

EVROPSKÝ PARLAMENT

2004



2009

Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci

2004/2167(INI)

22. 2. 2005

STANOVISKO

Výboru pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci

pro Výbor pro zahraniční věci

k evropské bezpečnostní strategii
(2004/2167(INI))

Zpravodaj: Stavros Lambrinidis

PA_NonLeg

NÁVRHY

Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a domácí věci vyzývá Výbor pro zahraniční věci, aby jako příslušný výbor začlenil do svého návrhu usnesení tyto návrhy:

První soubor návrhů: Na posílení vnitřní i vnější legitimacy a účinnosti evropské bezpečnostní strategie

Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a domácí věci:

1. S uspokojením sleduje pozornost, která je v rámci evropské bezpečnostní strategie věnována potřebě řešit řadu sociálních faktorů ovlivňujících bezpečnost, včetně těch, které inspirují mylné sympatie některých skupin obyvatel k pachatelům organizovaného zločinu nebo teroristům, kteří se snaží těchto faktorů zneužít na podporu své činnosti; v této souvislosti poznamenává, že dodržování lidských práv a základních svobod při veškerých akcích na posílení bezpečnosti představuje, kromě toho, že se jedná o mezinárodní závazek, nezbytnou součást jakékoli evropské bezpečnostní strategie, která usiluje o co nejvyšší legitimitu a účinnost ve vztahu k široké veřejnosti; domnívá se tudíž, že pro účely posílení legitimacy a účinnosti aktivit v rámci evropské bezpečnostní politiky je vysoce důležité, aby Evropská unie jednala, a trvala na tom, aby ostatní jednali plně v souladu s vládou práva, Chartou Organizace spojených národů a evropskými a mezinárodními dohodami o lidských právech a základních svobodách;
2. Zdůrazňuje, že legitimita evropské bezpečnostní politiky zásadně závisí na odpovědnosti institucí Evropské unie vůči jejím občanům; taková legitimita je oslabena skutečností, že Evropský parlament není formálně konzultován ve věci mezinárodních dohod, společných stanovisek a společných akcí v rámci uplatňování evropské bezpečnostní strategie; tento postup Komise je v rozporu se zásadami zakotvenými v článku 6 Smlouvy o založení EU a způsobuje zřejmý nesoulad mezi demokratickou kontrolou uplatňovanou na úrovni EU a stávajícími pravidly platnými v členských státech; chybějící soudní přezkum nástrojů třetího pilíře Evropským soudním dvorem obavy Parlamentu v tomto směru ještě zvyšuje;
3. Připomíná, že v souladu s článkem 47 Smlouvy o Evropské unii, "*...se tato smlouva nedotýká smluv o založení Evropských společenství...*"; má za to, s ohledem na tuto ústavní zásadu, že uplatňování evropské bezpečnostní strategie nesmí vést k přímému nebo nepřímému oslabování základních práv chráněných právními předpisy Společenství (například evropských norem pro ochranu osobních údajů) opatřeními založenými na druhém nebo třetím pilíři;
4. Zdůrazňuje, že evropská bezpečnostní strategie jakožto strategie, která doplňuje národní bezpečnostní strategie, a s řádným ohledem na transatlantické vztahy, by měla být plánována k odvrácení hrozeb na evropské úrovni;
5. Poznamenává, že bude-li definována soudržná evropská bezpečnostní politika, musí jí instituce EU a členské státy hájit na mezinárodní úrovni; to je zvláště důležité v případě členských států, které jsou zároveň členy Rady bezpečnosti OSN, a veškerých členských států, které se účastní jednání o mezinárodních úmluvách týkajících se mezinárodních

trestných činů (jako je úmluva OSN a Rady Evropy o terorismu nebo o počítačové kriminalitě, obchodu s lidmi, korupci, praní špinavých peněz atd.); členské státy musí též podporovat zastoupení EU nebo Společenství ve správních orgánech agentur OSN (jako je UNDOC nebo UNHCR);

6. znovu zdůrazňuje, že na dosažení cílů evropské bezpečnostní strategie je nutno zřídit evropský civilní mírový sbor, jak Evropský parlament při různých příležitostech doporučuje od roku 2000, aby byla zajištěna možnost civilní rychlé reakce v případě krizových situací, které hrozí přerůst v násilí nebo terorismus, i pro plnění humanitárních úkolů v souvislosti s přírodními nebo člověkem vyvolanými katastrofami, jako bylo tsunami v roce 2004; úkolem civilního mírového sboru by mělo být na evropské úrovni koordinovat výcvik a nasazení civilních specialistů k provádění praktických mírových opatření jako je rozhodčí činnost, zprostředkování, poskytování nestranných informací, detraumatizace a budování důvěry mezi bojujícími stranami, humanitární pomoc, znovuzačleňování, rehabilitace, obnova, vzdělání a monitorování a zlepšování situace v oblasti lidských práv, včetně doprovodných opatření na obranu lidských práv;

Druhý soubor návrhů: Na posílení a zjednodušení politiky EU v oblasti boje proti organizované přeshraniční kriminalitě a terorismu, při zaručení, že budou plně respektována základní lidská práva

7. Ve vztahu k bezpečnostní politice je hluboce znepokojen tím, že členské státy řádně neuplatňují plán boje proti terorismu přijatý v říjnu 2001, jak je uvedeno v posledních závěrech Evropské rady v této věci; navíc se domnívá, že Rada a Komise dostatečně nepodporují reorganizaci strategie, postupů, agentur a nástrojů EU, které je třeba zmobilizovat pro účely boje proti mezinárodnímu zločinu a terorismu;
8. Domnívá se, že účinná evropská bezpečnostní strategie musí být založena na jasném a dobře podloženém zhodnocení hrozeb a potřeb na národní, evropské a mezinárodní úrovni;
9. Vyjadřuje zklamání nad tím, že Rada nadále opomíjí návrhy Parlamentu na vytvoření skutečné evropské strategie vnitřní bezpečnosti vycházející z koncepce evropského vnitřního právního pořádku, na přeměnu organizace Europol (Evropský policejní úřad) ve skutečný evropský subjekt a na vytvoření pevného právního rámce pro výměnu údajů mezi bezpečnostními a tajnými službami na národní a evropské úrovni, který by umožnil vést účinný boj proti organizovanému zločinu a terorismu, a zároveň by byl plně v souladu s požadavky na ochranu údajů a ochranu základních práv občanů EU;
10. Připomíná svůj návrh z října 2002 na zahájení komplexní reformy nástrojů spolupráce policejních a soudních orgánů, včetně revize úmluvy o Europolu s cílem sladit ji s vyššími standardy a pokročilejšími metodami demokratické kontroly policejních orgánů členských států; připomíná, že taková komplexní reforma by se měla postupně zaměřovat na komunitarizaci příslušných nástrojů, posílení soudní kontroly vykonávané Evropským soudním dvorem a na financování uvedených nástrojů z rozpočtu Společenství, a to ještě před nabytím účinnosti Ústavní smlouvy;
11. Považuje zprávy Europolu o organizovaném zločinu za nedostatečné a navrhuje, aby

Europol od roku 2007 trvale, decentralizovaným způsobem a v úzké spolupráci s členskými státy, shromažďoval údaje o vývoji mezinárodního zločinu na území členských států; tyto údaje by měl Europol zahrnout do svých výročních zpráv uvedených v čl. 28 odst. 10, prvním pododstavci úmluvy o Europolu a ve zvláštních zprávách, jako je zpráva o terorismu; v těchto zprávách by měly být uvedeny hlavní cíle, kterých je třeba dosáhnout na národní i evropské úrovni ve vztahu k přeshraničním trestným činům, a měly by být předkládány Evropskému parlamentu k projednání na výročním zasedání uvedeném v článku 39 Smlouvy o založení EU; poté by měly být zveřejněny společně se stanovisky Evropského parlamentu, národních parlamentů a orgánu Eurojust (Evropská jednotka pro soudní spolupráci) a jakýmkoli poznámkami a připomínkami jednotlivých členských států;

12. Požaduje proto, aby uplatňování evropské bezpečnostní strategie podléhalo stálému parlamentnímu dohledu na evropské i národní úrovni; žádá, aby byl stále přímo informován o politikách a mechanismech používaných v rámci evropské bezpečnostní strategie, zejména v případech, kdy jsou slabé nebo kdy chybějí potřebné zdroje;
13. Souhlasí s Evropskou radou, že je nezbytné vytvořit do roku 2006 evropský centrální varovný systém, jehož prostřednictvím by bylo možné shromažďovat a analyzovat veškeré informace nezbytné pro zabránění přeshraničních krizí (způsobených přírodními živly nebo teroristickými útoky); podporuje plán Komise na vytvoření systému ARGUS, jehož prostřednictvím by bylo možné relevantní informace shromažďovat a rozesílat po internetu (byl by též napojen na varovnou informační síť určenou na ochranu klíčových infrastruktur – CIWIN – a systém ENISA); považuje za vysoce důležité, aby byly koordinovány veškeré plánované investice a výzkum, bez ohledu na to, kdo je zajišťuje.
14. Podporuje nedávné závěry Evropské rady zaměřeným na:
 - zřízení integrovaných a koordinovaných opatření krizového řízení na úrovni Evropské unie pro krize s přeshraničním dopadem v rámci EU,
 - zřízení „programu solidarity“ s ohledem na teroristické hrozby a útoky,
 - zhodnocení dostupných kapacit členských států v rámci civilní ochrany v případě útoku,
 - rozvoj kapacit civilní ochrany, včetně společných cvičení a koordinace informování veřejnosti a zlepšování dostupnosti lékařských zdrojů,
 - přijetí Evropského programu pro ochranu kritických infrastruktur s možnými předshraničními dopady,
 - posílení mechanismu rychlé reakce, pokud jde o spolupráci mezi příslušnými orgány v oblasti policejního vyšetřování;

zdůrazňuje, že všechny tyto činnosti jsou zásadně důležité pro rozvíjení koherentní a úplné evropské bezpečnostní strategie a měly by být postaveny na pevný právní základ, který zahrnuje Evropský parlament jako tvůrce právních předpisů a jako rozpočtový orgán a podléhá kontrole národních parlamentů.

ODŮVODNĚNÍ ZPRAVODAJE

1. Evropská bezpečnostní strategie, přijatá Evropskou radou v prosinci 2003, nastiňuje velmi obecně působnost Unie a jejích členských států v oblasti zvyšování vnitřní a vnější bezpečnosti Unie.

Je třeba ocenit, že evropská bezpečnostní strategie uznává, že řada sociálních faktorů – včetně chudoby, podvýživy, nemocí a zhroutilí ekonomiky – spoluvytváří ovzduší nestability a zvyšuje bezpečnostní hrozby, neboť mohou být často příčinou regionálního konfliktu a selhání států, v jejichž důsledku stále více lidí toleruje organizovaný zločin a terorismus.

V rámci evropské bezpečnostní strategie je určeno pět v současnosti „největších hrozeb“ pro Evropu: (a) Terorismus; (b) Šíření zbraní hromadného ničení; (c) Regionální konflikty (které mohou vést k projevům extremismu, organizovaného zločinu a terorismu, neboť jsou jimi ohroženy menšiny, základní svobody a lidská práva); (d) Selhání států; a (e) Organizovaný zločin.

V rámci evropské bezpečnostní strategie se též poznamenává, že v boji proti těmto hrozbám je nutné společně využít všechny dostupné prostředky (včetně ekonomických, humanitárních, občanských, diplomatických a soudních nástrojů, nástrojů tajných služeb, policejních, obchodních, rozvojových, kulturních a jiných nástrojů), a že vojenské řešení by mělo být pouze jednou z mnoha variant účinného boje proti nebezpečím ohrožujícím Evropu.

V evropské bezpečnostní strategii se dále poznamenává, že snaha o zajištění bezpečnosti v sousedních státech Evropské unie může velkou měrou přispět k řešení regionálních hrozeb, avšak globální hrozby musí být odstraňovány prostřednictvím účinných mnohostranných struktur, kde „evropskou prioritou je posílení Organizace spojených národů a poskytnutí dostatečných prostředků této organizaci, aby mohla plnit své povinnosti a účinně jednat.“

Podstatné je, že ve vztahu k cílům evropské bezpečnosti se v evropské bezpečnostní strategii zdůrazňuje, že EU musí odpovídajícím způsobem využívat veškeré dostupné prostředky za účelem „rozšiřování řádné zprávy, podpory sociálních a politických reforem, odstraňování korupce a zneužívání moci, zavádění vlády práva a ochrany lidských práv“. Takový postup je vysoce důležitý, neboť se, podle názorů vyjádřených v evropské bezpečnostní strategii, jedná o „nejlepší způsob, jak posílit mezinárodní pořádek.“ Evropská bezpečnostní strategie však neodkazuje na závazky EU týkající se lidských práv a základních svobod, jež musí dodržovat při uplatňování evropské bezpečnostní strategie.

Konečně, evropská bezpečnostní strategie se ve velmi omezeném a nedostatečném rozsahu zabývá zvláštními pravomocemi Výboru pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci. V rámci evropské bezpečnostní strategie byla s uspokojením přijata nedávná opatření, včetně přijetí evropského zatykače, kroků zaměřených na omezení

finančních zdrojů určených na podporu terorismu a dohody mezi EU a USA o vzájemné právní pomoci. V evropské bezpečnostní strategii se též uvádí, že „společné hodnocení hrozeb“ je „nejlepším základem pro společné akce“, a že „v této souvislosti je nezbytné posílit sdílení tajných informací mezi členskými státy a s partnerskými státy.“ (Zpravodaj AFET v tomto bodě souhlasí s citovaným názorem a uvádí, že podle jeho názoru musí být jakékoli příspěvky Unie v této oblasti „zpočátku omezené co do rozsahu a povahy, aby byly plně účinné.“). Konečně, zpráva o evropské bezpečnostní strategii obsahuje závěr, který není dále rozveden, že „v boji proti organizovanému zločinu a terorismu je nezbytná lepší spolupráce mezi vnější aktivitou a politikami v oblasti spravedlnosti a domácích věcí.“ (Zpravodaj AFET bere toto ustanovení na vědomí, poznamenává však v této souvislosti, že „se v rámci evropské bezpečnostní strategii dostatečně neřeší propojení obou koncepcí jednotného boje proti bezpečnostním hrozbám.“)

2. Z pohledu Evropské unie ze zprávy AFET vyplývá, že se pomalu, ale jistě zlepšuje spolupráce mezi členskými státy (na úrovni hlav států, ministrů obrany i velitelů národních armád) za účelem posílení vnější bezpečnosti. Vzájemná součinnost politické, institucionální a operační roviny v této oblasti může nepochybně přispět k postupnému zvyšování schopnosti Unie vytvořit skutečnou společnou obrannou politiku, jak je nastíněna v Ústavní smlouvě.

Naopak, podpůrné faktory a politická vůle charakteristická pro budování vnější bezpečnosti jsou v případě snahy o vytvoření důvěryhodné a demokraticky odpovědné vnitřní bezpečnostní politiky velmi slabé nebo zcela chybí, přestože Ústavní smlouva (jež by měla nabýt účinnosti v listopadu 2006) předpokládá uzavření doložky o solidaritě v případě teroristických útoků nebo přírodních katastrof.

Tato situace byla kritizována v závěrečné zprávě pracovní skupiny X „svoboda, bezpečnost a spravedlnost“ k Ústavě, jež z velké části potvrdila, že „... *stávající operační spolupráce není dostatečně účinná, průhledná a odpovědná,*“ ještě podrobněji byl tento problém zdůrazněn v analýze zpracované Evropskou radou po útocích v Madridu a v nedávném pětiletém plánu přijatém v Haagu.

3. Uvedený rozpor mezi plány a skutečností při řešení záležitostí z oblasti vnitřní bezpečnosti není překvapující, neboť uspořádání vnitřní bezpečnosti vždy bylo (a stále zůstává) pro Evropské instituce „zapomenutou oblastí“. Z toho vyplývá, že pokud má Unie vytvořit politiku vnitřní bezpečnosti plně respektující její demokratické hodnoty a potřeby jejích obyvatel, musí odpovídajícím způsobem řešit kulturní, právní a institucionální překážky, které blokují oblast evropské bezpečnosti.

Takzvaný „pragmatický“, tj. nekoordinovaný přístup je slepou uličkou, jak vyplývá z našich zkušeností s Europolem, Schengenským systémem a Agenturou pro vnější hranice. Vytvoření Europolu bylo dohodnuto již před uzavřením Amsterodamské smlouvy, tato dohody však již nebyla nikdy aktualizována, Schengenský systém byl vytvořen pro účely kontroly vnějších hranic, členské státy ho však nyní hodlají přeměnit na víceúčelový policejní nástroj, aniž by znovu definovaly jeho účel, a Agentura pro vnější hranice by měla zahájit svou činnost během několika měsíců, aniž by však byla řádně zohledněna potřeba jejího napojení na policejní služby. Není

tudíž překvapující, že vzhledem k neexistenci dlouhodobé perspektivy a možné součinnosti mezi těmito iniciativami se situace dále zesložituje, a vznikají vážné obavy ve vztahu k demokratické odpovědnosti, ochrany základních práv a účinnosti uvedených nástrojů.

4. Zpravodaj se domnívá, že strategie vnitřní bezpečnosti (více než oblast vnější bezpečnosti) musí být založena na silném politickém závazku a pevnějším právním rámci, jak je stanoveno v Evropské ústavě. Při jakémkoli jednání o vnitřní politice nebo jiné spolupráci musí být kladen zvláštní důraz na základní občanská práva, zakotvená v Ústavě. Než nabude Ústava účinnosti, může Unie pouze pokračovat v přípravných pracích v souladu s návrhy uvedenými doporučení Evropského parlamentu týkající se budoucího vývoje v oblasti svobody, bezpečnosti a spravedlnosti.
5. Cílem navrhovaných pozměňovacích návrhů ke Kuhneově zprávě je:
 - Zvýšit legitimitu a účinnost evropské bezpečnostní strategie a minimalizovat související negativní důsledky, jež by mohly ohrozit evropskou bezpečnost, tím, že EU zajistí, aby bylo při jakémkoli řešení bezpečnostních hrozeb plně respektováno mezinárodní právo a závazky spojené s ochranou lidských práv a základních svobod.
 - Posílit legitimitu činnosti Evropské unie v této oblasti zavedením skutečně demokratické kontroly vykonávané Evropským parlamentem a národními parlamenty.
 - Posílit soulad mezi Evropskou unií a členskými státy na mezinárodním fóru, při sjednávání mezinárodních dohod, nebo při účasti na mezinárodních fórech o svobodě, bezpečnosti a spravedlnosti.
 - Definovat plán evropské vnitřní bezpečnosti, který musí být chápán jako doplněk národních bezpečnostních strategií, s jasně stanovenou pravomocí evropských agentur (jako je Europol) za účelem zvýšení průhlednosti a demokratické odpovědnosti dané politiky a aktivit.
 - Vybudovat uvnitř Komise centrální varovný systém, jehož prostřednictvím by bylo možné shromažďovat relevantní informace nezbytné pro předcházení a boj proti přeshraničním hrozbám.

POSTUP

Název	Evropská bezpečnostní strategie	
Číslo postupu	2004/2167(INI)	
Příslušný výbor	AFET	
Výbor(y), který(é) byl(y) požádán(y) o stanovisko Datum postoupení	ITRE 28. 10. 2004	LIBE 28. 10. 2004
Užší spolupráce		
Zpravodaj(ka) Datum jmenování	Stavros Lambrinidis 18. 1. 2005	
Projednáni ve výboru	21. 2. 2005	
Datum přijetí	21. 2. 2005	
Výsledek závěrečného hlasování	pro: 37 proti: zdrželi se:	
Členové přítomní při závěrečném hlasování	Alexander Nuno Alvaro, Edit Bauer, Johannes Blokland, Mario Borghesio, Kathalijne Maria Buitenweg, Maria Carlshamre, Michael Cashman, Giusto Catania, Jean-Marie Cavada, Carlos Coelho, Rosa Díez González, Kinga Gál, Ewa Klamt, Ole Krarup, Wolfgang Kreissl-Dörfler, Barbara Kudrycka, Stavros Lambrinidis, Henrik Lax, Sarah Ludford, Edith Mastenbroek, Jaime Mayor Oreja, Claude Moraes, Hartmut Nassauer, Martine Roure, Inger Segelström, Ioannis Varvitsiotis, Manfred Weber, Stefano Zappalà, Tatjana Ždanoka	
Náhradníci přítomní při závěrečném hlasování	Frederika Brepoels, Richard Corbett, Luis Francisco Herrero-Tejedor, Bill Newton Dunn, Vincent Peillon, Marie-Line Reynaud, Bogusław Sonik, Kyriacos Triantaphyllides	
Náhradníci (čl. 178 odst. 2) přítomní při závěrečném hlasování		