

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru ke sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě Provádění Evropského programu pro bezpečnost: akční plán EU proti nedovolenému obchodu se střelnými zbraněmi a výbušninami a proti jejich používání

[COM(2015) 624 final]

a

návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o boji proti terorismu, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí 2002/475/SVV o boji proti terorismu

[COM(2015) 625 final – 2015/0281(COD)]

(2016/C 177/09)

Zpravodaj: Cristian PÎRVULESCU

Dne 22. prosince 2015 se Evropská komise v souladu s článkem 304 Smlouvy o fungování Evropské unie rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci

sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě Provádění Evropského programu pro bezpečnost: akční plán EU proti nedovolenému obchodu se střelnými zbraněmi a výbušninami a proti jejich používání

[COM(2015) 624 final]

a

návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o boji proti terorismu, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí 2002/475/SVV o boji proti terorismu

[COM(2015) 625 final – 2015/0281(COD)].

Specializovaná sekce Zaměstnanost, sociální věci, občanství, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 24. února 2016.

Na 515. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 16. a 17. března 2016 (jednání dne 17. března 2016), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 145 hlasy pro, žádný hlas nebyl proti a 3 členové se zdrželi hlasování.

1. Závěry a doporučení

1.1. Výbor podporuje sdílení zdrojů členskými státy v boji proti nedovolenému obchodu se střelnými zbraněmi a municí i proti terorismu. Znásobení ochranných opatření na evropské a vnitrostátní úrovni však může mít kumulativní účinek a obecný negativní dopad na základní práva. Tento dopad odsoudí Unii k neúspěchu v jejím stěžejním poslání.

1.2. Evropský hospodářský a sociální výbor se domnívá, že navrhovaná směrnice a sdělení jsou nutné pro vybudování bezpečnější Evropy pro všechny, kteří žijí na jejím území, neboť boj proti terorismu je ve společné pravomoci členských států a Unie. Zde vyvstává otázka možných závazných opatření, která by se směrnice mohla snažit uložit členským státům. Členské státy jsou odpovědné za to, aby se udělalo vše pro zabránění a potírání všech forem organizovaného zločinu a zejména terorismu, bez ohledu na to, čím jsou motivovány. Stejně tak jsou orgány EU odpovědné za pomoc s koordinací a harmonizací úsilí nutného k omezení šíření tohoto typu násilné trestné činnosti.

1.3. EHSV zdůrazňuje a žádá, aby všechny státní orgány a soudy dodržovaly zásadu proporcionality, jež je každému právnímu státu nevyhnutelně vlastní. Aby se zamezilo nesprávné interpretaci či zneužití nezbytných ochranných opatření, poukazuje EHSV v souladu s rezolucí Rady bezpečnosti OSN č. 1566 na to, že o teroristickém činu lze hovořit pouze v případě, že cílem hrozeb nebo činů páchaných s úmyslem přivodit smrt či těžká zranění, zajmout rukojmí nebo vážně poškodit infrastrukturu je vyvolat hrůzu, zastrašit obyvatelstvo nebo vyvinout nátlak na vládu.

1.4. Tyto legislativní změny jsou součástí širšího úsilí, jež je v současných mezinárodních politických podmínkách obtížné a jehož snahou je vypořádat se s typem hrozby, která ze své povahy míří na základy evropských demokratických systémů. Šíření strachu, štěpení veřejného mínění, podporování stereotypů o určitých skupinách lidí, oslabování rovnováhy mezi orgány veřejné správy a posilování silových orgánů na úkor demokratických zastupitelských orgánů – to vše jsou očekávané dopady teroristické činnosti, které je třeba řešit s odhodláním a vizí. Výbor se domnívá, že v Evropě můžeme žít *bezpečně a současně svobodně*.

1.5. Výbor má za to, že je pro každou demokracii nebezpečné zavádět do právních předpisů potenciální trestné činy (kriminalizace trestných činů nebo deliktů, jež dosud nebyly spáchány). Čl. 3 odst. 2 písm. i) návrhu je třeba vyškrtnout, aby se nezaměňovala spravedlnost a bezpečnost. Obdobně článek 15 navrhované směrnice nezaručuje veřejné svobody ani presumpci nevin. Kromě toho Výbor znepokojuje otázka prokázání úmyslu a domnívá se, že všechny případy uvedené v článcích 5 až 13 by měly být předloženy před soudce, aby obvinění potvrdili.

1.6. Výbor se domnívá, že rozvíjení nástrojů pro předcházení radikalizaci, které budou součástí širšího programu zaměřeného na sociální, ekonomické, kulturní, náboženské a politické příčiny šíření podobných hrozeb je vítané a je nutné je koordinovat s činnostmi týkajícími se potírání a trestání terorismu. Radikalizace však automaticky neznamená ani sklon ani podněcování k použití násilí. Politiky a programy zaměřené na prevenci by měly být zacíleny na jednotlivce a skupiny nejvíce náchylné k použití násilí za účelem terorismu. Stěžejní úlohu při úpravě podmínek, které usnadňují radikalizaci a sklon k používání násilí, hraje občanská společnost.

1.7. Kromě vyjasnění právních předpisů a zlepšení spolupráce členských států ve výše uvedených oblastech je nutné koordinovat zahraniční politiku EU zaměřenou na Blízký východ a severní Afriku, což jsou oblasti, které v nedávné době prošly velkými a často násilnými transformacemi, jež v některých případech vedly k nestabilitě a konfliktům. Hrozba terorismu se v posledních letech stala velmi závažnou vzhledem k aktivním oblastem konfliktu, na něž se upírá zájem a nadšení velkého počtu evropských občanů, kteří zde absolvují i výcvik. Existence vleklých konfliktů v této oblasti, a to i v utlumeném stavu, povede a zmobilizuje řadu skupin a jednotlivců k organizování teroristických akcí. Výbor považuje za prioritu jasnější zapojení do úsilí o stabilizaci, rozvoj a demokratizaci v této oblasti. Prioritou musí být boj proti chudobě, korupci a politickému a sociálnímu vyloučení.

1.8. Výbor se domnívá, že prioritou členských států a evropských orgánů musí být drastické omezení přístupu ke střelným zbraním, municí a výbušninám. Nedávné útoky v Evropě ukázaly, že osoby zapojené do teroristické činnosti nakupují nebezpečné střelné zbraně na černém trhu, kde je velmi různorodá nabídka. Propojení teroristických skupin s organizovaným zločinem představuje velké riziko pro bezpečnost evropských občanů, a nejen jich.

1.9. Výbor podporuje vyjasnění právních předpisů týkajících se obětí terorismu. Oběti terorismu potřebují rychlou a účinnou pomoc, a to jak bezprostředně po incidentu, tak ve střednědobém a dlouhodobém horizontu. Je také nutné lépe rozumět sociálním, ekonomickým a psychologickým důsledkům teroristických útoků pro komunity, jednotlivce a odvětví hospodářské činnosti. Výbor vyzývá Evropskou komisi, aby tyto otázky prošetřila a na základě výsledků navrhla nezbytná opatření. Nedávné útoky mohou mít vliv na odvětví, jako je cestovní ruch a doprava, a evropské a vnitrostátní orgány mají odpovědnost za vytvoření programů podpory. Výbor upozorňuje na to, že předcházení terorismu a boj proti němu je nákladný a že Evropská unie musí zvážit finanční podporu vnitrostátního úsilí v tomto směru.

2. Současná situace: sladění potřeby větší bezpečnosti a základních práv

2.1. EHSV se v souladu s obsahem svých stanovisek k Haagskému programu, Stockholmskému programu a sdělení „Otevřená a bezpečná Evropa“ domnívá, že základem a výchozím bodem pro politiky v oblasti svobody, bezpečnosti a práva by měla být nepřetržitá a nediskriminující ochrana základních práv zaručených Evropskou úmluvou o lidských právech a Listinou základních práv Evropské unie ⁽¹⁾.

2.2. Pokud jde o boj proti terorismu, EHSV považuje v současném mezinárodním kontextu za samozřejmé provést přezkum platného právního rámce tak, aby byly činy spojené s teroristickými aktivitami považovány za trestné. Výbor bere na vědomí, že se v návrhu směrnice v části týkající se základních práv (kapitola 3 důvodové zprávy) vylučuje jakákoli forma svévolného jednání, a jak již uvedl v jiných stanoviscích na toto téma, upozorňuje na to, že tváří v tvář teroristickým hrozbám je nutné upřednostnit základní práva a zachovat stabilní a funkční demokratické klima ⁽²⁾.

2.3. Výbor upozorňuje na to, že je důležité zachovat schengenský prostor jako naplnění zásad obsažených ve Smlouvě. Výbor vyzývá členské státy, aby se neuchylovaly k omezování pohybu v rámci Unie.

2.4. Výbor u vědomí vážných výzev v současném geopolitickém kontextu konstatuje, že definice uvedené v navrhované směrnici nejsou dostatečně jasné na to, aby bylo zaručeno uplatňování občanských práv uznaných v Listině základních práv a zakotvených ve Smlouvě. Výbor podotýká, že prostor pro výklad pojmů je příliš široký a za současné situace tento výklad nezajišťují soudci, nýbrž státní zastupitelství a pořádkové síly. Výbor rovněž upozorňuje na to, že se mohou objevit snahy přeměnit výjimečná opatření na společné právo, a to jak na vnitrostátní, tak na evropské úrovni, jak by se dalo usuzovat z návrhu směrnice v oblasti, v níž jsou sdíleny pravomoci.

2.5. EHSV vítá zavedení interoperability digitálních informačních systémů, pokud jsou navrženy tak, aby přispívaly k zadržení teroristů. V této souvislosti se Výbor domnívá, že Schengenský informační systém (SIS) je důležitým pilířem informačního mechanismu Unie, a doporučuje subjektům s rozhodovací pravomocí, aby vyvinuly veškeré úsilí k zajištění toho, aby se všechny členské státy na tomto systému podílely.

3. Obecné a konkrétní připomínky

3.1. Akční plán EU proti nedovolenému obchodu se střelnými zbraněmi a výbušninami a proti jejich používání

3.1.1. Obecné připomínky

3.1.1.1. Výbor se domnívá, že návrhy obsažené ve sdělení jsou vítané. Institucionální spolupráce mezi členskými státy se musí výrazně zlepšit, a to jak pokud jde o výměnu informací, tak o sjednocení stávajících databází. Zvláštní zmínku si zaslouží školicí programy pro zaměstnance vnitrostátních orgánů, které až dosud nebyly prioritou.

3.1.1.2. Výbor je toho názoru, že interoperabilita databází a příslušná podpora vnitrostátních orgánů při shromažďování údajů jsou klíčovými prvky správné analýzy kontroly používání střelných zbraní a výbušnin.

3.1.1.3. Výbor vítá pozornost, která je věnována narušování nelegálních dodávek střelných zbraní přes Internet („open web“ a „dark web“) a rizikům, jež představuje nástup nových technologií, jako je technologie 3D tisku.

3.1.1.4. I když je třeba vynaložit další úsilí v oblasti využití technologií odhalování a standardizace jejich použití, Výbor upozorňuje na riziko vytvoření „trhu“ těchto technologií. Pokud budou hospodářské subjekty chtít tuto technologii prodat, mohly by přehánět potenciální bezpečnostní rizika, a šířit tak strach mezi občany. Výbor také nepodporuje obecné rozšíření technologie odhalování, ale vybízí k jejímu selektivnímu používání, v závislosti na potřebách a rizicích.

⁽¹⁾ Úř. věst C 451, 16.12.2014, s. 96.

⁽²⁾ Úř. věst C 218, 23.7.2011, s. 91.

3.1.1.5. EHSV vyzývá Evropskou komisi, aby podpořila úzkou spolupráci mezi Europol, Interpolem, hlavními účastníky iTRACE a ostatními příslušnými orgány, jako jsou například celní orgány a orgány udělující dovozní a vývozní licence na střelné zbraně, a to za účelem optimalizace operativní spolupráce, sledovatelnosti a prevence přesouvání střelných zbraní na nelegální trh.

3.1.1.6. EHSV vítá záměr posílit operativní aktivity a rozšíření rámce akčního plánu EU–jihovýchodní Evropa a posílení spolupráce se zeměmi Blízkého východu a severní Afriky. I v této oblasti je velmi důležitá spolupráce se třetími zeměmi.

3.1.1.7. Výbor upozorňuje na to, že ve většině těchto zemí existují problémy institucionální povahy, zejména co se týče integrity policejních sil. Kromě spolupráce v samotné oblasti střelných zbraní by Evropská unie měla podněcovat a podporovat institucionální reformy v těchto zemích.

3.2. *Směrnice o boji proti terorismu*

3.2.1. *Obecné připomínky*

3.2.1.1. Výbor se domnívá, že by se zákony a institucionální postupy měly neustále přizpůsobovat v závislosti na bezpečnostních jevech a rizicích. Nedávné události ukázaly, že terorismus dostává mezinárodní rozměr, a to vzhledem ke komunikační infrastruktuře a existenci konfliktů na Blízkém východě a v severní Africe.

3.2.1.2. Vlastní teroristické činy jsou v korelaci s financováním, výcvikem, podněcováním a cestováním. Výbor orgánům EU a členským státům doporučuje, aby uplatňovaly zásadu proporcionality i v případě stanovování trestnosti a potírání těchto činů a odrážely tak jak závažnost akce, tak i její záměr.

3.2.1.3. Vítá rovněž stanovení trestnosti aktivit souvisejících s podporou a koordinací teroristických činů, které mají nejčastěji na svědomí lidé, kteří se na těchto činech sami nepodílejí, ale jednájí prostřednictvím druhých.

3.2.1.4. Výbor současně vyjadřuje obavu ohledně nestejně schopnosti a ochoty členských států chránit základní práva a zajistit, aby se v praxi dodržovala ustanovení ústav a mezinárodních smluv. Vyhlášení výjimečného stavu ve Francii po teroristických útocích, k nimž došlo na konci minulého roku, umožnilo francouzskému státu přijmout opatření, která byla z hlediska základních práv zpochybňována organizacemi občanské společnosti⁽³⁾. Výbor vyzývá vnitrostátní orgány, aby vykonávaly své funkce přiměřeným a účinným způsobem a vyvarovaly se kroků, které mají opačné účinky. Prevenci a boj proti terorismu je možné provádět pouze při respektování právního státu, základních práv a mezinárodních smluv. Výbor se domnívá, že je třeba průběžně sledovat činnost členských států v souvislosti s terorismem. Vyzývá proto Evropskou komisi, aby zvážila zavedení postupů, díky nimž budou zjištěny a odstraněny případné nedostatky. Jednou z možností by bylo využití mechanismu pro ověřování dodržování zásad právního státu (který zavedla Evropská komise), jenž umožní odhalit jejich porušování a stanovit nápravné postupy.

3.2.1.5. Výbor vyzývá Komisi a další orgány EU, aby za účelem zajištění účinné koordinace úsilí v oblasti prevence, potírání terorismu a zvládnutí jeho následků a za účelem zajištění jednotného postupu, a to i pokud jde o dodržování základních práv, zvážily vytvoření evropské agentury pro boj proti terorismu.

⁽³⁾ Viz zprávu „France: Abuses under State of Emergency. Halt Warrantless Search and House Arrest“, Human Rights Watch (HRW) ze dne 3. února 2016 a zprávu „Devant l'urgence, que deviennent les principes de l'Etat de droit?“ Dominique Guibert, Evropská asociace na obranu lidských práv (AEDH).

3.2.2. Konkrétní připomínky

3.2.2.1. Pokud jde o definici teroristických trestných činů (hlava II článek 3), je zde nebezpečí příliš široké definice terorismu a souvisejících činností.

3.2.2.2. Například v čl. 3 odst. 2 písm. d) se uvádí, že *způsobení rozsáhlého poškození (...) infrastruktury včetně informačního systému* lze považovat za terorismus. Není jasné, zda lze činnost typu *hackingu* považovat za teroristický čin. Existují případy, kdy je cílem této činnosti zveřejnění dokumentů veřejného zájmu, a i když je získávání a publikování těchto dokumentů trestné, nespadá přesto pod typickou definici terorismu.

3.2.2.3. V čl. 3 odst. 2 písm. i) se uvádí, že „výhrůžky spáchání“ teroristického činu se rovnají jeho provedení. Tento rádek je velmi problematický, zejména pokud není dodržena zásada proporcionality. Výhrůžka se nemůže rovnat trestnému činu, protože znamená možnost, a ne konkrétní čin. Výbor navrhuje, aby byl čl. 3 odst. 2 písm. i) navrhované směrnice vyškrtnut.

3.2.2.4. Pokud jde o „veřejné podněcování ke spáchání teroristického trestného činu“ (hlava III článek 5), definice trestného činu není jasná. V situaci, kdy existuje svoboda tisku a projevu, není jasné, za jakých podmínek přestává být veřejná prezentace teroristického útoku prostou prezentací a stává se podněcováním. Rovněž s růstem sociálních mediálních platforem, kdy je každý uživatel i autorem obsahu, je velmi těžké dohledat a určit správně to, co je informace a co podněcování.

3.2.2.5. Pokud jde o trestnost cest do zahraničí za účelem terorismu (hlava III článek 9), je velmi nejasná definice „za účelem terorismu“. Situace je sice jasná v případech, kdy jde o organizaci útoku nebo o účast na výcviku, ale není vůbec jasná v případech, že se osoba účastní povstání, ozbrojené vzpoury nebo občanské války, jako v případě Sýrie nebo Libye. Je účast v kvazikonvenční válce považována za účast za účelem terorismu⁽⁴⁾? Mohou se vyskytnout případy evropských bojovníků, kteří bojují po boku povstaleckých skupin, jež národní vlády, na jejichž území působí, nebo vlády třetích zemí označují za teroristické.

3.2.2.6. V souvislosti s tím je obtížné stanovit „teroristickou“ povahu skupiny. Tyto obtíže jsou analytického a institucionálního rázu. Evropská unie používá vlastní systém zařazování subjektů na seznam organizací označených jako teroristické a vyřazování z něj, zejména těch, které jsou na „autonomním“ seznamu, jenž existuje odděleně od seznamu OSN⁽⁵⁾. Je možné, že vnitrostátní postup a definování teroristické povahy budou odlišné od evropského způsobu. V tomto případě je nutná koordinace mezi členskými státy a orgány a institucemi EU, a to zejména těmi, které mají v tomto ohledu pravomoci (např. Europol).

3.2.2.7. Pokud jde o články 12 až 14, není jasné, proč je nutné stanovit trestnost takových činů odděleně od stávající trestnosti podle trestních zákoníků v členských státech. Teroristický účel těchto trestných činů je však možné označit za přitěžující skutečnost, což je při dodržení zásady proporcionality při určování trestu mnohem závažnější.

3.2.2.8. Pokud jde o vztah k teroristickým trestným činům (článek 15), vyvolává problémy skutečnost, že k trestnosti činu uvedeného v článku 4 a hlavě III není nezbytné, aby byl teroristický trestný čin skutečně spáchán. Jak se určí teroristický účel, tedy že je konkrétní skutek součástí řady vedoucí ke skutečnému činu, a nejde o izolovanou akci? To může mít negativní dopad na základní práva.

⁽⁴⁾ Zajímavý je případ evropských bojovníků, kteří bojují v Sýrii spolu s kurdskými milicemi proti organizaci Dá'iš, jež je centrem globálního terorismu opírajícího se o náboženský základ. Nizozemské orgány prošetřují obvinění jednoho nizozemského občana, bývalého vojáka v národní armádě, z vraždy v souvislosti s jeho zapojením do bojů v Sýrii na straně kurdských sil (YPG). Není jasné, zda po provedení směrnice do nizozemského práva dojde ke změně právní kvalifikace podobných činů.

⁽⁵⁾ EU Terrorist Listing. An Overview about Listing and Delisting Procedures (*Zařazování teroristů na seznam EU: Obecný přehled postupů zařazování a vyřazování*), Martin Wahlisch, Berghof Peace Support, 2010.

3.2.2.9. Výbor vyjadřuje pochybnosti ohledně přiměřenosti návrhu uvedeného v článku 17 o sankcích pro fyzické osoby, který žádá členské státy, aby zavedly tresty, „které mohou vést k vydání pachatele“.

3.2.2.10. Pro provedení směrnice do vnitrostátního práva návrh uvádí lhůtu 12 měsíců. Výbor vyzývá členské státy, aby v zájmu urychlení jejího provádění tuto dobu co nejvíce zkrátily.

V Bruselu dne 17. března 2016.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Georges DASSIS
