

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 10.6.2009
СОМ(2009) 263 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

ПРАВОСЪДИЕ, СВОБОДА И СИГУРНОСТ В ЕВРОПА ОТ 2005 г. НАСАМ

ОЦЕНКА НА ПРОГРАМАТА ОТ ХАГА И ПЛАНА ЗА ДЕЙСТВИЕ

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

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Правосъдието, свободата и сигурността са основите на една благоденстваща и мирна Европа. Укрепването на капацитета, необходим за опазването на тези основни ценности, е дългосрочно начинание. Европа се нуждае също така от гъвкавост, за да може да реагира на неочаквани и понякога трагични събития като например терористичните нападения в Лондон през 2005 г. или смъртта през последните десет години на хиляди имигранти, опитващи се да влязат на територията на ЕС през Средиземно море. Политиките на ЕС в тази област определят начина, по който неговите институции, държави-членки и граждани взаимодействат помежду си и на международната сцена.

Програмата от Хага¹ представлява проектът на ЕС за осъществяване на неговата визия в областта на достъпа до правосъдие, международната защита, миграцията и граничния контрол, тероризма и организираната престъпност, полицейското и съдебното сътрудничество и взаимното признаване.

Комисията внимателно следи за прилагането на програмата на равнище ЕС и държави-членки². Отделните инструменти бяха оценени от Комисията или от държавите-членки чрез партньорски проверки. Като се опира на придобития опит, настоящото съобщение набляга на основните теми, които се очертах, и представя в перспектива това как ЕС следва да реагира на бъдещите предизвикателства. Три по-дълги документа са приложени към съобщението: първо, доклад за прилагането на програмата, който подробно излага за всяка една от политиките целите, основните постижения и бъдещите предизвикателства; второ, „институционална таблица“, която дава обща представа за посочените инструменти и цели на програмата; и трето, „таблица за прилагане“ относно прилагането на национално равнище.

Бъдещите приоритети, които ще се опират на вече постигнатото, ще бъдат определени в следващата многогодишна програма (Програмата от Стокхолм)³.

II. ПРЕДИСТОРИЯ И КОНТЕКСТ

Европейският съвет от Тампере през 1999 г. определи първата многогодишна политическата рамка за областта правосъдие и вътрешни работи. През следващите пет години бяха положени основите за обща политика в областта на убежището и имиграцията, за хармонизиране на граничния контрол и за по-тясно полицейско и съдебно сътрудничеството, основаващо се на взаимно доверие и признаване. Този период бе белязан от терористичните нападения в Ню Йорк през 2001 г. и Мадрид през 2004 г., натиска от увеличаващите се миграционни потоци и нарастващата заплаха от организираната престъпност. Тези събития засилиха необходимостта на Европа да разполага с постоянна стратегия за справяне с трансграничните предизвикателства, като в същото време се гарантира пълно зачитане на основните права на гражданите.

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

Програмата от Хага бе отговорът на ЕС на тази необходимост. Нейните цели бяха:

- *да се подобри общата способност на Съюза и на неговите държави-членки, за да се гарантират спазването на основните права, минималните процесуални гаранции и достъпа до правосъдие;*
- *да се осигури защита на лицата в нужда в съответствие с Женевската конвенция за бежанците и други международни договори;*
- *да се регулират миграционните потоци и да се контролират външните граници на Съюза;*
- *да се води борба с трансграничната организирана престъпност и да се ограничи заплахата от тероризъм;*
- *да се осъществи потенциала на Европол и Евроюст;*
- *да се постигне напредък при взаимното признаване на съдебни решения и удостоверения както по граждански, така и по наказателни дела; както и*
- *да се премахнат правните и съдебните пречки при решаването на спорове по гражданскоправни и семейноправни въпроси с трансграничен елемент.*

Няколко важни постижения в рамките на ЕС и в световен мащаб съставляваха основния фон за прилагането на програмата. Присъединяването на още 12 държави-членки през 2004 г. и 2007 г. преобрази Съюза и неговото функциониране. Броят на молбите за предоставяне на убежище спадна преди отново да започне да се покачва през 2007 г., а миграционният натиск върху южните външни граници на ЕС се увеличи значително. Икономиката на Европа, която в дългосрочен план вече е изправена пред спад на населението в трудоспособна възраст, сега навлиза в период на растяща безработица и икономическа несигурност.

III. АМБИЦИОЗНА ПРОГРАМА С ВИДИМИ ПОСТИЖЕНИЯ

Общоевропейските инициативи в областта на правосъдието, свободата и сигурността са нови в сравнение с други дейности на ЕС и много от тях се нуждаят от време, за да дадат своите плодове. Тези инициативи имат пряко въздействие върху живота на хората и според проучвания на общественото мнение гражданите на ЕС имат високи очаквания. По образец на Програмата от Тампере Програмата от Хага се вписа в дългосрочна перспектива, но тя направи допълнителна крачка с това, че нейните стратегически цели бяха придружени от подробен план за действие за изпълнението им. Въпреки неравномерния напредък, бяха постигнати видими резултати.

III.1. Укрепване на свободата

III.1.1 Защита на основните права

Бе създадена система за систематичен и строг контрол⁴, за да се следи за това законодателните предложения на Комисията да бъдат напълно съвместими с Хартата за основните права. Агенцията за основните права⁵ започна своята дейност на 1 март 2007 г. и понастоящем подпомага институциите на ЕС и държавите-членки като осъществява научноизследователски проекти и събира данни. Бе предприет цялостен подход за насърчаване на правата на детето⁶, който доведе до създаването на Европейски форум за правата на детето. Форумът предоставя възможност на всички заинтересувани страни да работят заедно, за да заемат правата на детето централно място във всички дейности на ЕС. ЕС прие рамково решение, в което от държавите-членки се изисква да санкционират лицата, които подбуждат към расово насилие или омраза⁷.

Както във вътрешните, така и във външните си политики ЕС насърчава спазването на правото на защита на личните данни и на личния живот, като в същото време признава необходимостта правоприлагащите органи да обменят съответната информация в борбата срещу тероризма и едрата престъпност. Бяха дадени допълнителни гаранции за защитата на личните данни, обработвани в рамките на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси⁸. Комисията докладва, че вследствие на прилагането на директивата за защита на данните⁹ физическите лица са защитени срещу общо наблюдение, потребителите са спокойни, че с данните, които предоставят при трансакции, няма да бъде злоупотребено и предприятията могат да работят на територията на ЕС, без да се притесняват, че тяхната международна дейност ще бъде прекъсната¹⁰. Бе насърчено развитието на технологии за подобряване на защитата на личния живот¹¹ с цел създаването на информационни системи, които свеждат до минимум събирането и използването на лични данни. При работата си с трети държави ЕС постигна сключването на дългосрочно споразумение със Съединените щати, Канада и Австралия относно прехвърлянето на данни от досиетата на пътниците и бяха получени гаранции относно използването на личните данни с произход от ЕС и съхранявани от дружеството за обмен на финансови съобщения SWIFT за целите на борба с тероризма.

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.

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.

III.1.2 Гражданство на Съюза

Премахването на контрола по вътрешните граници в шенгенското пространство за двадесет и пет държави позволи на хората да пътуват от Иберийския полуостров до балтийските държави и от Гърция до Финландия, без да е необходимо да преминават през каквито и да било гранични проверки. От това могат потенциално да се ползват над 400 милиона граждани на ЕС¹² и означава, че държавите-членки вярват във взаимната си способност за ефективно опазване на външните граници от името на ЕС и в издаването на визи, които са валидни за цялото шенгенско пространство.

Директивата относно правото на граждани на Съюза да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите-членки влезе в сила¹³ през април 2006 г. Като цяло към днешна дата нейното транспониране е разочароващо¹⁴ и Комисията увеличава усилията си да гарантира, че гражданите на ЕС и техните семейства могат да се ползват в пълна степен от правата си по тази основополагаща директива.

Бяха предложени редица мерки, за да стане правото на гражданите на ЕС на консулска защита действителност¹⁵. Смята се, че 8,7 % от гражданите на ЕС или 7 милиона души, които пътуват извън ЕС, пътуват до държави, в които тяхната собствена държава-членка няма представителство. Още 2 милиона граждани на ЕС живеят в такива държави. Планът за действие за 2007—2009 г.¹⁶ имаше за цел да се справи с настоящите и предвидимите бъдещи пропуски в тази област.

III.1.3 Обща европейска система за убежище

Общата европейска система за убежище е ярко потвърждение на нашите ценности, на зачитането от наша страна на човешкото достойнство и на нашия ангажимент за споделяне на отговорностите. През първия етап от тази система бяха създадени общи минимални норми, които в съответствие с Договора от Ница позволиха прехода към съвместно решение и гласуване с квалифицирано мнозинство. В рамките на Програмата от Хага и след широки консултации¹⁷ системата започна да се развива към своя втори етап с приемането през 2008 г. на план за политиката¹⁸. Като част от този план вече бяха направени предложения за изменения на директивата относно условията на приемане и на регламентите „Дъблин“ и „Евродак“. Практическият опит постоянно показваше необходимостта от практическо сътрудничество и с предложението си за

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.

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.

създаване на Службата за подкрепа в областта на предоставянето на убежище ЕС търсеше последователен и ефикасен начин за справяне с тези предизвикателства. Що се отнася до външното измерение на политиката, в редица трети държави бяха започнати пилотни програми за регионална защита за увеличаване на способността за защита на тези държави.

III.1.4 Миграция и интеграция

ЕС работи за подобряване на управлението на миграционните потоци и за координиране на националните политики за интеграция. Бяха създадени минимални норми за справедливост, последователност и сигурност и бяха направени усилия за използване на неразработения потенциал за заетост на гражданите на трети държави, които вече пребивават на територията на ЕС, като в същото време се предотвратяват отрицателните последици от „изтичането на мозъци“ от държавите по произход.

Въз основа на зелена книга¹⁹ в плана за политиката²⁰ бяха заложили инициативите относно законната миграция, които следваше да бъдат предприети между 2006 г. и 2009 г. В рамките на прилагането на този план бяха определени условия за влизането, заетостта и пребиваването на граждани на трети държави²¹ и скоро „синята карта“ ще стане действителност²².

Оптимизирането на икономическата полза от законната миграция бе придружено от съгласувани усилия за борба с незаконната миграция и с тези, които извличат печалба от контрабандата и трафика на хора. Незаконната миграция не се увеличава в ЕС като цяло, но средиземноморските държави-членки поемат все по-голяма част от тази тежест. Особено тревожен е броят на хората, които пристигат след опасен преход по море²³. Наемането на незаконна работна ръка води до експлоатация на човека и опорочаване на икономиката на ЕС. Предложението на Комисията за директива за прилагане на санкции срещу работодатели на незаконно пребиваващи граждани на трети държави се очакваше да бъде прието през първата половина на 2009 г.²⁴ Това ще изпрати недвусмислен сигнал, че ЕС няма да търпи незаконната миграция, особено когато тя е насърчавана от безскрупулни работодатели.

Бяха създадени общи принципи и рамка за интеграцията на граждани на трети държави²⁵, включително наръчници по въпросите на интеграцията за създателите на политики и практикуващите по места, единен за Европейския съюз интернет сайт по

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

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.

въпросите на интеграцията и Форум за европейска интеграция. Усилията на държавите-членки в рамките на тази обща програма се подкрепят от Европейския фонд за интеграция²⁶, като за периода 2007—2013 г. бяха предоставени 825 млн. EUR.

В по-общ план съобщението на Комисията, озаглавено „Обща имиграционна политика за Европа“²⁷, и Европейският пакт за имиграцията и убежището²⁸, който последва скоро след това, представляваха завършека на десет години работа и положиха основите на един последователен подход в бъдеще.

III.1.5 Управление на границите

Управлението на миграция изисква сигурни граници. Съществуват 1 636 определени входни пунктове към територията на ЕС. През 2006 г. броят на преминаванията на външните граници се оценява на 900 милиона, броят на незаконните имигранти в ЕС-25 се оценява на 8 милиона. През същата година в ЕС са задържани 500 000 незаконни имигранти, от които 40 % после са върнати обратно.

FRONTEX — агенцията за координиране на сътрудничеството в граничния контрол между държавите-членки, изигра важна роля за това как ЕС реагира на тези предизвикателства. За периода 2005—2008 г. тя проведе 50 съвместни операции и 23 пилотни проекта с участието на няколко държави-членки. Кодексът на шенгенските граници²⁹ стана действащ във всички държави-членки на ЕС и определи нормите и процедурите, които трябва да се спазват при контролиране на движението на хората през вътрешните и външните граници на ЕС. Пакет от предложения на Комисията определи новите етапи по пътя към интегрирано управление на границите: система за влизане/излизане³⁰, която подава автоматични известия, когато някой пресрочи визата си, система за наблюдение на южните и източните външни граници на ЕС (известна като EUROSUR)³¹ и оценка и бъдещо развитие на FRONTEX³². Директивата относно връщането³³ осигури ефективни и хуманни норми в областта на връщането на незаконни имигранти.

Новите технологии се използват за развитието на модерна, интегрирана система за управление на границите. През 2006 г. бяха въведени биометрични паспорти. Разработват се Шенгенска информационна система от второ поколение и Визовата информационна система, като вече бе създадена тяхната законодателна рамка. Тези системи ще позволят ползване в по-голяма степен на новите технологии, особено на биометричните характеристики, и така ще допринесат за сигурността на шенгенското

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.

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.

пространство, като в същото време гарантират пълно спазване на изискванията за защита на данните.

III.1.6 Визова политика

Законодателната рамка за прилагането и действието на Визовата информационна система (ВИС) бе приета през 2008 г.³⁴, с което се улесниха проверките по външните гранично-пропускателни пунктове и обмена на визови данни между държавите-членки. Комисията предложи създаването на правно основание, за да могат държавите-членки да събират задължителни биометричните идентификатори от кандидатите за виза, както и на законодателна рамка за организацията на консулските представителства на държавите-членки³⁵. Общите консулски инструкции бяха преработени и бе предложен Визов кодекс³⁶, с който се цели увеличаване на прозрачността, хармонизиране на процедурите и правна сигурност. Бяха договорени споразумения за визови облекчения с Русия, Украйна, Република Молдова, Албания, Босна и Херцеговина, Бивша югославска република Македония, Сърбия и Черна гора. Тези споразумения, които влязоха в сила през 2007 г. и 2008 г., опростиха процедурите за гражданите на тези държави, които желаят да пътуват до ЕС за краткосрочен престой. Пълна визова реципрочност³⁷ бе постигната с Коста Рика, Израел, Малайзия, Мексико, Нова Зеландия, Никарагуа, Панама, Парагвай, Сингапур, Уругвай и Венецуела и бе постигнат напредък с Австралия, Бруней Даруссалам, Канада и Съединените щати. Предложението за създаване на общи центрове за подаване на заявления за визи³⁸ предстои да бъде прието, като вече съществуват два пилотни центъра.

III.1.7 Външното измерение на убежището и миграцията

Световните проблеми изискват световни решения. „Глобалният подход“ към миграцията, който се основава на истинско партньорство с третите държави, илюстрира желанието за възприемане на възможно най-широката гледна точка относно причините за и последиците от миграционните потоци от трети държави към ЕС. Понастоящем въпросите на миграцията са по-добре интегрирани в програмата за развитие на Комисията и в останалите външни политики на ЕС. Това отразява настъпилата голяма промяна от подход, който бе основно ориентиран към сигурността, към подход, който се ръководи от едно по-добро разбиране на всички аспекти на миграцията. Бяха

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.

отворени канали за нови партньорства и конструктивен диалог със съседни на ЕС региони и с Африка, Азия и Латинска Америка. Тези дискусии бяха придружени от действия на място, които имат за цел да превърнат миграцията и мобилността в положителни сили за развитие, да се осъществява по-добро управление на законната миграция и да се предотвратява и ограничава незаконната миграция. Инструментите за сътрудничество на Общността дадоха конкретно изражение на глобалния подход, като финансираха много проекти в тези области и в областта на защитата на бежанците. За тази цел бе създадена Тематична програма за миграцията и убежището с бюджет от 384 млн. EUR за 2007—2013 г. Междувременно бяха разработени нови инструменти и понятия, като например партньорства в областта на мобилността между ЕС и трети държави.

III.2. Засилване на сигурността

III.2.1 Тероризъм

Бомбените атентати в Мадрид и Лондон през 2004—2005 г. бяха най-шокиращите атентати в ЕС през последните години. Имаше обаче и притеснителен брой други опити за атентат, много от които останаха незабелязани. През 2007 г. почти 600 неуспешни, предотвратени или успешно осъществени терористични нападения бяха отчетени в единадесет държави-членки на ЕС³⁹.

По отношение на превенцията ЕС финансира няколко проекта в това число наръчник за борба с радикализацията в затворите. Директивата за предотвратяване на използването на финансовата система за финансирането на тероризъм разшири задължението за съобщаване за съмнителни трансакции по отношение на нефинансовите икономически оператори в това число казина и адвокати⁴⁰. В резултат от прилагането на приетия през 2005 г. регламент пътниците, влизачи или напускащи ЕС със сума в брой от 10 000 EUR или повече, са длъжни да направят писмена декларация⁴¹. ЕС прие законодателство, което инкриминира обучението и вербуването на терористи, както и публичното подбуждане към извършаването на терористични деяния, включително по интернет⁴². Бяха предоставени средства за въвеждането на равнище ЕС на система за ранно предупреждение, която уведомява властите за съществуващи заплахи поради липсващи или откраднати взривни вещества.

Бяха разработени инструменти за защита на жизненоважната инфраструктура в ЕС — пътища, железопътни линии, електрически мрежи и електроцентрали⁴³. Чрез своята зелена книга⁴⁴ Комисията проведе консултации относно подготовеността за биологични

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

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

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

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

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

атаки и скоро ще представи пакет от предложения, имащи за цел намаляването на риска от химически, биологични, радиологични и ядрени заплахи, които потенциално могат да навредят на хиляди хора, да унищожат селското стопанство и да засегнат сериозно веригата на хранителни доставки.

III.2.2 *Полицейско сътрудничество*

Работата на ЕС през последните 5 години се основаваше на т.нар. „принцип на наличност“, при който правоприлагащ орган от една държава-членка по време на изпълнение на служебните си задължения може да получи информация, когато такава е налична, от друга държава-членка.

Обменът на информация и на разузнавателни сведения бе опростен⁴⁵. Включването на Договора от Прюм в законодателството на ЕС⁴⁶ осигури непряк достъп до базите данни на държавите-членки за пръстови отпечатаци и ДНК информация и пряк, контролиран достъп до данните за регистрация на превозни средства. Това може значително да подобри полицейското сътрудничество в рамките на ЕС, като предоставя на съответните органи информация за това какви данни са налични. За целите на сигурността бяха определени условията за достъп до ВИС⁴⁷, а във връзка с фиксираните телефонни мрежи и мобилната телефония условията за запазване на данни за трафика на електронни съобщения и данни за местонахождението⁴⁸ бяха транспонирани от повечето държави-членки.

Решението на Съвета за създаване на Европейска полицейска служба (Европол) и за заменяне на предишната конвенция ще осигури на службата по-голяма оперативна гъвкавост, за да може да реагира по-бързо на новите тенденции в престъпния свят⁴⁹. Успоредно с информационната си система, създадена за събирането на данни за едрата трансгранична престъпност и за техния обмен, аналитичните работни досиета на Европол са инструменти, с помощта на които правоприлагащите органи на държавите-членки получават необходимите разузнавателни сведения за специфични явления в престъпния свят, и по-специално за трафика на хора, тероризма, измамите с кредитни карти и трафика на синтетични наркотици.

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 Организирана престъпност

Заплахите за ЕС произлизат от намесата на организирани престъпни групи в трафика на наркотици, на откраднати автомобили, обирите и престъпността в сферата на високите технологии, като кражбата на самоличност. Всички тези престъпления наред с финансовите престъпления (измами, фалшифициране, пране на пари) създават огромни печалби и вредят на икономиката на ЕС. За справянето с тези заплахи бе насърчено създаването на национални служби за събиране на активи⁵⁰ с цел по-бързо проследяване на финансовите средства в рамките на ЕС и бе благоприятен подход, който се основава на разузнавателна информация. По отношение прането на пари бе създадена мрежата FIU.NET. Тази децентрализирана компютърна мрежа свързва звената за финансово разузнаване на ЕС, за да могат да обменят по ефикасен начин финансово-разузнавателни данни. Благодарение на нов инструмент за борба с организираната престъпност⁵¹ може да се осъществява по-тясно сътрудничество между държавите-членки. През май 2007 г. Комисията предложи редица мерки за по-добра координация в борбата с киберпрестъпността⁵² както между правоприлагащите органи, така и между правоприлагащите органи и частния сектор. Киберпрестъпността понякога е синоним на експлоатацията на деца. Създаването на Финансовата коалиция срещу детската порнография дава възможност на Комисията, издателите на кредитни карти, правоприлагащите органи и компаниите за интернет услуги да работят заедно за премахването на детската порнография с търговска насоченост, като предприемат действия по отношение на системите за плащане, използвани за финансирането на тези незаконни операции. През пролетта на 2009 г. Комисията предложи рамково решение за засилване на действията с цел превенция и борба с експлоатацията на деца, както и рамково решение относно трафика на хора като последващо действие на плана за действие от 2005 г.⁵³

III.2.4 Европейска стратегия относно наркотиците

Стратегията на ЕС относно наркотиците (2005—2012 г.)⁵⁴ и нейните планове за действие⁵⁵ създадоха балансиран и интегриран подход, който включва превенция на злоупотребата с наркотици, помощ и рехабилитация за зависимите от наркотици лица, борба с трафика на незаконни наркотични вещества, контрол на прекурсорите, прането на пари и засилване на международното сътрудничество. Данните, събирани от Европейския център за мониторинг на наркотиците и наркоманиите, показват, че употребата на хероин, канабис и синтетични наркотици остава на постоянно равнище,

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.

употребата на кокаин обаче се увеличава в няколко държави-членки. ЕС се стреми да са справи със сложното обществено явление на широко разпространена употреба и злоупотребата с наркотични вещества сред населението и все повече се съсредоточава върху мерки за справяне с вредните последици, причинени от наркотиците на отделните лица и на обществото като цяло.

III.3. Укрепване на правосъдието

В рамките на Програмата от Хага развитието на „европейското пространство на правосъдие“ започна да дава резултати за държавите-членки и гражданите на ЕС. Евроюст и европейските съдебни мрежи предлагат необходимата инфраструктура за съдебно сътрудничество и координиране на разследванията и наказателните преследвания отвъд вътрешните граници. По гражданскоправни въпроси пряко приложимите регламенти позволяват на гражданите и на предприятията, които са страни по трансгранични правни спорове, да са наясно с това кои са компетентните съдилища и кои са приложимите норми към признаването на съдебни решения, постановени в друга държава-членка.

III.3.1 Съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси

Европейската заповед за арест значително съкрати необходимото време и усилия за предаването на задържаните лица. Обработените досиета при старата процедура по екстрадиция често отнемаха повече от година, докато сега са необходими между 11 дена и 6 седмици. През 2007 г. са отчетени 2 667 действителни предавания в резултат от изпълнени заповеди, а през 2005 г. заповедта бе използвана за осигуряване на бързото връщане от Италия в Обединеното кралство на един от лондонските бомбени атентатори. Държавите-членки разчитат все повече на Евроюст при разследването и наказателното преследване на едрата престъпност. През 2007 г. бяха регистрирани над 1 000 дела в сравнение с 2002 г., когато имаше регистрирани 192.

III.3.2 Улесняване на гражданските производства отвъд границите

В сферата на гражданското и търговското правосъдие бе постигнат значителен напредък. Гражданите на ЕС сега разполагат с по-прост и по-бърз начин за уреждане на искове с малък материален интерес и събиране на малки дългове⁵⁶. ЕС се сдобил с хармонизирани правила в областта на приложимото право към гражданската отговорност и договорите⁵⁷. Чрез преработването на нормите относно връчването на документи бе подобро съдебното сътрудничество⁵⁸. Във външните аспекти на съдебното сътрудничество⁵⁹ важно постижение бе присъединяването на Европейската

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

общност към Хагската конференция по международно частно право⁶⁰ и подготвителната работа, предприета от Комисията, за това как да се подобри изпълнението на съдебни решения в ЕС⁶¹. Бяха разгледани някои аспекти от медиацията по граждански и търговски дела с цел насърчаването на алтернативни начини за решаване на спорове⁶².

Нов регламент в областта на брачните отношения и родителската отговорност гарантира това, че след раздяла децата могат да поддържат редовни контакти с двамата си родители и определя ясни правила за предотвратяване на територията на ЕС на отвлечането на деца от техните родители. След като бъде ратифициран, друг регламент ще ускори събирането на задълженията за издръжка в ЕС⁶³. В Съвета и Парламента се обсъжда законодателно предложение относно приложимото при развод право (известен като „Рим III“).

III.3.3 Взаимно признаване

Взаимното признаване е крайгълният камък на съдебното сътрудничество. ЕС постигна значителен напредък в тази област както на законодателно, така и на оперативно равнище. Благодарение на прилагането на европейската стратегия и план за действие в областта на електронното правосъдие⁶⁴ гражданите на ЕС ще имат достъп до информация за услугите, предоставяни в европейското пространство на правосъдие, и комуникацията и сътрудничеството между съдебните органи ще бъдат улеснени. Форумът за правосъдие, който е платформа за редовен диалог относно политиките и практиката, следва да спомогне за укрепване на взаимното доверие — съществен елемент на взаимното признаване.

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.

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

Ефективното сътрудничество започва с подходящо обучение на хората, които работят на предни линии. Комисията отдава предимство на финансирането на програми за образование, обучение и обмен в съдебната сфера, в които само през 2007 г. участваха 400 съдии и прокурори.

III.4. Външни отношения

Вътрешните и външните политики в областта на правосъдието, свободата и сигурността са тясно свързани. В рамките на Програмата от Хага Комисията и генералният секретар/върховният представител бяха упълномощени да представят на Съвета стратегия, която да обхваща всички външни аспекти на политиката на ЕС в областта на свободата, сигурността и правосъдието. Тази стратегия⁶⁵, одобрена през 2005 г. от Съвета, определя тематични приоритетни области, по-специално права на човека, справяне със слабото управление и липсата на държавност, съдебно сътрудничество, борба с тероризма, организираната престъпност, корупцията и наркотиците и управление на миграционните потоци, както и редица основополагащи принципи и механизми за изпълнение. По тази стратегия бяха изготвени два доклада за напредъка⁶⁶. През 2003 г. тези приоритетни области бяха включени в Европейската стратегия за сигурност, която определи основните заплахи, пред които е изправена Европа. През декември 2008 г. бе публикуван доклад за изпълнението⁶⁷.

III.5. Финансови инструменти

Бяха създадени различни финансови инструменти за подпомагане на действията на равнище ЕС и държави-членки. Програмата „Солидарност и управление на миграционни потоци“⁶⁸ подпомага имиграционната политика: почти 4 млрд. EUR бяха предоставени по въпросите на миграцията за периода 2007—2013 г. Програмата „Сигурност и защита на свободите“⁶⁹ (745 млн. EUR за периода 2007—2013 г.) подпомага ЕС да продължава действията си в борбата с тероризма и престъпността. Програмата „Основни права и правосъдие“⁷⁰ (542 млн. EUR общо) допринася за финансирането на плана за действие в областта на електронното правосъдие и на програмата Дафне (относно борбата с насилието срещу децата, младежите и жените).

По седмата Рамкова програма на Общността за научни изследвания и технологично развитие има налични 1,5 млрд. EUR за изграждане на капацитет за защита на гражданите, границите и инфраструктурата срещу тероризъм и други заплахи. Има

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).

налични средства и за социално-икономически изследвания на престъпността и защитата на основните права. Бе създаден Европейски форум за изследвания и иновации в областта на сигурността (известен като ESRIF), който да събере партньори от публичния и частния сектор, за да могат да разработят обща програма за изследвания и иновации в областта на гражданската сигурност в средносрочен и дългосрочен план⁷¹.

В областта на външната помощ има няколко финансови инструмента, които подпомагат външното измерение на правосъдието, свободата и сигурността: Инструментът за предприсъединителна помощ, Инструментът на европейската политика за съседство и партньорство, Инструментът за стабилност, Европейският фонд за развитие и Инструментът за сътрудничество за развитие, който включва Тематичната програма за миграцията и убежището.

IV. НЕРАВНОМЕРЕН НАПРЕДЪК В НЯКОИ ОБЛАСТИ

Бе отбелязан значителен напредък към осъществяването на много от амбициозните проекти, посочени в Програмата от Хага, и повечето от специфичните мерки, които тя предвиждаше, бяха приети. За голяма част от тях пълните резултати ще станат известни в по-дългосрочен план. При все това обаче напредъкът в някои области остава неравномерен или ограничен.

Такъв неравномерен напредък може до голяма степен да бъде обяснен с уникалните по естеството си предизвикателства, с които се сблъскваме в сферата на правосъдието, свободата и сигурността: сравнително нови достижения на правото, недостатъчна роля на Европейския парламент в някои области, ограничена компетентност на Съда на Европейските общности и ограничени правомощия на Комисията да започне процедура за нарушение, както и изискването за единодушие за вземането на решение в някои области. Затова амбицията за приемането на мерки бе занижена в някои области като например законната миграция.

Неосъществяването на няколко елемента от Програмата от Хага може без съмнение да бъде отдадено на нератифицирането на Конституционния договор. Присъединяването на Европейския съюз към Европейската конвенция за правата на човека не бе възможно без правното основание, което Конституционният договор щеше да предостави и което Договорът от Лисабон ще осигури, ако влезе в сила.

Напредъкът бе сравнително бавен при взаимното признаване по наказателни дела и полицейското сътрудничество. Процесът на вземане на решение, при който се прилага т.нар. метод на „третия стълб“ (дял VI от ДЕС), изисква единодушие. Това често води до продължителни безплодни дискусии или до това амбициозни предложения да бъдат сведени до постигането на съгласие около текстове, които отговарят на най-малкия общ знаменател. Рамковото решение относно процесуалните права е един от примерите за предложение, предвидено в Програмата от Хага, което не бе прието въпреки важното му значение за практикуващите юристи в цяла Европа.

Освен това по отношение на законодателните инструменти от третия стълб (обща позиция, рамкови решения, решения и конвенции) липсата на възможност за

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.

прибягване до процедурите за нарушение с цел осигуряване на правилно транспониране и понякога значителните забавяния при транспонирането на инструментите на ЕС на национално равнище доведоха до известна степен до „виртуална“ законодателна рамка, която има твърде малка или никаква полза за гражданите на ЕС.

V. НАТРУПАН ОПИТ, ТЕМИ ЗА БЪДЕЩИ ДЕЙСТВИЯ

ЕС трябва да се учи от опита на миналите си действия, като използва пълноценно успешните си стратегии и поправя това, което е можело да бъде свършено по-добре. Следните теми следва да ръководят нашата бъдеща работа в областта на правосъдието, свободата и сигурността.

V.1. Координиране на планирането и действията

Големите въпроси, пред които е изправена Европа, независимо дали става дума за кратковременни кризи или за дългосрочни тенденции, изискват Координиране на планирането и действията. За всеки един аспект от Програмата от Хага са важни и правосъдието, и свободата, и сигурността. Последователността в различните области на политиката е от съществено значение не само за традиционната дейност в сферата на правосъдието и вътрешните работи, но също така за целия спектър от политики на Общността.

В областта на миграцията и убежището политиките, които имат за цел да предотвратят и да се справят с незаконната имиграция и злоупотребите със системата за предоставяне на убежище, не трябва да пречат на достъпа до защитата, на която търсещи убежище имат право. Контролът на това, че политиките на ЕС спазват основните права, трябва да продължи и да обхване всички етапи от вземането на решение и прилагането от държавите-членки на достиженията на правото на ЕС. Управлението на границите е жизненоважно за сигурността на ЕС, както и полицейското сътрудничество е важно за борбата с незаконната имиграция. В тези области трябва да бъде определено кои са напречните приоритети за ЕС.

Защитата на личните данни в рамките на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси бе осигурена в резултат на използването на индивидуален подход за всеки случай. Изискванията за защита на данните са посочени в редица законодателни текстове, които обхващат и трите стълба, но тяхното приложно поле и естеството им зависят от целите на отделните законодателни текстове. Наскоро приетото рамково решение⁷² не разрешава изцяло проблема с липсата на хармонизация. Има нужда да бъде обърнато специално внимание на постигането на последователност в тази област през идващите години.

Други напречни подходи биха могли да подобрят ефективността на нашите политики, като например в областта на правата на детето и борбата с ксенофобията и расизма, чиято заплаха за съжаление често нараства във време на икономическа криза.

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.

Глобалният подход към миграцията се състои от редица инструменти, които биха могли да бъдат интегрирани в една цялостна и балансирана рамка за диалог и сътрудничество. Необходимо е новите предизвикателства да бъдат решавани по систематичен начин. Политическите, икономическите, екологичните и демографските промени в дългосрочен план засягат отношенията на ЕС с третите държави, което има значително отражение върху миграцията и мобилността. Миграционната политика трябва да бъде интегрирана в по-голяма степен в стратегията на ЕС за външните отношения, като евентуално бъде създадена Служба за външна дейност, която да я подпомага.

Трябва в пълна степен да използваме възможностите, които ни предоставят новите технологии. Информационното общество също така породило нуждата от високо ниво на мрежова и информационна сигурност за цяла Европа. Борбата с киберпрестъпността и кибертероризма изисква заинтересуваните лица да бъдат приобщени към усилията за подобряване на нивото на подготвеност, сигурност и устойчивост на ИКТ инфраструктурите и услугите. Тези предизвикателства в дългосрочен план налагат внимателно обмисляне на европейско равнище⁷³.

Планът за изследвания и иновации в областта на сигурността трябва да бъде развит в партньорско сътрудничество с частния и публичния сектор и с пълноценното участие на организациите на крайните потребители.

V.2. По-голямо внимание към прилагането и изпълнението

Притеснително е, че успехът при приемането на мерките от Програмата от Хага и Плана за действие контрастира с неравномерния успех при прилагането им на национално равнище. Тъй като основната законова рамка вече съществува, бъдещите действия трябва да бъдат съсредоточени върху консолидирането и прилагането ѝ. Комисията може да помогне за това като консолидира съществуващите достижения на правото, като с това улеснява координацията и обмена на добри практики между държавите-членки, например чрез семинари за прилагането, и като предоставя финансова подкрепа и насърчава обученията. Трябва да бъде предвидено по-голямо използване на процедурите за нарушение. Комисията допринесе за правото на гражданите на ЕС да се движат и да пребивават свободно на територията на ЕС, но е необходимо допълнително усилие, за да се гарантира, че те са наясно със своите права и могат да бъдат спокойни, че правата им ще бъдат спазени. Съществуващите агенции и мрежи трябва да реализират пълните си възможности, да си сътрудничат повече и да използват пълноценно възможните взаимодействия.

V.3. Подобряване на използването на оценката

Гражданите очакват видими резултати от политиките на ЕС. В рамките на Програмата от Хага бяха приети много инструменти и бяха създадени много агенции. В много случаи е твърде рано за оценка на тяхната ефективност по отношение на постигнати конкретни резултати. Оценката на предприетите мерки по отношение на борбата с организираната престъпност, на полицейското и митническото сътрудничество и на

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

наказателното правосъдие остава трудна за осъществяване, тъй като често няма формално задължение за държавите-членки да се отчитат за изпълнението им.

Има нужда от по-стабилни и по-систематични системи за наблюдение и оценка за всяка област на политиката, за да се получат сравними данни относно въздействието на дейността на ЕС. В такъв случай резултатите от оценката ще спомогнат за усъвършенстване на процеса на разработване на политики и ще позволят да бъде обяснена на гражданите на ЕС добавената стойност от действията на ЕС.

По-доброто извършване на оценката зависи от наличността на актуализирани, обективни, достоверни и сравними данни. Така например в областта на миграцията вече съществуват общи правила за статистиката на Общността⁷⁴, както и Европейска мрежа за миграцията. Също така Комисията съвместно с държавите-членки разработи параметри за събирането, анализирането и сравняването на данни и тенденции в трафика на хора и прането на пари. В много области обаче, като например относно правосъдието, няма налични данни. Дори когато системите за събиране на данни функционират или са в процес на създаване, включително относно престъпността и особено относно наркотиците, трябва да се помисли за въвеждането на по-строги разпоредби. Финансирането на Рамковата програма за научни изследвания и технологично развитие и на други подобни програми трябва да подпомага обогатяването на знанията в тази област на политиката.

Вярата в качеството на следващата многогодишна програма ще зависи от това до каква степен ЕС е в състояние да докладва по смислен начин относно своята ефективност.

V.4. Допълване на нашите вътрешни политики чрез действия във външнополитически план

Държавите-членки, Съветът и Комисията трябва да работят заедно, за да укрепят партньорското сътрудничество с третите държави. Приемствеността и последователността между вътрешната и външната политика на ЕС в областта на правосъдието, свободата и сигурността са от съществено значение за постигането на резултати и справянето с предизвикателствата на глобализацията. ЕС трябва да изпреварва предизвикателствата, а не да чака те да достигнат до нашите граници, и трябва да насърчава норми, като тези в областта на защитата на данните, които могат да служат в международен план като примери за подражание. Външните измерения на политиката в областта на правосъдието, свободата и сигурността трябва да бъдат изцяло интегрирани и съобразени с други външни дейности и политики като например сътрудничеството за развитие.

Все повече третите държави желаят да си сътрудничат с ЕС въз основа на специфични споразумения. Може в това отношение да е полезно да се определят приоритети. Трябва да се помисли за определянето на критерии относно това как да се отговори на такива искания и това дали те да бъдат включени в обща рамка на едно цялостно споразумение. Инициативите за сътрудничество трябва да отговарят на особените обстоятелства в държавите, които се подготвят да се присъденият към ЕС. Приоритетите във външните отношения на Съюза също така трябва по-добре да

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.

насочват определянето на приоритетите в дейността на агенции като Европол, Евроюст и Frontex. В допълнение на годишните доклади на агенциите техните оперативни знания, и по-специално в случаите на сключени споразумения или работни споразумения с трети държави, могат да имат ценен принос при вземането на решения на равнище ЕС.

VI. ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА В ДЪЛГОСРОЧЕН ПЛАН, КОИТО ИЗИСКВАТ ДЕЙСТВИЯ В ДЪЛГОСРОЧЕН ПЛАН

През есента на 2008 г. Комисията проведе публично допитване за това какви следва да бъдат бъдещите приоритети на Европа в областта на правосъдието, свободата и сигурността⁷⁵. Бяха получени много отговори от гражданите, гражданското общество и държавите-членки. Това допитване бе направено вследствие на ценните и задълбочени съображения на групите „Бъдеще“, съставени от министри от редица държави-членки⁷⁶.

Заклученията са ясни.

Гражданите на ЕС желаят да живеят на място, където техните права се спазват и тяхната сигурност се защитава. Те желаят да пътуват свободно и да могат да избират дали да останат временно или за постоянно в друга европейска държава, за да учат, работят или да създадат семейство. Мнозинството от гражданите на ЕС биха желали да видят ЕС да играе още по-голяма роля в области като борба с организираната престъпност и трафика, борба с тероризма, обмен на полицейска и съдебна информация между държавите-членки, борба със злоупотребата с наркотични вещества, насърчаване и защита на основните права, контрол на външните граници и политика в областта на убежището и миграцията.

В сравнение с цифрите за 2008 г. се предвижда населението на ЕС в трудоспособна възраст да намалее с 15 % или почти 50 милиона души до 2060 г. През 2007 г. 18,8 милиона граждани на трети държави са живеели в ЕС-27, което отговаря на 3,8 % от цялото население⁷⁷. Тази тенденция ще продължи поради предвидимото нарастване на миграционния натиск в обозримо бъдеще. Затова не може да има връщане назад към „изолирани“ действия за справяне с имиграцията.

ЕС с право може да се гордее с постиженията си към днешна дата. Въпреки сравнително краткия период от време, през който тя бе разработена, силата на Програмата от Хага се корени в нейната дългосрочна перспектива. Предизвикателството за идващите години се състои в това да се запази ритъма и да се гради върху постигнатите успехи, като се учим от придобития опит. В интереса на гражданите Европа трябва да открие общ отговор на тези предизвикателства в дългосрочен план.

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_public_en.htm.

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.