



KOMISIA EURÓPSKÝCH SPOLOČENSTIEV

Brusel, 28.6.2006  
KOM(2006) 331 v konečnom znení

**OZNÁMENIE KOMISIE RADE A EURÓPSKEMU PARLAMENTU**

**Implementácia Haagskeho programu: ďalšie smerovanie**

# OZNÁMENIE KOMISIE RADE A EURÓPSKEMU PARLAMENTU

## Implementácia Haagskeho programu: ďalšie smerovanie

(Text s významom pre EHP)

### 1. ÚVOD

Haagsky program „Posilnenie slobody, bezpečnosti a spravodlivosti v Európskej únii“ prijala Európska rada v novembri 2004. Opätovne potvrdila dôležitosť, akú Európska únia prikladá oblasti slobody, bezpečnosti a spravodlivosti od Európskej rady v Tampere v roku 1999, ktorú radí **vysoko medzi svoje priority** – nie iba preto, že je jedným zo základných cieľov Únie, ale tiež a predovšetkým preto, lebo je stredobodom **záujmov občanov EÚ**. Oznámenie Komisie Európskej rade týkajúce sa „Programu občanov pre Európu“ z 10. mája 2006 túto prioritu dôrazne opätovne potvrdilo<sup>1</sup>.

Od konca roku 2004 pracovali členské štáty a inštitúcie EÚ na zabezpečení implementácie programu v súlade s akčným plánom Rady a Komisie prijatým v júni 2005.

V decembri 2004 Európska rada vyhlásila, že *„keďže program bude realizovaný v období, počas ktorého Ústavná zmluva nadobudne platnosť, považuje sa za užitočné jeho implementáciu preskúmať*. S týmto cieľom vyzvala Komisiu, aby v roku 2006 predložila správu *„Európskej rade o dosiahnutom pokroku a navrhla nevyhnutné doplnenia programu“*.

Aj v prípade, že Ústavná zmluva nenadobudne platnosť, je potrebné vypracovať prvé politické **posúdenie** pokroku dosiahnutého pri realizácii Haagskeho programu a navrhnúť nevyhnutné úpravy. Toto oznámenie a súbežné oznámenia týkajúce sa „posilnenia slobody, bezpečnosti a spravodlivosti v Európskej únii: správa o implementácii Haagskeho programu za rok 2005“ (ďalej len „kladný ukazovateľ“) a o „Hodnotenie politik EÚ týkajúcich sa slobody, bezpečnosti a spravodlivosti“ predstavujú reakciu na výzvu Európskej rady.

Cieľom tohto komplexného balíka teda **nie** je určiť nové priority v porovnaní s prioritami stanovenými v Haagskom programe, ale predovšetkým (1) **preskúmať** dosiahnutý pokrok, (2) **posúdiť** úroveň implementácie na úrovni EÚ a na národnej úrovni a (3) navrhnúť **dôkladné hodnotenie** výsledkov.

Vychádzajúc z **priorít politiky** stanovených na účely implementácie Haagskeho programu, Komisia vo svojom oznámení z 10. mája 2005<sup>2</sup> určila oblasti, v ktorých pokladá za potrebné **rozvinúť politický program Únie** na základe Haagskeho programu.

Komisia uznáva naliehavú potrebu nájsť **nové podnety** v oblasti slobody, bezpečnosti a spravodlivosti ako súčasť ambiciózneho programu zameraného na politiku a orientovaného na občanov.

---

<sup>1</sup> KOM(2006) 211.

<sup>2</sup> Oznámenie Komisie Rade a Európskemu parlamentu: „Implementácia Haagskeho programu: Desať priorít pre päť nasledujúcich rokov. Partnerstvo pre obnovu Európy v oblasti slobody, bezpečnosti a spravodlivosti“ - KOM(2005) 184.

Pri predkladaní tohto balíka opatrení chce Komisia **podnieť a vytvoriť štruktúru diskusie** s členskými štátmi a inými inštitúciami počas predsedníctva Fínska v Rade (júl - december 2006) na tému:

- (1) **nové iniciatívy v oblasti politiky**, ktoré považuje za potrebné (pozri kapitolu 2), iné než iniciatívy, ktoré už prebiehajú v rámci Haagskeho programu a
- (2) ako to požadovala Európska rada z júna 2006<sup>3</sup>, na tému hľadania možných spôsobov **zlepšenia fungovania** politik v oblasti slobody, bezpečnosti a spravodlivosti **využívaním možností ustanovených v platných zmluvách**, bez predčasného zasahovania do Ústavnej zmluvy (pozri kapitolu 3).

Aby sa dosiahol ďalší pokrok vo vytváraní priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, sú **nevyhnutné účinnejšie, transparentnejšie a demokratickejšie** rozhodovacie postupy. Ako bolo ukázané v rámci „kladného ukazovateľa“, ktorý poskytuje prvé posúdenie implementácie právnych predpisov EÚ na národnej úrovni, prijímanie legislatívnych návrhov na úrovni EÚ je **nesmierne zdĺhavé** a v niektorých oblastiach výsledky sotva dosahujú **najnižší spoločný menovateľ** a nespĺňajú niektoré z počiatočných cieľov.

## **2. IMPLEMENTÁCIA HAAGSKEHO PROGRAMU: NOVÝ PODNET PRE POSILNENIE OBLASTI SLOBODY, BEZPEČNOSTI A SPRAVODLIVOSTI**

Prvé posúdenie implementácie Haagskeho programu a jeho akčného plánu prostredníctvom kladného ukazovateľa predložené v uvedenom súbežnom oznámení umožňuje Komisii určiť oblasti, ktoré si vyžadujú pozornosť pri činnosti Únie a v ktorých je nevyhnutné ďalšie úsilie.

Na základe toho Komisia vypracovala tieto návrhy opatrení a implementácie **pred skončením Haagskeho programu (2009)**.

### **2.1. Základné práva a občianstvo**

Základné práva tvoria jadro hodnôt Únie. Komisia zamerá svoje opatrenia na **rešpektovanie a presadzovanie** základných práv pre všetkých ľudí a rozvoj koncepcie **európskeho občianstva**.

**Občianstvo** Únie so sebou prináša niekoľko zásadných práv, vrátane práva na **voľný pohyb** v rámci Únie a práva na **diplomatickú a konzulárnu ochranu**.

Predpokladajú sa tieto opatrenia:

- Komisia prijíma stále vyšší počet žiadostí, aby podnikla kroky proti údajnému porušovaniu základných práv zo strany členských štátov. Komisia bude pokračovať v úsilí súvisiacom s monitorovaním a presadzovaním základných práv v súlade so Zmluvou o EÚ a svojim oznámením z roku 2002 týkajúcim sa

---

<sup>3</sup> Odsek 10 záverov Európskej rady z júna 2006: „V súvislosti s preskúmaním Haagskeho programu, Európska rada vyzýva nadchádzajúce predsedníctvo Fínska, aby v úzkej spolupráci s Komisiou hľadalo možnosti zdokonalenia rozhodovania a opatrenia v oblasti slobody, bezpečnosti a spravodlivosti na základe platných zmlúv.“

článku 7 Zmluvy o EÚ<sup>4</sup>, ktorým sa inštitúciám Únie poskytli prostriedky na zabezpečenie dodržiavania spoločných hodnôt zo strany členských štátov.

- Komisia klásť najvyššiu **dôležitosť** na to, aby členské štáty **riadne implementovali** smernicu Európskeho parlamentu a Rady č. 2004/38/ES o práve občanov Únie voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá nadobudla účinnosť 30. apríla 2006.
- Je dôležité rozvíjať spoločné povedomie a spoločné normy EÚ týkajúce sa spôsobu ochrany občanov EÚ, ktorí potrebujú pomoc v tretej krajine, v ktorej ich domovská krajina nemá zastúpenie. Komisia je ochotná prispievať na **činnosti v rámci odbornej prípravy** v prospech úradníkov členských štátov EÚ. Tieto činnosti zahŕňajú podporu odborného vzdelávania v záležitostiach súvisiacich s konzulárnou ochranou občanov EÚ.
- Opatrenia zamerané na **komunikačnú a informačnú kampaň** pre občanov EÚ o ich práve na diplomatickú a konzulárnu ochranu sa v súčasnosti pripravujú.
- V aktualizovaných spoločných konzulárnych pokynoch pre zastúpenia členských štátov EÚ v tretích krajinách bola prvýkrát zahrnutá praktická podporná úloha delegácií Komisie pri poskytovaní logistickej a personálnej pomoci pri konzulárnych krízach<sup>5</sup>. To posilňuje možnosti členských štátov pri pomoci občanom v núdzi a tieto možnosti sa budú ďalej rozširovať. V druhej polovici roku 2006 sa predpokladá prijatie spoločnej správy generálneho tajomníka/vysokého predstaviteľa a Komisie o užšej konzulárnej spolupráci medzi členskými štátmi EÚ, vrátane spoločných stredísk pre konzulárnu pomoc vo vopred určených regiónoch.
- Na základe žiadostí zo strany členských štátov pri prijímaní Haagskeho programu Komisia zväži spôsob ďalšieho rozvoja plánu (1) vytvorenia činností v rámci „eurokonzulátov“ s cieľom podieľať sa na spoločných konzulárnych úlohách aj v prospech občanov EÚ a plánu (2) zostavenia európskeho konzulárneho kódexu.

## 2.2. Druhé štádium v oblasti azylu

Aby sa vytvoril **Spoločný európsky azylový systém s účinnými a harmonizovanými postupmi**, ktoré rešpektujú humanitárnu tradíciu Európy a medzinárodné záväzky Únie, je potrebné v niekoľkých nasledujúcich rokoch vykonať veľké množstvo práce.

Predpokladajú sa tieto opatrenia:

- **Hodnotenie súčasného legislatívneho rámca.** Do konca roka 2006 Komisia predloží hodnotenie dublinského nariadenia a smernice o podmienkach prijímania a v roku 2008 sa bude hodnotiť smernica o minimálnych ustanoveniach.

---

<sup>4</sup> KOM(2003) 606.

<sup>5</sup> Správa predsedníctva o „posilnení kapacity Únie pri reakcii na núdzové a krízové situácie“ schválená Európskou radou z júna 2006.

- V **Zelenej knihe o azylovej politike**, po ktorej nasledoval **strategický plán v oblasti azylovej politiky** v roku 2007 budú uvedené podrobné informácie o druhej fáze ukončenia Spoločného európskeho azylového systému.
- Po oznámení prijatom vo februári tohto roka<sup>6</sup>, sa podniknú ďalšie kroky v oblasti **praktickej spolupráce medzi administratívnymi zložkami** s cieľom dosiahnuť súlad azylových systémov členských štátov, najmä vytvorením databázy pre celú EÚ o údajoch o krajine pôvodu.

### 2.3. Riadenie migrácie

**Globálny prístup** k riadeniu migrácie znamená, že spoločná imigračná politika zameraná na situáciu legálnych migrantov na úrovni EÚ sa rozvíja **súbežne** s opatreniami zameranými na účinnejší boj s nelegálnou migráciou a zdokonalenie boja proti pašovaniu migrantov a obchodovaniu s ľuďmi, najmä so ženami a deťmi.

Predpokladajú sa tieto opatrenia:

- V nadväznosti na strategický plán legálnej migrácie, Komisia uvažuje o predložení návrhov pre **rámec smernice Európskeho parlamentu a Rady a štyroch smerníc Európskeho parlamentu a Rady pre osobitné kategórie migrujúcich pracovníkov** (vysoko kvalifikovaní pracovníci, sezónni robotníci, pracovníci preložený v rámci spoločnosti, platení praktikanti).
- Po náraste nelegálnej migrácie zo západnej a severnej Afriky, ktorá postihla predovšetkým Taliansko, Španielsko, Maltu, Grécko a oblasť Stredomoria, Komisia koordinuje s členskými štátmi, EUROPOLOM, agentúrou FRONTEX a Spoločným výskumným centrom implementáciu prioritných opatrení stanovených na neoficiálnom zasadnutí hláv štátov a vlád v Hampton Court a na zasadnutí Európskej rady v decembri 2005. Zverejnenie správy o pokroku sa plánuje **do konca roka 2006**.
- Opatrenia týkajúce sa **vonkajšieho rozmeru migrácie** budú viac posilnené. Otázky migrácie musia tvoriť pevnú súčasť vonkajších vzťahov Únie s krajinami pôvodu a tranzitu, v rámci globálneho prístupu k migrácii. Predovšetkým činnosť týkajúca sa **migrácie a rozvoja** je zameraná na posilnenie kladných väzieb medzi týmito krajinami, pričom sa najviac sústreďí na otázky remitencií migrantov, úlohu diaspór, migráciu mozgov a okružnú migráciu ako aj na oslabenie dopadu úniku mozgov na krajiny pôvodu.
- Komisia predloží oznámenie o **nelegálnej migrácii** v júli tohto roka. Rastúca vzájomná dôvera a výmena informácií medzi členskými štátmi, vrátane informácií o právnej úprave týkajúcej sa nelegálnych migrantov, ktoré zdokonaľujú kontrolu pri vstupe na územie a boj so zamestnávaním občanov tretích krajín bez povolenia k legálnemu pobytu budú riešené ako prioritné otázky.
- Politiky týkajúce sa udržateľnej legálnej migrácie si vyžadujú **koordinované integračné politiky**, prispôbené na krátkodobé pobyty ako aj na prípady

---

<sup>6</sup> KOM(2006) 67.

dlhodobých pobytov a problémy vyvstávajúce pri druhej a tretej generácii. Na základe oznámenia Komisie z 1. septembra 2005 a na základe záverov Rady z decembra 2005 sa bude uskutočňovať implementácia integračných politík.

#### **2.4. Integrované riadenie vonkajších hraníc a interoperabilita informačných systémov**

Oblasť, v ktorej sa **osoby pohybujú voľne** si vyžaduje kontrolu pri vstupe na územie Únie prostredníctvom integrovaného systému riadenia vonkajších hraníc, spoločnej vízovej politiky a rozumného využívania nových technológií, vrátane biometrických identifikátorov.

Predpokladajú sa tieto opatrenia:

- Zváži sa úloha agentúry FRONTEX pri koordinácii sprostredkovateľských operácií v oblasti migrácie medzi existujúcimi sprostredkovateľskými sieťami v tretích krajinách odchodu a tranzitu.
- Komisia predloží v júli tohto roka návrh Európskemu parlamentu a Rade týkajúci sa vytvorenia, právomocí a financovania „**tímov rýchleho nasadenia**“ národných expertov, ktorí budú pod záštitou agentúry FRONTEX poskytovať **technickú a prevádzkovú pomoc** členským štátom pri sledovaní vonkajších hraníc.
- Najmä využitie biometrických údajov by umožnilo zhromažďovanie a **uchovávanie informácií o vstupe/vycestovaní** občanov tretích krajín do/zo **Schengenského priestoru**. Komisia začína uskutočňovať štúdiu, výsledky ktorej budú dostupné v júni 2007, s cieľom posúdiť možnosť vytvorenia **informačného systému o vstupe/vycestovaní do/z EÚ**, ako aj implementáciu „programu dôveryhodného cestujúceho“, čím sa dôveryhodným cestujúcim uľahčí prechod cez hranice.
- Mohla by sa preskúmať myšlienka vytvorenia **európskeho registra cestovných dokladov** vydaných občanom EÚ.
- Komisia prerokuje s Európskym parlamentom a Radou spôsob presadzovania osobitných návrhov obsiahnutých v jej oznámení z novembra 2005 o zlepšení efektívnosti, posilnení **interoperability** a synergií medzi európskymi **datábázami**. V roku 2007 bude na základe týchto rokovaní predložený akčný plán.

#### **2.5. Pokračovanie programov vzájomného uznávania (v občianskoprávných a trestných veciach)**

V oblasti občianskeho a trestného práva bude **zásada vzájomného uznávania** aj naďalej míľnikom politik Únie. Vzájomné uznávanie vychádza zo vzájomnej dôvery právnym a súdnym systémom jednotlivých krajín.

Predpokladajú sa tieto opatrenia:

- Na základe svojho oznámenia z mája 2005, Komisia pripravila niekoľko legislatívnych návrhov na zdokonalenie implementácie zásady vzájomného uznávania v trestných veciach v štádiu predsúdneho a vykonávacieho konania.

Tieto rôzne iniciatívy by sa v tejto fáze mali **okamžite prijať a realizovať**. Je potrebné posilniť vzájomné uznávanie, a to na jednej strane tým, že v celej EÚ sa ustanovia pravidlá týkajúce sa konfliktov jurisdikcie, procesných záruk, prezumpcie neviny a minimálnych noriem na zhromažďovanie dôkazov a na strane druhej tým, že sa prijímú konkrétne kroky na zlepšenie odborného vzdelávania v justičnej oblasti a na zvýšenie efektívnosti justičných systémov.

- V roku 2007 bude predložená štúdia, ktorá sa týka horizontálnych problémov, ktoré vyvstávajú pri rokovaní o princípe vzájomného uznávania a pri jeho uplatňovaní, a nedostatkov súčasného systému spolupráce v trestných veciach, ktoré možno odstrániť prostredníctvom nových nástrojov.
- V strednodobom výhľade sa zväží postupný proces **konsolidácie jednotlivých nástrojov** vzájomného uznávania v rámci súčasných mechanizmov vzájomnej právnej pomoci, predovšetkým v súvislosti so získavaním dôkazov v oblasti trestného práva.
- Vytvorenie **jednotného priestoru spravodlivosti v občiansko-právnych záležitostiach** má zásadný význam pre **obchod** ako aj pre **občanov**. Nový politický podnet by sa mal dať programu 2000 týkajúceho sa vzájomného uznávania v občiansko-právnych záležitostiach, aby sa tak zachovala rýchlosť nastolená po nadobudnutí platnosti Amsterdamskej zmluvy, čo povedie k ukončeniu programu v súlade s predpokladmi v Haagskom akčnom pláne. Komisia predovšetkým navrhne nevyhnutné legislatívne opatrenia, aby zrušila doložku vykonateľnosti rozhodnutí v občiansko-právnych a obchodných záležitostiach a tiež predloží Zelenú knihu o zvýšení efektívnosti výkonu súdnych rozhodnutí. Komisia okrem toho navrhne niekoľko nových nástrojov v oblasti **rodinného práva**, ktoré sa týka občanov v ich každodennom živote, ako je dedičské a vlastnícke právo manželských a nezosobášených párov.
- Uľahčenie **prístupu** občanov **k spravodlivosti** je skutočnou výzvou pre upevnenie európskeho priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti. V rámci prvého kroku Komisia navrhne zmenu a doplnenie rozhodnutia Rady o vytvorení Európskej súdnej siete pre občianskoprávne záležitosti, aby ju priblížila občanom a odborníkom z oblasti súdnictva a ešte viac zvýšila jej efektívnosť.

## **2.6. Prístup k informáciám potrebným na boj proti terorizmu a organizovanému zločinu**

Informácie potrebné pre boj s terorizmom a závažnou trestnou činnosťou by mali prechádzať vnútornými hranicami EÚ bez prekážok. Spracúvaním dôležitých informácií príslušnými orgánmi v celej EÚ sa podporia opatrenia na vnútroštátnej úrovni a na úrovni Únie a zvýši sa kapacita EÚ ako celku pre prevenciu a boj proti terorizmu a závažnej trestnej činnosti.

Haagskym programom bola Komisia vyzvaná, aby predložila právny predpis pred koncom roka 2005 s cieľom realizovať „zásadu dostupnosti“ tak, aby nadobudol účinnosť 1. januára

2008<sup>7</sup>. Komisia predložila návrh rámcového rozhodnutia Rady o zásade dostupnosti v októbri 2005.

Výmena informácií medzi členskými štátmi v oblasti trestnej justície sa musí rozšíriť o **register trestov**. Súčasný systém založený na Európskom dohovore o vzájomnej pomoci v trestných veciach z roku 1959 má **vážne nedostatky**. Komisia už predložila legislatívne návrhy zamerané na vytvorenie počítačového systému výmeny informácií o trestných registroch, ktorý by zvýšil vzájomné porozumenie a uľahčil vzájomnú informovanosť o existujúcich trestných rozsudkoch v rámci EÚ. Členským štátom bude poskytnutá finančná podpora na zjednodušenie vytvorenia siete vnútroštátnych trestných registrov.

V tomto štádiu nie sú pravdepodobne potrebné nové iniciatívy. Je mimoriadne dôležité, aby sa súčasné (a budúce) legislatívne návrhy predložené Komisiou **okamžite prijali a realizovali** s cieľom zabezpečiť **úplné uplatnenie** zásady dostupnosti a **efektívneho rozvoja a implementácie** systému trestných registrov v celej EÚ.

Komisia je pevne presvedčená, že súbežne s pokrokom vo výmene informácií je nevyhnutné postupovať vpred pri **ochrane údajov** v oblasti policajnej a justičnej spolupráce. Domnieva sa, že uvedené iniciatívy musia byť sprevádzané právne záväznými právnymi predpismi o ochrane údajov, čím sa zabezpečí vysoká úroveň ochrany osobných údajov vo všetkých členských štátoch. Komisia s poľutovaním konštatuje, že v súvislosti s návrhom predloženým v októbri 2005 nebol dosiahnutý žiadny pokrok a domnieva sa, že jeho rýchle prijatie Radou je nevyhnutné.

## 2.7. Boj proti terorizmu a organizovanému zločinu, vrátane budúcnosti Europolu

Terorizmus a organizovaný zločin budú znamenať **neustálu hrozbu** v budúcich rokoch. Únia bude musieť zostať ostražitá, aby dokázala svoju jedinečnú schopnosť presadzovať politické opatrenia na európskej úrovni, čo uskutočňuje budovaním znalostí a úzkymi stykmi so všetkými účastníkmi a tým, že pomáha členským štátom, justičným orgánom a orgánom na presadzovanie práva v ich každodennom zápase o naplnenie tejto výzvy.

Vzhlľadom na rozvoj **operačnej spolupráce** a **vzájomnej dôvery** medzi členskými štátmi sa Komisia domnieva, že nastal čas rozvinúť dohodnutú **Stratégiu vnútornej bezpečnosti**, ktorá by mala byť vychádzať z prebiehajúcej spolupráce medzi inštitúciami v oblasti boja proti terorizmu a ochrany dôležitých infraštruktúr.

Predpokladajú sa tieto opatrenia:

- Komisia čoskoro predloží návrh programu **ochrany najdôležitejšej infraštruktúry** na základe rozsiahlych konzultácií, ktorými sa zaoberala od roku 2005. Neskôr v tomto roku a na základe predbežných výsledkov štúdie o možnostiach vytvorenia **varovnej informačnej siete najdôležitejšej infraštruktúry** Komisia predloží v tejto súvislosti návrh rozhodnutia Rady.

---

<sup>7</sup> Zásada dostupnosti, ako je ustanovená v Haagskom programe znamená, že informácie na účely presadzovania práva, ktoré potrebujú orgány jedného členského štátu sprístupnia orgány iného členského štátu na základe určitých podmienok.



- Komisia zvažuje zmenu a doplnenie rámcového rozhodnutia Rady o terorizme s cieľom dôkladnejšie vymedziť **podnet** k terorizmu a zabezpečiť trestnosť šírenie **odbornosti pri výrobe bômb**.
- Komisia plánuje do konca tohto roka predložiť oznámenie o týkajúce sa **bioterrorizmu**.

### 2.7.1. *Budúcnosť Europolu*

**Europol** existuje preto, aby zvýšil efektívnosť a spoluprácu orgánov členských štátov na presadzovanie práva v boji proti terorizmu a organizovanému zločinu uľahčením výmeny informácií medzi členskými štátmi, zhromažďovaním týchto informácií a ich analýzou. Pridaná hodnota Europolu naďalej spočíva v jeho možnostiach podporovať vyšetrowanie tým, že poskytuje vysokú kvalitu analýzy informácií týkajúcich sa kriminality.

Komisia je presvedčená, že Europol potrebuje **flexibilnejší právny základ**, pretože tým sa zabezpečí, že politické rozhodnutia prijaté s cieľom zlepšiť jeho fungovanie budú môcť byť vykonávané bez nenáležitého oneskorenia. Tiež bude potrebné zdokonaľiť dohľad a kontrolu Európskeho parlamentu nad činnosťou Europolu s cieľom **zvýšiť transparentnosť a demokratickú zodpovednosť** pričom sa **zabezpečí dôvernosť** operačných informácií a postupov.

Očakávajú sa tieto činnosti:

- Komisia zvažuje predloženie návrhu rozhodnutia Rady, ktorým **sa nahrádza** súčasný Dohovor o Europole s cieľom zvýšiť jeho operačnú efektívnosť.

## 2.8. **Finančné výhľady v oblasti slobody, bezpečnosti a spravodlivosti**

Jednou z dôležitých podmienok dosiahnutia cieľov politiky stanovených v Haagskom programe je zosúladiť tieto ciele s **primeranými finančnými zdrojmi**. V súčasnej dohode o finančných výhľadoch je táto potreba vyjadrená poskytnutím **väčších finančných zdrojov** pre politiky slobody, bezpečnosti a spravodlivosti. Nové finančné rámcové programy budú funkčné v roku 2007. Budú zohrávať strategickú úlohu pri pomoci Únii a členským štátom.

Zvýšená finančná podpora z rozpočtu Spoločenstva bude slúžiť na podporu **spravodlivého zdieľania kolektívnych povinností** v oblasti bez hraníc, pokiaľ ide o otázky azylu, imigrácie a hraníc a otázku operačnej spolupráce (predovšetkým spoločnú hliadkovú činnosť a spoločné lety na účely návratu). Financovanie zo strany EÚ ešte viac zjednoduší vznik spoločných prístupov v boji proti terorizmu a organizovanému zločinu a v boji za zachovanie oblastí spravodlivosti. Členské štáty sa vyzývajú, aby v plnej miere využili potenciál vytvorený novým finančným rámcom tak, že predložia ambiciózne a dôkladne spracované návrhy projektov, ktoré sú prejavom pridanej hodnoty opatrení na úrovni EÚ.

## 2.9. **Vonkajší rozmer slobody, bezpečnosti a spravodlivosti**

Rada pre spravodlivosť a vnútorné záležitosti podporila vôbec prvú stratégiu pre vonkajší rozmer oblasti slobody, bezpečnosti a spravodlivosti<sup>8</sup>. V rámci **stratégie** sú stanovené

<sup>8</sup> „Stratégia pre vonkajší rozmer SVV: globálna sloboda, bezpečnosť a spravodlivosť“, na základe oznámenia Komisie - KOM(2005) 491 z 12.10.2005.

tematické priority ako aj realizačné mechanizmy. Komisia v súčasnosti **realizuje kľúčové prvky** stratégie napríklad pomocou spoločného priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti s **Ruskom**, revidovaného akčného plánu s Ukrajinou, ako aj pomocou akčných plánov európskeho susedstva s ostatnými krajinami a v neposlednom rade pomocou **prehlbovania spolupráce so Spojenými štátmi**.

Dosiahnutie pokroku v otázke **právneho štátu** v našej spolupráci s tretími krajinami **potrebuje čas**. Komisia a členské štáty by sa preto mali zamerať skôr na **plnenie, než obnovu alebo aktualizáciu** stratégie EÚ. Tematické a geografické priority boli stanovené jasne a stratégia by sa teraz mala **uplatňovať efektívne** s cieľom dosahovať výsledky. Pokrok v oblasti slobody, bezpečnosti a spravodlivosti je možné dosiahnuť iba **aktívnym prispievaním** členských štátov a Komisie, ktorí by postupovali jednotne. Príprava dokumentov zameraných na opatrenia pre západný Balkán a problém drog z Afganistanu dokazuje význam týchto operácií. Na základe činnosti vykonanej od konca roku 2005 Komisia predloží do decembra 2006 **správu o pokroku**, v ktorej zhrnie plnenie uvedenej stratégie. Ďalšími významnými nástrojmi v oblasti slobody, bezpečnosti a spravodlivosti s vonkajším rozmerom sú readmisné dohody a dohody o zjednodušení vydávania víz, ktoré boli doteraz úspešne uzavreté s kľúčovými partnermi EÚ, napr. s Ruskom. Komisia bude aj naďalej vyvíjať činnosť v tejto oblasti.

## **2.10. Implementácia a hodnotenie politík v oblasti slobody, bezpečnosti a spravodlivosti**

Berúc do úvahy mandát udelený Komisii Haagskym programom a jeho akčný plán, **roztrieštenosť** súčasných monitorovacích a hodnotiacich mechanizmov a potrebu prenosu **rozsiahlych informácií** všetkým zúčastneným stranám v súvislosti s implementáciou politík, sa Komisia domnieva, že **nastal čas** usmerniť činnosť na vytvorenie **premysleného a podrobného hodnotiaceho mechanizmu** politík EÚ v oblasti slobody, bezpečnosti a spravodlivosti v duchu partnerstva s členskými štátmi a inštitúciami EÚ.

Tento mechanizmus, ktorý bude zahŕňať každoročné **monitorovanie implementácie**<sup>9</sup> a hodnotenie výsledkov politík, je predložený súbežne s oznámením týkajúcim sa „hodnotenia politík EÚ v oblasti slobody, bezpečnosti a spravodlivosti“.

## **3. ZDOKONALENIE ROZHODOVACIEHO PROCESU V OBLASTI SLOBODY, BEZPEČNOSTI A SPRAVODLIVOSTI**

### **3.1. Opakujúce sa ťažkosti v oblasti slobody, bezpečnosti a spravodlivosti**

Politiky slobody, bezpečnosti a spravodlivosti **vzbudzujú u našich občanov záujem a sú pre nich dôležité**, ako sa naposledy ukázalo v diskusiách v rámci plánu B (pre demokraciu, dialóg a diskusiu) a potvrdilo v prieskumoch verejnej mienky. Občania Európy chcú, aby EÚ bola efektívnejšia najmä v boji proti organizovanému zločinu a terorizmu, ale tiež v riadení migračných tokov a kontrole vonkajších hraníc.

---

<sup>9</sup> Ako je podrobne uvedené v oznámení týkajúcom sa „posilnenia slobody, bezpečnosti a spravodlivosti v Európskej únii: správa o realizácii Haagskeho programu na rok 2005“, predloženom súbežne s týmto oznámením.

Aj napriek intenzívnemu záujmu je pokrok pomalý a rozvoj politik slobody, bezpečnosti a spravodlivosti na úrovni EÚ čelí **opätovným ťažkostiam**, ktoré vedú k početným prekážkam. Prvé ročné pokračovanie Haagskeho programu, uvedené v súbežnom oznámení, ukázalo, že tieto ťažkosti vyplývajú predovšetkým z osobitosti **rozhodovacieho procesu**.

Pri rozhodnutiach týkajúcich sa **policajnej a justičnej spolupráce v trestných záležitostiach** je stále potrebný jednomyseľný súhlas všetkých členských štátov. Tieto záležitosti sú predmetom **osobitného rámca** (Hlava VI Zmluvy o EÚ), ktorý sa týka takzvanej **metódy „tretieho piliera“**, pre ktorú sú charakteristické:

- **osobitné legislatívne nástroje** (spoločné pozície, rámcové rozhodnutia, rozhodnutia a dohovory), ktoré ďalej sťažujú ich implementáciu,
- nedostatočné právomoci Európskeho parlamentu v **legislatívnom procese**,
- využitie **jednomyseľnosti**, ktoré často vedie k dohodám na základe najnižšieho spoločného menovateľa,
- zdieľané právo iniciatívy s každým z 25 členských štátov, ktoré nenapomáha skutočnému „európskemu rozmeru“, ani zodpovednosti a kvalite legislatívnych iniciatív členských štátov, ktoré nie sú predložené na posúdenie vplyvu ex-ante,
- **obmedzená úloha** Súdneho dvora (vylúčenie konaní o porušení a predbežné rozhodnutia podliehajúce vnútroštátnemu rozhodnutiu o účasti - zatiaľ odsúhlasená 14 z 25 členských štátov - a možnosť obmedziť rozhodovanie na najvyššie vnútroštátne súdy),
- nedostatok formálnych konaní o porušení, aby sa zabezpečil riadny výkon právnych predpisov.

Rokovania v Rade v poslednom čase naznačili, že sa ďalší pokrok v EÚ v oblastiach ako je **vzájomné uznávanie v trestných veciach** a **policajná spolupráca** sa ukazuje byť veľmi zložitý.

V júni minulého roka Rada pre spravodlivosť a vnútorné veci mohla napokon dospieť k dohode o návrhu Komisie pre **európsky príkaz na získanie dôkazov** až po mimoriadne dlhých rokoch a na základe najnižšieho spoločného menovateľa, ktorý nepostačuje nielen Komisii, ale ani členským štátom a má **negatívny vplyv** na uplatňovanie zásady vzájomného uznávania, ktorá podľa programu z Tampere a Haagskeho programu predstavuje základný kameň politik Únie v oblasti justičnej spolupráce.

V posledných troch rokoch sa nedosiahol žiadny pokrok v oblasti základných minimálnych noriem pre **procesné práva** uplatniteľné v celej EÚ, ako napríklad právo na tlmočníka po zatknutí. Rokovania o dokumente ustanovujúcom vymedzenie a odsúdenie **trestných činov rasizmu a xenofóbie** v rovnakej miere v celej Európe sú v oboch prípadoch úplne zablokované a zastavené už takmer dva roky, hoci v poslednom čase sa objavujú známky toho, že by sa mohli opäť začať.

Pokrok sa nedosiahol ani v rokoch o návrhu Komisie zameranom na schválenie **cezhraničného vyšetrovania a trestného stíhania**.

Niektoré z týchto opakujúcich sa ťažkostí sú viditeľné aj v prípade politik slobody, bezpečnosti a spravodlivosti upravených právom Spoločenstva (Hlava IV Zmluvy o ES), v ktorých pretrvávajú osobitosti súvisiace s pôsobnosťou Súdneho dvora v prípade **predbežných rozhodnutí** (článok 68 Zmluvy o ES) a v ktorých sa o **legálnej migrácii** a rodinnom práve stále rozhoduje jednomyseľne. V prípade **legálnej migrácie** boli napríklad rokovania o návrhu Komisie z roku 2001 týkajúcom sa smernice o vstupe a pobyte občanov tretích krajín na účely zamestnania neúspešné vzhľadom na pravidlo jednomyseľnosti. Komisia nedávno opäť otvorila túto problematiku prostredníctvom zelenej knihy a výsledného akčného plánu predloženého v decembri 2005, ale v súčasnosti je zložité predpokladať koniec tejto diskusie pri neustálom uplatňovaní pravidla jednomyseľnosti v tejto oblasti.

Vzhľadom na **pôsobnosť Európskeho súdneho dvora** existuje riziko, že na záležitosti vysokej dôležitosti a citlivosti ako napríklad prístup k spravodlivosti alebo azylovým právam sa nevzťahuje rovnaká jurisdikčná kontrola alebo že nie sú jednotne uplatňované v celej Európe.

### **3.2. Riešenie súčasných ťažkostí: *preklenovacie ustanovenia***

Komisia sa domnieva, že načasovanie prvého preskúmania implementácie Haagskeho programu je vhodným momentom na **znovuotvorenie a podnietenie úvah** o tom, **ako zdokonalit rozhodovanie** v EÚ a zabezpečiť lepšie hodnotenie a implementáciu právnych predpisov v oblasti slobody, bezpečnosti a spravodlivosti. Toto je potrebné vykonať **efektívnejším využívaním možností ponúknutých v platných zmluvách**.

Komisia sa domnieva, že úplná implementácia platných zmlúv by umožnila väčšiu **efektívnosť** a **súdržnosť** v oblastiach, kde **pridanú hodnotu** opatrení na úrovni EÚ naši občania široko uznávajú a jednoznačne požadujú a, ako to potvrdili posledné výsledky Eurobarometra, žiadajú **vyššiu ochranu a bezpečnosť**.

Podľa svojho oznámenia z 10. mája 2006 sa Komisia domnieva, že maximálnym využitím platných zmlúv sa vytvoria podmienky potrebné na dosiahnutie **ambiciózných cieľov** obsiahnutých v Haagskom programe a umožnia jeho **úplnú implementáciu**. V platných zmluvách je ustanovená možnosť prekonať ťažkosti uvedené v kapitole 3.1 využitím takzvaných „**preklenovacích ustanovení**“ obsiahnutých v článku 42 Zmluvy o EÚ a článku 67 odseku 2, druhej zarážke Zmluvy o ES.

V článku 42 Zmluvy o EÚ je ustanovené právo na iniciatívu Komisie (alebo členského štátu) navrhnúť to, že opatrenia v oblastiach uvedených v článku 29 Zmluvy o EÚ (**boj proti terorizmu a kriminalite prostredníctvom opatrení v oblasti presadzovania práva a trestných záležitostí**) patria do hlavy IV Zmluvy o EÚ a sú predmetom rovnakého inštitucionálneho rámca ako ostatné politiky slobody, bezpečnosti a spravodlivosti upravené právom Spoločenstva. Na rozhodnutie o použití článku 42 Zmluvy o EÚ sa v Rade vzťahuje pravidlo **jednomyseľnosti**, po konzultácii s Európskym parlamentom a prijatí v súlade s **inštitucionálnymi požiadavkami členských štátov**.

Článok 67 odsek 2, druhá zarážka Zmluvy o ES umožňuje Rade, ktorá koná jednomyseľne po konzultácii s Európskym parlamentom, rozhodnúť, že **legálna migrácia** sa začína riadiť **postupom spolurozhodovania**, zabezpečujúc tak riadne demokratické preskúmanie zo strany Európskeho parlamentu.

Na základe článku 67 ods. 2, druhej zarážky Zmluvy o ES sa od Rady, ktorá koná jednomyselne a po konzultácii s Európskym parlamentom, vyžaduje **prijat' ustanovenia článku 68 Zmluvy o ES týkajúce sa právomocí Súdneho dvora, malo by sa to uskutočniť rozhodnutím o tom, že právomoc týkajúca sa predbežného rozhodnutia Súdneho dvora v rámci politík slobody, bezpečnosti a spravodlivosti upravených právom Spoločenstva sa spojí s právomocou ustanovenou v rámci ostatných politík EÚ, čo zabezpečí posilnenú úlohu Súdneho dvora**<sup>10</sup>.

Komisia verí, že preklenovacie ustanovenie je vhodným nástrojom, ktorý má Únia a členské štáty k dispozícii, na dosiahnutie ambiciózneho cieľa lepšieho rozhodovania v oblasti slobody, bezpečnosti a spravodlivosti.

Skutočnou pridanou hodnotou uplatňovania „preklenovacích ustanovení“ by bolo uplatňovanie **metódy „Spoločenstva“** na všetky politiky v tejto oblasti, čo, ako sa ukázalo, zabezpečí **väčšiu efektívnosť, transparentnosť a zodpovednosť**. Najlepším príkladom prínosov metódy „Spoločenstva“ je, že Európsky parlament a Rada nedávno prijali návrh Komisie týkajúci sa smernice o zadržaní komunikačných údajov, na ktorom sa dohodlo iba tri mesiace po návrhu Komisie.

Uplatňovaním metódy „Spoločenstva“ sa dosiahnu tieto výhody:

- zvýšenie účinnosti, transparentnosti a zodpovednosti legislatívnych postupov,
- zovšeobecnenie **legislatívnych nástrojov Spoločenstva** (nariadení, smerníc, rozhodnutí v rámci platných zmlúv),
- Uznanie legislatívnej **spolurozhodovacej** právomoci demokraticky zvoleným predstaviteľom občanov EÚ prostredníctvom Európskeho parlamentu,
- zabezpečenie „európskeho rozmeru“ legislatívnych návrhov prostredníctvom práva Komisie na legislatívnu iniciatívu prostredníctvom účinného používania nástrojov na posudzovanie dopadov,
- podpora konsenzu a dosahovanie veľkých úspechov prostredníctvom **rozhodnutia kvalifikovanou väčšinou**,
- zabezpečenie riadneho súdneho dialógu s národnými jurisdikciami prostredníctvom **mechanizmu predbežného rozhodnutia** a monitorovanie implementácie zo strany členských štátov prostredníctvom **konania o porušení**.

Využívanie preklenovacích ustanovení v otázkach policajnej a justičnej spolupráce by bolo určite zásadné pri riešení otázky rozlíšenia medzi prvým a tretím pilierom, ktorá nie je zďaleka hypotetická, ako to jasne potvrdzujú posledné rozhodnutia Súdneho dvora (v prípadoch environmentálnej kriminality a osobných údajov o cestujúcich). Riešenie týchto záležitostí v rámci **jednotného právneho rámca** by určite viedlo k väčšej právnej istote a efektívnosti.

---

<sup>10</sup> Za predpokladu, že napriek skončeniu prechodného obdobia 1. mája 2004, Rada ešte nezačala vykonávať svoje povinnosti týkajúce sa úpravy ustanovení článku 68 Zmluvy o ES, Komisia určí Európskemu parlamentu a Rade, súbežne s týmto oznámením, osobitné oznámenie v tejto veci.

Predovšetkým článok 42 Zmluvy o EÚ umožňuje istú **flexibilitu**, najmä pokiaľ ide o vymedzenie náležitých pravidiel hlasovania, ktoré sa majú uplatňovať v oblastiach presunutých z hlavy VI Zmluvy o EÚ. Komisia je presvedčená, že by sa malo začať uvažovať a rokovať s členskými štátmi a inštitúciami EÚ s cieľom **čo najlepšie využiť** rôzne **možnosti** vyplývajúce z článku 42.

#### 4. ZÁVERY

Občania Európy naliehajú, aby EÚ zaviedla potrebné opatrenia s cieľom vytvoriť z Európy bezpečné miesto na život. Únia musí byť schopná reagovať rýchlo, pričom zároveň občanom Európy zabezpečí možnosť využívať svoje individuálne slobody.

Únia a členské štáty musia na túto výzvu reagovať spolu, pretože terorizmus a organizovaný zločin neberú ohľad na hranice alebo postupy. Implementácia a ďalší rozvoj Haagskeho programu predstavujú spoločný cieľ, ktorý prináša účinné rozhodovanie a jasné politické priority.

Stanovenie nasledujúcich krokov s cieľom **napredovať ďalej v európskej integrácii** v oblasti slobody, bezpečnosti a spravodlivosti a **zefektívnenie rozhodovacích postupov** by sa mali uskutočňovať súbežne. Komisia je presvedčená, že tento postup je jedinou udržateľnou cestou vpred, aby sa dosiahol pokrok v tejto oblasti politiky.

Na základe svojho posúdenia stavu implementácie Haagskeho programu má Komisia v úmysle **začať rokovania** spolu s ostatnými inštitúciami EÚ a členskými štátmi o ďalšom vývoji programu politiky tak, aby splnil očakávania občanov EÚ a zlepšil fungovanie oblasti slobody, bezpečnosti a spravodlivosti.

Na základe **výsledku úvah a rokovaní** počas nadchádzajúceho predsedníctva Fínska v Rade o výhodách využitia ustanovení v platných zmluvách **je Komisia pripravená prebrať iniciatívu** podľa článku 42 Zmluvy o EÚ a článku 67 odseku 2, druhej zarážky Zmluvy o ES<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Bez toho, aby bola dotknutá osobitná iniciatíva v oznámení Komisie uvedenom v poznámke pod čiarou č. 6.