

## **Větší důraz na bezpečnostní aspekty v Evropské unii. Haagský program vytyčuje další cíle EU v budování „prostoru svobody, bezpečnosti a práva“**

Pavel Čížinský

Haagský program je víceletým plánem činnosti Evropské unie v oblasti justice a vnitřních věcí, který byl přijat na summitu Evropské rady v Bruselu ve dnech 4.- 5. listopadu 2004. Tento program vytyčuje cíle v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva (sem patří i migrace a s ní související otázky) pro období příštích 5 let. Ačkoli Haagský program není právně závazným dokumentem, nýbrž politickým programem, musíme se velmi pozorně podívat na to, v čem se obsahově nebo i jen formulačně liší od programu z Tampere před 5 lety<sup>1</sup>.

V textu Závěrů summitu převažují odkazy na terorismus a bezpečnost (vedle 11. září jsou zmíněny již i útoky v Madridu z 11. března 2004) a také na boj s kriminalitou, která má mezinárodní povahu (obchod s lidmi, drogy). Tyto bezpečnostní ohledy jsou spíše nedostatečně vybalancovávány zmínkami o lidských právech. Haagský program je zde prezentován jako přizpůsobení tamperských závěrů těmto novým (zřejmě nebezpečnějším) podmínkám a Smlouvě o Ústavě pro Evropu podepsané 29. října 2004 v Římě. Samotný text Haagského programu se příliš nezabývá hodnocením dosavadních úspěchů nebo neúspěchů v tamperském procesu, což působí na čtenáře, který automaticky předpokládá pokračování v cílech z Tampere, trochu matoucím dojmem<sup>2</sup>. Je pouze odkazováno na stanovisko Komise č. (2004) 401<sup>3</sup> a doporučení Parlamentu ohledně změny rozhodovací procedury<sup>4</sup>.

Praktickými formami, kterými chce EU dosahovat naplánovaných cílů, mají být

- vybudování společného azylového systému,
- zlepšování přístupu k soudům,

<sup>1</sup> Závěry ze zasedání Evropské rady v Tampere ve dnech 15. a 16. října 1999. Viz [http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99\\_en.htm](http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99_en.htm)

<sup>2</sup> Shrnutí dosavadních 5 let se omezuje na větu, že „i když ne všechny původní cíle byly dosaženy, bylo dosaženo rozsáhlého a koordinovaného pokroku“.

<sup>3</sup> Sdělení Komise Radě a evropskému Parlamentu - Prostor svobody, bezpečnosti a práva: zhodnocení programu z Tampere a budoucí směr vývoje {SEC(2004)680 a SEC(2004)693}, KOM/2004/0401.

<sup>4</sup> Doporučení Evropského Parlamentu ze dne 15.10.2004. Jinak Komise uspořádala i veřejnou konzultaci o budoucnosti politiky vnitra a justice, tenkrát ještě s pracovním názvem Tampere II. Výsledky lze vidět na:

[http://www.europa.eu.int/comm/justice\\_home/news/consulting\\_public/tampere\\_ii/news\\_contributions\\_tampereii\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/news/consulting_public/tampere_ii/news_contributions_tampereii_en.htm)

- praktická policejní a soudní spolupráce,
- přibližování práva a
- vývoj společných politik (včetně společné přistěhovalecké politiky).

### **Hlavními praktickými výsledky Haagského programu jsou:**

- I. nová hlasovací procedura ohledně otázek zařazených Hlavou IV. do prvního pilíře. Už v Amsterdamské smlouvě bylo zmíněno<sup>5</sup>, že Evropská rada vyzve Radu ministrů, aby nejpozději do 1. dubna 2005 zavedla hlasování kvalifikovanou většinou za spolurozhodování Parlamentu dle čl. 251 Smlouvy o ES ohledně většiny témat patřících do prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Tento postup znamená dalekosáhlou rovnoprávnost Evropského parlamentu a Rady, kteří se musí na návrhu ze strany Komise dohodnout, jinak nemůže být nic přijato. Rada může samozřejmě jakýkoli akt zablokovat, ale jednotlivé státy již tuto pravomoc mít nebudou. Toto rozhodování je dnes v EU nejčastější a jeho zavedení povede – jak si troufám předpokládat - k zesílení pozice Unie (která v současnosti vystupuje vůči migraci méně restriktivně) na úkor členských států, které mají někdy tendenci migraci více brzdit.

Na žádost některých států, např. Německa, bude hlasování dle čl. 251 zavedeno ve všech otázkách hlavy IV kromě legální migrace. Opatření týkající se legálního přistěhovalectví a právního postavení cizinců budou tedy i nadále odmítnutelné i jen jedním státem.

Čl. 67 odst. 2 Smlouvy o ES dále předpokládal, že Rada rozhodne i o tom, že se oblasti spadající pod tuto hlavu dostanou pod plnou jurisdikci Evropského soudního dvora, který je u oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva dosud vyloučen z některých svých pravomocí, kterou má v ostatních sférách působnosti Evropské unie. Jedná se především o tzv. předběžné otázky dle čl. 234 Smlouvy o ES. Při použití tohoto institutu se může soudce členského státu řešící určitý soudní případ, při němž je zapotřebí posoudit určitou otázku evropského práva, dotázat na tuto věc Evropského soudního dvora. Toto právo je dosud citelně omezeno.<sup>6</sup> Evropská rada o tom zatím

---

<sup>5</sup> Čl. 67 odst. 2 Smlouvy o ES, do které toto ustanovení zařadila Amsterdamská smlouva.

<sup>6</sup> Ostatní pravomoci Evropského soudního dvora jako např. žaloby pro porušení Smlouvy o ES členským státem, kterou může podat buď Komise nebo jiný členský stát (čl. 226 a 227 Smlouvy o ES), přezkoumávání zákonnosti přijatých normativních právních aktů nebo i individuálních rozhodnutí,

nerozhodla a údajně ani v brzké budoucnosti rozhodnout nehodlá, což vyvolává kritiku některých komentátorů, že tím může být porušována Smlouva o ES. Bylo by totiž dle textu čl. 67 Smlouvy o ES logické, aby rozšíření pravomoci Evropského soudního dvora bylo spojeno se změnou rozhodovací procedury.<sup>7</sup>

II. Evropské centrum monitoringu rasismu a xenofobie (EUMC) získá širší pravomoce a transformuje se na Agenturu lidských práv. Dosud měla tato komunitární agentura<sup>8</sup> za úkol jen na sběr informací a statistických dat o rasismu a xenofobii, analýzu příčin těchto fenoménů a vypracování doporučení a koordinaci svých smluvních partnerů v jednotlivých členských státech.<sup>9</sup> Nyní by se jeho působnost měla rozšířit na celou sféru lidských práv. Evropské komisi ovšem nebyl zadán žádný termín, ke kterému by novelizací nařízení č. 1035/1997 měla navrhnout.

Jinak by činnost EU na poli prostoru svobody, bezpečnosti a práva měla pokračovat víceméně dosavadním způsobem. Komise by měla vydávat jako doposud půlroční evaluační zprávy o dosaženém pokroku a o výhledech do budoucna. Podstatné ovšem je, že v Haagském programu zaznívá již jasně očekávání přijetí Evropské ústavy (do 1.11.2006).<sup>10</sup> Evropská ústava ruší třípilířovou strukturu Evropské unie a zavádí pro prostor svobody, bezpečnosti a práva plně tzv. komunitární metody<sup>11</sup>; jedná se o tzv. sdílenou pravomoc, což znamená, že členské státy smějí upravovat v těchto oblastech jen ty otázky, které unie neupravila nebo přestala upravovat – jinak má unijní úprava přednost. Na rozdíl od současného stavu ovšem právní akty Unie v této oblasti budou podléhat běžné schvalovací proceduře, tedy hlasování kvalifikovanou většinou a

---

kteřá porušují Smlouvu o ES (čl. 230), žaloba pro nečinnost orgánu Unie (čl. 232) či žaloba na neaplikovatelnost nařízení (čl. 241) se na prostor svobody, bezpečnosti a práva již vztahují.

<sup>7</sup> Dle některých názorů by mohla Komise, Evropský parlament nebo kterýkoli členský stát podat proti Radě žalobu pro nečinnost dle čl. 232 Smlouvy o ES.

<sup>8</sup> EU dosud založila 16 těchto tzv. „komunitárních agentur“ (některé z nich nemají slovo agentura ve svém názvu), tedy právnických osob, které byly založeny ne zakládajícími smlouvami (na rozdíl od orgánů Evropského společenství), ale sekundárními akty a které mají určitý velmi specifický úkol v oblasti technické, vědecké nebo manažerské.

<sup>9</sup> V ČR se tímto partnerem stal Člověk v tísni. Více o EUMC je na [www.eumc.eu.int](http://www.eumc.eu.int)

<sup>10</sup> Smlouva o Ústavě pro Evropu se zabývá Prostorem svobody, bezpečnosti a práva v kapitole IV. třetí hlavy třetí části, konkrétně jde o čl. III-257 až III-277, migrační témata jsou v čl. III-265 až III-268.

<sup>11</sup> Jedinou výjimkou jsou opatření týkající se soudní spolupráce v oblasti rodinného práva s mezinárodním prvkem (tedy vzájemné uznávání rozhodnutí, řešení kolizních norem, harmonizace procesních předpisů aj.), kde se bude i nadále vyžadovat jednomyslnost všech států v Radě. Určité blokační mechanismy obsahuje Ústava i u jistých otázek soudní spolupráce v trestních věcech anebo u spolupráce policejní.

spolurozhodování Evropským parlamentem. Po přijetí Evropské ústavy by tedy pravomoci Unie ve společné přistěhovalecké politice ještě vzrostly a jednotlivé státy by již neměly možnost blokovat přijetí jakéhokoli právního aktu.

---

## Haagský program z hlediska migrace

Zatímco o budování společného azylového systému a o jednotné úpravě i subsidiárních (neboli „podpůrných“) forem ochrany (v ČR jde o institut strpění) se v Haagském programu píše mnoho, o „normálním“ přistěhovalectví v režimu cizineckého zákona se dočteme jen velmi málo. Je to zřejmě proto, že velký tamperický projekt o úpravě právního postavení cizinců na úrovni evropského práva<sup>12</sup> nebyl zcela realizován z důvodu strachu států pustit kontrolní otěže migrační politiky ze svých rukou. Nikde se sice nepíše, že původní tamperická idea vzala za své. Prohlášení o tom, že to jsou především národní státy, kdo má právo určit množství přistěhovalců na své území, naznačují, že některé důležité připravované směrnice nebudou přijaty nebo budou přijaty až za delší dobu. Jedná se hlavně o návrh směrnice o podmínkách vstupu a pobytu příslušníků třetích států za účelem zaměstnání a samostatné výdělečné činnosti<sup>13</sup> nebo návrh směrnice o podmínkách vstupu a pobytu příslušníků třetích států za účelem studia, odborného vzdělávání a dobrovolnické služby<sup>14</sup>. Tyto směrnice přitom byly zamýšleny jako důležité stavební prvky evropské úpravy cizineckých režimů.

Následující tabulka ukazuje, jak vypadala původní zamýšlená struktura evropských migračních směrnic a co z ní bylo realizováno ( zvýrazněno tučně):

---

<sup>12</sup> Cílem této úpravy mělo být co nejvíce přiblížit právní postavení cizinců ze třetích zemí právnímu postavení euroobčanů.

<sup>13</sup> COM (2001) 386, návrh pochází už z roku 2001. Déle než 2 roky již ale leží na Radě, která se mu nevěnuje.

<sup>14</sup> Návrh č. COM (2002) 548 pochází ze 7.10.2002 a 30.3.2004 Rada dokonce již dosáhla politické dohody o této směrnici.

Dle některých názorů šly tyto návrhy příliš daleko i z hlediska kompetencí Unie. Např. Výbor pro právní záležitosti a vnitřní trh ve svém vyjádření k návrhu směrnice COM (2001) 386 uvedl, že směrnice by překračovala kompetence Evropských společenství i závěrů z Tampere, které dle názoru výboru vybízely k „přiblížení národních předpisů v této oblasti, nikoli k jejich nahrazení evropskými předpisy“. Společná přistěhovalecká politika nemá spočívat na harmonizaci národních předpisů, ale na „opatřeních zaměřených na řešení praktických problémů při aplikaci národních legislativ uvnitř společné právní oblasti“. Harmonizace by – dle principu subsidiarity - měla smysl jen tehdy, pokud by cizinec s povolením k pobytu mohl pracovat ihned i v jiných státech Unie, což se ale nepředpokládá a navíc by to neodpovídalo snaze států regulovat migraci v souladu s potřebami svého pracovního trhu.

A) prvních 5 let pobytu:

<b>Směrnice o slučování rodin</b>	<u>Obecná úprava:</u>	<u>Zvýhodněná úprava:</u>	<u>Zvýhodněná úprava:</u>	Případně další směrnice
<b>PŘIJATO: č. (2003) 86</b>	směrnice o vstupu a pobytu za účelem zaměstnání a podnikání č.(2001) 386	směrnice o vstupu a pobytu za účelem studia č. (2003) 548	směrnice o vstupu a pobytu za účelem vědecké činnosti č.(2004) 178	zvýhodňující určité skupiny cizinců oproti obecné úpravě <sup>15</sup>

B) po 5 letech pobytu:

**Směrnice o právním postavení dlouhodobě pobývajících rezidentů,**  
**PŘIJATO**  
**č. (2003) 109**

Z této zamýšlené soustavy jsou nyní přijaty jen 2 prvky. Pro český cizinecký zákon znamenaly obě přijaté směrnice velký pokrok a odbourání řady zbytečně tvrdých ustanovení. Špatnou zprávou Haagského programu tedy je, že proud těchto pozitivních inovací z Bruselu, který jediný mohl v posledních letech na poli cizineckého práva docílit zlepšení, prozatím ustává.<sup>16</sup> Haagský program nezmiňuje již ani principy spravedlivého zacházení s cizinci srovnatelné se zacházením s občany nebo stejné zacházení s dlouhodobými rezidenty jako s občany, které vyslovilo Tampere.

Azyl:

Významné je odhodlání Unie budovat dále společný azylový systém a rozpracovávat subsidiární ochranu. Dosavadní struktura tohoto systému vypadá v hrubých rysech následovně:

Dle čl. 63 odst. 1 Smlouvy o ES byly přijaty následující akty Unie, upravující azylový systém dle Ženevské úmluvy z roku 1951:

<sup>15</sup> Směrnice obecná připouštěla zvýhodňující úpravu ještě u duchovních, sportovců, umělců, novinářů a pracovníků nevládních organizací. Tím by vznikl prostor jak pro zvýhodňující úpravu ze strany členských států, tak i pro eventuelně další směrnice.

<sup>16</sup> Směrnice by přitom mohly být přijaty a mohly stanovit cizincům, kteří v EU již legálně pobývají, určitá minimální práva, aniž by se vstup na území musel nutně být nárokový, čehož se členské státy hlavně obávaly. Zhruba polovina nově přichozích migrantů přitom již přichází v režimu slučování rodin a zde je vstup téměř nárokový.

(a) nařízení Rady č. 343/2003, které stanovuje kritéria a mechanismy pro určení státu příslušného posuzování žádosti o azyl podané v některém členském státě EU státním občanem třetí země, zkráceně nařízení Dublin II<sup>17</sup> (dle čl. 63 odst. 1 písm. a).

(b) směrnice Rady č. 2003/9/EC ze dne 27. ledna 2003 stanovící minimální standardy pro přijetí žadatelů o azyl (dle čl. 63 odst. 1 písm. b).

c) směrnice Rady 2004/83/EC ze dne 30.4.2004 o minimálních zárukách pro udělování a odnímání statusu uprchlíka a komplementárních forem ochrany v členských státech EU (tzv. kvalifikační směrnice). Provádí čl. 63 odst. 1 písm. c), odst. 2 písm. a) a v určitém smyslu rovněž čl. 63 odst. 3 písm. a).

Navzdory textu Smlouvy nebyla naplněna povinnost Unie stanovená pro 5leté přechodné období pod písm. d) odst. 1 článku 63 Smlouvy o ES a to konkrétně:

- směrnice o minimálních standardech řízení pro přiznání nebo odnětí statutu uprchlíka<sup>18</sup> nebyla dosud přijata, ačkoli dle Smlouvy byla Rada právně povinna ji přijmout. Důvodem zdržení má údajně být fakt, že se jednotlivé státy stále nemohou shodnout na seznamu tzv. bezpečných zemí původu. Haagský program vyzývá k jejímu urychlenému přijetí, přičemž hlasovat se bude ještě jednomyslně.

Haagský program mluví o tom, že kolem roku 2010 by měla začít fungovat společná azylová procedura, což by pak mělo vést k transformaci dosavadních unijních struktur, které se azylem zabývají, v jakýsi nový Evropský úřad. Zůstává nejasné, zda by šlo o institucionalizaci dnešního Eurasylu, který je dnes jen koordinačním mechanismem mezi členskými státy a pravidelnými zasedáními zástupců členských států nebo o něco zcela nového.

#### Volný pohyb euroobčanů:

Menšího významu jsou zatím zmínky v textu programu, že kolem roku 2008 Komise zváží možnost postavení euroobčanů z jiných členských zemí na roveň občanům vlastního státu, co se týče svobody pohybu. Mohlo by to znamenat, že občan jednoho státu by se mohl přestěhovat do státu jiného, aniž by přitom měl povinnost obstarat si jakékoli povolení nebo ohlášení stejně jako uvnitř své vlastní země. Otázkou je, zda by tato nová úprava zahrnovala i zákaz vyhošťování euroobčanů z jiného

---

<sup>17</sup> Původní Dublinská smlouva, podepsána dne 15. června 1990, byla publikována v Úředním věstníku č. C 254 dne 19. srpna 1997. Nařízení č. 343/2003 tzv. Dublin II je detailně provedeno nařízením Komise č. 1560/2003 z 2. září 2003.

<sup>18</sup> Její návrh ze strany Komise je pod č. COM (2000) 578 a pozměněný návrh nese číslo COM (2002) 326.

členského státu nebo omezování jim přístupu k sociálním dávkám? Každopádně se jedná o přinejmenším střednědobý projekt s nejistým výsledkem, který byl do Haagského programu možná vzat hlavně proto, aby i nadále vyvolával dojem velkých pokroků v budoucnu.<sup>19</sup>

#### Vnější dimenze migrace:

Program se snaží klást větší důraz na budování vztahů se zeměmi původu migrantů a na rozvojovou pomoc<sup>20</sup>. Zmiňuje se návrh Nařízení Evropského Parlamentu a Rady č. (2004) 628, které má v rámci rozvojové spolupráce se sousedskými zeměmi EU pomoci těmto zemím vyvinout mj. i mechanismy zvládající migrační toky a zajišťující uprchlíkům a jiným osobám, které potřebují mezinárodní ochranu, potřebné zacházení<sup>21</sup>. Migrace jako mezinárodní sociální fenomén má být začleněna do dokumentů zvaných „Country Strategy Papers“ nebo „Regional Strategy Papers“, což jsou texty vztahující se buď přímo k určitému státu nebo k určitému regionu a stanovící základní směr zahraničněpolitických aktivit Evropské unie vůči těmto státům či regionům<sup>22</sup>. Evropská Rada rovněž vyzývá k zapojení všech států do mezinárodních systémů ochrany a v tomto rámci přinejmenším k přijetí Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951.

Ohledně readmisní politiky navrhuje Evropská rada, aby Rada EU začala v roce 2005 vypracovávat normu (pravděpodobně to bude opět směrnice) stanovící minimální standardy pro readmisní procedury, tedy pro řízení o dobrovolném nebo nedobrovolném návratu migranta do jeho země původu, případě do země, odkud přišel. Dále se navrhuje vznik společných programů návratu migrantů do určitého státu nebo do určitého regionu, rychlejší uzavírání readmisních smluv mezi EU a třetími zeměmi, ustanovení zvláštního zmocněnce Komise pro společnou readmisní politiku a plné zprovoznění Evropského azylového fondu v roce 2007.

---

<sup>19</sup> K těmto opatřením je Unie zmocněna článkem 18 Smlouvy o ES; Rada sice rozhoduje spolu s Parlamentem, ale musí jednomyslně.

<sup>20</sup> Podmiňování rozvojové pomoci ochotou daného rozvojového státu spolupracovat s EU na kontrole migračních toků bývá kritizováno ze strany organizací zabývajících se migrací a lidskými právy.

<sup>21</sup> European Neighbourhood and Partnership Instrument. Seznam zemí, kterých se tato „sousedská spolupráce“ má týkat je: Alžírsko, Arménie, Ázerbajdžán, Bělorusko, Egypt, Gruzie, Izrael, Jordánsko, Libanon, Libye, Moldavsko, Maroko, Palestinská samospráva, Rusko, Sýrie, Tunisko a Ukrajina.

<sup>22</sup> K nahlédnutí na [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/sp/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/sp/index.htm)

Další migrační témata:

Kontroly na vnitřních hranicích Unie by měly být odstraněny ihned po roce 2007, kdy se zprovozní zmodernizovaný Schengenský informační systém (tzv. SIS II.), který bude schopen pojmout mnohem větší množství zemí než dosud. Za tímto účelem by se mělo dosavadní fungování SIS začít vyhodnocovat od poloviny roku 2006. Pokud jde o vnější hranice EU, od 1. května 2005 má začít fungovat Evropská agentura managementu operační spolupráce na vnějších hranicích. Evropská rada toto vítá a vyslovuje se dále i pro posílení této agentury asistenčními týmy specialistů z členských států<sup>23</sup>, které by časem mohly být přeměněny na Evropskou pohraniční stráž, dále zřízení společného Evropského fondu managementu hranic. Ve třetích zemích naopak působí tzv. *immigration liaison officers*, kteří mají zajišťovat spolupráci s těmito státy v otázkách migrace přímo na místě.

Pokud se jedná o nelegální migraci a zvláště o organizovaný zločin související s migrací, Komisi bylo uloženo

- vypracování akčního plánu v roce 2005
- vyhodnocení vzájemného fungování mezi již třemi evropskými informačními systémy podchycujícími cizince: Schengenský informační systém (SIS), Vízový informační systém (VIS) a EURODAC (databáze otisků prstů žadatelů o azyl)<sup>24</sup>

Souvisejícím opatřením je vnášení biometrických identifikačních údajů do cestovních dokladů, průkazů k pobytu a informačních systémů, což již je obsahem návrhů projednávaných Radou. Evropská rada zde mluví již i o biometrických údajích v identifikačních průkazech (ID cards) euroobčanů.<sup>25</sup> EU zatím ovšem nemá pravomoc toto členským státům uložit, což by se ale změnilo ratifikací Evropské ústavy.

Společná vízová politika by měla postoupit k vytváření společných vízových úřadů, kde by cizinci mohli žádat o schengenská víza. Tento požadavek zazněl již v Tampere, ale dosud se nepřikročilo k žádné realizaci. Dnes jsou tyto plány spojovány s úvahami o zřízení Evropské služby vnějších záležitostí (European External Action Service), což by byl úřednický aparát stojící k dispozici společnému ministru zahraničních věcí Unie, jak jej navrhuje Evropská ústava. Evropská rada dále vyzývá

---

<sup>23</sup> Jejich úkolem by v praxi mělo být především odchyťování uprchlíků plavících se po moři.

<sup>24</sup> EURODAC byl původně zřízen jen pro omezený účel, totiž stanovení, který členský stát je odpovědný za provedení řízení o azylu. Ostatní dva systémy jsou mnohem univerzálnější.

<sup>25</sup> Evropská rada zde doporučuje standardy Mezinárodní organizace civilního letectví (ICAO).

Komisi k zajištění mj. toho, aby občané Unie mohli cestovat na krátkodobé pobyty (bez víz) do všech států, jejichž občané do Evropy víza nepotřebují (např. USA).

### **Závěr**

Haagský program popisuje, jak dále postupovat v rozvoji prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Jedná se o komplexní dlouhodobý plán v obzvláště citlivých bodech evropské integrace pro národní státy jako jsou oblasti vnitřních věcí a justice. Odpůrci evropské integrace nebo skeptici se smiřují s evropeizací některých bodů obzvláště neradi. Pokusy integrovat i samotný výkon státního donucení, respektive jeho určité aspekty je dosud nebyvalý projekt – ostatně tak jako celá evropská integrace. Z odstupu jsou jeho výsledky zatím impozantní, a to jak tím, co vše už se integrovat podařilo, tak i tím, jak citlivě až záłudně dokáže EU obcházet existenci národního státu, který je dosud považován za přirozenou politickou strukturu, aniž by tím vyvolala odpovídající povyk. Na Haagský program je dle mého názoru potřeba dívat se i v této široké perspektivě.

Co se týče postupu evropské integrace v jednotlivých specifitějších oblastech a co se týče směru jejích jednotlivých konkrétních politik, zde je samozřejmě na místě hlubší zhodnocení toho, co bylo na jedné straně politicky možné a toho, k čemu se EU nakonec odhodlala. Pro oblast migrace lze obecně říci, že na rozdíl od Tampere klade nyní Haagský program z hlediska prostoru svobody, bezpečnosti a práva větší důraz na bezpečnost, přičemž opatření řazené pod sekci „svoboda“ jsou z velké části akty represe, prevence a kontroly. Snad nebylo zcela reálné doufat, že na rozdíl od národních států, jejichž představitelé podléhají politickým vášním veřejného mínění, bude EU tohoto ušetřena. I EU se v Haagském programu poněkud odchyluje od přístupu k migraci, který by bylo např. ve světle tzv. Lisabonské strategie možno nazvat racionálním, tedy zaměřeným na vědomé a cílené řízení migrace tak, aby se do EU dostaly potřebné pracovní síly a který vidí přistěhovalectví jako z principu pro Evropu pozitivní, ba nutný jev. Haagský program nyní až příliš akcentuje rizika migrace, přičemž tato rizika do určité míry právě z jeho přílišné kontroly pramení. Budoucnost ukáže, zda se tato „vnitřácké“ zabarvení přistěhovalecké agendy ukáže jako definitivní a jak členské státy budou nadále nakládat se svou výlučnou pravomocí určovat objem vstupů ekonomických migrantů na své území a s pravomocí stanovit legislativu na integraci cizinců již usazených.

**Hlavní komentované a zpracované dokumenty:**

Haagský program a Závěry ze zasedání Evropské rady v Bruselu ve dnech 4.-5. listopadu 2004 (Brussels European Council 4/5 November 2004 - Presidency Conclusions), in: [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/82534.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/82534.pdf)

Závěry ze zasedání Evropské rady v Tampere ve dnech 16. října 1999, in: [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en9.htm](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en9.htm)

Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu - Prostor svobody, bezpečnosti a práva: zhodnocení programu z Tampere a budoucí směr vývoje, [SEC(2004)680 a SEC(2004)693], KOM/2004/0401.

Doporučení Evropského parlamentu ze dne 15. října 2004

**Použitá literatura:**

Peers Steve, The "Hague Programme" Annotation of the final version, in: <http://www.statewatch.org/news/2004/nov/hague-annotated-final.pdf>

Otevřený dopis ředitele Amnesty International EU Office, pana Dicka Oostinga hlavám států a vládám států Evropské unie u příležitosti přijetí Haagského programu. [http://www.amnesty-eu.be/1/Tampere\\_Assessment.doc](http://www.amnesty-eu.be/1/Tampere_Assessment.doc)

Joane van Selm, The Hague Program Reflects New European Realities, in: <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=276>