

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru ke Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu – Haagský program: deset priorit pro nadcházejících pět let – Partnerství pro evropskou obnovu týkající se svobody, bezpečnosti a práva

KOM(2005) 184 v konečném znění

(2006/C 65/22)

Dne 10. května 2005 se, v souladu s článkem 262 Smlouvy o založení Evropského společenství, Komise rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci výše uvedené.

Specializovaná sekce „Zaměstnanost, sociální věci, občanství“, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 14. listopadu 2005. Zpravodajem byl pan PARIZA.

Na 422. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 14. a 15. prosince 2005 (jednání ze dne 15. prosince), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 98 hlasy pro, 2 hlasy proti a 7 členů se zdrželo hlasování.

1. Úvod

1.1 Dne 4. a 5. listopadu 2004 Evropská rada schválila druhý víceletý program pro posílení prostoru svobody, bezpečnosti a práva v rámci Evropské unie – haagský program⁽¹⁾. Program vytyčuje obecná a konkrétní zaměření pro příštích pět let (2005-2009) pro posílení prostoru svobody, bezpečnosti a práva.

1.2 Evropská rada vyzvala Evropskou komisi, aby předložila akční plán, ve kterém budou cíle haagského programu převedeny na konkrétní opatření. Dne 10. května 2005 Evropská komise vydala sdělení „Haagský program: deset priorit pro nadcházejících pět let – Partnerství pro evropskou obnovu týkající se svobody, bezpečnosti a práva“⁽²⁾, které představuje strategické cíle pro nadcházejících pět let a zahrnuje časový plán pro přijetí balíčku politik a legislativních iniciativ v těchto oblastech.

2. Závěry

2.1 Pět let po Tampere ještě nebyly dosaženy stanovené cíle. EU není společným prostorem svobody, bezpečnosti a práva. Přestože je haagský program méně ambiciózní, jeho cíle jsou velmi důležité.

2.2 Vytvoření skutečného prostoru svobody, bezpečnosti a práva vyžaduje náležité vyvážení těchto tří hodnot. Haagský program na tuto rovnováhu nehledí dostatečně. Politika přijatá pro otázky bezpečnosti musí chránit hodnoty, jakými jsou svoboda a spravedlnost. EHSV je toho názoru, že základem této politiky musí být ochrana základních práv zaručená Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a svobod a Chartou základních práv EU.

2.3 EHSV si přeje, aby bezpečnostní politika byla účinná a ochraňovala svobodnou a otevřenou společnost občanů, které bude vládnout zákon a právo právního státu. V den, kdy ve jménu boje proti terorismu bude přijata nepřiměřená legislativa, která pro bezpečnost obětuje lidská práva, budou slavit teroristé své první vítězství. Evropská občanská společnost proto musí být kritická a hrát aktivní roli.

2.4 EHSV si přeje, aby se posílilo občanství Evropské unie, aktivní občanství. Navrhujeme hodnotnější a otevřenější občanství založené na hodnotách rovnosti a integrace, bez jakékoli diskriminace.

2.5 Je nutné, aby Evropská unie měla k dispozici společný postup pro azyl a jednotnou definici tohoto statutu založenou na Ženevské dohodě.

2.6 EU nezbytně potřebuje společnou imigrační politiku a harmonizovanou legislativu, nejen proto, aby mohla předcházet nelegální migraci a bojovat s mezinárodními zločineckými sítěmi pro obchod s lidmi, ale též proto, aby mohla přijímat nové imigranty na základě zákonných, transparentních a pružných postupů.

2.7 Imigrantům a žadatelům azyl se musí dostat rovného zacházení v souladu s humanitárním právem, Chartou základních práv a antidiskriminačními právními předpisy. Je nutné rozvíjet politiky pro přijetí a integraci.

2.8 Haagský program by měl posílit svobodu, bezpečnost a právo a posílit účinnost, legitimitu, vzájemnou důvěru, rovnost a přiměřenost. Je třeba k tomu využít *acquis* a celý institucionální systém.

⁽¹⁾ Haagský program: posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii, Rada, Úř. věst. C 53, 3.3.2005.

⁽²⁾ „Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu – Haagský program: deset priorit pro nadcházejících pět let – Partnerství pro evropskou obnovu týkající se svobody, bezpečnosti a práva“, KOM(2005) 184 v konečném znění, Brusel, 10.5.2005.

2.9 Je zapotřebí vyřešit současnou právní a instituční komplikovanost těchto politik. To, že mnoho z těchto záležitostí zůstává nadále v oblasti vztahů na mezivládní úrovni (třetí pilíř), ztěžuje účinnost a omezuje možnosti komunitárního řešení. Návrh Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu poskytuje účinnou a koherentní odpověď na mnohé z problémů, jež se objevují při spolupráci v záležitostech svobody, bezpečnosti a práva.

2.10 I když navrhovaná Smlouva zakládající Ústavu pro Evropu obsahuje nové právní základy pro rozvoj těchto politik, i platná Smlouva obsahuje účinné nástroje, kterých je třeba využívat.

2.11 Evropský prostor spravedlnosti musí být založen na vzájemné důvěře a uznávání soudních rozhodnutí. Rovněž jsou třeba nové legislativní nástroje.

2.12 Musí se zaručit, že každé z vypracovaných legislativních opatření, jež souvisí s „bezpečností“, bude podrobeno vyčerpávajícímu a pravidelnému hodnocení a demokratickému dohledu Evropského parlamentu a Evropského soudního dvora. Pouze tak lze dospět ke skutečnému vytvoření společného prostoru svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii.

2.13 Žádného z cílů vytyčených v haagském programu a v akčním plánu nelze dosáhnout bez náležitých finančních zdrojů. Evropská komise předložila tři rámcové programy (v dubnu 2005), jež jsou předmětem odpovídajících stanovisek EHSV ⁽⁵⁾.

3. Obecné poznámky

3.1 Se vstupem v platnost Amsterdamské smlouvy v roce 1999 se oblasti práva a vnitřních záležitostí dostaly na úroveň Společenství a Evropská rada z Tampere, která se konala 15. a 16. října 1999, schválila první víceletý program zabývající se těmito politikami: program z Tampere.

3.2 Za pět let bylo při vytváření společného prostoru svobody, bezpečnosti a práva dosaženo velkého postupu. Dle názoru Rady: „byly položeny základy společné azylové a přistěhovalecké politiky, byla připravena harmonizace hraničních kontrol, zlepšila se policejní spolupráce a značně pokročily přípravné práce v oblasti soudní spolupráce na základě zásady vzájemného uznávání soudních rozhodnutí a rozsudků“ ⁽⁶⁾.

3.3 Poslední dvouletá zpráva Evropské komise o výsledcích, nebo „přehled výsledků“ pro vyhodnocení pokroku dosaženého

do první poloviny roku 2004 ⁽⁵⁾ ovšem ukazují, že dosažená úroveň shody v různých oblastech politik nesplnila očekávání.

3.4 Je třeba mít na zřeteli, že přijímání společných politik a harmonizovaných pravidel v oblasti svobody, bezpečnosti a práva je velmi obtížné, neboť právní systémy, politické orientace a často i národní zájmy jsou rozdílné. Zkušenost z evropské integrace v jiných politikách dokazuje, že pokud existuje silná politická vůle v členských zemích a jasné vedení ze strany Komise, tak je možné překážky překonat.

3.5 EHSV považuje obecné zhodnocení za nedostatečné. Řada konkrétních cílů dohodnutých v Tampere nebyla splněna a kvalita mnoha přijatých politik nenaplnila očekávání.

3.6 Haagský program na sebe převzal těžký úkol posílit a podpořit vytváření společného prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Výzvy jsou různorodé a obsáhlého charakteru ⁽⁶⁾.

3.7 Na rozdíl od programu z Tampere neobsahuje haagský program nové politiky. Je málo ambiciózní a jeho cíl spočívá v co nejefektivnějším provádění a vyhodnocení stávajících politik v oblasti svobody, bezpečnosti a práva.

3.8 Neobsahuje ani potřebné nástroje k odstranění překážek, které zabránily většímu sladění politik. EHSV je názoru, že z důvodu nízké ambicióznosti haagského programu se nedosáhne legislativního rámce, který by byl souvislý, kvalitní a efektivní a zaručoval by „přiměřenou rovnováhu mezi svobodou, bezpečností a právem“.

3.9 Zmíněné překážky vycházejí i nadále z politik členských států: nedostatek výkonnosti, solidarity, transparentnosti, vzájemné důvěry, přiměřenosti a rovnováhy mezi svobodou, bezpečností a právem.

3.10 EHSV vítá, že Evropská komise zařadila do akčního plánu „ochranu a zajištění základních práv a občanství“ jako první z deseti priorit pro rozvoj prostoru svobody, bezpečnosti a práva v nadcházejících pěti letech.

3.11 Skutečnost, že zároveň se schválením haagského programu bylo přijato rozhodnutí, podle kterého se spolurozhodování a hlasování kvalifikovanou většinou vztahuje na všechna opatření podle hlavy IV, což přinejmenším znamená odstranění další z dosud největších překážek, je možno hodnotit jako pozitivní. EHSV ovšem lituje, že z tohoto opatření zůstalo vyňato legální přistěhovalectví.

⁽⁵⁾ Sdělení Komise, Prostor svobody, bezpečnosti a práva: zhodnocení programu z Tampere a budoucí směr vývoje - KOM(2004) 401, v konečném znění, 2.6.2004.

⁽⁶⁾ Dánsko, Irsko a Spojené království si vyjednaly jako součást Amsterdamské smlouvy zvláštní protokol, který jim umožňuje zůstat mimo politiky spadající pod Hlavu IV Smlouvy o ES.

⁽⁵⁾ Viz stanoviska SOC/210, 211, 212 (zpravodajové: paní KING – paní LE NOUAIL MARLIÈRE – pan CABRÁ DE LUNA).

⁽⁶⁾ Haagský program, viz pozn. 1, Úvod.

3.12 V konkrétním zaměření jsou v haagském programu negativním způsobem zaměřovány prvky náležející do rozměru „bezpečnosti“ s prvky „svobody“. Jasnou prioritou získávají politiky související s bezpečností a zasahují do hledisek souvisejících se svobodou a právem. Tak je tomu např. u iniciativ založených na zavedení systému biometrických prvků a nových technologií, interoperability souboru údajů, větší kontroly vnitřních a vnějších hranic a účinnější boj proti nelegálnímu přistěhovalectví, to vše zahrnuto pod titul „Posilování svobody“.

3.13 Plné posílení svobody, bezpečnosti a práva musí přísně dodržovat nestrannou a vhodnou rovnováhu mezi těmito třemi pojmy, aby základní hodnoty (lidská práva a veřejné svobody) a demokratické zásady (právní stát), které sdílí EU, nezaznamenaly újmu. Svoboda nesmí být omezena cílem bezpečnosti. Některé politické návrhy opakují chybu z minulosti: pro zvýšení bezpečnosti obětovat svobodu. V minulosti bylo dokázáno, že otevřené a svobodné společnosti jsou účinnější při ochraně bezpečnosti. Ochrana základních lidských práv je základem hodnot, které dnes Evropané sdílejí. V den, kdy ve jménu boje proti terorismu bude přijata nepřiměřená legislativa, která pro bezpečnost obětuje lidská práva, budou slavit teroristé své první vítězství. Svoboda je hodnota, která nám proti teroristům dává sílu. Evropské politiky musí být účinné v oblasti bezpečnosti a ochrany základních práv a svobody.

3.14 I ve finančním výhledu je zřetelná tato nedostačující rovnováha politik Společenství, jelikož na bezpečnost je věnována většina prostředků (⁷).

3.15 Haagský program má podporovat, posilovat a upevňovat účinnost, legitimitu, vzájemnou důvěru, rovnost, proporcionalitu a vhodnou rovnováhu mezi svobodou, bezpečností a právem. Je zapotřebí vyřešit současnou právní a instituční komplikovanost a zaručit, aby politiky spojené s bezpečností podléhaly demokratické kontrole ze strany Evropského parlamentu a soudnímu dohledu Evropského soudního dvora v Lucemburku.

3.16 Podpora a přísná ochrana „svobody“ jsou neúčinnějším způsobem, jakým může Evropská unie čelit výzvám tohoto století, kam patří i teroristické útoky.

3.17 Organizace zabývající se lidskými právy a organizace občanské společnosti mají důležitý úkol při rozvoji politik vyplývajících z haagského programu.

3.18 EHSV bude i nadále podporovat politiku partnerství se sociálními partnery a organizacemi občanské společnosti, aby tak pomohl v Evropské unii zaručit vhodnou rovnováhu při rozvoji haagského programu, neboť svoboda, bezpečnost

a právo jsou součástí obecného společenského zájmu, který sdílejí podniky, sociální partneři a nevládní organizace.

3.19 Nejisté období, které vládne po referendech ve Francii a Nizozemsku, je novou výzvou pro rozvoj imigrační a azylové politiky a všech bodů zahrnutých do akčního plánu haagského programu. I když navrhovaná Smlouva zakládající Ústavu pro Evropu obsahuje nové právní základy pro rozvoj těchto politik, i platná smlouva obsahuje účinné nástroje, kterých je třeba užívat.

4. Zvláštní poznámky k posilování svobody, bezpečnosti a práva

4.1 Posilování svobody

4.1.1 Dodržování základních práv a svobod je jedním z hlavních pilířů evropské integrace a jedním z hlavních cílů Evropské unie. Vytvoření společného prostoru svobody, bezpečnosti a práva musí vycházet ze základního předpokladu dodržování svobody ve všech jejích rozměrech, tak jak je definováno mj. v klíčových nástrojích jako jsou Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, Charta základních práv Evropské unie a Mezinárodní úmluva o postavení uprchlíků (Ženeva).

4.1.2 V haagském programu se uvádí, že Evropská rada vítá rozšíření Evropského střediska pro sledování projevů rasismu a xenofobie na Evropskou agenturu pro základní práva, která se nyní bude zabývat i ochranou a podporou základních práv. Evropská komise vydala koncem června 2005 návrh nařízení (⁸) pro zřízení této agentury. Agentura bude hrát klíčovou roli v otázce svobody, neboť bude institucím Společenství a členskými státy přidělovat prostředky k naplňování povinnosti dodržovat základní práva při vypracování a provádění politik Společenství. Agentura bude také vynikajícím spojovacím článkem s občanskou společností.

4.1.3 Občanství EU

4.1.3.1 Má-li se evropské občanství stát hodnotnějším, aktivnějším, otevřenějším, více integračním a rovnoprávnějším, musí být odstraněny překážky, které dosud brání výkonu práv, která jsou již stanovena, zároveň je zapotřebí rozšířit práva v některých zvláštních oblastech.

4.1.3.2 Některá práva spojená s evropským občanstvím se ještě potýkají s překážkami při jejich výkonu, např. volný pohyb v EU nebo aktivní a pasivní volební právo v komunálních volbách a volbách do Evropského parlamentu. Je zapotřebí vyvinout opatření k odstranění těchto obtíží. Zároveň nebyly některými národními legislativami dostatečně převzaty antidiskriminační směrnice.

(⁷) Viz stanoviska SOC/210-211-212. Zpravodajové: paní KING, paní LE NOUAIL MARLIERE, pan CABRA DE LUNA).

(⁸) Viz sdělení Komise KOM(2005) 280 v konečném znění, ke kterému EHSV připravuje stanovisko (SOC/216).

4.1.3.3 Občané nových členských zemí by měli moci co nejdříve požívat práv vyplývajících z občanství Unie. Přechodné omezení jejich práv je negativní stav, který by měl být brzy odstraněn. Tato omezení způsobují příslušným občanům pracovní a sociální problémy a vedou k nepřijatelné diskriminaci, neboť jsou považováni za „občany druhé kategorie“.

4.1.3.4 EHSV navrhl⁽⁹⁾ nové kritérium pro přidělování občanství Unie, podle kterého by občany EU měli být také občané třetích zemí, kteří v EU trvale pobývají a mají dlouhodobé povolení k pobytu. Občanská práva, a to především politická práva týkající se komunálních voleb, jsou základním nástrojem pro integraci přistěhovalců.

4.1.3.5 Integrace migrantů je pro sociální soudržnost uvnitř členských států velmi důležitá. Jinak může těmto migrantům i jejich dětem a vnukům, narozeným a vychovaným v EU, hrozit nebezpečí sociálního vyloučení a odcizení.

4.1.4 Společný azylový prostor⁽¹⁰⁾

4.1.4.1 Evropská unie si opět vytyčila pět let pro dosažení cíle, který už byl stanoven před pěti lety, a sice zavedení společného azylového postupu a jednotného statusu pro osoby, které využívají azylové či podpůrné ochrany. Vypadá to, že cíl bude v novém termínu pravděpodobně dosažen, ale je zřejmé, že do té doby bude muset být překonán stávající odpor, aby mohly být realizovány potřebné kroky. Stejně důležité jako rychlý postup je, aby při tom byly dodrženy obsahy, které jsou v souladu se základními právy v azylové oblasti. Systém kvalifikované většiny v Radě a spolurozhodování Parlamentu přispěje k větší kvalitě přijatých legislativních předpisů.

4.1.4.2 V akčním plánu se uvádí provedení nového vyhodnocení v roce 2007, které se má týkat transpozice a používání stávajících nástrojů v azylové oblasti. Vzhledem k rozdílu, ke kterým dochází při transpozici a používání platných směrnic (přechodná ochrana, minimální pravidla pro příjem žadatelů o azyl, Dublin II, atd.), je takovéto vyhodnocení nezbytně nutné. Vyhodnocení se musí řídit tím cílem, že používání platných nástrojů musí být v souladu s povinnostmi vyplývajících z mezinárodních úmluv o lidských právech a z Ženevské úmluvy z roku 1951.

4.1.4.3 Ohledně navrhovaných nových nástrojů vítá EHSV veškerý pokrok, kterého bylo dosaženo při koordinaci azylových postupů členských států; jako rozvoj dlouhodobého povolení k pobytu pro uprchlíky; vyhodnocení používání Evropského fondu pro uprchlíky atd.

4.1.4.4 Není ovšem vhodné požadovat, aby žádosti o azyl byly podávány za hranicemi EU. EHSV podporuje snahu EU při podpoře lepších standardů v oblasti humanitární ochrany v třetích zemích, nesmí být ovšem omezeno či zapovězeno mezinárodně platné právo umožňující osobám, které potřebují ochranu, vstup na území EU za účelem podání žádosti o azyl.

4.1.5 Legální migrace a řízení o povolení vstupu

4.1.5.1 Uplynulo již pět let od doby, kdy se konala Evropská rada v Tampere, nicméně stanoveného cíle – vytvoření jednotné imigrační politiky EU – dosaženo nebylo. Řada věcí byla udělána, Komise vypracovala řadu politických a legislativních návrhů, také Parlament přijal mnoho prohlášení a iniciativ; tyto ovšem nebyly dostatečně zváženy Radou. EHSV spolupracoval aktivně s Komisí a s Parlamentem a vypracoval řadu stanovisek s cílem vytvořit pro EU skutečnou jednotnou politiku a harmonizovanou legislativu.

4.1.5.2 Jednotná politika v oblasti imigrace musí být prospěšná pro všechny:

- pro přistěhovalce, kteří musí nalézt příležitosti a spravedlivé nakládání,
- pro cílové evropské společnosti,
- pro rozvoj v zemích původu.

4.1.5.3 Evropa bude v příštích letech potřebovat přistěhovalce, kteří budou přispívat k hospodářskému a sociálnímu rozvoji⁽¹¹⁾. Při pohledu na demografickou situaci je zřejmé, že Lisabonská strategie může ztroskotat, pokud Evropa nezmění svou politiku imigrace. Jsou zapotřebí aktivní opatření pro povolení vstupu, a to jak pro kvalifikované pracovníky tak pro osoby s nižší kvalifikací. I když každý stát vykazuje vlastní požadavky a specifika, chybí ve všech zemích politické a legislativní nástroje, které by umožňovaly legální vstup pro nové přistěhovalce a udržovaly tak rovnováhu na pracovních trzích.

4.1.5.4 Je nepochopitelné, že některé vlády v Radě Evropské unie vetovaly legislativní návrhy Komise a trvají na starých restriktivních politikách z minulých dob. Mezitím roste šedá ekonomika a nelegální práce, které představují skutečný „magnet“ pro nelegální přistěhovalce. Jelikož chybí jednotná evropská legislativa, členské státy přijímají nové legislativy s rozdílným politickým těžištěm a vytvářejí tak nové problémy pro harmonizaci. Tato rozdílná politická těžiště a vzájemně odlišná nařízení vzbuzují v občanech zmatek a nejistotu.

⁽⁹⁾ Viz stanovisko k „Začlenění do občanství EU“, Úř. věst. C 208, 3.9.2003 (zpravodaj: pan PARIZA CASTAÑOS).

⁽¹⁰⁾ Viz stanoviska EHSV k azylu (od Tampere).

⁽¹¹⁾ Viz stanovisko ke sdělení Komise o imigraci, integraci a zaměstnanosti (KOM(2003) 336 v konečném znění), Úř. věst. C 80, 30.3. 2004 (zpravodaj: pan PARIZA CASTAÑOS).

4.1.5.5 Rada Evropské unie se musí vzdát jednohlasného hlasování a přijímat svá rozhodnutí kvalifikovanou většinou a spolurozhodováním s Parlamentem. Pouze takto může být vypracována kvalitní legislativa. Tato změna musí proběhnout co nejrychleji, a to ještě před projednáváním nových legislativních návrhů. Přijímaná legislativa se musí vyznačovat vysokým stupněm harmonizace. „Minimalistická“ evropská legislativa, která přenechá zásadní aspekty národním předpisům, povede k tomu, že současné problémy se budou přenášet do budoucnosti.

4.1.5.6 Co se týče legislativy ohledně povolení vstupu, je lepší vytvořit obecný právní rámec horizontálního charakteru než oblastně zaměřené předpisy ⁽¹²⁾. Návrh směrnice o povolení vstupu, který vypracovala Komise a ke kterému EHSV navrhl několik změn ⁽¹³⁾, je i nadále dobrým legislativním návrhem. Jako doplněk mohou být vypracovány specifické předpisy pro sektorové otázky a zvláštní případy. Pokud by se Rada Evropské unie rozhodla pro sektorový postup, který by povolil vstup pouze vysoce kvalifikovaným přistěhovalcům, nebylo by to prospěšné pro zacházení s větší částí imigrace a navíc by to mělo diskriminační charakter. Tato možnost může být pro Radu jednodušší, ale vzdaluje se od evropských potřeb.

4.1.5.7 V návrhu Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu jsou stanoveny hranice pro společnou legislativu: právo členských států stanovit počet přistěhovalců, které chtějí na svém území přijmout. Toto omezení není překážkou pro dosažení vysokého stupně harmonizace legislativy. Je spíše povzbuzením k tomu, aby imigrace byla na vnitrostátní úrovni řízena prostřednictvím transparentních postupů. Za vydávání pracovních povolení a povolení k pobytu budou zodpovědné úřady členských zemí v rámci legislativy Společenství. Tak může každý stát ve spolupráci se sociálními partnery rozhodnout, jaký druh přistěhovalců potřebuje: s vysokou či nízkou kvalifikací, pracovníky pro průmysl, zemědělství, pro stavebnictví či sektor služeb. Nebo nebude vydáno žádné sektorové omezení.

4.1.5.8 Ekonomická imigrace je v silné souvislosti s pracovními trhy a proto je nutné, aby se sociální partneři v přiměřené míře podíleli na vypracování a řízení těchto politik.

4.1.5.9 Pouze pokud budeme mít v Evropské unii jednotnou legislativu pro povolení vstupu pro státní příslušníky třetích zemí z pracovních důvodů, pak bude možná lepší spolupráce mezi členskými zeměmi při řízení migračních toků a postupy budou transparentnější.

4.1.5.10 Postupy ohledně povolení vstupu by měly obsahovat dvě možnosti: důkaz ekonomické potřeby a omezené povolení k pobytu za účelem hledání práce na šest měsíců až jeden rok, které by mělo být řízeno jednotlivými státy ve spolupráci se sociálními partnery.

⁽¹²⁾ Viz stanovisko k zelené knize o řízení ekonomické migrace (COM(2004) 811 v konečném znění), Úř. věst. C 286, 17.11.2005 (zpravodaj: pan Pariza Castaños).

⁽¹³⁾ Viz stanovisko EHSV ke směrnici o vstupu a pobytu (KOM(2001) 386 v konečném znění), Úř. věst. C 80, 30.3.2002 (zpravodaj: pan PARIZA CASTAÑOS).

4.1.5.11 Musí být zajištěno, aby se osobám přicházejícím do Evropy dostalo rovného zacházení. Evropská legislativa musí obsahovat práva imigrantů. Imigrační legislativa musí být v souladu s mezinárodními úmluvami o lidských právech, s dohodami WTO a Chartou základních práv Evropské unie. V souladu s antidiskriminačními předpisy mají imigrující pracovníci stejná práva hospodářská, pracovní a sociální (včetně sociálního zabezpečení) jako pracovníci Společenství.

4.1.5.12 Směrnice týkající se statutu dlouhodobého pobytu rezidenta předpokládá rozsáhlejší práva ohledně bezpečnosti jeho postavení a pohybu v rámci Unie. EHSV navrhuje, aby tyto osoby měly také občanská práva. EHSV přijal stanovisko z vlastní iniciativy určené Konventu, kde navrhuje, aby občanství Unie bylo udělováno všem osobám třetích zemí, které pobývají v EU stabilně nebo mají postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta.

4.1.5.13 Spolupráci se zeměmi původu je nezbytné zlepšit, nejen proto, aby se omezilo nelegální přistěhovalectví, ale též proto, aby se imigrace stala prvkem hospodářského a sociálního rozvoje těchto zemí. EHSV podporuje slova generálního tajemníka OSN Kofiho Annana pronesená v Evropském parlamentu, kde navrhl, aby otázka migrace byla součástí agendy mezinárodního společenství, z mnohostranného úhlu pohledu.

4.1.5.14 Evropský hospodářský a sociální výbor vypracoval stanovisko z vlastní iniciativy ⁽¹⁴⁾, v němž navrhuje členským státům, aby podepsaly „Mezinárodní úmluvu o migrujících pracovnících a jejich rodinách“, které Valné shromáždění OSN přijalo v roce 1990 a jež vstoupilo v platnost roku 2003, přesto však nebylo ratifikováno členy EU.

4.1.5.15 Společná imigrační politika, kterou si přeje EHSV, by šla nad rámec legislativy týkající se přijímání migrantů. Navrhuje zavést koordinovaný komunitární přístup, jenž by posílil:

- boj proti šedé ekonomice a nelegální práci;
- kontrolu hranic a boj proti zločinným organizovaným sítím obchodu s lidmi;
- integrační politiky, především ty, k nimž EHSV vypracovalo různé návrhy.

4.1.5.16 Je chybné domnívat se, že imigranti budou v Evropě pobývat jako hosté jen po přechodnou dobu. Někteří se z vlastní vůle vrátí do země svého původu, jiní zvolí dlouhodobý či nestabilní pobyt. V roce 2002 uspořádal EHSV konferenci za tím účelem, aby se integrace stala zásadním rysem nové evropské imigrační politiky. Zúčastnili se jí mnozí experti, sociální pracovníci a nejdůležitější nevládní organizace ze všech 25 členských států. Na závěr byl Evropské komisi navržen Program pro integraci.

⁽¹⁴⁾ Viz stanovisko EHSV k „Mezinárodní úmluvě o migrujících pracovnících“, Úř. věst. C 302, 07.12.2004 (zpravodaj: pan PARIZA CASTAÑOS).

4.1.5.17 EHSV těší, že Evropská komise navrhla evropský rámec pro integraci a že haagský program obsahuje některé cíle integrace. Finanční výhledy pro období 2007-2013 rovněž obsahují výraznou složku určenou na integrační politiku, což ESHV podporuje.

4.1.5.18 Integrace⁽¹⁵⁾ je obousměrný proces mezi přijímající společností a imigranty. Ovšem politické a rozpočtové nástroje mají k dispozici vlády, místní a regionální samosprávy a rovněž Evropská unie.

4.1.5.19 Program pro integraci se musí mimo jiné zabývat následujícími otázkami:

- první přijetí: informace a poradenství; výuka jazyka a tradic;
- pracovní integrace v nediskriminačních podmínkách; úloha sociálních pracovníků je zásadní, proto bylo evropským sociálním pracovníkům doporučeno, aby tento cíl zařadili do programu sociálního dialogu;
- rovný přístup ke vzdělání;
- integrace do měst, aby se tak vyloučil vznik chátrajících městských ghett, jež přispívají k segregaci; je tedy třeba nových politických dohod s městskými a regionálními úřady;
- přístup ke zdravotní péči a dalším veřejným službám za nediskriminačních podmínek;
- nová evropská společnost je multikulturní; různé kulturní identity se nesmějí používat za účelem segregace či xenofobního jednání.

4.1.5.20 Přijatá antidiskriminační nařízení jsou výborným právním nástrojem, avšak neřeší všechny potíže. Je třeba aktivní politiky a nových dohod ze strany občanské společnosti, jež musí propagovat integrační společenský přístup. EHSV bude nadále podporovat dialog mezi organizacemi občanské společnosti; proto vypracuje v následujících měsících nové stanovisko z vlastní iniciativy, jež se bude věnovat podpoře nových závazků k integraci ze strany místních a regionálních samospráv.

4.1.6 Boj proti ilegální imigraci

4.1.6.1 Haagský program se věnuje boji proti ilegální imigraci v odstavci týkajícím se kontroly hranic. EHSV již vyjádřil svůj příznivý postoj k vytvoření Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských

států EU⁽¹⁶⁾, vytvoření evropského systému pohraničních stráží ve středně dlouhém časovém období a zlepšení koordinace mezi národními úřady pro ochranu hranic. Mělo by to sledovat dvojí cíl: na jedné straně větší účinnost v boji proti zločinným organizovaným převaděčským sítím a sítím obchodu s lidmi a na straně druhé humanitární pomoc a spravedlivé jednání, jež je třeba osobám poskytnout.

4.1.6.2 Nástroje, které Evropské unie zavedla pro boj proti převaděčství a obchodu s lidmi, se těší podpoře EHSV. V tomto směru zdůrazňujeme zvláště směrnici, kterou se definuje napomáhání k nepovolenému vstupu, přechodu a pobytu⁽¹⁷⁾, rámcové rozhodnutí Rady o boji proti obchodu s lidmi⁽¹⁸⁾ a nařízení o vydávání povolení k pobytu obětem, jež spolupracují se zodpovědnými úřady⁽¹⁹⁾. EHSV se k jistým bodům uvedených nástrojů stavěl kriticky, avšak podpořil, aby byly široce zavedeny.

4.1.6.3 K předcházení ilegální imigrace je však nezbytné jednat i v jiných oblastech. Imigrantům se nutně musí nabídnout transparentní a pružné postupy pro zákonné přijetí. Rovněž je nutné bojovat proti šedé ekonomice a ilegální práci, a zakázat tak pracovní vykořisťování, jemuž jsou často podrobeni nelegální přistěhovalci.

4.1.6.4 Taktéž je nezbytné zlepšit spolupráci se sousedními a tranzitními zeměmi, aby se tak předcházelo ilegální imigraci a posílil se boj proti obchodu s lidmi.

4.2 Posilování bezpečnosti

4.2.1 Haagský program stanoví, že „otázka bezpečnosti Evropské unie (EU) a jejích členských států je v současnosti znovu maximálně naléhavá“ ve světle atentátů ve Spojených státech amerických (11. září 2001) a ve Španělsku (11. března 2004). Program navrhuje koordinovanou činnost, která je při společných potížích překračujících hranice jednotlivých zemí účinnější, přičemž zvláštní pozornost přikládá oblasti bezpečnosti.

4.2.2 Evropská bezpečnostní strategie ze dne 12. prosince 2003⁽²⁰⁾, jež vymezuje úlohu a zodpovědnost EU v novém kontextu světové bezpečnosti, označila terorismus za jednu z hlavních hrozeb našeho století. Strategie rovněž upozornila na nerozlučnou vazbu vnitřních a vnějších rysů bezpečnosti v Evropě se společnými vnějšími hranicemi, bez hranic vnitřních a s volným pohybem osob.

⁽¹⁵⁾ Viz stanovisko „Imigrace, integrace a úloha organizované občanské společnosti“, Úř. věst. C 125, 27.05.2002 (zpravodaj: pan PARIZA CASTAÑOS) a stanovisko o „Imigraci, integraci a zaměstnanosti“, Úř. věst. C, 30.03.2004 (zpravodaj: pan PARIZA CASTAÑOS).

⁽¹⁶⁾ Viz stanovisko týkající se agentury, Úř. věst. C 108, 30.04.2004 (zpravodaj: pan PARIZA CASTAÑOS).

⁽¹⁷⁾ Směrnice Rady č. 2002/90/ES ze dne 28. listopadu 2002

⁽¹⁸⁾ Rámcové rozhodnutí Rady ze dne 19. července 2002

⁽¹⁹⁾ Nařízení č. 2004/81/ES ze dne 29. dubna 2004

⁽²⁰⁾ Viz „Bezpečná Evropa v lepším světě – Evropská bezpečnostní strategie“, Brusel, 12. prosince 2003, Javier Solana, Vysoký představitel pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku EU

4.2.3 Terorismus útočí na samé základy demokracie a právního státu: lidská práva a svobody občanů včetně práva na život. Proto je tedy skutečně nutná soustředěná evropská činnost. Aby bylo možné plně se těšit svobodám a právům, Evropská unie musí zaručit vysoký stupeň bezpečnosti. V souladu s článkem 29 Smlouvy o založení Evropského společenství Unie musí „poskytnout občanům vysoký stupeň bezpečnosti uvnitř prostoru svobody, bezpečnosti a práva“. Žádný stát nesmí být sám podroben jevu, který se označuje jako „terorismus“. Spolupráce a koordinace na evropské úrovni proti trestné činnosti a mezinárodnímu organizovanému zločinu vyžaduje posílení prostřednictvím vybudování společné strategie.

4.2.4 Londýnské atentáty v červenci 2005 znovu ukázaly jednu z hlavních výzev současnosti: Jak předcházet a účinně potlačovat terorismus a při tom plně respektovat základní lidská práva a svobody a posilovat demokracii a právní stát?

4.2.5 Na svém mimořádném zasedání dne 13. července 2005 přijala Evropská rada prohlášení vztahující se k odpovědi Evropské unie na atentáty v Londýně, v němž zdůrazňuje, jak je naléhavé urychlit zavedení akčního plánu Evropské unie proti terorismu, jenž byl přijat dne 21. září 2001. Mnoho legislativních podnětů obsažených v prohlášení vyvolalo kritiku Evropského parlamentu, nevládních organizací i občanské společnosti. Týkala se nejistoty, zda jsou slučitelné se zásadami legitimacy, přiměřenosti a účinnosti⁽²¹⁾.

4.2.6 Existuje celá řada prvků, které problematizují účinnost společné bezpečnostní strategie na evropské úrovni: nedostatek účinnosti právního rámce, uvnitř kterého se tyto politiky vytvářejí, vyloučení Evropského parlamentu a Evropského soudního dvora, složitost kořenů, příčin a způsoby konání mezinárodního terorismu a organizovaného zločinu, nedostatek vůle některých členských států uznat a studovat jeho zvláštnosti, chybějící společná definice terorismu na evropské a mezinárodní úrovni, nedostatek vzájemné důvěry mezi policejními a soudními orgány členských států.

4.2.7 Zavedení bezpečnostní politiky, která nezaručuje nutnou rovnováhu vzhledem k lidským právům, je chybou, jež oslabuje účinnost boje proti terorismu.

4.2.8 Jednou z největších slabin evropské spolupráce na poli bezpečnosti je skutečnost, že tyto politiky se stále nacházejí mimo rámec Společenství a nadále se vytvářejí především

na mezivládní úrovni (třetí pilíř EU). Role Evropské unie je tudíž velmi omezená. Nese to s sebou celou řadu negativních důsledků, jako například nedostatek účinnosti (způsobený z velké části používáním pravidla o jednomyslnosti) a transparentnosti rozhodovacího procesu, vyloučení Evropského parlamentu a Evropského soudního dvora z procesu. Pokud jde o právní příslušnost Soudního dvora pro třetí pilíř, členské státy by ji měly uznat prostřednictvím prohlášení vydaného za tímto účelem⁽²²⁾.

4.2.9 Jasným dokladem toho, že rovina „svobody, bezpečnosti a práva“ se nadále rozvíjí čistě na mezivládní úrovni, je Smlouva z Průmu (zvaná též Schengen III) z 27. května 2005 týkající se prohloubení nadnárodní spolupráce, zvláště v otázkách boje proti terorismu, mezinárodního zločinu a ilegální migrace. Tuto smlouvu sjednalo a výlučně uzavřelo sedm členských států⁽²³⁾. Rozhodovací proces byl dokončen za nedostatku transparentnosti, přestože projednávaná politika a témata jsou nanejvýš důležité⁽²⁴⁾.

4.2.10 Tento druh pouze mezivládní spolupráce oslabuje evropský projekt, společný prostor svobody, bezpečnosti a práva jako celek a přináší s sebou „méně Evropy“. Přitom je nezbytné posílit a zaručit „více Evropy“ v těchto politických oblastech prostřednictvím komunitárního přístupu a náležitého institucionálního rámce. Mechanismus Společenství umožňuje integrovanější, účinnější, globálnější a koherentnější plánování a způsob, jak čelit výzvám současnosti.

4.2.11 Účast Evropského parlamentu na rozhodovacím procesu a zařazení tohoto typu politik do soudní pravomoci Evropského soudního dvora by hrálo zásadní roli pro uznávání demokratických hodnot a právního státu. Parlamentní a soudní kontrola všech právních aktů souvisejících s bezpečností a přijímaných a navržených jakožto součást třetího pilíře EU, stejně jako kontrola činnosti a zásahů agentur na evropské úrovni (Europol, Eurojust, Evropská policejní škola – CEPOL, pracovní skupina policejních velitelů, Evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států EU atd.) je nezbytná.

⁽²¹⁾ Mimo jiné můžeme uvést návrh Francouzské republiky, Irsko, Švédského království a Spojeného království na rámcové rozhodnutí o uchovávání údajů zpracovaných a uložených v souvislosti s poskytováním veřejně dostupných služeb elektronických komunikací nebo údajů ve veřejných komunikačních sítích za účelem prevence, vyšetřování, odhalování a stíhání trestných činů včetně terorismu, č. 2004/8958, ze dne 28. dubna 2004. Evropská komise souběžně předložila návrh nařízení týkající se uchovávání dat souvisejících s poskytováním veřejných elektronických telekomunikačních služeb KOM(2005) 438 v konečném znění z 21. září 2005, jenž poskytuje vyšší počet záruk než mezivládní návrh a zaručuje účast Evropského parlamentu.

⁽²²⁾ Viz článek 35 Smlouvy o Evropské unii. Do dnešního dne pouze těchto 14 členských států uznalo právní příslušnost Soudního dvora pro záležitosti týkající se třetího pilíře EU: Belgie, Česká republika, Finsko, Francie, Itálie, Lucembursko, Maďarsko, Německo, Nizozemsko, Portugalsko, Rakousko, Řecko, Španělsko, Švédsko.

⁽²³⁾ Belgie, Francie, Lucembursko, Německo, Nizozemsko, Rakousko, Španělsko.

⁽²⁴⁾ Mezi jinými se jedná o preventivní opatření proti teroristickým útokům, databáze DNA, použití bezpečnostního doprovodu v letadlech, přeshraniční pomoc v případě nenadálých událostí, krizí, katastrof a vážných nehod a podporování repatriace nelegálních imigrantů.

4.2.12 V haagském programu je bezpečnost prvořadou záležitostí, představuje hlavní cíl na poli politiky svobody, bezpečnosti a práva pro pět následujících let. Bezpečnost byla zahrnuta do částí programu týkajících se svobody a spravedlnosti. Tím byly pod označení „upevnění svobody“ chybně zařazeny: boj proti nelegální migraci, systém informatických a biometrických prvků (rozvoj a součinnost databází), repatriční a readmisní politika, větší kontroly na hranicích, vízová politika atd.

4.2.13 Na druhou stranu, haagský program upřednostňuje nezbytné zavedení a účinnější a náležitější vyhodnocení již existujících opatření týkajících se svobody, bezpečnosti a práva ⁽²⁵⁾. Dříve než se bude sestavovat a podporovat jakákoli politika vztahující se k jedné z těchto tří oblastí, měla by se vypracovat podrobnější analýza účinnosti, vyváženosti a legitimacy těchto opatření, je zkrátka potřeba kvalitní legislativa.

4.2.14 Koherentní a jasný legislativní rámec je pro plnou ochranu osobních údajů a soudní a parlamentní kontrolu nezbytný. Návrh Evropské komise, aby se jejím službám umožnilo provádět systematické, pravidelné a přísné ověřování, zda se v jejich legislativních návrzích dodržuje Listina základních práv (vyhodnocování dopadu), je velmi pozitivní ⁽²⁶⁾. Mělo by se tomu tak dít rovněž v konečných zněních opatření přijatých Radou. Při každém kroku rozhodovacího procesu a jeho zavádění do praxe je třeba dbát na vyváženost mezi dodržováním práva na soukromí, ochranou osobních údajů (patří mezi svobody) – jak se zmiňuje například v článku 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod či ve směrnici č. 95/46/ES ⁽²⁷⁾ – a zabezpečením v případech, že jsou informace sdíleny policejními úřady či jinými bezpečnostními službami.

4.2.15 Rozšíření funkcí Evropské agentury pro základní práva, pokud jde o otázky týkající se třetího pilíře EU (hlava VI Smlouvy o založení Evropského společenství), by bylo klíčovým prvkem pro zachování přiměřené rovnováhy mezi svobodou, bezpečností a právem v politice Unie ⁽²⁸⁾.

4.2.16 Haagský program přikládá velkou důležitost souboru opatření týkajících se terorismu, jež jsou určena především k posílení výměny informací mezi tajnými a bezpečnostními službami členských států o existujících hrozbách pro vnitřní i vnější bezpečnost, boji proti financování terorismu, strategickému rozboru teroristických hrozeb výzvědnými

a bezpečnostními službami a Europolem, ochraně základních infrastruktur a zvládání následků.

4.2.17 Jedním z nejvíce inovujících prvků spadajících do oddílu haagského programu nazvaného Posilování bezpečnosti je zásada dostupnosti informací. Tato zásada spočívá v novém přístupu směřujícím k posílení nadnárodních výměn policejních informací v rámci EU, založeném na možnosti policejního úředníka jednoho členského státu získat od jiného členského státu veškeré informace nutné k dokončení vyšetřování ⁽²⁹⁾. Přesný obsah, skutečný dopad a pole působnosti stejně jako podmínky používání této revoluční zásady nejsou prozatím jasné. Pro její zavedení do praxe bude třeba vysoký stupeň důvěry mezi policejními úřady dotyčných států. Přitom nedostatek takové důvěry byl jedním z rozhodujících prvků, který do dnešního dne brzdil spolupráci na evropské úrovni. Spolupráce mezi agenturami, institucemi a aktéry EU, kteří se zabývají tématy bezpečnosti, svobody a práva, se musí posílit. Na druhé straně by bylo třeba zabezpečit soudní kontrolu nad operativností a s ní souvisejícími činnostmi, které by přineslo zavedení zásady dostupnosti informací do praxe. EHSV podporuje návrh Evropské komise týkající se ochrany osobních údajů předávaných v rámci mezinárodní policejní spolupráce a soudní spolupráce na poli trestního práva ⁽³⁰⁾.

4.2.18 EHSV by si přál, aby existovala náležitá spolupráce mezi evropskými agenturami na poli svobody, bezpečnosti a práva. Haagský program nabádá ke spolupráci a v praxi zesílené koordinaci mezi policejními, soudními a celními úřady na národní úrovni a zároveň k jejich spolupráci s Europolem. Členské státy musí podporovat Europol jakožto evropskou agenturu a umožnit, aby spolu s Eurojustem hrál rozhodnou roli v boji proti organizované trestné činnosti a terorismu. Je nepřijatelné, že protokoly, jimiž se upravuje Úmluva o Europolu, dosud nebyly ratifikovány a uplatněny všemi členskými státy. Je velmi naléhavé tuto otázku vyřešit, pokud existuje vůle poskytnout Europolu nezbytnou podporu a prostředky k tomu, aby účinně pracoval jakožto úhlavní kámen evropské policejní spolupráce. Než budou přehodnoceny jeho kompetence, musí být členské státy přesvědčeny o jeho přidané hodnotě a o nezbytnosti plně s Europolem spolupracovat. Program mimo jiné připomíná, že od 1. ledna 2006 Europol nahradí své celoroční zprávy o stavu trestné činnosti v Evropské unii „vyhodnocením hrozeb“ v souvislosti se závažnými druhy organizované trestné činnosti. Posílení úlohy, kterou Europol ve skutečnosti zastává, musí být prováděno vyčerpávajícím demokratickým vyhodnocením jeho činnosti. Evropský parlament i národní shromáždění stejně jako Evropský soudní dvůr musí hrát klíčovou roli při demokratickém dohlížení na jeho činnost a při soudní kontrole této činnosti.

⁽²⁵⁾ Rozhodnutí Rady, kterým se zavádí Evropská justiční síť pro občanské a obchodní záležitosti, 2001/470/EC, 28. května 2001, Úř. věst. L 174, 27.06.2001.

⁽²⁶⁾ Sdělení Komise k tématu Dodržování Listiny základních práv v legislativních návrzích Komise – Metodika pro systematickou a přísnou kontrolu, KOM(2005) 172 v konečném znění z 27.4.2005.

⁽²⁷⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 95/46/ES z 24. října 1995 o ochraně fyzických osob při práci s osobními údaji a o volném proudění těchto údajů, Úř. věst. L 281, 23.10.1995.

⁽²⁸⁾ Návrh rozhodnutí Rady, kterým se Agentura Evropské unie pro základní práva zmocňuje k výkonu činností v oblastech uvedených v hlavě VI Smlouvy o Evropské unii, KOM(2005) 280 v konečném znění z 30. 6. 2005, 2005/0125 CNS.

⁽²⁹⁾ Evropská komise předložila 12. října 2005 Návrh rámcového rozhodnutí o výměně informací podle zásady dostupnosti KOM(2005) 490 v konečném znění, 12.10.2005.

⁽³⁰⁾ Rámcové rozhodnutí o ochraně osobních údajů předávaných v rámci policejní spolupráce a spolupráce na poli trestního práva, KOM(2005) 475, z 4.10.2005

4.2.19 Dalšími oblastmi, jež se staly na pořadu politických jednání prioritou, jsou biometrické a informační systémy. Nesoulad většiny těchto opatření se zásadou legitimacy, přiměřenosti a účinnosti je pravidelně kritizován výborem Evropského parlamentu pro občanskou svobodu, spravedlnost a vnitřní věci ⁽³¹⁾ a organizacemi pro lidská práva. Nedostatek náležitých záruk a účinných právních zdrojů pro jejich vývoj podporuje již zmíněné argumenty. Prohlášení přijaté na mimořádném zasedání dne 13. července 2005 ohledně odpovědi Evropské unie na atentáty v Londýně názorně poukázalo na nutnost bezodkladně tyto nástroje přijmout, a to bez ohledu na kritiku, kterou vyvolaly ⁽³²⁾.

4.2.20 Jasnou prioritou haagského programu je nastolit vyhodnocující mechanismy pro již existující politiky. Dříve než budou tyto návrhy přijaty, je třeba detailně a nezávisle analyzovat jejich účinnost, přidanou hodnotu, přiměřenost a legitimitu (dodržování lidských práv a svobod). Do boje proti terorismu nepatří vypracování politiky, která by měla nenapravitelné důsledky v oblasti ochrany svobody a demokracie, jež by následně přispívaly k vytváření nejistoty pro všechny.

4.2.21 Pokud jde o opatření určená k potlačení financování terorismu a praní peněz zločineckými organizacemi, je nezbytné zvolit náležitý přístup a přijmout takové právní předpisy, jež účinněji usnadní dohled nad podezřelými finančními toky, které by mohly sloužit k financování trestné činnosti, a to zvláště v oblasti boje proti praní peněz ⁽³³⁾.

4.2.22 Evropská komise nedávno navrhla vytvořit kodex osvědčených metod k tomu, jak zabránit využívání nevládních organizací k financování zločineckých organizací. EHSV vítá, že Komise zahájila konzultace s občanskou společností a nevládními organizacemi k tomuto tématu, a vyjadřuje své obavy nad nespravedlivým usouvztažením nevládních organizací a terorismu, na něž upozornila Komise a které vyvolává rozpaky a dává vzniknout nespravedlivému obvinění. Nevládní organizace a organizovaná občanská společnost hrají zásadní roli v boji proti terorismu a organizovanému zločinu ⁽³⁴⁾.

⁽³¹⁾ Zpráva o návrhu Francouzské republiky, Irsko, Švédského království a Spojeného království ohledně návrhu rámcového rozhodnutí o uchovávání údajů zpracovaných a uložených v souvislosti s poskytováním veřejně dostupných služeb elektronických komunikací nebo údajů ve veřejných komunikačních sítích za účelem prevence, vyšetřování, odhalování a stíhání trestných činů včetně terorismu, D(8958/2004 – C6 0198/2004 – 2004/0813(CNS)), výbor Evropského parlamentu pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci, navrhovatel: Alexander Nuno Alvaro, 31. května 2005.

⁽³²⁾ Tyto návrhy, jež pokračují v posilování schengenského prostoru, zahrnují například: posílení interoperability a součinnosti databází vytvořených druhou generací Schengenského informačního systému (SIS II), vízový informační systém (VIS) a Eurodac; integraci biometrických identifikačních prvků do cestovních dokladů, víz, povolení k pobytu, cestovních pasů a informačního systému; uchování údajů zpracovávaných v souvislosti s poskytováním veřejných služeb elektronických komunikací za účelem zjišťování, vyšetřování a stíhání teroristických činů; používání údajů o leteckých cestujících (PNR) za účelem zajištění bezpečnosti vzdušného prostoru spolu s USA, Kanadou a Austrálií; vzájemné konzultace databází DNA, otisků prstů atd.

⁽³³⁾ Stanovisko EHSV k Návrhu směrnice o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz, včetně financování terorismu, KOM(2004) 448, Úř. věst. C 267, 27.10.2005 (zpravodaj: pan Simpson)..

⁽³⁴⁾ Viz stanovisko Specializované sekce „Zaměstnanost, sociální věci, občanství“ k Návrhu rozhodnutí Rady, kterým se v rámci obecného programu „Bezpečnost a ochrana svobod“ stanoví specifický program „Prevence, připravenost a zvládání následků teroristických útoků“ na roky 2007–2013, SOC/212, zpravodaj: pan Cabra de Luna, Brusel, 14. prosince 2005.

4.2.23 Haagský program uvádí v souladu s Evropskou bezpečnostní strategií a přednostním posilováním zahraničního rozměru bezpečnostní politiky jako nezbytný doplněk zmíněné strategie vytvoření integrovaného a koordinovaného mechanismu pro zvládání krizí uvnitř Evropské unie a s přeshraničním dopadem do 1. července 2006. Tento mechanismus by měl zahrnovat vyhodnocení kapacity každého z členských států, vybavení, výcvik, společná cvičení a operační plány pro řešení krizí. Evropská komise předloží do konce roku 2005 rozhodnutí, kterým se zřizuje bezpečný všeobecný systém rychlého varování (ARGUS) a krizové středisko Komise pro koordinaci stávajících existujících systémů rychlé výměny informací, stejně jako návrh, kterým se zřizuje Výstražná informační síť rozhodující infrastruktury.

4.2.24 EHSV se domnívá, že EU musí zvolit nový přístup ke společné bezpečnostní strategii, účelný, účinný, legitimní a přiměřený. Různé formy terorismu vyžadují různá řešení a specifické nástroje zaměřené na rysy vlastní trestnému činu.

4.2.25 Je rovněž nezbytné pečlivě prostudovat kořeny prudké radikalizace ohrožených skupin a postupy pro nábor teroristů, aby se zamezilo jejich dalšímu rozvoji. To musí být provázet politická podpora a dohody, jež upřednostňují souvislý a otevřený dialog mezi náboženstvími a kulturami a boj proti netoleranci, rasismu, xenofobii a prudkému násilí.

4.2.26 Komise by se měla věnovat otázce, zda zahrnout terorismus mezi trestné činy, jež jsou v právní působnosti Mezinárodního trestního soudu.

4.3 Posilování svobody

4.3.1 Haagský program navazuje na myšlenky uvedené v závěrech Evropské rady z Tampere roku 1999 a upřednostňuje vytvoření společného evropského prostoru spravedlnosti, jehož úhelným kamenem by byla zásada vzájemného uznávání soudních rozhodnutí a přístup ke spravedlnosti.

4.3.2 V různých oblastech⁽³⁵⁾ se jasně ukázalo, že je nezbytné posílit vzájemnou důvěru mezi jednotlivými justičními orgány a ohledně právních řádů. Je to jedna ze zásadních podmínek pro rozvoj justiční spolupráce na poli trestního a občanského práva. Justiční orgány a všechny orgány, které se podílejí na soudním procesu, musí uznávat rozhodnutí jiných členských států za ekvivalentní svým vlastním. Nesmí se zpochybňovat právní způsobilost a kvalita ani dodržování práva na spravedlivý soud. Nedostatek důvěry, rozdíly mezi jednotlivými soudními systémy členských států jak trestního, tak občanského práva a chybějící vzájemné a plné uznávání systémů samých nadále svazuje nadnárodní pohled na tyto otázky a upevnění soudní spolupráce na evropské úrovni.

4.3.3 Haagský program usiluje o rozvoj „evropské soudní kultury“, vycházející z různorodosti vlastní jednotlivým národním právním systémům a tradicím. Program též vyžaduje větší úsilí o usnadnění přístupu ke spravedlnosti a samu soudní spolupráci. Navíc se ukazuje, že vzájemná důvěra⁽³⁶⁾ musí být založena na jistotě, že všichni evropští občané mají přístup k vysoce kvalitnímu soudnímu systému⁽³⁷⁾.

4.3.4 Na rozdíl od víceletého programu stanoveného v Tampere je celkový duch haagského programu méně ambiciózní. Namísto toho, aby program navrhoval spoustu nových právních opatření, přikládá větší důležitost zavedení objektivního a nestranného způsobu analýzy a uplatnění již existujících opatření v oblasti spravedlnosti, přičemž se respektuje nezávislost soudní moci.

4.3.5 Kromě nedostatku vzájemné důvěry mezi soudními orgány členských zemí je dalším nejvýraznějším slabým bodem fakt, že soudní spolupráce v oblasti trestního práva tvoří součást třetího pilíře EU, a leží tedy mimo pravomoc Společenství (komunitární přístup). Role EU je tím tedy dost omezená, což s sebou nese celou řadu negativních důsledků, jako například nedostatek účinnosti a transparentnosti rozhodovacího procesu, vyloučení Evropského parlamentu z legislativního procesu a to, že Evropský soudní dvůr není obecně pro tuto oblast právně příslušný. Pokud jde o třetí pilíř, členské státy by měly vydat prohlášení, které by uznalo právní příslušnost Evropského soudního dvora pro interpretaci a potvrzení vyvíjených politik.

4.3.6 Pokud jde o soudní spolupráci v oblasti trestního práva, je jasné, že opatřením určeným k uplatnění

zásady bezpečnosti byla na evropské úrovni dána přednost před ochranou svobody, tedy minimálních procesních práv. Dobrým příkladem této nerovnováhy mezi svobodou a bezpečností je evropský zatýkácí rozkaz, první konkretizace na poli trestního práva, jež podporuje princip vzájemného uznávání soudních rozhodnutí⁽³⁸⁾. Přestože tento „eurorozkaz“ má přímý dopad na lidská práva, tři roky po jeho přijetí stále neexistuje paralelní legislativní rámec, který by chránil procesní práva podezřelých a obviněných při soudních procesech v EU.

4.3.7 Aby Evropská komise zaplnila tuto mezeru, v dubnu 2004 představila Radě návrh rámcového rozhodnutí ohledně jistých procesních práv při soudních procesech v Evropské unii (2004/328). Rozhodnutí stanovuje minimální společné normy týkající se procesních práv, použitelné na všechny procesy v EU, jejichž cílem je určit vinu či nevinu osoby podezřelé ze spáchání trestného činu či rozhodnout o následcích přiznání viny ve smyslu obvinění. Rovněž obsahuje všechny typy odvolání, jež se vztahují k uvedeným procesům⁽³⁹⁾. Přestože se kritizuje celá řada omezení obsažených v návrhu tohoto rozhodnutí, jež se týkají procesních práv, schválení návrhu by posílilo vzájemnou důvěru a ochranu základních práv občanů včetně práva na spravedlivý soud. Ukazuje se, že dosáhnout v Radě politické shody je nesmírně obtížné. Nelze připustit, že by představitelé členských států nedospěli ke shodě ohledně tohoto návrhu⁽⁴⁰⁾. Dále je třeba obzvláště se soustředit na to, aby naléhavá potřeba dohody neospravedlňovala další snižování úrovně ochrany uvedené v návrhu, pokud jde o soubor práv podezřelých a obviněných v soudních řízeních v trestních věcech.

4.3.8 Evropský zatýkácí rozkaz je rovněž dobrý příklad vzájemné nedůvěry a právní komplikovanosti, jež často vládou v EU, když se jedná o spolupráci v soudních a bezpečnostních otázkách. Během těžkého procesu transpozice rámcového rozhodnutí členskými státy, akty, jimiž se eurorozkaz transponuje do národního práva, se v Německu a Polsku staly předmětem odvolání k ústavnímu soudu pro svou údajnou neslučitelnost s danými národními ústavami. Ústavní soud Spolkové republiky Německo (Bundesverfassungsgericht) nakonec vynesl dne 18. července 2005 rozsudek⁽⁴¹⁾, podle nějž zákon, který transponuje eurorozkaz do německého právního systému, neplatí, neboť porušuje německé ústavní záruky tím, že proti vydání se nelze u právní instance, jež tak rozhodla, odvolat.

⁽³⁵⁾ Viz například celní kodex Společenství, nařízení Rady č. 2913/92/EHS ze dne 12. října 1992, kterým se vydává celní kodex Společenství, Úř. věst. L 302, 19.10.1992. 0001 – 0050

⁽³⁶⁾ Haagský program, viz výše, odstavec 3.2

⁽³⁷⁾ Evropská komise v akčním plánu k zavedení programu uvádí: „Evropská unie musí počítat nejen s právními předpisy týkajícími se soudní příslušnosti, uznávání a střetu právních norem, ale i s opatřeními, která vytvářejí mezi členskými státy vzájemnou důvěru, zavedou minimální procesní normy a zajistí vysoký standard kvality justičních systémů, zejména pokud jde o spravedlnost a dodržování práv na obhajobu.“

⁽³⁸⁾ Rámcové rozhodnutí Rady o evropském zatýkáčím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy z 13. června 2002, 2002/584/SVV, Úř. věst. L 190/1, 18.07.2002.

⁽³⁹⁾ Návrh rámcového rozhodnutí Rady ohledně jistých procesních práv při soudních procesech v Evropské unii, KÖM(2004) 328 v konečném znění z 28.04.2004.

⁽⁴⁰⁾ Návrh obsahuje následující práva: pomoc právníka, tlumočnické a překladatelské služby zdarma, náležitá zvláštní pomoc těm, kdo nejsou schopni proces chápat či sledovat, právo obrátit se na konzulát v případě, že podezřelý je cizinec, oznámení práv podezřelým (prostřednictvím „soudního právníka“), články návrhu č. 2–16.

⁽⁴¹⁾ Rozsudek ze dne 18. července 2005, 2 BvR 2236/04, Bundesverfassungsgericht.

4.3.9 Taktéž návrh rámcového rozhodnutí Evropské komise na dokončení evropského rozkazu k zajištění důkazních prostředků je jedním z oříšků v systému soudní spolupráce v EU ⁽⁴²⁾. Cílem tohoto rozhodnutí by mělo být nahradit stávající mechanismy soudní pomoci zásadou vzájemného uznávání. Návrh počítá s možností vydat „evropský důkazní příkaz“ za účelem získání předmětů, listin a údajů pro potřeby soudního řízení v trestních věcech. Tento návrh byl otevřeně kritizován a označen za nezralý, neboť neexistuje paralelní legislativní rámec, který by nabízel účinnou právní ochranu základních lidských práv.

4.3.10 Nedostatek ambicí haagského programu, pokud jde o právní dimenzi, by se mohl vynahradit tím, že by se uznala soudní příslušnost Evropského soudního dvora pro tyto oblasti, jež jsou pro členské státy tak citlivé. Lucemburský soud celkově zaujal inovující a proaktivní postoj k interpretaci a rozvoji evropských politik. Právě ve vztahu k policejní a soudní spolupráci při řízeních trestního práva musíme upozornit na jeden z nejnovějších a nejvýznamnějších rozsudků soudu: případ Pupino C-105/03 ze 16. června 2005 ⁽⁴³⁾.

4.3.11 Pokud jde o soudní spolupráci v občanských věcech, haagský program opakuje, jak je důležité, aby existence hranic mezi státy nebyla překážkou pro řešení otázek občanského práva či žádostí a výkonů rozhodnutí v občanských věcech.

Právní a soudní překážky ve sporech ve věcech občanských a rodinných, jež mají nadnárodní rozměr, je třeba odbourat, aby byla zaručena ochrana a výkon občanských práv. Program stanovuje, že musí pokračovat práce na řešení kolizí týkajících se toho, jakým zákonem se mají řídit mimosmluvní závazky (Řím II) a smluvní závazky (Řím I), evropský proces sledování jiných možností řešení kolizí a k tomu vhodné nástroje a méně důležité spory.

4.3.12 Mezi prioritami pro následujících pět let je též upevnění a posílení spolupráce při vzájemném uznávání procesního práva, práva rodinného a dědického. Avšak jedná se o oblast, kde rozdílnost právních tradic a kultur ztěžuje skutečné a jisté přiblížení se společnému prostoru spravedlnosti. Právě proto je obzvláště důležité pečlivě prostudovat různá opatření, která přispívají k posílení vzájemné důvěry a představy jednotné právní kultury v EU ⁽⁴⁴⁾.

4.3.13 Haagský program stanovuje, že „účinnost boje proti mezinárodní organizované trestné činnosti a další závažné trestné činnosti vyžaduje spolupráci a koordinaci při vyšetřování, a pokud možno soustředění aktivit pod vedením Eurojustu a ve spolupráci s Europol“. Rada by měla přijmout „evropský zákon“ týkající se Eurojustu a zachovat všechny funkce, které mu byly určeny. Taktéž by se měl vyjasnit vztah (spolupráce) mezi Eurojustem a Europol.

V Bruselu dne 15. prosince 2005.

předsedkyně

Evropského hospodářského a sociálního výboru

Anne-Marie SIGMUND

⁽⁴²⁾ Návrh rámcového rozhodnutí Rady o Evropském důkazním příkazu (EDP) k zajištění předmětů, listin a údajů pro potřeby řízení v trestních věcech, KOM(2003) 688 v konečném znění, 14. listopadu 2003, 2003/0270 CNS.

⁽⁴³⁾ Žádost o předběžné rozhodnutí se týkala interpretace některých článků rámcového rozhodnutí 2001/220/SVV týkajících se postavení obětí v trestním řízení dne 15. března 2001. Rozsudek byl vynesen během trestního řízení proti paní Pupino, učitelce mateřské školy v Itálii, obviněné z toho, že žákům mladším pěti let způsobila zranění. Rozsudek v případě Pupino představuje revoluční krok v procesu budování prostoru svobody, bezpečnosti a práva, neboť Soudní dvůr poprvé otevřeně přiznává přímý účinek „rámcového rozhodnutí“ a to, že jeho interpretace je pro národní soudy stejně závazná jako národní právo. Soudní dvůr také prohlásil, že „by bylo obtížné, aby Unie účinně plnila své poslání, pokud by zásada právní spolupráce, která konkrétně znamená, že členské státy musí přijmout všechna obecná i zvláštní opatření, aby tím zajistily plnění svých závazků k právu Evropské unie, nebyla uplatněna rovněž při policejní a soudní spolupráci v trestních věcech, když je právě plně založena na spolupráci mezi členskými státy“. Interpretace vztahu (a slučitelnost) tohoto rozsudku Soudního dvora a rozsudku německého ústavního soudu, jímž se ruší legislativní opatření, které transponuje evropský zatýkácí rozkaz, zůstává otevřená.

⁽⁴⁴⁾ Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k „Návrhu rozhodnutí Rady na vytvoření Evropské soudní sítě pro občanské a obchodní záležitosti“ (Úř. věst. C 139, 11.5.2001). A stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k „Iniciativě Spolkové republiky Německo směřující k přijetí nařízení Rady ohledně spolupráce mezi soudními úřady členských států v oblasti získávání důkazních prostředků při občanských a obchodních věcech“ (Úř. věst. C 139, 11.5.2001).