

SK

SK

SK



KOMISIA EURÓPSKÝCH SPOLOČENSTIEV

Brusel, 10.6.2009
KOM(2009) 263 v konečnom znení

**OZNÁMENIE KOMISIE RADE, EURÓPSKEMU PARLAMENTU, EURÓPSKEMU
HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV**

SPRAVODLIVOSŤ, SLOBODA A BEZPEČNOSŤ V EURÓPE OD ROKU 2005:

HODNOTENIE HAAGSKEHO PROGRAMU A AKČNÉHO PLÁNU

[SEK(2009) 765]

[SEK(2009) 766]

[SEK(2009) 767]

I. ÚVOD

Spravodlivosť, sloboda a bezpečnosť sú základnými piliermi prosperujúcej a pokojnej Európy. Budovanie kapacít potrebných na ochranu týchto základných hodnôt je dlhodobým projektom. Európa zároveň potrebuje byť flexibilná, aby bola schopná reagovať na neočakávané a neraz tragické udalosti, akými boli teroristické útoky v Londýne v roku 2005 alebo smrť tisícov prisťahovalcov, ktorí sa za posledné desaťročie pokúšali dostať na územie EÚ cez Stredozemné more. Politika EÚ v tejto oblasti vytvára rámec vzájomného pôsobenia európskych inštitúcií, členských štátov a občanov, ako aj rámec pôsobenia týchto aktérov na medzinárodnej scéne.

Haagsky program¹ je plánom EÚ na realizáciu jej vízie v oblasti prístupu k spravodlivosti, medzinárodnej ochrany, migrácie a kontroly hraníc, boja proti terorizmu a organizovanej trestnej činnosti, ako aj v oblasti policajnej a justičnej spolupráce a vzájomného uznávania rozhodnutí a dokumentov.

Komisia dôsledne monitorovala vykonávanie programu na úrovni EÚ a členských štátov². Jednotlivé nástroje hodnotila Komisia alebo členské štáty v rámci partnerského hodnotenia. Predložené oznámenie zdôrazňuje v tejto súvislosti hlavné témy, na ktoré sa počas monitorovania a hodnotenia programu poukázalo a zároveň predstavuje perspektívu týkajúcu sa reakcie EÚ na budúce výzvy. Toto oznámenie dopĺňajú tri rozsiahlejšie dokumenty: po prvé správa o vykonávaní programu, ktorá pre každú oblasť politiky podrobne analyzuje ciele, dosiahnutý pokrok a budúce výzvy; po druhé tabuľka výsledkov jednotlivých inštitúcií, ktorá prináša prehľad zavedených nástrojov a cieľov programu a po tretie tabuľka výsledkov vykonávania, ktorá sa týka vykonávania programu na vnútroštátnej úrovni.

Pokiaľ ide o nadväzovanie na dosiahnuté výsledky, priority budú stanovené v ďalšom viacročnom programe (Štokholmský program)³.

II. POZADIE A SÚVISLOSTI

Prvý viacročný politický rámec pre oblasť spravodlivosti a vnútorných vecí bol stanovený na zasadnutí Európskej rady v Tampere v roku 1999. Počas nasledujúcich piatich rokov boli položené základy pre spoločnú azylovú a prisťahovaleckú politiku, harmonizáciu hraničných kontrol a pre užšiu policajnú a justičnú spoluprácu založenú na vzájomnej dôvere a vzájomnom uznávaní rozhodnutí a dokumentov. Toto obdobie bolo poznačené teroristickými útokmi v New Yorku v roku 2001 a v Madride v roku 2004, narastajúcimi migračnými tlakmi a zvyšujúcou sa hrozbou organizovanej trestnej činnosti. Uvedené udalosti umocnili potrebu Európy po trvalej stratégii, ktorá by umožnila reagovať na cezhraničné výzvy a zároveň plne dodržiavať základné práva občanov.

Odpoveďou EÚ na túto potrebu bol Haagsky program, v ktorom boli stanovené tieto ciele:

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

- *zlepšiť spoločnú kapacitu Únie a jej členských štátov, pokiaľ ide o zaručovanie základných práv, minimálnych procedurálnych záruk a prístupu k spravodlivosti,*
- *poskytovať ochranu osobám v núdzi v súlade so Ženevským dohovorom o utečencoch a inými medzinárodnými zmluvami,*
- *regulovať migračné toky a kontrolovať vonkajšie hranice Únie,*
- *bojovať proti cezhraničnej trestnej činnosti a potláčať hrozby terorizmu,*
- *využívať potenciál Europolu a Eurojustu,*
- *naďalej vzájomne uznávať súdne rozhodnutia a osvedčenia v občianskych a trestných veciach a*
- *odstraňovať právne a súdne prekážky v súdnych sporoch v občianskych a rodinných veciach, ktoré majú cezhraničné dôsledky.*

K vykonávaniu programu dochádza na pozadí významného vývoja v rámci EÚ i na celosvetovej úrovni. V dôsledku pristúpenia 12 nových členských štátov v roku 2004 a 2007 sa zmenila samotná Únia aj spôsob jej fungovania. Počet žiadostí o azyl poklesol a následne začal v roku 2007 opäťovne stúpať, zatiaľ čo migračné tlaky na južných vonkajších hraniciach sa výrazne zintenzívnili. Európske hospodárstvo, ktoré musí z dlhodobého hľadiska čeliť znižujúcemu sa počtu obyvateľstva v produktívnom veku, momentálne navyše vstúpilo do fázy zvyšujúcej sa nezamestnanosti a hospodárskej neistoty.

III. AMBICIÓZNY PLÁN S VIDITEĽNÝMI ÚSPECHMI

Celoeurópske iniciatívy v oblasti spravodlivosti, slobody a bezpečnosti predstavujú v porovnaní s inými činnosťami EÚ nový fenomén a v prípade viacerých z nich potvrdia, kým začnú prinášať prvé výsledky. Tieto iniciatívy majú bezprostredný vplyv na život občanov EÚ, ktorí do nich podľa prieskumov verejnej mienky vkladajú veľké nádeje. Podobne ako v prípade tamperskej agendy, aj v Haagskom programe bola prijatá dlhodobá perspektíva, išlo sa však ešte ďalej, pretože jednotlivé strategické ciele boli doplnené o podrobný akčný plán na ich presadzovanie. Hoci bol v tejto oblasti dosiahnutý nerovnomerný pokrok, boli zaznamenané viditeľné úspechy.

III.1. Posilňovanie slobody

III.1.1 Ochrana základných práv

V záujme zabezpečenia súladu legislatívnych návrhov Komisie s Chartou základných práv bol do praxe zavedený mechanizmus systematickej a prísnej kontroly⁴. Dňa 1. marca 2007 začala svoju činnosť Agentúra pre základné práva⁵, ktorá v súčasnosti inštitúciám EÚ a členským štátom poskytuje pomoc prostredníctvom výskumných projektov a zhromažďovania údajov.

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.

Začalo sa s realizáciou komplexnej stratégie na podporu práv dieťaťa⁶, ktorá viedla k vytvoreniu Európskeho fóra pre práva dieťaťa. Uvedené fórum prináša všetkým zainteresovaným stranám možnosť spolupráce v záujme zaradenia problematiky práv dieťaťa do centra pozornosti všetkých činností EÚ. Európska únia prijala rámcové rozhodnutie, na základe ktorého sa od členských štátov vyžaduje, aby postihovali osoby podnecujúce rasovo motivované násilie alebo nenávisť⁷.

Vo všetkých svojich vonkajších a vnútorných oblastiach politiky sa EÚ zasadzovala za dodržiavanie práva na ochranu osobných údajov a súkromia a zároveň uznala, že orgány presadzovania práva si potrebujú vymieňať relevantné informácie v rámci boja proti terorizmu a závažnej trestnej činnosti. V súvislosti s ochranou osobných údajov spracúvaných v rámci policajnej a justičnej spolupráce v trestných veciach⁸ bolo dosiahnuté prijatie ďalších záruk. Ako uviedla Komisia, vďaka smernici o ochrane údajov⁹ sú jednotlivci chránení pred všeobecným dohľadom, spotrebiteľia sa môžu spoľahnúť na to, že ich osobné údaje, ktoré poskytujú pri transakciách, nebudú zneužitá a podniky môžu v rámci EÚ vykonávať svoju činnosť bez obavy, že by došlo k narušeniu ich medzinárodných aktivít¹⁰. Podporilo sa využívanie technológií na zvyšovanie súkromia¹¹ s cieľom vytvoriť informačné systémy, ktoré by minimalizovali zhromažďovanie a využívanie osobných údajov. Pokiaľ ide o spoluprácu s tretími krajinami, EÚ dosiahla dlhodobú dohodu so Spojenými štátmi, Kanadou a Austráliou o postúpení záznamov o cestujúcich a zároveň bolo dosiahnuté prijatie záruk o využívaní osobných údajov, ktoré pochádzajú z EÚ a ktoré sú na účely boja proti terorizmu spracovávané spoločnosťou SWIFT.

III.1.2 Občianstvo Únie

Zrušenie kontrol na vnútorných hraniciach schengenského priestoru pozostávajúceho z 25 krajín umožnilo jednotlivcom cestovať z Pyrenejského polostrova k pobaltským štátom a z Grécka do Fínska bez toho, by sa museli podrobiť nejakej hraničnej kontrole. Tento krok, z ktorého môže mať prospech viac ako 400 miliónov občanov EÚ¹², znamená, že členské štáty si vzájomne dôverujú, pokiaľ ide o účinnú ochranu vonkajších hraníc v mene EÚ a vydávanie víz platných pre celý schengenský priestor.

V apríli 2006 nadobudla účinnosť smernica o práve občanov Únie voľne sa pohybovať a zdržiavať v rámci územia jej členských štátov¹³. Jej celková transpozícia do dnešného dňa

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

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,

nesplnila očakávania¹⁴ a Komisia zintenzívnila svoje úsilie s cieľom zabezpečiť, aby mohli občania EÚ a ich rodinní príslušníci plne požívať práva vyplývajúce z tejto kľúčovej smernice.

Bolo navrhnutých viacero opatrení na skutočné presadzovanie práva občanov EÚ na konzulárnu ochranu¹⁵. Odhaduje sa, že 8,7 % občanov EÚ, teda 7 miliónov ľudí cestuje do krajín mimo EÚ, v ktorých ich členský štát nemá zastúpenie. Ďalšie 2 milióny občanov EÚ v takýchto krajinách žijú. Akčný plán na obdobie rokov 2007 – 2009¹⁶ mal ponúknuť riešenie súčasných a predvídateľných nedostatkov v tejto oblasti

III.1.3 Spoločný európsky azylový systém

Spoločný európsky azylový systém je výrazným vyjadrením našich hodnôt, nášho rešpektovania ľudskej dôstojnosti a nášho záväzku k spoločnej zodpovednosti. Počas prvej fázy budovania tohto systému boli stanovené spoločné minimálne normy, ktoré v súlade so Zmluvou z Nice umožňujú prechod k postupu spolurozhodovania a k hlasovaniu kvalifikovanou väčšinou. V rámci Haagskeho programu vstúpil systém po rozsiahlych konzultáciách¹⁷ do druhej fázy, a to prijatím plánu politiky¹⁸ v roku 2008. Súčasťou tohto plánu bolo predloženie návrhov na zmenu a doplneníu smernice o podmienkach prijímania, dublinského nariadenia a nariadenia Eurodac. Operačné skúsenosti neustále poukazovali na potrebu praktickej spolupráce a EÚ sa návrhom na zriadenie podporného úradu pre azyl usilovala o jednotný a účinný spôsob reakcie na tieto výzvy. Pokiaľ ide o vonkajší rozmer, vo viacerých tretích krajinách boli zavedené pilotné regionálne programy ochrany s cieľom zvýšiť ich ochranné kapacity.

III.1.4 Migrácia a integrácia

EÚ sa zasadila o zlepšenie riadenia migračných tokov a koordináciu vnútroštátnych integračných politík. Boli stanovené minimálne normy v oblasti spravodlivosti, konzistentnosti a právnej istoty a podniknuté kroky na zužitkovanie nevyužitého pracovného potenciálu, ktorý predstavujú štátni príslušníci tretích krajín s pobytom na území EÚ, a to bez toho, aby sa negatívne účinky „úniku mozgov“ prejavili v krajinách pôvodu.

Na základe zelenej knihy¹⁹ boli v pláne politiky²⁰ stanovené iniciatívy v oblasti legálnej migrácie na obdobie rokov 2006 a 2009. V rámci vykonávania tohto plánu boli stanovené

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, *OJL 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.

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.

podmienky vstupu, zamestnávania a pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín²¹ a „modrá karta“ sa čoskoro stane realitou²².

Maximalizácia hospodárskych výhod legálnej migrácie bola sprevádzaná spoločným úsilím zameraným na boj proti nelegálnej migrácii a osobám, ktoré profitujú z prevádzachstva a obchodovania s ľuďmi. Hoci nelegálna migrácia v rámci EÚ vo všeobecnosti nenarastá, stredozemské členské štáty nesú na svojich pleciach čoraz väčšie bremeno. Mimoriadne znepokojujúci je počet osôb, ktoré vstupujú na územie EÚ po nebezpečnej plavbe po mori²³. Možnosť nelegálneho zamestnávania vedie k vykorisťovaniu jednotlivcov a k narúšaniu hospodárstva EÚ. Návrh smernice, ktorý Komisia predložila v súvislosti so sankciami proti zamestnávateľom štátnych príslušníkov tretích krajín bez povolenia na pobyt, by mal byť prijatý v prvej polovici roku 2009²⁴. Táto smernica bude jasným signálom, že EÚ nebude tolerovať nelegálnu migráciu, a to najmä v prípade, ak bude podporovaná bezohľadnými zamestnávateľmi.

Boli stanovené spoločné princípy a rámec pre integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín²⁵. V tejto súvislosti boli okrem iného vypracované príručky o integrácii pre tvorcov politiky a odbornú verejnosť, zriadená centralizovaná európska internetová stránka o integrácii a vytvorené Európske fórum pre integráciu. Úsilie členských štátov v rámci tejto spoločnej agendy je podporované z Európskeho fondu pre integráciu²⁶, pričom na obdobie rokov 2007 – 2013 je vyčlenených 825 miliónov EUR.

Oznámenie Komisie o spoločnej prísťahovaleckej politike pre Európu²⁷ a Európsky pakt o prísťahovalectve a azyle²⁸, ktorý nasledoval krátko po tomto oznámení, zavřšili vo všeobecnej rovine desaťročné úsilie a stanovili základy pre jednotný prístup v budúcnosti.

III.1.5 Riadenie hraníc

Riadená migrácia si vyžaduje bezpečné hranice. Existuje 1636 miest určených na vstup na územie EÚ. Podľa odhadov sa počet prekročení vonkajších hraníc v roku 2006 pohyboval na úrovni 900 miliónov a počet nelegálnych prísťahovalcov v EÚ–25 predstavoval 8 miliónov. V tom istom roku bolo 500 000 nelegálnych prísťahovalcov v EÚ zadržaných a 40 % z nich bolo následných vrátených do ich krajiny pôvodu.

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

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.

EÚ sa v reakcii na tieto výzvy opiera o agentúru Frontex, ktorej poslaním je koordinácia spolupráce na vonkajších hraniciach členských štátov. V období rokov 2005–2008 uskutočnila agentúra 50 spoločných operácií a 23 pilotných projektov, na ktorých sa zúčastnilo viacero členských štátov. Kódex schengenských hraníc²⁹, ktorý stanovuje normy a postupy na kontrolu pohybu osôb na vonkajších a vnútorných hraniciach EÚ, nadobudol účinnosť vo všetkých členských štátoch EÚ. Komisia predložila balík návrhov, ktorý predstavuje nové medzníky na ceste k integrovanému riadeniu hraníc: systém vstupu/výstupu³⁰ opierajúci sa o mechanizmus automatickej výstrahy, ak držiteľ víz prekročí povolenú dĺžku pobytu, systém dozoru nad južnými a východnými vonkajšími hranicami EÚ (známy ako EUROSUR)³¹ a hodnotenie a budúci vývoj agentúry Frontex³². Smernica o návrate³³ stanovuje účinné a humánne normy pre návrat nelegálnych prisťahovalcov.

Pri vytváraní moderného integrovaného systému riadenia hraníc sa využívajú nové technológie. V roku 2006 boli zavedené biometrické pasy. Pracuje sa na vývoji druhej generácie schengenského informačného systému a vízového informačného systému, pričom ich právny rámec bol už ustanovený. Tieto systémy umožnia intenzívnejšie využívanie nových technológií, a to predovšetkým biometrie, čím prispejú k bezpečnosti schengenského priestoru a zároveň zaručia plné rešpektovanie požiadaviek na ochranu údajov.

III.1.6 Vízová politika

V roku 2008 bol prijatý legislatívny rámec pre implementáciu a prevádzku vízového informačného systému (VIS)³⁴, ktorý uľahčuje kontrolu na vonkajších hraničných priechodoch a výmenu údajov o vízach medzi členskými štátmi. Komisia navrhla, aby sa vytvoril právny základ pre členské štáty na získavanie povinných biometrických identifikačných znakov žiadateľov o víza a zároveň stanovil právny rámec pre organizáciu konzulárnych úradov členských štátov³⁵. V záujme zvýšenia transparentnosti a právnej istoty a harmonizácie postupov boli prepracované Spoločné konzulárne pokyny a navrhnutý vízový kódex³⁶. Dohody o zjednodušení vízového režimu boli dojednané s Ruskom, Ukrajinou, Moldavskou republikou, Albánskom, Bosnou a Hercegovinou, Bývalou juhoslovanskou republikou Macedónsko, Srbskom a Čiernou horou. Tieto dohody, ktoré nadobudli platnosť v

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.

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.

rokoch 2007 a 2008, zjednodušili postupy týkajúce sa krátkodobého vycestovania občanov týchto krajín do EÚ. Úplná vízová reciprocita³⁷ bola dosiahnutá s Kostarikou, Izraelom, Malajziou, Mexikom, Novým Zélandom, Nikaraguou, Panamou, Paraguajom, Singapurom, Uruguajom a Venezuelou a pokrok bol dosiahnutý aj pri rokovaniach s Austráliou, Brunejsko–darussalamským štátom, Kanadou a Spojenými štátmi. Návrh na vytvorenie spoločných centier pre podávanie žiadostí o víza³⁸ čaká na schválenie, dva takého pilotné centrá však už boli vytvorené.

III.1.7 Vonkajší rozmer azylu a migrácie

Globálne problémy si vyžadujú globálne riešenia. „Globálny prístup“ k migrácii založený na skutočnom partnerstve s tretími krajinami ilustroval záväzok posudzovať príčiny a dôsledky migračných tokov z tretích krajín do EÚ z najširšej možnej perspektívy. Problematika migrácie je lepšie zahrnutá do rozvojovej agendy Komisie a ďalších vonkajších politík EÚ. Poukazuje to na značný posun od prístupu primárne zameraného na bezpečnosť ku koncepcii, ktorá vychádza z lepšieho pochopenia všetkých aspektov týkajúcich sa migrácie. Vytvorili sa možnosti na vybudovanie nových partnerstiev a nadviazanie konštruktívneho dialógu s regiónmi susediacimi s EÚ, ako aj s Afrikou, Áziou a Latinskou Amerikou. Tieto diskusie sa opierali o konkrétne opatrenia na mieste, ktorých cieľom je premeniť migráciu a mobilitu na pozitívne prvky rozvoja, lepšie riadiť legálnu migráciu, predchádzať nelegálnej migrácii a obmedzovať jej výskyt. Nástroje Spoločenstva v oblasti spolupráce dali globálnemu prístupu konkrétnu podobu financovaním mnohých projektov v týchto oblastiach, ako aj v oblasti ochrany utečencov. Na tento účel bol vytvorený tematický program pre oblasť migrácie a azylu, ktorý na obdobie rokov 2007–2013 disponuje rozpočtom vo výške 384 miliónov EUR. Medzičasom sa podporili nové nástroje a koncepty, ako napr. partnerstvá v oblasti mobility medzi EÚ a tretími krajinami.

III.2. Posilňovanie bezpečnosti

III.2.1 Terorizmus

Bombové útoky v Madride a Londýne v rokoch 2004 a 2005 boli najhroznejšími útokmi, akým bola EÚ za posledné roky vystavená. Okrem toho bol zaznamenaný alarmujúci počet ďalších pokusov o útok, z ktorých mnohé prebehli nepozorovane. V roku 2007 došlo v 11 členských štátoch EÚ k takmer 600 neúspešným, zmareným či úspešne vykonaným teroristickým útokom³⁹.

V oblasti prevencie EÚ financovala viacero projektov vrátane príručky venovanej problematike radikalizácie vo väzniciach. Smernica o predchádzaní využívania finančného systému na financovanie terorizmu rozšírila povinnosť ohlasovať podozrivé transakcie aj na

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.

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

nefinančný sektor, vrátane kasín a právnikov⁴⁰. V dôsledku nariadenia prijatého v roku 2005 majú cestujúci, ktorí vstupujú na územie EÚ alebo toto územie opúšťajú s hotovostnými peňažnými prostriedkami vo výške 10 000 EUR alebo viac, povinnosť predložiť písomné vyhlásenie⁴¹. EÚ prijala právne predpisy v oblasti kriminalizácie teroristického výcviku a naboru, ako aj verejného podnecovania k páchaniu teroristického trestného činu, a to aj prostredníctvom internetu⁴². Boli vyčlenené finančné prostriedky na zriadenie systému včasného varovania v rámci celej EÚ, ktorého cieľom je informovať príslušné orgány o hrozbách, ktoré predstavujú stratené alebo ukradnuté výbušniny.

Do praxe boli zavedené nástroje na zvýšenie ochrany kritickej infraštruktúry v EÚ – ciest, železníc, elektrických sietí a elektrární⁴³. Komisia na základe zelenej knihy⁴⁴ uskutočnila konzultácie o biopripravenosti a čoskoro predloží balík návrhov zameraný na zníženie rizika chemických, biologických, rádiologických a jadrových hrozieb, ktoré môžu ohroziť tisícky osôb, zničiť poľnohospodárstvo a vážne narušiť potravinový dodávateľský reťazec.

III.2.2 Policijná spolupráca

Činnosť EÚ sa za posledných päť rokov zameriavala na „zásadu dostupnosti“, na základe ktorej môže pracovník orgánu presadzovania práva z jedného členského štátu získať pri vykonávaní svojich povinností informácie od iného členského štátu, ak sú tieto informácie dostupné.

Zjednodušila sa výmena informácií a spravodajských informácií⁴⁵. Začlenenie ustanovení Prümskej zmluvy do právneho rámca EÚ⁴⁶ umožnilo nepriamy prístup do databáz členských štátov obsahujúcich odtlačky prstov a informácie o DNA a zároveň priamy, kontrolovaný prístup k súborom o evidencii vozidiel. Vďaka tomu sa môže výrazne zlepšiť policajná spolupráca v rámci celej EÚ, a to tým, že policajné orgány získajú prehľad o dostupných informáciách. Boli stanovené podmienky vstupu do VIS na účely bezpečnosti⁴⁷ a väčšina členských štátov transponovala podmienky pre uchovávanie prevádzkových a lokalizačných

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

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

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

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

údajov v rámci elektronickej komunikácie⁴⁸, pokiaľ ide o pevné telefónne siete a mobilné telefóny.

Rozhodnutie Rady o zriadení Európskeho policajného úradu (Europol), ktorým sa nahrádzajú ustanovenia predchádzajúceho dohovoru, zabezpečí tomuto úradu väčšiu operačnú flexibilitu, aby bol schopný rýchlejšie reagovať na trendy v oblasti trestnej činnosti⁴⁹. Informačné systémy určené na zhromažďovanie údajov týkajúcich sa závažnej cezhraničnej trestnej činnosti a ich výmenu, ako aj analytické pracovné súbory Europolu sú nástrojmi, ktoré poskytujú orgánom presadzovania práva v členských štátoch príslušné spravodajské informácie o konkrétnych kriminálnych javoch, vrátane obchodovania s ľuďmi, terorizmu, podvodov s kreditnými kartami a obchodovania so syntetickými drogami.

III.2.3 Organizovaná trestná činnosť

Zapojenie organizovaných kriminálnych gangov do obchodovania s drogami, krádeží automobilov, lúpeží a počítačovej trestnej činnosti, kam napr. patrí krádež identity, predstavuje pre EÚ hrozbu. Táto trestná činnosť je spolu s finančnou trestnou činnosťou (podvodmi, falšovaním a praním špinavých peňazí) zdrojom veľkým príjmov a má škodlivé účinky na hospodárstvo EÚ. Odpoveďou na tieto hrozby bola podpora zriadenia vnútroštátnych úradov pre vyhľadávanie majetku v záujme rýchlejšieho vystopovania finančných zdrojov v rámci celej EÚ⁵⁰, ako aj presadzovanie prístupu založeného na spravodajských informáciách. V oblasti boja proti praniu špinavých peňazí bola vytvorená sieť FIU.NET. Táto decentralizovaná počítačová sieť umožňuje účinnú výmenu spravodajských informácií finančnej povahy medzi finančnými spravodajskými jednotkami EÚ. Nový nástroj v oblasti boja proti organizovanej trestnej činnosti⁵¹ vytvoril priestor pre ďalší rozvoj spolupráce medzi členskými štátmi. V máji 2007 navrhla Komisia sériu opatrení zameraných na lepšiu koordináciu boja proti počítačovej trestnej činnosti⁵², a to tak medzi samotnými orgánmi presadzovania práva ako aj medzi týmito orgánmi a súkromným sektorom. Počítačová trestná činnosť sa niekedy stáva synonymom zneužívania detí. Finančná koalícia proti detskej pornografii umožňuje Komisii, subjektom vydávajúcim kreditné karty, orgánom presadzovania práva a poskytovateľom internetových služieb spolupracovať v boji proti komerčnej detskej pornografii, a to prostredníctvom opatrení zameraných na platobné systémy, ktoré sa využívajú na financovanie týchto nelegálnych činností. Komisia na jar 2009 predložila rámcové rozhodnutie zamerané na posilnenie opatrení v oblasti predchádzania zneužívaniu detí a boja proti tomuto fenoménu, ako aj návrh rámcového rozhodnutia o obchodovaní s ľuďmi v nadväznosti na akčný plán z roku 2005⁵³.

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.*

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;

III.2.4 Európska stratégia boja proti drogám

Protidrogová stratégia EÚ (2005–2012)⁵⁴ a príslušné akčné plány⁵⁵ stanovujú vyvážený a integrovaný prístup, ktorého súčasťou je prevencia zneužívania drog, pomoc drogovým závislým a ich rehabilitácia, boj proti nezákonnému obchodovaniu s drogami, kontrola prekursorov, boj proti praniu špinavých peňazí a posilnenie medzinárodnej spolupráce. Zo zistení Európskeho monitorovacieho centra pre drogy a drogovú závislosť vyplýva, že hoci sa užívanie heroínu, kanabisu a syntetických drog ustálilo, užívanie kokaínu má vo viacerých členských štátoch vzrastajúcu tendenciu. EÚ na tento komplexný sociálny fenomén rozsiahleho užívania a zneužívania drog medzi obyvateľstvom reaguje, pričom čoraz väčšiu pozornosť venuje opatreniam zameraným na odstraňovanie škôd, ktoré drogy spôsobujú jednotlivcom a spoločnosti.

III.3. Posilňovanie spravodlivosti

V rámci Haagskeho programu začalo vytváranie „európskeho priestoru slobody“ prinášať členským štátom a občanom EÚ konkrétne výsledky. Eurojust a európske justičné siete poskytujú infraštruktúru, vďaka ktorej neplatia vnútorné hranice pre justičnú spoluprácu a koordináciu vyšetrovaní a trestných stíhaní. Na základe priamo uplatniteľných nariadení sa môžu občania a podniky, ktorí sú účastníkmi cezhraničných občianskoprávných sporov, dozvedieť, ktoré súdy sú príslušné a aké pravidlá sa uplatňujú pri uznávaní rozhodnutí vydaných v inom členskom štáte.

III.3.1 Justičná spolupráca v trestných veciach

Európsky zatýkací rozkaz výrazne uľahčuje a skracaje odovzdanie páchatel'ov trestných činov. Zatiaľ čo v rámci predchádzajúceho postupu trvalo vydanie osôb viac ako jeden rok, v súčasnosti je to 11 dní až 6 týždňov. V roku 2007 bolo zaznamenaných 2667 prípadov odovzdania osôb na základe európskeho zatýkacieho rozkazu a v roku 2005 sa európsky zatýkací rozkaz použil na zabezpečenie rýchleho návratu jedného z aktérov londýnskeho bombového útoku z Talianska do Spojeného kráľovstva. Členské štáty sa pri vyšetrovaní a trestnom stíhaní závažných trestných činov v čoraz väčšej miere obracali na Eurojust. V roku 2007 bolo zaregistrovaných vyše 1 000 prípadov, pričom v roku 2002 to bolo len 192.

III.3.2 Uľahčenie cezhraničného občianskeho súdneho konania

Výrazný pokrok bol zaznamenaný v oblasti občianskej a obchodnej justície. Občania EÚ majú v súčasnosti k dispozícii jednoduchšie a rýchlejšie postupy pri konaniach s nízkou hodnotou sporu a pri vymáhaní dlhov⁵⁶. EÚ zaviedla harmonizované pravidlá v oblasti

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.

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.

rozhodného práva pre občianskoprávnu zodpovednosť a zmluvné záväzky⁵⁷. Vďaka revízií pravidiel o doručovaní písomností došlo k zlepšeniu justičnej spolupráce⁵⁸. Výrazný pokrok bol zaznamenaný aj v oblasti vonkajších aspektov justičnej spolupráce⁵⁹. Konkrétne ide o pristúpenie Spoločenstva k Haagskej konferencii medzinárodného súkromného práva⁶⁰ a prípravné kroky Komisie zamerané na zlepšenie výkonu rozsudkov v EÚ⁶¹. Preskúvané boli aj určité aspekty mediácie v občianskych a obchodných veciach, s cieľom podporiť alternatívne postupy riešenia sporov⁶².

Nové nariadenie týkajúce sa manželských vecí a rodičovských zodpovedností zabezpečilo deťom možnosť udržiavať pravidelný kontakt s oboma rodičmi aj po ich rozluke a stanovilo jasné pravidlá s cieľom zabrániť únosom detí v rámci EÚ. Ďalšie nariadenie po svojej ratifikácii urýchlilo vymáhanie plnenia vyživovacej povinnosti v EÚ⁶³. V súčasnosti prebieha v Rade a Parlamente diskusia o legislatívnom návrhu týkajúcom sa rozhodného práva pre rozvod (známy ako Rím III).

III.3.3 Vzájomné uznávanie rozhodnutí a dokumentov

Vzájomné uznávanie rozhodnutí a dokumentov je základným pilierom justičnej spolupráce. EÚ zaznamenala v tejto oblasti výrazný pokrok, a to tak na legislatívnej ako aj na prevádzkovej úrovni. Vďaka presadzovaniu stratégie a akčného plánu o európskej

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

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

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

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

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

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.

elektronickej justícii⁶⁴ budú mať občania EÚ prístup k informáciám o službách v priestore spravodlivosti EÚ a zároveň sa zjednoduší komunikácia a spolupráca justičných orgánov. Justičné fórum, ktoré vytvára priestor pre pravidelný dialóg o politikách a postupoch v oblasti spravodlivosti, by malo prispieť k posilneniu vzájomnej dôvery, ktorá je základným predpokladom vzájomného uznávania rozhodnutí a dokumentov.

Účinná spolupráca si vyžaduje primeranú odbornú prípravu pracovníkov „v prvej línii“. Komisia zaradila medzi svoje priority financovanie študijných a výmenných programov, ako aj programov odbornej prípravy pracovníkov v oblasti justície. V roku 2007 bolo do samotných výmenných programov zapojených 400 sudcov a prokurátorov.

III.4. Vonkajšie vzťahy

Vnútorne a vonkajšie politiky v oblasti spravodlivosti, slobody a bezpečnosti sú pevne prepojené. Komisia a generálny tajomník/vysoký predstaviteľ boli v rámci Haagskeho programu poverení predložiť Rade stratégiu zahŕňajúcu všetky vonkajšie aspekty politiky EÚ v oblasti slobody, bezpečnosti a spravodlivosti. Táto stratégia⁶⁵, ktorú Rada schválila v roku 2005, stanovuje tematické priority, ktorými sú ľudské práva, nedostatočná správa vecí verejných a zlyhanie úlohy štátu, justičná spolupráca, boj proti terorizmu, organizovaná trestná činnosť, korupcia, drogy a riadenie migračných tokov. Zároveň stanovuje rad základných zásad a vykonávacích mechanizmov. V súvislosti s implementáciou uvedenej stratégie boli vypracované dve správy o pokroku.⁶⁶ Tieto priority boli zahrnuté do európskej bezpečnostnej stratégie z roku 2003, ktorá uvádza kľúčové hrozby pre Európu. Správa o implementácii bola uverejnená v decembri 2008.⁶⁷

III.5. Finančné nástroje

Na podporu opatrení na úrovni EÚ a členských štátov bolo vytvorených viacero nástrojov. Program „Solidarita a riadenie migračných tokov“⁶⁸ podporuje prísťahovaleckú politiku: pre oblasť migrácie boli na obdobie rokov 2007–2013 vyčlenené takmer 4 miliardy EUR. Program „Bezpečnosť a ochrana slobôd“⁶⁹ (745 miliónov EUR na obdobie rokov 2007–2013) umožňuje EÚ bojovať proti terorizmu a trestnej činnosti. Z programu „Základné práva a spravodlivosť“⁷⁰ (celkovo 542 miliónov EUR) sa prispieva na financovanie akčného plánu o elektronickej justícii a programu Daphne (násilie na deťoch, mladistvých a ženách).

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

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

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

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).

V rámci siedmeho rámcového programu Spoločenstva v oblasti výskumu a technického rozvoja je k dispozícii 1,5 miliárd EUR na vybudovanie kapacít na ochranu obyvateľstva, hraníc a infraštruktúry pred terorizmom a inými hrozbami. Finančné prostriedky boli vyčlenené aj na socio-ekonomický výskum v oblasti kriminality a ochrany základných práv. Bolo vytvorené Európske fórum pre výskum a inovácie v oblasti bezpečnosti (známe ako ESRIFF), ktorého cieľom je spojiť verejných a súkromných partnerov v záujme vypracovania strednodobého až dlhodobého spoločného programu zameraného na výskum a inovácie v oblasti civilnej bezpečnosti.⁷¹

Pokiaľ ide o vonkajšiu pomoc, vonkajší rozmer priestoru spravodlivosti, slobody a bezpečnosti podporujú viaceré finančné nástroje: nástroj predvstupovej pomoci, nástroj európskeho susedstva a partnerstva, nástroj stability, Európsky rozvojový fond a nástroj financovania rozvojovej spolupráce, ktorý zahŕňa tematický program pre oblasť migrácie a azylu.

IV. NEROVNOMERNÝ POKROK V NIEKTORÝCH OBLASTIACH

Pri realizácii ambiciózných cieľov stanovených v Haagskom programe bol dosiahnutý značný pokrok a väčšina konkrétnych opatrení vyplývajúcich z tohto programu bola prijatá. Konkrétne výsledky mnohých týchto opatrení sa však prejavujú až neskôr. V určitých oblastiach však napriek tomu zostáva pokrok naďalej nerovnomerný alebo nedostatočný.

Túto nerovnomernosť možno v značnej miere vysvetliť osobitným charakterom výziev, ktorým priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti čelí: relatívne nedávne *acquis*, nedostatočná úloha Európskeho parlamentu v určitých oblastiach politiky, obmedzená jurisdikcia Európskeho súdneho dvora a obmedzené právomoci Komisie začať konanie vo veci porušenia právnych predpisov, ako aj požiadavka jednomyselnosti v rozhodovacom procese vo viacerých oblastiach. Z tohto dôvodu sa v takých oblastiach, akou je napr. legálna migrácia, muselo pristúpiť k stanoveniu menej ambiciózných opatrení.

Nesplnenie viacerých cieľov Haagskeho programu možno priamo pripísať neúspešnému priebehu ratifikácie ústavnej zmluvy. Pristúpenie Európskej únie k Európskemu dohovoru o ľudských právach nebolo možné uskutočniť bez právneho základu, ktorý by predstavovala ústavná zmluva a ktorý by poskytla Lisabonská zmluva, ak by vstúpila do platnosti.

Pomerne menší pokrok bol zaznamenaný v oblasti vzájomného uznávania rozhodnutí a dokumentov v trestných veciach, ako aj v oblasti policajnej spolupráce. Rozhodovací proces v rámci tzv. metódy „tretieho piliera“ (hlava VI Zmluvy o EÚ) si vyžaduje jednomyselnosť, čo veľmi často vedie k zdĺhavým bezvýsledným diskusiám alebo k tomu, že ambiciózne návrhy nakoniec skončia ako dohody vychádzajúce z najnižšieho spoločného menovateľa. Príkladom návrhu, ktorý Haagsky program predpokladal a ktorý nebol prijatý, a to i napriek významu, ktorý mu odborná verejnosť v celej Európe prikladá, je rámcové rozhodnutie o procesných právach.

Navyše, v prípade právnych nástrojov v rámci tretieho piliera (spoločné pozície, rámcové rozhodnutia, rozhodnutia a dohovory) vznikol v dôsledku neexistencie možnosti začať formálne konanie vo veci porušenia právnych predpisov s cieľom zabezpečiť riadnu transpozíciu a v niektorých prípadoch aj v dôsledku výrazného oneskorenia pri transpozícii

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.

nástrojov EÚ na vnútroštátnej úrovni určitý „virtuálny“ právny rámec, ktorý neprináša občanom EÚ žiaden alebo len minimálny účinok.

V. ZÍSKANÉ SKÚSENOSTI, ZAMERANIE BUDÚCICH OPATRENÍ

EÚ si musí vziať ponaučenie z predchádzajúcich skúseností, pričom by sa mala v plnej miere opierať o úspešné stratégie a naprávať to, čo sa mohlo urobiť lepšie. Budúce činnosti v oblasti politiky spravodlivosti, slobody a bezpečnosti by sa mali zamerať na nasledujúce aspekty.

V.1. Spoločná reflexia a opatrenia

Veľké výzvy pred ktorými Európa stojí, či už ide o krátkodobé krízy alebo dlhodobé trendy, si vyžadujú spoločné plánovanie a opatrenia. Spravodlivosť, sloboda a bezpečnosť sú dôležité pre všetky aspekty Haagskeho programu. Mimoriadne dôležitá je konzistentnosť v rozličných oblastiach politiky, a to nielen v tradičnej sfére spravodlivosti a vnútorných vecí, ale v celom rade politik Spoločenstva.

Pokiaľ ide o oblasť migrácie a azylu, politiky zamerané na problematiku nelegálneho prisťahovalectva a zneužívania azylového systému nesmú znemožňovať prístup k ochrane, na ktorú majú žiadatelia o azyl nárok. Naďalej sa musí pokračovať v monitorovaní dodržiavania základných práv v politikách EÚ, pričom toto monitorovanie sa musí rozšíriť na všetky fázy procesu rozhodovania a implementácie právnych predpisov EÚ na úrovni členských štátov. Riadenie hraníc je pre bezpečnosť EÚ mimoriadne dôležité, rovnako ako aj policajná spolupráca v boji proti nelegálnemu prisťahovalectvu. V týchto oblastiach je potrebné stanoviť prierezové priority EÚ.

Ochrana osobných údajov v rámci policajnej a justičnej spolupráce v trestných veciach bola výsledkom ad hoc prístupu. Požiadavky týkajúce sa ochrany údajov boli stanovené v rôznych právnych predpisoch v rámci jednotlivých pilierov, pričom ich rozsah a charakter závisí od cieľov príslušného právneho aktu. Nedávno prijaté rámcové rozhodnutie⁷² rieši túto nedostatočnú harmonizáciu len čiastočne. Zabezpečenie konzistentnosti v tejto oblasti si bude preto v nasledujúcich rokoch vyžadovať osobitnú pozornosť.

Uplatnenie ďalších prierezových prístupov by mohlo prispieť k zvýšeniu účinnosti našich politik, a to v takých oblastiach ako práva dieťaťa a boj proti xenofóbii a rasizmu, ktorých hrozba v čase hospodárskej krízy veľmi často narastá.

Globálny prístup k migrácii pozostáva z viacerých nástrojov, ktoré by mohli byť združené do jednotného a vyváženého rámca pre dialóg a spoluprácu. Na nové výzvy je potrebné reagovať systematickým spôsobom. Politické, hospodárske, environmentálne a demografické zmeny ovplyvňujú z dlhodobého hľadiska vzťahy EÚ s tretími krajinami, čo sa výrazne prejavuje na migrácii a mobilite. Migračnú politiku je potrebné výraznejšie integrovať do stratégie EÚ v oblasti vonkajších vzťahov, čomu by mohlo dopomôcť vytvorenie Európskej služby pre vonkajšiu činnosť.

Musíme v plnej miere využiť možnosti, ktoré nám ponúkajú nové technológie. Informačná spoločnosť vytvorila potrebu vyššej bezpečnosti sietí a informácií v Európe. Pre účinný boj

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.

proti počítačovej trestnej činnosti a počítačovému terorizmu je potrebné, aby sa zúčastnené strany intenzívnejšie usilovali o zvýšenie úrovne pripravenosti, bezpečnosti a odolnosti infraštruktúry a služieb v oblasti informačných a komunikačných technológií. Tieto dlhodobé výzvy si vyžadujú dôkladnú reflexiu na európskej úrovni⁷³.

Agenda týkajúca sa výskumu a inovácii v oblasti bezpečnosti sa musí realizovať prostredníctvom partnerstva so súkromným a verejným sektorom a pri plnej účasti organizácií, ktoré sú koncovými užívateľmi.

V.2. Väčší dôraz na implementáciu a presadzovanie

Je znepokojujúce, že úspech pri prijímaní opatrení Haagskeho programu a akčného plánu je v jasnom kontraste s nerovnomerným pokrokom pri implementácii na vnútroštátnej úrovni. Keďže podstatná časť právneho rámca už existuje, v budúcnosti by sa mal klásť dôraz na konsolidáciu a presadzovanie. Komisia môže k tomu prispieť konsolidáciou existujúceho *acquis*, zjednodušením koordinácie a výmeny osvedčených postupov medzi členskými štátmi napr. prostredníctvom seminárov o implementácii, poskytovaním finančnej pomoci či podporou odbornej prípravy. Malo by sa zväziť aj väčšie využitie konaní vo veci porušenia právnych predpisov. Komisia presadzuje právo občanov EÚ na slobodný pohyb a pobyt na území EÚ. V tomto smere je však potrebné urobiť viac, aby sa zabezpečilo, že občania EÚ sú si svojich práv vedomí a že majú istotu, že tieto práva budú dodržiavané. Je potrebné plne využívať potenciál existujúcich agentúr a sietí, zabezpečiť ich vzájomnú koordináciu a využitie možných synergií.

V.3. Lepšie využívanie hodnotení

Občania očakávajú od politik EÚ výsledky. V rámci Haagskeho programu bolo prijatých mnoho nástrojov a vytvorené množstvo agentúr. V mnohých prípadoch je ešte príliš skoro na hodnotenie ich účinnosti z hľadiska konkrétnych výsledkov. Hodnotenie opatrení v oblasti boja proti organizovanej trestnej činnosti a policajnej a colnej spolupráce, ako aj v oblasti trestnej justície ostáva naďalej náročné, pretože členské štáty často nemajú formálnu povinnosť predkladať správy o implementácii.

Pre každú oblasť politiky je potrebný robustnejší a systematickejší monitorovací a hodnotiaci mechanizmus, ktorý by poskytoval porovnateľné údaje o účinkoch činností EÚ. Výsledky hodnotení sa použijú na zlepšenie tvorby politiky a občanom EÚ pomôžu objasniť pridanú hodnotu, ktorú prinášajú opatrenia EÚ.

Lepšie hodnotenie závisí od dostupnosti aktuálnych, objektívnych, spoľahlivých a porovnateľných údajov. V oblasti migrácie sa napríklad v súčasnosti uplatňujú spoločné pravidlá pre štatistiku Spoločenstva⁷⁴ a funguje Európska migračná sieť. Podobným príkladom sú parametre, ktoré Komisia v spolupráci s členskými štátmi určila na zhromažďovanie, analýzu a porovnávanie údajov, ako aj trendov v oblasti obchodovania s ľuďmi a prania špinavých peňazí. V mnohých oblastiach, akou je napr. spravodlivosť, však údaje nie sú k dispozícii. Aj tam, kde už systémy na zhromažďovanie údajov existujú alebo sa

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

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.

na ich tvorbe pracuje, vrátane oblasti trestnej činnosti a drog, by sa malo uvažovať o ustanoveniach s väčšou záväznosťou. Financovanie z rámcového programu v oblasti výskumu a technického rozvoja a ďalších príslušných programov by malo pokračovať, aby bolo možné rozvíjať poznatky v tejto oblasti politiky.

Dôveryhodnosť budúceho viacročného programu bude závisieť od toho, do akej miery bude EÚ schopná zmysluplne informovať o jeho účinnosti.

V.4. Doplnenie našich vnútorných politík o vonkajšie činnosti

V záujme posilnenia partnerstva s tretími krajinami musia členské štáty, Rada a Komisia spolupracovať. Zásadný význam z hľadiska dosahovania výsledkov a vyrovnaní sa s výzvami globalizácie má kontinuita a konzistentnosť medzi vnútornými a vonkajšími aspektmi európskej politiky v oblasti spravodlivosti, slobody a bezpečnosti. EÚ musí výzvy predvídať a nie čakať, kým dorazia na naše hranice. Zároveň by mala presadzovať normy, ako napr. tie týkajúce sa ochrany údajov, ktoré môžu byť pre medzinárodné spoločenstvo príkladom hodným nasledovania. Vonkajšie aspekty politiky v oblasti spravodlivosti, slobody a bezpečnosti musia byť plne integrované do vonkajších činností a politík EÚ, akou je napr. rozvojová spolupráca, a byť s nimi zosúladené.

Tretie krajiny sa v čoraz väčšej miere obracajú na EÚ s cieľom nadviazať spoluprácu na základe osobitných dohôd. Takéto požiadavky si môžu vyžadovať stanovenie priorít. Mali by sa určiť kritériá, na základe ktorých sa rozhodne, ako na tieto požiadavky reagovať a či ich zahrnúť do celkového rámca komplexnej dohody. Iniciatívy v oblasti spolupráce by mali reagovať na osobitné podmienky krajín, ktoré sa pripravujú na členstvo v EÚ. Priority Únie v oblasti vonkajších vzťahov by sa mali lepšie zohľadniť aj pri stanovovaní prioritných činností agentúr Europol, Eurojust a Frontex. Praktické poznatky agentúr, najmä v prípade uzatvorenia dohôd alebo pracovných dojednaní s tretími krajinami, a ich výročné správy môžu významne prispieť k rozhodovaciemu procesu na úrovni EÚ.

VI. DLHODOBÉ VÝZVY, KTORÉ SI VYŽADUJÚ DLHODOBÉ OPATRENIA

Na jeseň roku 2008 uskutočnila Komisia verejné konzultácie na tému budúcich priorít Európy v oblasti spravodlivosti, slobody a bezpečnosti⁷⁵. Do týchto konzultácií sa zapojilo mnoho občanov, zástupcov občianskej spoločnosti a členských štátov. Tieto konzultácie nadväzovali na cenné a detailné úvahy poradných „skupín pre budúcnosť“ (Future Groups), ktoré pozostávali z ministrov viacerých členských štátov⁷⁶.

Záveru sú jednoznačné.

Občania EÚ chcú žiť v priestore, v ktorom sa dodržiavajú ich práva a chráni ich bezpečnosť. Chcú mať možnosť slobodne cestovať a dočasne alebo trvalo sa zdržiavať v inej európskej krajine, či už zo študijných alebo pracovných dôvodov alebo z dôvodu založenia si rodiny. Veľká väčšina občanov EÚ by uvítala výrazne aktívnejšiu úlohu Únie v takých oblastiach,

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.

ako je napr. boj proti organizovanej trestnej činnosti a obchodovaniu s ľuďmi, boj proti terorizmu, výmena policajných a justičných informácií medzi členskými štátmi, boj proti zneužívaniu drog, presadzovanie a ochrana základných práv a kontrola vonkajších hraníc, ako aj v oblasti azylu a migrácie.

Odhaduje sa, že v roku 2060 sa populácia EÚ v produktívnom veku zníži v porovnaní s rokom 2008 o 15 %, teda o takmer 50 miliónov ľudí. V roku 2007 malo v EÚ–27 pobyt 18,8 miliónov štátnych príslušníkov tretích krajín, čiže 3,8 % celkovej populácie⁷⁷. Tento trend by mal naďalej pokračovať, pričom migračné tlaky budú v blízkej budúcnosti pravdepodobne narastať. Problematiku prisťahovalectva preto už nemožno viac riešiť izolovane.

EÚ môže byť právom hrdá na doterajšie úspechy. Hoci bol Haagsky program vypracovaný v pomerne krátkom čase, jeho sila spočíva v dlhodobej perspektíve. Výzvou pre nasledujúce roky bude udržať si dynamiku a na základe predchádzajúcich skúseností nadviazať na dosiahnuté úspechy. Je v záujme občanov, aby Európa na tieto dlhodobé výzvy našla jednotnú odpoveď.

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