



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 28.6.2006
KOM(2006) 331 v konečném znění

SDĚLENÍ KOMISE RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU

Provádění Haagského programu: cesta vpřed

SDĚLENÍ KOMISE RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU

Provádění Haagského programu: cesta vpřed

(Text s významem pro EHP)

1. ÚVOD

Haagský program „Posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii“ byl Evropskou radou přijat v listopadu 2004. Znovu potvrdil význam, jaký Evropská unie od zasedání Evropské rady v Tampere roku 1999 přikládá prostoru svobody, bezpečnosti a práva tím, že ji umísťuje **mezi přední priority Unie** – nikoli jen proto, že je to jeden ze základních cílů Unie, ale také a především proto, že tato oblast je v ohnisku **zájmů občanů** EU. Sdělení Komise Evropské radě o „Programu pro občany přinášející výsledky pro Evropu“ ze dne 10. května 2006 tuto prioritu znovu silně potvrdilo¹.

Od konce roku 2004 pracují členské státy a orgány EU na tom, aby zajistily provádění tohoto programu v souladu s akčním plánem Rady a Komise přijatém v červnu 2005.

Evropská rada v prosinci 2004 sdělila, že *„protože program bude prováděn v období, ve kterém vstoupí v platnost Ústavní smlouva, považuje se za vhodné přezkoumat jeho provádění“*. Za tím účelem vyzvala Komisi, aby v roce 2006 *„předložila Evropské radě zprávu o dosaženém pokroku a aby navrhla nezbytné doplnění programu“*.

Přestože Ústavní smlouva v platnost nevstoupila, je nezbytné vypracovat první politické **posouzení** pokroku, jakého bylo při provádění Haagského programu dosaženo a navrhnout nezbytné úpravy. Toto sdělení a paralelní sdělení o „Posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii: zpráva o provádění Haagského programu v roce 2005“ (dále jen „sdělení Scoreboard plus“) a o „Hodnocení politik EU o svobodě, bezpečnosti a právu“ představují odpověď na výzvu Evropské rady.

Cílem tohoto **komplexního balíčku** tedy **není** jen vytyčit v porovnání s prioritami Haagského programu priority nové, ale zejména (1) **provést inventuru** dosaženého pokroku, (2) **posoudit** stupeň provádění na úrovni EU i na úrovni vnitrostátní a (3) navrhnout **zevrubné hodnocení** výsledků.

Na základě **politických priorit** stanovených pro provádění Haagského programu vymezila Komise ve svém sdělení ze dne 10. května 2005² ty **oblasti**, ohledně nichž je – jak se domnívá – nezbytné **pokročit s politickou agendou Unie** na základě Haagského programu.

Komise uznává naléhavou potřebu najít pro prostor svobody, bezpečnosti a práva **novou hnací sílu**, a to v rámci ambiciózního programu pro občany založeného na politikách.

¹ KOM(2006) 211.

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.

Předložením tohoto balíčku opatření si Komise přeje během finského předsednictví Rady (červenec až prosinec 2006) **podnítit a strukturovat** diskusi s členskými státy a jinými orgány na tato témata:

- (1) **nové politické iniciativy**, které Komise pokládá za nutné (viz kapitola 2) a kromě těch, které jsou již prováděny v rámci Haagského programu, a
- (2) Jak vyplynulo ze zasedání Evropské rady v červnu 2006³, prověřit možné způsoby, jak **zlepšit fungování** politik svobody, bezpečnosti a práva **využíváním možností, které jsou stanoveny ve stávajících Smlouvách**, a to bez odvolávání se na Ústavní smlouvu (viz kapitola 3).

Pro další pokrok při zřizování prostoru svobody, bezpečnosti a práva jsou zapotřebí **účinnější, transparentnější a odpovědné rozhodovací postupy**. Jak bylo ukázáno sdělením „Scoreboard plus“, které poprvé posuzuje provádění právních předpisů EU na vnitrostátní úrovni, schvalování návrhů právních předpisů na úrovni EU je **krajně zdlouhavé** a v některých oblastech dosahují výsledky stěží **nejmenšího společného jmenovatele** a nedaří se jim plnit některé z původních cílů.

2. PROVÁDĚNÍ HAAGSKÉHO PROGRAMU: NOVÁ HNACÍ SÍLA PRO POSÍLENÍ PROSTORU SVOBODY, BEZPEČNOSTI A PRÁVA

První posouzení toho, jak je prováděn Haagský program a jeho akční plán, ve formě sdělení „Scoreboard plus“, představeného v paralelním sdělení uvedené výše, umožňuje Komisi, aby vytyčila oblasti, jež při práci Unie vyžadují pozornost a v nichž je zapotřebí dalšího úsilí.

Na tomto základě činí Komise následující návrhy pro akce a provádění **do uplynutí období Haagského programu (2009)**.

2.1. Základní práva a občanství

Základní práva jsou jádrem hodnot Unie. Komise zaměří své jednání na **dodržování a podporování** základních práv pro všechny lidi a vypracuje koncept **občanství EU**.

Občanství Unie obnáší řadu práv zásadního významu, včetně **volného pohybu** v rámci Unie a **diplomatické a konzulární ochrany**.

Plánovány jsou tyto akce:

- Komise dostává rostoucí počet žádostí, aby zakročila proti možnému porušování základních práv členskými státy. Komise bude pokračovat ve sledování a podporování základních práv v souladu se smlouvou o EU a jejím sdělením z roku 2002 o článku 7 Smlouvy o EU⁴, který vybavuje orgány Unie prostředky pro zajištění toho, aby všechny členské státy uznávaly společné hodnoty.

³ Odstavec 10 závěru Evropské rady z června 2006: „V souvislosti s přezkumem Haagského programu Evropská rada vyzývá nastupující finské předsednictví, aby v úzké spolupráci s Komisí prozkoumalo možnosti zlepšení rozhodování a činnosti v prostoru svobody, bezpečnosti a práva na základě stávajících smluv.

⁴ KOM(2003) 606.

- Hlavní **prioritou** Komise bude zajištění toho, aby členské státy **správně prováděly** směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, která vstoupila v platnost dne 30. dubna 2006.
- Je důležité, aby se v EU vytvořilo společné povědomí a společné normy týkající se ochrany občanů EU, kteří potřebují pomoc ve třetí zemi, ve které jejich domovský stát nemá zastoupení. Komise vyjadřuje ochotu napomáhat v oblasti **školení** úředníků členských států EU. Tato pomoc může představovat i školení v oblasti týkající se konzulární ochrany občanů EU.
- Zároveň probíhají přípravy na akce směřující ke **komunikačním a informačním kampaním** pro občany EU o jejich právu na diplomatickou a konzulární ochranu ze strany EU.
- Aktualizované společné konzulární pokyny pro zastoupení členských států EU v třetích zemích poprvé předpokládají pragmatickou a podpůrnou roli zastoupení Komise, která mají při konzulárních kritických situacích poskytovat logistickou a personální pomoc⁵. Tato pomoc posílí způsobilost členských států při pomoci jejich občanům, kteří tuto pomoc potřebují, a bude se dále vyvíjet. V druhé polovině roku 2006 se předpokládá přijetí společné zprávy generálního tajemníka / vysokého představitele a Komise o užší konzulární spolupráci mezi členskými státy EU, včetně společných středisek pro konzulární pomoc ve vymezených regionech.
- Po žádostech vyslovených členskými státy při schvalování Haagského programu Komise zváží, jak dále rozpracovat (1) myšlenky vytvoření „eurokonzulátů“, které by sdílely společné konzulární funkce rovněž ve prospěch občanů EU, a (2) myšlenky vytvořit evropský konzulární kodex.

2.2. Rozvoj druhé fáze azylového systému

V příštích několika letech bude zapotřebí mnoho práce pro zřízení **společného evropského azylového systému s účinnými a harmonizovanými postupy**, které uznávají evropskou humanitární tradici a mezinárodní závazky Unie.

Plánovány jsou tyto akce:

- **Hodnocení stávajícího rámce právních předpisů.** Do konce roku 2006 předloží Komise hodnocení Dublinského nařízení a směrnice o podmínkách přijetí; v roce 2008 bude hodnocena směrnice o minimálních normách.
- **Zelená kniha o azylové politice**, následovaná v roce 2007 **plánem politiky v oblasti azylu**, uvede podrobně jednotlivé kroky druhé fáze dokončení společného evropského azylového systému.

⁵ Zpráva předsednictví o „Posílení schopnosti Unie reagovat na mimořádné a kritické události“, která byla potvrzena na zasedání Evropské rady v červnu 2006.

- Po sdělení přijatém v únoru tohoto roku⁶ bude učiněna další akce v oblasti **praktické spolupráce mezi správními orgány** za účelem dosáhnout v azylovém systému členských států sblížení, zejména vytvořením celounijní databáze informací o zemích původu.

2.3. Řízení migrace

Z **globálního přístupu** k řízení migrace vyplývá, že společná přistěhovalecká politika zabývající se situací legálních migrantů na úrovni Unie je rozvíjena **zároveň** s opatřeními pro účinnější řešení nedovolené migrace a pro posílení boje s převaděčstvím a nedovoleným obchodem s lidmi, zejména se ženami a dětmi.

Plánovány jsou tyto akce:

- Kromě plánu politiky legální migrace má Komise v úmyslu předložit návrhy **rámcové směrnice Evropského parlamentu a Rady a čtyři směrnice Evropského parlamentu a Rady pro specifické druhy migrujících pracovníků** (vysoce kvalifikované pracovníky, sezónní pracovníky, osoby převedené v rámci společnosti a placené školené osoby).
- Vzhledem k růstu nedovoleného přistěhovalectví ze západní a severní Afriky, které ovlivňuje v první řadě Itálii, Španělsko, Maltu, Řecko a středomořskou oblast, koordinuje Komise s členskými státy, Europolem, Frontexem a Společným výzkumným střediskem provádění **prioritních opatření**, která vytyčila neformální zasedání vrcholných představitelů států a vlád v Hampton Courtu a zasedání Evropské rady v prosinci 2005. Zpráva o pokroku má být vydána **do konce roku 2006**.
- Akce týkající se **vnějšího rozměru migrace** bude dále posílena. Součástí globálního přístupu k migraci musí být pevné zakotvení otázek migrace ve vnějších vztazích Unie se zeměmi původu a zeměmi tranzitními. Práce v oblasti **migrace a rozvoje** se soustředí zejména na posilování pozitivních vazeb mezi těmito subjekty a zaměřuje se zvláště na otázky, jako jsou peněžní zasilky a převody od migrantů, úloha diaspor, mobilita příslušníků vrstvy inteligence a kruhová migrace i zmírnění dopadu odlivu příslušníků inteligence na země původu.
- Komise předloží v červenci tohoto roku sdělení o **ilegálním přistěhovalectví**. Přednostně se bude řešit zvyšování vzájemné důvěry a výměny informací mezi členskými státy, včetně informací o právní úpravě týkající se nelegálních přistěhovalců, zlepšování kontrol přístupu na území a boje proti zaměstnávání státních příslušníků třetích zemí s ilegálním pobytem.
- Udržitelné politiky legální migrace vyžadují **koordinované politiky integrace**, uzpůsobené otázkám krátkodobého pobytu i dlouhodobého usazení a potíží vznikajícím ve druhé a třetí generaci. Vzhledem ke sdělení Komise ze dne 1. září 2005 a závěrů Rady z prosince 2005 se budou provádět integrační politiky.

⁶ KOM(2006) 67.

2.4. Integrované řízení vnějších hranic a interoperabilita informačních systémů

Oblast, v níž **se lidé svobodně pohybují**, vyžaduje kontrolu přístupu na území Unie, a to prostřednictvím systému integrovaného řízení vnějších hranic, společné vízové politiky a uvážlivého užívání nových technologií, včetně biometrických identifikátorů.

Plánovány jsou tyto akce:

- Bude zvážena úloha Frontexu při koordinování styčných operací na poli migrace mezi stávajícími styčnými sítěmi ve třetích zemích odjezdu a zemích tranzitních.
- Komise předloží v červenci tohoto roku návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o zřízení, pravomocích a financování „**Týmů rychlé reakce**“ složených z národních odborníků, které členskými státy budou pod záštitou Frontexu poskytovat **technickou a operativní pomoc** při kontrole a ostraze vnějších hranic.
- Zejména užívání biometrických údajů by umožnilo shromažďovat a uchovávat **informace o vstupu** státních příslušníků třetích zemí do **schengenského prostoru** nebo o jejich **výstupu** z něj. Komise začala pracovat na studii, jejíž výsledky budou k dispozici v červnu 2007 a která posoudí proveditelnost **informačního systému EU o vstupech / výstupech** a provádění programu „Trusted Traveller“, který těm, kteří cestují v dobré víře, ulehčí překračování hranic.
- Mohla by být prozkoumána myšlenka vytvoření **evropské evidence cestovních dokladů a průkazů totožnosti** vydaných občanům EU.
- Komise bude s Evropským parlamentem a Radou jednat o tom, jak prosadit konkrétní návrhy obsažené v jejím sdělení z listopadu 2005 pro zlepšení účinnosti, posílení **interoperability** a synergie mezi evropskými **databázemi**. V roce 2007 bude na základě těchto jednání předložen akční plán.

2.5. Průběžná kontrola programů vzájemného uznávání (v občanských a trestních věcech)

Na poli občanského a trestního práva bude i nadále úhelným kamenem politik Unie **zásada vzájemného uznávání**. Vzájemné uznávání je založeno na vzájemné důvěře v právní a soudní systémy.

Plánovány jsou tyto akce:

- Po svém sdělení z května 2005 předložila Komise několik návrhů právních předpisů pro posílení provádění zásady vzájemného uznávání v trestních věcech jak ve fázi před zahájením řízení, tak i ve fázi po jeho ukončení. Tyto rozmanité iniciativy by měly být **rychle schváleny a provedeny**. Vzájemná důvěra musí být posílena stanovením celounijních pravidel o kompetenčních sporech, procesních zárukách, presumpci nevinu a minimálních normách pro shromažďování důkazů na straně jedné a **konkrétními** akcemi pro zlepšení odborné přípravy soudců a efektivnosti soudních systémů na straně druhé.

- V roce 2007 bude představena studie týkající se horizontálních problémů, které vyvstávají při vyjednávání a uplatňování zásady vzájemného uznávání, a mezer v současném systému spolupráce v trestních věcech, které lze řešit novými nástroji.
- Ve střednědobém horizontu by měl být zvážen postupný proces **konsolidace** současných mechanismů vzájemné pomoci v **jednotné nástroje** vzájemného uznávání, zejména co se týče získávání důkazů v oblasti trestního práva.
- Zřízení **jednotné soudní oblasti pro občanské věci** je naprosto zásadní jak pro **podniky**, tak i pro **občany**. Program vzájemného uznávání v občanských věcech z roku 2000 by měl získat novou politickou hnací sílu, aby se zajistilo, že rychlost získaná od vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost je zachována, což povede k dokončení programu podle předpokladu haagského akčního plánu. Komise především navrhne potřebná legislativní opatření, aby se definitivně odstranil požadavek na doložku vykonatelnosti u rozhodnutí v občanských a obchodních věcech, a rovněž předloží zelenou knihu o zlepšení účinnosti vymáhání rozhodnutí. Komise navíc navrhne vytvoření několika nových nástrojů v oblasti **rodinného práva**, které se budou vztahovat na běžný život občanů, tj. například dědění a vlastnická práva manželů a párů, kteří nejsou manželi.
- Usnadnění **přístupu** občanů **ke spravedlnosti** představuje skutečnou výzvu pro konsolidaci Evropského prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Komise jako první krok navrhne změnu rozhodnutí Rady, kterým se zřizuje Evropská soudní síť v občanských věcech, aby jej přiblížila občanům a osobám vykonávajícím právní profese a zlepšila její účinnost.

2.6. Přístup k informacím nutným pro potírání terorismu a organizované trestné činnosti.

Informace nutné pro boj s terorismem a závažnou trestnou činností by měly přecházet vnitřní hranice EU bez překážek. Zpracovávání příslušných informací příslušnými úřady celé EU podpoří akci na vnitrostátní úrovni i na úrovni EU pro posílení celkové kapacity EU pro předcházení terorismu a závažné trestné činnosti a pro boj s nimi.

Haagský program vyzval Komisi, aby do konce roku 2005 předložila právní předpis k provedení „**zásady dostupnosti**“, která má začít fungovat dnem 1. ledna 2008⁷. Komise podala návrh rámcového rozhodnutí Rady o zásadě dostupnosti v říjnu 2005.

Výměna informací mezi členskými státy na poli trestního práva musí být rozšířena na **trestní rejstříky**. Současný systém založený na Evropské úmluvě o vzájemné pomoci v věcech trestních z roku 1959 vykazuje **závažné nedostatky**. Komise již předložila návrhy právních předpisů zaměřené na zřízení počítačového systému výměny informací o trestních rejstřících, které by zlepšily vzájemné porozumění a usnadnily vzájemnou znalost stávajících případů

⁷ Zásada dostupnosti, jak je uvedeno v Haagském programu, stanoví, že informace pro účely donucování, které potřebují orgány jednoho členského státu, budou těmto orgánům poskytnuty po splnění určitých podmínek orgány jiného členského státu.

odsouzení v rámci EU. Členskými státy bude poskytnuta finanční podpora pro usnadnění vytvoření sítě vnitrostátních trestních rejstříků.

Nových iniciativ zřejmě není v této fázi zapotřebí. Velký význam má to, aby stávající (a budoucí) návrhy právních předpisů předložené Komisí byly **rychle schváleny a provedeny**, za účelem zajistit **úplné uplatnění** zásady dostupnosti a **účinné vytvoření a provedení** celounijního systému trestních rejstříků.

Komise je pevně přesvědčena, že zároveň s nutností pokroku ve výměně informací je nezbytné pokročit v **ochraně údajů** v oblasti policejní a soudní spolupráce. Domnívá se, že výše zmíněné iniciativy musejí být doprovázeny právně závaznými právními předpisy o ochraně údajů, které zajistí vysoký stupeň ochrany osobních údajů ve všech členských státech. Komise s politováním konstatuje, že nebylo dosaženo žádného pokroku ohledně návrhu, který předložila v říjnu 2005, a domnívá se, že jeho rychlé přijetí Radou je nevyhnutelné.

2.7. Boj proti terorismu a organizované trestné činnosti, včetně otázky budoucnosti Europolu

Terorismus a organizovaná trestná činnost zůstane v nadcházejících letech **stálou hrozbou**. Unie bude muset zvláště bdělá při předvádění své jedinečné pravomoci prosazovat politiky na evropské úrovni, což činí budováním znalostí a úzkými styky se všemi zúčastněnými stranami a napomáháním členskými státy a donucovacími i soudními orgány v jejich každodenním boji s tímto náročným úkolem.

Jelikož **operativní spolupráce** a **vzájemná důvěra** mezi členskými státy vzrůstá, Komise věří, že je načase vypracovat dohodnutou **Strategii vnitřní bezpečnosti**, která má vycházet z probíhající interinstitucionální práce v oblasti boje proti terorismu a ochrany kritických infrastruktur.

Plánovány jsou tyto akce:

- Komise brzy představí návrh programu o **ochraně kritické infrastruktury**, který vychází z rozsáhlé konzultace, do níž je Komise zapojena od roku 2005. Později v tomto roce, následně po předběžných výsledcích studie proveditelnosti **výstražné informační sítě rozhodující infrastruktury**, předloží Komise o této věci návrh rozhodnutí Rady.
- Komise uvažuje o pozměnění rámcového rozhodnutí Rady o terorismu tak, aby se zlepšilo vymezení **podněcování** k terorismu a učinilo se trestným šíření **odborných znalostí o výrobě bomb**.
- Komise zamýšlí předložit do konce tohoto roku sdělení o **bioterrorismu**.

2.7.1. Budoucnost Europolu

Europol má zlepšovat účinnost a spolupráci donucovacích orgánů členských států při potírání terorismu a organizované trestné činnosti usnadněním výměny informací mezi členskými státy i shromažďováním a analýzou těchto informací. Přidaná hodnota Europolu spočívá i nadále v jeho schopnosti podporovat vyšetřování poskytováním vysoce kvalitní analýzy zpravodajských informací o trestné činnosti.

Komise se domnívá, že Europol potřebuje **pružnější právní základ**, neboť ten zajistí, že politická rozhodnutí učiněná pro zlepšení jeho fungování se budou moci provádět bez přílišných prodlení. Bude rovněž nutné zlepšit dohled Evropského parlamentu nad činnostmi Europolu a jejich kontrolu, aby se zlepšila **transparentnost a demokratická odpovědnost** a zároveň byla zajištěna **důvěrnost** operativních informací a postupů.

Plánována je tato akce:

- Komise uvažuje o předložení návrhu rozhodnutí Rady, které by **nahradilo** současnou Úmluvu o Europolu a zlepšilo jeho operativní výkonnost.

2.8. Finanční výhled v prostoru svobody, bezpečnosti a práva

Jedním ze zásadních předpokladů pro dosažení cílů politiky stanovených Haagským programem je spojení těchto cílů s **odpovídajícími finančními zdroji**. Nedávná dohoda o finančním výhledu uznala tuto potřebu přidělením politikám svobody, bezpečnosti a práva **většího množství prostředků**. V roce 2007 budou akceschopné nové finanční rámcové programy. Ty budou zastávat strategickou úlohu při pomoci Unii a členským státům.

Posílená finanční podpora z rozpočtu Společenství bude sloužit jako podpora **spravedlivého sdílení kolektivní odpovědnosti** v prostor bez hranic, což se týká azylu, přistěhovalectví a hranic a operativní spolupráce (zejména společných stráží a společných letů za účelem navrácení). Financování EU usnadní při boji proti terorismu a organizované trestné činnosti i pro zachování oblasti práva vznik společných přístupů. Členské státy jsou vyzývány, aby plně využily možnosti zajištěné novým finančním rámcem a předložily ambiciózní a podrobné návrhy u projektů, které představují přidanou hodnotu akce na úrovni EU.

2.9. Vnější rozměr svobody, bezpečnosti a práva

V prosinci 2005 schválila Rada pro spravedlnost a vnitřní věci vůbec první strategii pro vnější rozměr svobody, bezpečnosti a práva⁸. **Strategie** stanoví soubor tematických priorit a také mechanismy jejich plnění. Komise je nyní uprostřed **provádění klíčových prvků strategie**, a to například prostřednictvím Společného prostoru svobody, bezpečnosti a práva s **Ruskem**, revidovaného akčního plánu v oblasti justice a vnitra s Ukrajinou, akčních plánů evropské politiky sousedství s ostatními zeměmi a v neposlední řadě i prostřednictvím soustavně se **prohlubující spolupráce s USA**.

Pokrok v budování **právního státu** ve spolupráci se třetími zeměmi si **žádá čas**. Komise a členské státy by se proto měly soustředit **raději na provádění strategie EU než na její obnovu či aktualizaci**. Tematické a zeměpisné priority byly zřetelně vytyčeny a pro dosažení výsledků je nyní záhodno **účinně strategii uplatňovat**. V prostoru svobody, bezpečnosti a práva lze pokroku dosáhnout jen **aktivním přispíváním** členských států i Komise, pracujícími společně v souladu. Hodnotu takové spolupráce ukazuje příprava akčně zaměřených dokumentů: dokumentu pro západní Balkán a dokumentu pro drogy pocházející z Afgánistánu. Na základě práce konané od konce roku 2005 poskytne Komise do prosince 2006 **zprávu o pokroku**, která shrne uplatňování strategie. Dalšími významnými nástroji v oblasti svobody, bezpečnosti a práva s vnějším rozměrem jsou readmisní dohody a dohody

⁸ „Strategie vnějšího rozměru SVV: globální svoboda, bezpečnost a právo“, vycházející ze sdělení Komise KOM(2005) 491 ze dne 12.10.2005.

o zjednodušení vydávání víz, které byly zatím uzavřeny s klíčovými partnery EU, například s Ruskem. Komise bude v této oblasti nadále vyvíjet činnost.

2.10. Provádění a hodnocení politik svobody, bezpečnosti a práva

Berouc v úvahu **mandát** udělený Komisi Haagským programem a jeho akčním plánem, **roztříštěnost** současných mechanismů sledování a hodnocení i potřebu zasílat všem zúčastněným stranám **rozsáhlé informace** o provádění a výsledcích politik, domnívá se Komise, že **nastal čas** začít pracovat na zřízení **soudržného a komplexního mechanismu hodnocení** politik EU týkajících se svobody, bezpečnosti a práva, a to v duchu **partnerství** s členskými státy a orgány EU.

Takový mechanismus, který bude zahrnovat každoroční **sledování provádění⁹ a hodnocení výsledků** politik, je představen v paralelním sdělení o „Hodnocení politik svobody, bezpečnosti a práva“.

3. ZLEPŠOVÁNÍ ROZHODOVACÍCH POSTUPŮ V PROSTORU SVOBODY, BEZPEČNOSTI A PRÁVA

3.1. Opakující se obtíže v prostoru svobody, bezpečnosti a práva

Politiky svobody, bezpečnosti a práva **vzbuzují u našich spoluobčanů zájem a jsou pro ně významné**, jak se nedávno ukázalo při debatách podle plánu D (pro demokracii, dialog a diskusi) a bylo to potvrzeno i průzkumy veřejného mínění. Evropští občané chtějí, aby EU byla účinnější zejména v boji proti organizované trestné činnosti a terorismu, ale také v řízení migračních toků a kontrole vnějších hranic.

Přes tento silný zájem je pokrok pomalý a rozvoj politik svobody, bezpečnosti a práva na úrovni EU čelí **opakujícím se obtížím**, které vedou ke vzniku četných zablokování. První roční průběžná kontrola Haagského programu, představená v paralelním sdělení, dokázala, že tyto obtíže vyplývají hlavně ze specifčnosti **rozhodovacího postupu**.

Zejména rozhodování o **policejní a soudní spolupráci v trestních věcech** stále vyžaduje jednomyslný souhlas všech členských států. Tyto věci jsou řešeny v rámci **zvláštního rámce** (hlava VI Smlouvy o EU), který uplatňuje tzv. **metodu „třetího pilíře“**, charakterizovanou takto:

- **specifické právní nástroje** (společná stanoviska, rámcová rozhodnutí, rozhodnutí a úmluvy), které toto provádění dále ztěžují,
- nedostatečná pravomoc Evropského parlamentu v **legislativním procesu**,
- užívání **jednomyslnosti**, což často vede k souhlasu na úrovni nejmenšího společného jmenovatele,

⁹ Podrobně ve sdělení o „Posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii: zpráva o provádění Haagského programu v roce 2005“, představeném paralelně s tímto sdělením.

- právo podávat podněty je sdíleno všemi 25 členskými státy, což nevyzdvihuje skutečný „evropský rozměr“ ani odpovědnost legislativních iniciativ členských států, které nejsou předkládány k posouzení dopadu ex ante, a
- **omezená úloha** Soudního dvora (vyloučení řízení pro porušení práva, předkládání předběžných otázek podléhající vnitrostátnímu rozhodnutí o účasti – zatím odsouhlaseno 14 z 25 členských států – a možnost omezit rozhodování na nejvyšší vnitrostátní soudy),
- nedostatečný počet formálních řízení pro porušení právních předpisů, která by zajistila řádné provádění právních předpisů Společenství v členských státech.

Z nedávných diskusí probíhajících v Radě ve skutečnosti vyplynulo, že je v rámci EU obtížné dosáhnout pokroku v oblastech, jakými je např. **vzájemné uznávání rozhodnutí v trestních věcech a policejní spolupráce**.

Rada pro spravedlnost a vnitřní věci na svém zasedání konaném v červnu loňského roku dospěla nakonec k dohodě ohledně návrhu Komise o **evropském příkazu k zajištění důkazů**, avšak došlo k tomu po velmi zdoluhavém jednání a na základě nejnižšího společného jmenovatele, což není uspokojivé ani pro Komisi ani pro většinu členských států a má to negativní dopad na uplatňování zásady vzájemného uznávání, která představuje na základě Programu z Tampere a Haagského programu základní pilíř politik Unie v oblasti soudní spolupráce.

V průběhu posledních tří let nebylo dosaženo žádného pokroku ani v oblasti minimálních norem týkajících se **procesních práv** použitelných v rámci celé EU, jako je např. právo zadrženého na tlumočnicka. Diskuse o textu, který upravuje pro celou EU definice trestných činů **rasismu a xenofobie** a tresty za jejich spáchání, jsou rovněž zcela zablokovány a již dva roky pozastaveny, i když se v nedávné době vyskytly náznaky, že by mohly být znovu zahájeny.

Rovněž nebylo dosaženo žádného pokroku v rámci diskuse o návrhu Komise, jímž by se povolilo další **přeshraniční vyšetřování a stíhání**.

Některé tyto opakující se obtíže jsou také zřejmé, pokud jde o politiky svobody, bezpečnosti a práva upravené právem Společenství (hlava IV Smlouvy o ES), kde přetrvávají specifické problémy týkající se pravomocí Soudního dvora pro **předběžné otázky** (článek 68 Smlouvy o ES) a kde se o **legální migraci a rodinném právu** stále rozhoduje jednomyslně. Například pokud jde o **legální migraci**, diskuse k návrhu Komise z roku 2001 na přijetí směrnice o vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání byly kvůli pravidlu jednomyslnosti neúspěšné. Komise tuto otázku znovu oživila prostřednictvím zelené knihy a na ní navazujícího akčního plánu, který byl předložen v prosinci 2005, ale v současné době je obtížné předpovědět – vzhledem k uplatňování pravidla jednomyslnosti v této oblasti, jak diskuse skončí.

Pokud jde o **pravomoc Soudního dvora Evropských společenství**, existuje zde riziko, že velmi důležité a citlivé otázky, jako je například přístup ke spravedlnosti nebo azylová práva, nejsou všude v Evropě stejně soudně kontrolovány a nejsou uplatňovány jednotně.

3.2. Řešení současných obtíží: překlenovací ustanovení

Komise věří, že načasování prvního přezkumu provádění Haagského programu je příležitostí k **reaktivaci a stimulaci úvah** o tom, jak **zlepšit podobu rozhodování v EU** a zajistit lepší hodnocení a provádění právních předpisů týkajících se svobody, bezpečnosti a práva. To musí být učiněno **nejlepším využíváním možností nabízených stávajícími Smlouvami**.

Komise se domnívá, že úplné provádění stávajících smluv by umožnilo větší **účinnost a soudržnost** v oblastech, ve kterých občané uznávají a výslovně vyžadují přidanou hodnotu akcí na úrovni EU, neboť požadují, jak vyplývá z výsledků posledního evropského průzkumu veřejného mínění, **větší ochranu a bezpečnost**.

Komise se podle svého sdělení ze dne 10. května 2006 navíc domnívá, že největší možné využívání stávajících Smluv zavede podmínky nezbytné pro dosažení **ambiciózních cílů** Haagského programu a umožní jeho **úplné provádění**. Stávající Smlouvy stanovují možnost překonat obtíže uvedené v kapitole 3.1 uplatněním tzv. „**překlenovacích ustanovení**“, obsažených v článku 42 Smlouvy o EU a v čl. 67 odst. 2 druhé odrážce Smlouvy o ES.

Článek 42 Smlouvy o EU stanoví právo Komise (nebo členského státu) podávat podněty pro návrhy akcí v oblastech uvedených v článku 29 Smlouvy o EU (**boj s terorismem a trestnou činností prostřednictvím akcí na poli donucovacích a trestních věcí**), spadá pod hlavu IV Smlouvy o ES a uplatní se na něj stejný institucionální rámec jako na ostatní politiky svobody, bezpečnosti a práva upravené právem Společenství. Rozhodnutí o použití článku 42 Smlouvy o EU musí být v rámci Rady **jednomyslné** (po konzultaci s Evropským parlamentem) a schválené v souladu s **požadavky ústav členských států**.

Ustanovení čl. 67 odst. 2 druhé odrážky Smlouvy o ES umožňuje Radě po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslně rozhodnout, že na **legální migraci** se použije **postup spolurozhodování**, což zajistí řádné demokratické prošetření ze strany Evropského parlamentu.

Ustanovení čl. 67 odst. 2 druhé odrážky dokonce vyžaduje, aby Rada, rozhodující po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslně, přizpůsobila ustanovení článku 68 ES týkající se pravomocí Soudního dvora; to by mělo být učiněno rozhodnutím, že **pravomoc Soudního dvora pro předběžné otázky** podle politik svobody, bezpečnosti a práva upravených právem Společenství má být spojena s pravomocí stanovené jinými politikami ES, což zajistí posílení úlohy Soudního dvora¹⁰.

Komise se domnívá, že překlenovací ustanovení představují vhodný nástroj, který má Unie a její členské státy k dispozici, k dosažení ambiciózního cíle lepšího přizpůsobení rozhodovacího procesu v prostoru svobody, bezpečnosti a práva.

Skutečnou přidanou hodnotou uplatňování překlenovacích ustanovení by bylo používání „**komunitární**“ metody na politiky v této oblasti, což – jak se ukázalo – zajišťuje **větší účinnost, transparentnost a odpovědnost**. Nejlepším příkladem prospěchu z „komunitární“ metody je to, že Evropský parlament a Rada nedávno schválily návrh směrnice o uchovávání komunikačních údajů; ke schválení došlo jen tři měsíce po předložení návrhu Komisí.

¹⁰ Přestože tedy dne 1. května 2004 uplynulo přechodné období, Rada doposud nezačala práce na splnění povinnosti přizpůsobit ustanovení článku 68 ES; Komise se obrací na Evropský parlament a Radu zároveň s tímto sdělením a zároveň se specifickým sdělením na toto téma.

Uplatňováním „komunitární“ metody se dosáhne těchto výhod:

- zvýšení účinnosti, transparentnosti a odpovědnosti legislativních postupů;
- zobecnění **právních nástrojů Společenství** (nařízení, směrnice, rozhodnutí podle stávajících smluv);
- přiznání spolurozhodovací legislativní pravomoci demokraticky zvoleným zástupcům občanů EU prostřednictvím Evropského parlamentu;
- zaručení „evropské dimenze“ legislativních návrhů prostřednictvím práva Komise na legislativní iniciativu a prostřednictvím účinného používání nástrojů na posuzování dopadů;
- upřednostnění konsensu i úspěšného dosahování rozhodnutí prostřednictvím **hlasování na základě kvalifikované většiny**;
- zajištění řádného soudního dialogu s vnitrostátními soudy prostřednictvím **mechanismu řízení o předběžné otázce** a sledováním provádění právních předpisů členskými státy pomocí **řízení o porušení práva**.

Uplatňování překlenovacích ustanovení pro otázky policejní a soudní spolupráce by navíc určitě bylo kritické při řešení otázky rozlišení mezi prvním a třetím pilířem, která není, jak jasně vyplývá z **nedávných rozhodnutí Soudního dvora (o trestných činech v oblasti životního prostředí a záznamech o knihování cestujících)**, zdaleka jen hypotetická. Řešení těchto otázek prostřednictvím **jednotného právního rámce** by určitě vedlo k větší právní jistotě a účinnosti.

Článek 42 Smlouvy o EU především umožňuje určitou pružnost, zejména ohledně vymezení příslušných podmínek hlasování, které mají být uplatněny na oblasti převedené z hlavy VI Smlouvy o EU. Komise věří, že by měly být zahájeny úvahy a jednání se členskými státy a orgány EU, jak nejlépe využít různé možnosti nabízené článkem 42.

4. ZÁVĚRY

Evropští občané naléhají, aby EU zavedla nutná opatření, která z Evropy učiní bezpečnější místo k životu. Unie musí být schopna reagovat rychle a zároveň zajišťovat evropským občanům výkon osobních svobod.

Unie a členské státy musejí na tuto výzvu reagovat společně, protože terorismus a organizovaná trestná činnost neuznává hranice ani právní postupy. Provádění a další rozvíjení Haagského programu je společným cílem, který ukládá účinné rozhodování a jasné politické priority.

Vytyčení dalšího kroku, jak **pokročit s evropskou integrací** v prostoru svobody, bezpečnosti a práva a **zjednodušení rozhodovacích postupů** by mělo být prováděno souběžně. Komise je přesvědčena, že v oblasti této politiky to pro pokrok představuje jedinou udržitelnou cestu vpřed.

Na základě posouzení stavu provádění Haagského programu Komise zamýšlí **zahájit** s ostatními orgány EU a členskými státy **partnerská jednání** o tom, jak předložit politickou

agendu v prostoru svobody, bezpečnosti a práva takovým způsobem, aby odpovídala očekávání občanů EU a zlepšila fungování této oblasti.

Na základě **výsledků úvah a jednání** během budoucího finského předsednictví Rady o lepším využití současných smluv **je Komise připravena podávat návrhy** podle článku 42 Smlouvy o EU a podle čl. 67 odst. 2 druhé odrážky Smlouvy o ES¹¹.

¹¹ Aniž je dotčena učiněná konkrétní iniciativa uvedená ve sdělení Komise v poznámce pod čarou 6 výše.