įtraukti į visapusišką ir suderintą dialogo ir bendradarbiavimo sistemą. Naujus sunkumus reikia spręsti sistemingai. Politiniai, ekonominiai, aplinkos ir demografiniai pokyčiai ilguoju laikotarpiu turi įtakos ES santykiams su trečiosiomis šalimis ir didelį poveikį migracijai bei judumui. Reikia dar labiau įtraukti migracijos politiką į ES išorės santykių strategiją, kurią galbūt būtų galima paremti įsteigus Išorinių veiksmų tarnybą.

Turime visiškai išnaudoti naujų technologijų teikiamas galimybes. Informacinėje visuomenėje taip pat atsirado poreikis turėti aukšto lygio tinklo ir informacijos apsaugą visoje Europoje. Kovoje su elektroniniais nusikaltimais ir elektroniniu terorizmu reikia, kad suinteresuotosios šalys glaudžiai veiktų kartu ir sustiprintų IRT infrastruktūros ir paslaugų pasirengimą, saugumą ir atsparumą. Šiuos ilgalaikius sunkumus reikia nuodugniai apsvarstyti Europos lygmeniu⁷³.

Bendradarbiaujant su privačiuoju ir viešuoju sektoriais ir visiškai dalyvaujant galutinių vartotojų organizacijoms reikia įgyvendinti saugumo tyrimų ir naujovių darbotvarkę.

V.2. Didesnis dėmesys įgyvendinimui ir vykdymui

Susirūpinimą kelia priešprieša – sėkmingai priimtos Hagos programos bei veiksmų plano priemonės ir nevienodi įgyvendinimo valstybėse narėse rezultatai. Šiuo metu sukurtas tvirtas teisinis pagrindas, todėl ateityje dėmesys turėtų būti skiriamas konsolidavimui ir vykdymui. Komisija gali padėti, konsoliduodama esamą *acquis*, palengvindama koordinavimą ir dalijimąsi geraja praktika tarp valstybių narių, pavyzdžiui, rengiant seminarus apie įgyvendinimą, teikiant finansinę paramą ir skatinant mokymą. Taip pat reikėtų numatyti dažnesnį pažeidimo procedūros naudojimą. Komisija skatino ES piliečių teisę laisvai judėti ir gyventi Europos Sąjungos teritorijoje, tačiau reikia imtis daugiau veiksmų siekiant užtikrinti, kad ES piliečiai žinotų savo teises ir būtų tikri, kad jos gerbiamos. Veikiančios agentūros ir tinklai turi išnaudoti visas savo galimybes, bendradarbiauti tarpusavyje ir išnaudoti galimas sinergijas.

V.3. Geresnis vertinimo panaudojimas

Piliečiai tikisi matyti ES politikos rezultatus. Pagal Hagos programą priimta daug teisės aktų ir įsteigta daug agentūrų. Daugeliu atvejų dar per anksti pagal konkrečius rezultatus įvertinti jų veiksmingumą. Vis dar sunku įvertinti kovos su organizuotu nusikalstamumu ir policijos

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

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

bei muitinių bendradarbiavimo ir baudžiamojo teisingumo priemonės, kurių imtasi, nes valstybės narės nėra oficialiai įpareigos pateikti įgyvendinimo ataskaitas.

Reikia tvirtesnių ir sistemingesnių kiekvienos politikos srities stebėjimo ir vertinimo sistemų, kad būtų galima gauti palyginamųjų duomenų apie ES veiklos poveikį. Jei bus gauti vertinimo rezultatai, politikai bus geriau informuoti ir bus lengviau paaiškinti ES piliečiams apie Europos Sąjungos veiksmų papildomą naudą.

Geresnis vertinimas priklauso nuo to, kiek galima gauti naujausių, objektyvių, patikimų ir palyginamų duomenų. Pavyzdžiui, šiuo metu migracijos srityje galioja bendros Bendrijos statistikos taisyklės⁷⁴ ir sukurtas Europos migracijos tinklas. Taip pat Komisija su valstybėmis narėmis nustatė prekybos žmonių ir pinigų plovimo duomenų ir tendencijų rinkimo, analizavimo ir lyginimo kriterijus. Tačiau daugelyje sričių, pavyzdžiui, teisingumo srityje, duomenų nėra. Net tais atvejais, kai duomenų rinkimo sistemos yra sukurtos ar kuriamos, pavyzdžiui, nusikaltimų, visų pirma, narkotikų srityje, dėmesį reikėtų skirti labiau įpareigojančioms nuostatoms. Teikiant finansavimą pagal mokslinių tyrimų ir technologinės plėtros bendrąją programą ir kitas svarbias programas ir toliau turėtų būti prisidedama prie žinių vystymo šioje politikos srityje.

Kitos daugiametės programos patikimumas priklausys nuo to, kiek ES galės pateikti reikšmingų duomenų apie jos veiksmingumą.

V.4. Vidaus politikos sričių papildymas išoriniais veiksmais

Valstybės narės, Taryba ir Komisija turi dirbti kartu, kad sustiprintų partnerystes su trečiosiomis šalimis. Būtina užtikrinti Europos teisingumo, laisvės ir saugumo vidaus ir išorės politikos tęstinumą ir nuoseklumą, kad būtų gauti rezultatai ir įveikti globalizacijos keliami sunkumai. Europos Sąjunga turi numatyti sunkumus, o ne laukti, kol jie pasieks mūsų sienas, ir turėtų įtvirtinti standartus, tokius kokius nustatyti duomenų apsaugos srityje, kurie tarptautiniu mastu būtų laikomi pavyzdžiu. Teisingumo, laisvės ir saugumo politikos išorės aspektus reikia visiškai įtraukti į ES išorinius veiksmus ir politiką, kaip antai bendradarbiavimo vystymosi srityje, ir juos tarpusavyje suderinti.

Vis dažniau trečiosios šalys kreipiasi į ES dėl bendradarbiavimo pagal konkrečius susitarimus. Šioje srityje gali reikėti nustatyti prioritetinius atvejus. Reikėtų apibrėžti kriterijus, pagal kuriuos būtų galima nustatyti, kokių veiksmų imtis, kai trečiosios šalys kreipiasi ir ar, apskritai, sudaryti su jomis visapusišką susitarimą. Bendradarbiavimo iniciatyvomis turėtų būti reaguojama į ypatingas prie ES prisijungti ketinančių šalių aplinkybes. Tokios agentūros, kaip Europol, Eurojustas ir Frontex, remdamosi Europos Sąjungos išorės santykių prioritetais, taip pat turėtų būti geriau informuotos ir nustatyti savo veiklos prioritetus. Agentūros savo praktinėmis žiniomis, ypač tose srityse, kuriose su trečiosiomis šalimis yra sudarę susitarimus arba darbo susitarimus, kartu su metinėmis ataskaitomis galėtų itin prisidėti prie sprendimų priėmimo ES lygmeniu.

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

VI. ILGALAIKIAI SUNKUMAI, KURIEMS REIKIA ILGALAIKIŲ VEIKSMŲ

2008 m. rudenį Komisija vykdė viešąsias konsultacijas apie tai, kokie turėtų būti Europos prioritetai ateityje teisingumo, laisvės ir saugumo srityje⁷⁵. Gauta daug atsakymų iš piliečių, pilietinės visuomenės ir valstybių narių. Konsultacijos vyko po vertingų ir išsamių ateities grupių, sudarytų iš kai kurių valstybių narių ministrų, svarstymų⁷⁶.

Išvados aiškios.

ES piliečiai nori gyventi erdvėje, kur gerbiamos jų teisės ir užtikrinamas jų saugumas. Jie nori laisvai keliauti ir pasirinkti laikinai ir visam laikui apsistoti kitoje Europos valstybėje mokslo, darbo ar šeimos sukūrimo tikslais. Dauguma ES piliečių norėtų, kad Europos Sąjunga vaidintų dar didesnę vaidmenį tokiose srityse, kaip kova su organizuotu nusikalstamumu ir prekyba žmonėmis, kova su terorizmu, policijos ir teisminės informacijos dalijimasis tarp valstybių narių, kova su piktnaudžiavimu narkotikais, pagarbos pagrindinėms teisėms skatinimas ir apsauga, išorės sienų kontrolė ir prieglobsčio bei migracijos politika.

Numatyta, kad iki 2060 m., palyginti su 2008–aisiais, darbingo amžiaus žmonių skaičius Europos Sąjungoje sumažės 15 % arba beveik 50 mln. 2007 m. 27 ES valstybėse gyveno 18,8 mln. trečiųjų šalių piliečių, t. y. 3,8 % visų gyventojų⁷⁷. Ši tendencija turėtų išlikti ir tikėtina, kad migracijos keliami našta artimiausioje ateityje didės. Negalima grįžti atgal ir imigracijos klausimus spręsti pavieniui.

Europos Sąjunga gali pagrįstai didžiuotis pasiektais laimėjimais. Nepaisant to, kad Hagos programa sukurta per palyginti trumpą laikotarpį, jos tvirtumas atsiskleidžia žvelgiant į ilgalaikę perspektyvą. Ateinančių metų uždavinys – išlaikyti pagreitį ir pasinaudoti sėkmingais rezultatais bei mokytis iš patirties. Europa piliečių labai turi rasti vieningą atsaką į šiuos ilgalaikius sunkumus.

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

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

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