

KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 2.6.2004
KOM(2004) 401 v konečném znění

SDĚLENÍ KOMISE
RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU

Prostor svobody, bezpečnosti a práva: zhodnocení programu z Tampere a budoucí směr vývoje

{SEC(2004)680 a SEC(2004)693}

OBSAH

SDĚLENÍ KOMISE RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU Prostor svobody, bezpečnosti a práva: zhodnocení programu z Tampere a budoucí směr vývoje 1

1. Pět let vytváření prostoru svobody, bezpečnosti a práva 3

1.1. Úspěchy dosažené za složitých podmínek 3

1.2. Nový kontext 5

2. Jaké jsou priority pro budoucnost prostoru svobody, bezpečnosti a práva 6

2.1. Zavedení účinnější ochrany osob při uplatňování jejich základních práv 7

2.2. Podporování iniciativy v oblasti evropského občanství 7

2.3. Rozvíjení integrovaného systém správy hranic a vízové politiky 8

2.4. Podporování skutečné společné politiky řízení migračních toků 8

2.5. Rozvinutí spravedlivé společné evropské azylové politiky 9

2.6. Vytvoření evropského soudního prostoru respektujícího tradice a právní systémy členských států a úzce sdružující profesionály 9

2.7. Vytvoření soudního prostoru v oblasti civilní a obchodní usnadňujícího spolupráci a přístup ke spravedlnosti 9

2.8. Rozvíjení koherentní politiky v trestních věcech 10

2.9. Posílení účinnosti policejních akcí a akcí v oblasti celnictví 12

2.10. Posílení akcí v oblasti prevence a boje proti terorismu a zvláštním formám kriminality 13

2.11. Posílení akcí v oblasti prevence kriminality 14

2.12. Rozvíjení multidisciplinární mobilizace pro boj proti drogám 14

2.13. Vedení rozhodnějších vnějších akcí 14

3. Závěr 15

1. PET LET VYTVARENI PROSTORU SVOBODY, BEZPECNOSTI A PRAVA

Postupné vytváření prostoru svobody, bezpečnosti a práva se stalo novým cílem Evropské unie na základě Amsterdamské smlouvy. Zasedání Evropské rady v Tampere v říjnu 1999 zařadilo tento cíl na čelní místo politické agendy Unie a stanovilo velmi ambiciózní program. Tento program podrobně vyjmenovává jednotlivé politické směry i konkrétní cíle doplněné časovým harmonogramem. Komise na základě žádosti Evropské rady vytvořila tabulku, ve které byl zaznamenáván pokrok dosažený během každého půlročního období[1].

Na konci tohoto pětiletého období je nyní vhodné v této poslední půlroční zprávě předložit celkové zhodnocení a načrtnout priority do budoucna[2].

V této věci zahajuje Komise veřejnou diskuzi a vyzývá zainteresované strany a občany, aby jí zaslali své příspěvky týkající se nového programu do 31. srpna 2004 na tuto adresu: GŘ JAI veřejná diskuze „Budoucnost v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí“, Evropská komise, LX 46, 1049 Brusel, Jai-Tampere-consultation@cec.eu.int.

1.1. Úspěchy dosažené za složitých podmínek

- Došlo k zásadnímu pokroku ve většině oborů spadajících do oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí.

Ve srovnání s rokem 1999 bylo k dnešnímu dni dosaženo nesporných a hmatatelných pokroků. Pokud jde o Komisi, předložila hlavní návrhy stanovené v Tampere.

- Evropské veřejné mínění kladně hodnotí vývoj činností na evropské úrovni v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí.

Veřejné průzkumy (Eurobarometry) ukazují, že velká část občanů je příznivě nakloněna spolupráci a společné akci v evropském měřítku[3]. Zejména státní

---

[1] Od zasedání Evropské rady v Tampere předkládá v půlročních obdobích Komise Radě a Evropskému parlamentu sdělení „Tabulka zaznamenávající dosažené pokroky v oblasti vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii“. Referenčními dokumenty jsou: KOM (2000)167 v konečném znění ze dne 24.3.2000, KOM (2000) 782 v konečném znění ze dne 30.11.2000, KOM (2001) 278 v konečném znění ze dne 23.05.2001, KOM (2001) 628 v konečném znění ze dne 30.10.2001, KOM (2002) 261 v konečném znění ze dne 30.5.2002, KOM (2002) 738 v konečném znění ze dne 16.12.2002, KOM (2003) 291 v konečném znění ze dne 22.5.2003, KOM (2003) 812 v konečném znění ze dne 30.12.2003.

[2] Pracovní dokument služeb Komise „Prostor svobody, bezpečnosti a práva: zhodnocení programu z Tampere a budoucí směr vývoje“ SEC(2004)693 zahrnuje konkrétní zhodnocení podle oborů. Pracovní dokument služeb Komise SEC(2004)680 podrobně uvádí seznam hlavních návrhů právních předpisů přijatých v rámci programu z Tampere („Scoreboard“).

[3] Poslední průzkum Eurobarometru, provedený v prosinci 2003, potvrzuje výsledky z předchozích průzkumů Eurobarometru. Evropští občané jsou jednoznačně zastánci společné politiky v oblasti azylu a imigrace. 56% z nich uznává ekonomické potřeby přistěhovalců a 66% si přeje, aby tito lidé měli stejná práva. Stejně tak je 80 % nakloněno posílení kontrol na vnějších hranicích pro osoby přicházející ze třetích zemí. Devět občanů z 10 si pochvaluje soudní spolupráci v oblasti civilní, zejména rodinné, a také rovnoprávnost obhajoby v členských státech. Co se týče přeshraniční kriminality, občané jsou si vědomi toho, že samotné členské státy nemohou tento problém vyřešit. Výsledky průzkumů ukazují, že

příslušníci nových členských států od Evropské unie očekávají v oblasti bezpečnosti mnoho[4].

- Oblast spravedlnosti a vnitřních věcí je nyní pevně zakotvena mezi prioritními politikami Unie.

Evropská rada se pravidelně zabývá těmito otázkami a důkazem jejich prvořadého významu je objem prací prováděný v evropských orgánech. Navíc se narůstající důležitost těchto otázek promítá do sdělení Komise o **novém finančním výhledu, do** něhož se zařazuje nová zvláštní položka „Evropské občanství", jejímž základním prvkem je vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a práva[5].

- Uvnitř všeobecného rámce z Tampere stanovila Evropská rada konkrétní priority v reakci na vážné a nečekané události.

Unie prokázala, že je schopná účinně a rychle jednat, vyžaduje-li to situace. Toto vnímání krizových situací, kterými byly např. tragické události z 11. září 2001 a z 11. března 2004, mohlo někdy vyvolat kritiku nevyrovnaného pokroku v oblasti bezpečnosti. I když může být tento dojem vyvolán některými zprávami sdělovacích prostředků, **spočívá evropská integrace na přísném pojetí ochrany základních práv a Komise vždy usilovala o zajištění rovnováhy mezi jednotlivými stránkami svobody, bezpečnosti a práva. Kromě toho musí Unie zajistit vysoký stupeň bezpečnosti, aby bylo možné všechny svobody plně využívat**.

- Omezení v rozhodovacích postupech a stávající institucionální situace tvoří překážku pro účinnému, rychlému a transparentnímu uskutečňování některých politických závazků.

I přes vůli projevenou v závěrech z Tampere, nebylo vždy možné se na evropské úrovni dohodnout na přijetí některých citlivých opatřeních majících vztah k politikám, které i nadále spadají pod svrchovanost členských států.

Právní a institucionální omezení stávajících smluv, ve kterých je stále ve velkém měřítku zakotveno pravidlo jednomyslného rozhodování v Radě, částečně vysvětlují tyto těžkosti. Členské státy se někdy zdráhají zavázat ke spolupráci v tomto novém evropském rámci, jsou-li ve hře jejich zájmy. Navíc právo podávat návrhy, které je sdílené s členskými státy, v některých případech vedlo k upřednostňování národních zájmů nad prioritami z Tampere. Současné omezení úlohy Evropského parlamentu jako spolutvůrce právních předpisů se také stalo terčem kritiky, pokud jde o stupeň transparentnosti rozhodovacího systému.

Jakmile jsou nástroje přijaty, institucionální omezení, pokud jde o skutečné možnosti kontroly provádění politik vnitrostátními orgány, vzhledem k omezené úloze Soudního dvora a omezeným pravomocem Komise v oblasti policejní a soudní

---

71 % se domnívá, že nejlepším prostředkem pro prevenci a boj proti kriminalitě napříč Evropskou unií jsou společné akce a rozhodnutí.

[4] V návaznosti na výsledky průzkumu Eurobarometru se občané nových členských států více obávají korupce, drog, organizovaného zločinu a praní špinavých peněz.

[5] KOM (2004) 101 ze dne 10.2.2004.

spolupráce v trestních věcech, představují skutečnou překážku pro zajištění toho, aby byly přijaté nástroje a rozhodnutí účinné.

Navíc nemůže být činnost Unie účinná, není-li ve členských státech doplněna projevenou politickou vůlí, která zajistí, aby měla evropská rozhodnutí skutečnou účinnost. Záleží na odbornících ze členských států, zda budou využívat možnosti spolupráce, které jim nabízí evropská integrace.

Závěrem je třeba říci, že bylo **dosaženo značných úspěchů**. **Výchozí ambice** však byly sníženy institucionálními omezeními, a někdy také nedostatečnou politickou shodou. **Politika jednotlivých kroků** byla často byla tou jedinou možností, jak se dostat kupředu. Pro Komisi je vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a práva **strategickou prioritou** uskutečňovanou s přispěním řady politik Unie.

1.2. Nový kontext

V novém kontextu zamýšlený institucionální pokrok v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí v rámci mezivládní konference, zejména přechod k rozhodování kvalifikovanou většinou v rozšířené Unii, umožní urychlení dokončovacích prací.

Je však třeba plně využít možností, které nabízejí Amsterdamská a Niceská smlouva.

Vedle několika nových ustanoveních, která již automaticky vstoupila v platnost dnem 1. února 2003 nebo 1. května 2004, je třeba také připomenout, že čl. 67 odst. 2 SES stanoví, že Rada po 1. květnu 2004 rozhodne o přechodu ke spolurozhodovacímu postupu ve všech oblastech, které upravuje hlava IV, nebo v některých z nich[6]. Použití této možnosti ihned po 1. květnu by bylo oprávněné.

Rozšířením se také zvýší počet občanů, kteří budou chtít využívat výhod, jež jim poskytuje život a pohyb v prostoru svobody, bezpečnosti a práva. **Přijetí přísných společných norem v oblasti bezpečnosti a práva může pouze přispět k posílení obecné úrovně bezpečnosti** na celém území.

Rozšíření také vytváří pro některé politiky konkrétní výzvy, jako je **posílení vnějších hranic**, zavedení **druhé generace Schengenského informačního systému a** obecněji pak **přípravu nových členských států na plné zapojení do *Schengenského acquis* s** ohledem na budoucí odstranění kontrol na vnitřních hranicích. V této věci je třeba poznamenat, že Unie se právě snaží poskytnout potřebné prostředky na posílení vnějších hranic nových členských států, jakými je např. schengenský nástroj. Aby se mohly nové členské státy plně zapojit do Schengenu a co nejrychleji odstranit kontroly na vnitřních hranicích, bude třeba zavést SIS II a provést co nejrychleji hodnotící postup stanovený v acquis. Stejně tak v soudní oblasti narůstá v rozšířené Unii potřeba přijmout opatření zaměřená na **posílení oboustranné důvěry** s cílem upevnit zásadu vzájemného uznávání.

---

[6] Prohlášení č. 5 k článku 67 SES, uvedené v příloze k Niceské smlouvě, obsahuje prvky pro interpretaci tohoto článku a obsahuje přesný politický závazek okamžitého přechodu od 1. května 2004 ke spolurozhodovacímu postupu v případě opatřeních podle čl. 62 odst. 3 a čl. 63 odst. 3 písm. b), týkajících se volného pohybu státních příslušníků ze třetích zemí po minimální dobu tří měsíců a ilegální imigrace pobytu, včetně vrácení do vlasti.

Ve světle očekávaného vývoje v oblasti správy vnějších hranic bude také třeba najít řešení která zajistí, aby současná variabilita v oblasti Schengenu nepříznivě neovlivnila řádné fungování spolupráce mezi členskými státy, které uplatňují celé acquis.

2. JAKE JSOU PRIORITY PRO BUDOUCNOST PROSTORU SVOBODY, BEZPECNOSTI A PRAVA

V první etapě vytváření prostoru svobody, bezpečnosti a práva byl zaznamenán významný faktický pokrok. Nebylo však ještě dosaženo všech cílů stanovených v Tampere. Do oznámení výsledků mezivládní konference bude **stávající institucionální rámec** zdrojem potíží. Vzhledem k této skutečnosti by přechodně mohly možnosti nabídnuté na základě Niceské smlouvy působit jako dynamizující prvek. Mělo by se proto uvažovat o použití ustanovení čl. 67 odst. 2 Niceské smlouvy.

Většina probíhajících činností logicky vyplývá z programu z Tampere, a proto přesahují od tohoto programu k budoucím prioritám. Toto sdělení by chtělo vytvořit předpoklady pro úvahy o **vypracování budoucího programu opatření**, kterým se určí priority v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí v období let 2004-2009. Toto sdělení bude také moci položit základy pro **diskusi s občany.**

Při vypracovávání budoucího programu je třeba na **úrovni Unie** zohlednit několik skutečností. V prvé řadě se jedná o pokračování programu z Tampere. Jde zejména o:

- *Probíhající práce a již stanovená dlouhodobá* opatření.

- *Stupeň účinného zavedení přijatých nástrojů a jeho následné vyhodnocení.* Komise v této věci již provádí hodnocení první generace textů. Je důležité, aby byl budoucí program doprovázen postupem hodnotícím zavádění a provádění acquis přijatého podle závěrů z Tampere, aby bylo zajištěno, že budou nové návrhy účinně doplňovat základní nástroje.

Zadruhé bude do budoucna nutné k dosažení nových cílů zajistit *odpovídající institucionální prostředky a příslušné finanční zdroje*. Pokud jde o návrh ústavní smlouvy, je podle Komise jednou z nejdůležitějších stránek skutečnost, že tento návrh odstraňuje strukturu Unie ve formě „pilířů“ a rozšiřuje působnost Společenství na celý prostor svobody, bezpečnosti a práva[7]. Pokud jde o finanční stránku, navrhla Komise podstatné zvýšení prostředků určených na prostor svobody, bezpečnosti a práva v rámci položky „Evropské občanství“. Je třeba poznamenat, že myšlenkami uvedenými v tomto sdělení nejsou nijak dotčeny návrhy předložené v rámci finančního výhledu, ani budoucí interinstitucionální diskuse.

Bude třeba **dodržovat stanovené priority**, aby se zamezilo přílišnému tříštění společné činnosti. Tyto priority musejí vzít v úvahu **celkovou situaci**, se kterou se Unie bude muset vyrovnat. Jedná se zejména o: hospodářské rozdíly mezi jednotlivými regiony světa, politickou nestabilitu některých regionů nebo zemí,

[7] KOM (2003) 548 v konečném znění ze dne 17.9.2003.

demografický vývoj obyvatelstva v Evropě, očekávání občanů týkajících se jejich práv a bezpečnosti.

2.1. Zavedení účinnější ochrany osob při uplatňování jejich základních práv

Evropská integrace je postavena na společných hodnotách, kterými jsou základní práva, dodržování právního řádu a demokratické zřízení. Tyto hodnoty musejí tvořit základ jakékoliv činnosti Unie.

Začlenění Charty do ústavní smlouvy a přistoupení k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod budou znamenat, že Unie, včetně svých orgánů, bude právně zavázána zajistit, aby ve všech oblastech její pravomoci byla základní práva nejen dodržována, ale také aktivně prosazována. V prosinci 2003 podtrhli představitelé členských států zasedající v Evropské radě důležitost sběru a analýzy údajů týkajících se lidských práv pro stanovení politiky Unie v této oblasti. Dohodli se na rozšíření mandátu Evropského střediska pro sledování rasismu a xenofobie a na vytvoření **Evropské agentury pro základní práva**. V této věci chce Komise během roku 2004 předložit sdělení. Zvláštní mandát bude vymezen na základě výsledků následné diskuse.

Opatření přijatá na ochranu demokracie a právního řádu v Evropě proti jakýmkoliv podobám zločinu a terorismu musejí dodržovat základní práva osob, práva volného pohybu, respektování soukromého života a pravidla na ochranu údajů.

Bude třeba prozkoumat nutnost stanovení **celkového a jednotného rámce**, který na jedné straně zohledňuje specifičnost a požadavky na ochranu veřejného pořádku a bezpečnosti a na boj proti zločinnosti a na druhé straně potřebu nabídnout vysoký stupeň ochrany soukromého života. Musí také zahrnout výhledovou racionalizaci již společných kontrolních orgánů, které již existují na úrovni Evropské unie pro ochranu údajů za účelem udržení veřejného pořádku a dodržovat při tom pravomoci nezávislého kontrolního orgánu zřízeného na základě článku 286 SES. Bude rovněž potřeba skloubit činnost Unie s činností vnitrostátních orgánů a rozvíjet partnerství se soukromým sektorem a nevládními organizacemi ve věci navrhování a přijímání pravidel.

2.2. Podporování iniciativy v oblasti evropského občanství

Posílení evropského občanství musí tvořit hlavní směr naší činnosti. Návrh ústavní smlouvy stanoví možnost, aby určitý počet občanů mohl předložit návrh vyzývající Komisi k zavedení ustanovení Ústavy.

Je třeba podporovat demokratickou účast na volbách do Evropského parlamentu[8] Mnoho občanů Unie si stěžuje, že přišli o **právo účastnit se některých vnitrostátních voleb**[9] v zemi původu a že tato ztráta není nahrazena získáním

---

[8] Ve světle příprav na volby do Evropského parlamentu je třeba si položit otázku o účelnosti zachování mechanismu výměny informací mezi členskými státy, která má vést k zabránění možné dvojí účasti v hlasování a o možnosti uchýlit se k vzorcům, které budou vzhledem k cíli lépe proporčně sestavené.

[9] Občané Evropy se nemohou v zásadě zúčastnit obecního a evropského hlasování ve členských státech, ve kterých pobývají na základě Smlouvy o ES.

stejného práva v přijímacím členském státě. Tato otázka musí být projednána na evropské a vnitrostátní úrovni.

Právo volného pohybu, které již nyní občané Unie požívají, včetně pracovníků, musí být plně zaručeno pečlivým sledováním toho, jak členské státy provádějí nedávno přijatou směrnici upravující tuto oblast. Tímto se také ověří, zda je nutné učinit ještě další opatření.

2.3. Rozvíjení integrovaného systému správy hranic a vízové politiky

Z krátkodobého a střednědobého hlediska bude zvláštní pozornost věnována vytvoření podmínek, které umožní odstranění kontrol na vnitřních hranicích nových členských států.

Vytvoření integrovaného systému správy vnějších hranic bylo zahrnuto do návrhu ústavní smlouvy. Jeho uskutečnění již prošlo důležitým vývojem v návaznosti na zasedání Evropské rady v Seville a v Soluni. Je nutné pokračovat v činnosti jak na legislativní, tak na operační a finanční úrovni.

V této souvislosti bude třeba dohlížet na řádné fungování Agentury pro vnější hranice. Je třeba posílit a doplnit vývoj koordinačních mechanismů s tím, že dlouhodobým cílem je vytvoření sboru ochrany evropských hranic, který musí doplňovat činnost národních pohraničních sborů[10]. Aby agentura mohla uskutečnit svůj záměr, musí spolupracovat s ostatními orgány, které mají na starosti kontrolu vnějších hranic, zejména s celnicemi. Z tohoto pohledu musejí být pravidelně zkoumány možnosti spolupráce mezi agenturou, celnicemi a ostatními orgány činnými na hranicích.

V této politice Unie a při jejím provádění musí platit **zásada solidarity** a rovného rozdělení odpovědností mezi členské státy, včetně finanční stránky. Konkrétní podoba této zásady by měla vést k mobilizaci příslušných fondů.

Vízová politika musí odpovídat globálním požadavkům v oblasti zabezpečení dokladů a umožnit lepší spolupráci na konzulární úrovni. Již započaté práce ve věci uvádění biometrických údajů v cestovních dokladech a v dokladech totožnosti, zejména pasech, musejí i nadále pokračovat.

Bude třeba zajistit, aby Informační vízový systém (VIS), stejně jako nový Schengenský informační systém (SIS II), byly skutečně zavedeny a aby byly využity všechny jejich možnosti.

V neposlední řadě bude třeba ještě více spolupracovat se sousedními a zejména hraničními státy v souladu s novou politikou sousedských vztahů Unie.

2.4. Podporování skutečné společné politiky řízení migračních toků

Realistický přístup beroucí v úvahu ekonomické a demografické potřeby by měl vyústit v usnadnění **legálního přijetí přistěhovalců** do Unie podle koherentní

[10] Spolupráce a koordinace budou zejména vyžadovat, aby bylo k dispozici společné vybavení, zvláštní školení a kapacita pro analýzu rizik

politiky dodržující **rovné zacházení** se státními příslušníky ze třetích zemí. Je zřejmé, že v této souvislosti musí být členským státům zajištěno právo určit konkrétních počet státních příslušníků ze třetích zemí, kterým povolí pracovat nebo podnikat na svém území, při zahrnutí do celkového rámce, včetně dodržování prvořadosti Společenství. Je třeba brát v úvahu zájmy zemí původů.

Je třeba podporovat a pokračovat v **politice integrace** státních příslušníků ze třetích zemí. Z tohoto pohledu Unie musí zavést příslušná opatření s cílem zaručit svou podporu činnostem členských států.

Věrohodnost otevřeného a kladného společného přístupu v oblasti imigrace bude také velmi záviset na tom, jak bude Evropská unie zvládat **ilegální imigraci.** Rozhodnější boj proti **obchodu s lidmi** a také rozvoj **skutečné politiky v oblasti navrácení a znovupřijetí** budou usnadněny díky budoucí ústavní smlouvě. V této oblasti, stejně jako v dalších, bude účinnost činnosti velmi záviset na skutečné **solidaritě.**

2.5. Rozvinutí spravedlivé společné evropské azylové politiky

Nejlepší rovnováha mezi úsilím vynaloženým členskými státy k přijetí uprchlíků a přemísťujících se osob bude zajištěna díky použití **zásady solidarity**. Musí být zaveden přístup založený na partnerství a spolupráci se třetími zeměmi původu a s tranzitními zeměmi, se zeměmi prvního azylu a určení.

Hlavním cílem společného evropského azylového systému bude definovat **jednotný statut azylu a subsidiární ochrany, stanovit společný postup** pro poskytnutí a odebrání tohoto statutu a také společný program týkající se dočasné ochrany.

Zároveň bude nutné stanovit integrovaný přístup zahrnující účinné postupy pro správní rozhodnutí v oblasti navrácení, reintegračních programů a vstupních procedur, které mohou odradit neopodstatněné žádosti a fungovat jako nástroj pro boj proti obchodu s lidmi. Tento přístup je ještě důležitější s ohledem na skutečnost, že **oběťmi zneužití systému jsou často skuteční uprchlíci**.

2.6. Vytvoření evropského soudního prostoru respektujícího tradice a právní systémy členských států a úzce sdružující odborníky

Rozvoj evropského soudního prostoru nemá za cíl ani za následek zpochybňovat **právní a soudní tradice členských států.** Tento přístup založený na zásadě proporcionality a subsidiarity je potvrzen také v návrhu ústavní smlouvy. Zásada vzájemného uznávání byla v této oblasti posunuta do středu evropské integrace.

Vzájemné uznávání nicméně vyžaduje společný základ sdílených zásad a minimálních norem s cílem posílit zejména vzájemnou důvěru. Bude stále nutné pokračovat v intenzivní činnosti **zaměřené na odborníky**, aby byla zajištěna účinnost evropské soudní politiky.

2.7. Vytvoření soudního prostoru v oblasti civilní a obchodní usnadňující spolupráci a přístup ke spravedlnosti

Rozvoj soudní spolupráce v civilní oblasti by měl i nadále přinášet konkrétní zlepšení v každodenním životě občanů a podniků, jelikož jim umožní uplatnění jejich práv na úrovni Unie.

Důležitou prioritou musí být **pokračování a prohlubování činností vyvíjených na základě programu vzájemného uznávání**. Úsilí je třeba soustředit na oblasti, které ještě nejsou upraveny předpisy Společenství o vzájemném uznávání (například majetkové následky rozluky manželských a nemanželských párů nebo dědění a závěti). Jako nezbytné by se rovněž mohly ukázat některé nové nástroje v oblasti společného uznávání, které nebyly uvedeny v původním programu. Vývoj se bude ubírat směrem k dalšímu usnadnění uznávání různých druhů dokumentů. V určitých oblastech, jako je například dědění, jsou praktické problémy občanů často více spojeny s tímto typem otázek než s tradičním problémem uznávání soudních rozhodnutí. Kromě toho by se mohlo ukázat, že je vhodné usnadnit vzájemné uznávání i v dalších oblastech, jakými jsou např. civilní status osob, rodinné nebo občanskoprávní vztahy fyzických osob (partnerství) či pokud jde původu osob.

Další velmi důležitá oblast se týká **vlastního výkonu soudních rozhodnutí**. Pouze rychlá a účinná exekuční řízení umožní občanům a podnikům skutečný výkon jejich práv. Pro prohloubení vzájemného uznávání je potřeba **zvýšit vzájemnou důvěru** mezi členskými státy, včetně přijetí určitých minimálních procesních standardů.

Prvořadé je rovněž konkrétní a účinné provádění přijaté legislativy Společenství. V této souvislosti bude zapotřebí investovat odpovídající prostředky, aby tohoto cíle mohlo být dosaženo, a zejména **rozvíjet aktivity Evropské soudní sítě pro občanské věci**.

Konečně pokud jde o substanciální práva, Komise již nyní pracuje na vytvoření Společného referenčního rámce (CCR), který by měl zajistit větší koherenci acquis communnautaire a zlepšení jeho kvality v oblasti evropského smluvního práva[11]. Práce by měly být zakončeny v roce 2008.

Ke splnění těchto náročných úkolů v oblasti soudní spolupráce ve věcech občanských a obchodních budou zapotřebí odpovídající právní prostředky. Ty poskytne ústavní smlouva. Nemělo by ovšem dojít k tomu, že v každém členském státě budou vytvořeny dva rozdílné právní režimy, z nichž jeden se bude vztahovat ke sporům majícím přeshraniční rozsah a druhý se bude týkat sporů ryze vnitrostátních[12].

---

[11] Tento Společný referenční rámec (CCR) by mohl z dlouhodobého hlediska sloužit jako základ pro opční nástroj pro právo smluv, kde by si strany mohly volně vybrat právo použitelné na jejich smlouvu a takto by byla občanům garantována větší právní jistota v jejich přeshraničních transakcích.

[12] Takovou dualitou režimů by se do určité doby riskovalo, že by byla nekoherentní s cílem dosáhnout jednotného prostoru spravedlnosti pro všechny a mohla by podnítit otázky diskriminace; kromě jiného by také mohla komplikovat legislativu na úkor transparentnosti, kterou přesto občané, odborníci a podniky potřebují.

2.8. Rozvíjení koherentní politiky v trestních věcech

V trestní oblasti by se činnost Unie měla ubírat čtyřmi základními směry:

Pokračovat ve vzájemném uznávání: stejně jako v občanskoprávní oblasti musí být **princip vzájemného uznávání** i nadále základním *kamenem* soudní spolupráce.

V oblasti vzájemné pomoci by měl **jednotný nástroj**, založený zejména na vzájemném uznávání, postupně nahradit celý současný režim vzájemné soudní pomoci, zvláště pro celou oblast otázek týkajících se **získávání důkazů.** Tento pokrok by měla doprovázet opatření vedoucí k jasnějšímu **rozdělení příslušností soudů**, aby se předešlo sporům o příslušnost a aby se tyto spory vyřešily.

V oblasti **výkonu trestních rozhodnutí** ještě zbývá mnoho udělat. Je třeba definovat režim výkonu trestu v jiném členském státě než v tom, ve kterém byl trest uložen, jakož i podmínky vzájemné výměny informací týkajících se rozhodnutí učiněných prostřednictvím evropského registru odsuzujících rozsudků a pozbytí práva („**evropský rejstřík trestů**“) a tato rozhodnutí musejí být vzata v úvahu v ostatních členských státech buď proto, aby nebylo znovu rozhodováno v téže věci (otázka **ne bis in idem**), nebo pro úpravu uděleného trestu (otázka **zákonné recidivy**).

Posílit vzájemnou důvěru zajištěním kvalitního soudnictví, založeného na společných hodnotách, všem evropským občanům. Celá řada opatření pro **zajištění vzájemné důvěry mezi národními soudními orgány** by se měla týkat zejména: definování základních záruk, podmínek přípustnosti důkazů a opatření s cílem zvýšit ochranu obětí. Lepší formování pracovníků justice a vyhodnocování soudních systémů také přispějí k posílení vzájemné důvěry.

Zajistit Unii koherentní trestní politiku s cílem účinně bojovat proti závažné trestné činnosti ve všech jejích podobách: akce uskutečněné za účelem definování a stanovení minimálních trestních sazeb pro některé trestné činy musejí být dále prohloubeny. V oblasti sbližování právních předpisů bude někde zapotřebí dalšího pokroku. Rozhodující bude vytvořit institucionální mechanismy umožňující kontrolu a zajištění odpovídajícího provádění nástrojů Unie[13].

Nová smlouva by měla zaručit možnost **vytvořit koherentní trestní politiku**, která bude odpovědí na specifické jevy z oblasti kriminality, nebo která bude navazovat na stávající politiku Společenství[14].

*Plně využívat **Eurojust** v rámci evropské trestní politiky:* podle návrhu ústavní smlouvy by cílem **Eurojustu** by měla být podpora a posílení koordinace a spolupráce mezi národními orgány pověřenými potíráním nejvýznamnějších forem kriminality odehrávající se na území několika členských států. Eurojust, pod

---

[13] Z tohoto pohledu návrh ústavní smlouvy, zahrnující soudní spolupráci v trestních věcech do politik Společenství, povede ke zrušení specifických nástrojů, které patří do stávajícího „třetího pilíře“, a nahradí je zákony a evropskými rámcovými zákony, znovu zavede kompletní soudní kontrolu a plně svěří Komisi její roli strážce smluv.

[14] Projekt ústavní smlouvy předpokládá, že jednotný právní základ bude řídit přiblížení definování zločinů a sankcí bez rozdílu toho, jaké politiky se týkají.

kontrolou Soudního dvora, by měl být schopen odpovědět v trestní rovině na zločinná jednání, která ohrožují činnosti a politiky Unie.

Na základě Eurojustu by mělo být možné zřídit Evropskou prokuraturu příslušnou zejména pro trestné činy dotýkající se finančních zájmů Unie.

Těchto odvážných cílů nemůže být dosaženo, pokud si Evropa nevytvoří v oblasti trestních věcí institucionální a právní rámec uzpůsobený výzvám rozšířené Evropy. **Opětovné zavedení pravidla jednomyslnosti** pro ustanovení v oblasti spolupráce v trestních věcech, která mají být podle návrhu ústavní smlouvy přijímána kvalifikovanou většinou, by proto **představovalo krok zpět**, který by mohl nepříznivě ovlivnit schopnost Unie odpovídat na výzvy boje proti organizovanému zločinu a terorismu.

2.9. Posílení účinnosti policejních akcí a akcí v oblasti celnictví

Pro posílení policejní a celní spolupráce v Evropské unii bude dle zjištění Komise zapotřebí přijmout opatření současně na třech úrovních: operativní, rozhodovací a legislativní[15].

Ze zkušenosti vyplývá potřeba posílit **operativní kapacity** v oblasti spolupráce mezi represivními orgány členských států prostřednictvím lepšího používání již zavedených nástrojů a mechanismů spolupráce. Na evropské úrovni je třeba se zamyslet zejména **nad poskytováním informací a posílením role Europolu.**

Vážně pojatý boj proti organizovanému zločinu a zejména proti terorismu zahrnuje jistě i další pokračování bilaterální spolupráce mezi členskými státy, ale také rozvoj multilaterální výměny. Součástí toho by ostatně měla být i činnost zpravodajských služeb.

Kromě toho je nutné v této oblasti **zjednodušit rozhodovací mechanismy** ve smyslu upřednostnění kvalifikované většiny. Ta je uvedena, s jedinou výhradou vztahující se na opatření týkající se operativní spolupráce, v návrhu ústavní smlouvy.

V návrhu ústavní smlouvy je nově upraveno zejména zřízení stálého výboru v rámci Rady, pověřeného podporou a posilováním operativní spolupráce v oblasti vnitřní bezpečnosti. Ve stejném duchu by mohla být přehodnocena, oživena a dále rozvíjena úloha pracovní skupiny (Task Force) policejních ředitelů s ohledem na její privilegované postavení v rámci operativní koordinace. Všichni ostatní činitelé působící v této oblasti, a zejména Europol, by rovněž měli být přidruženi.

Stejně tak bude třeba dbát na podporu souladu mezi operativními a legislativními aspekty akce Unie. Jako nezbytné se jeví:

- **vytvořit právní rámec pro lepší výměnu informací** mezi represivními subjekty členských států a regulovat přístup těchto subjektů k různým zdrojům informací,

- zamyslet se nad **právním rámcem Europolu**, který by se měl díky přeměně na agenturu Unie stát skutečně operativním orgánem a naplánovat jeho

[15] Sdělení „Posílit policejní a celní spolupráci v Evropské unii“.

financování z rozpočtu Společenství. Tuto větší účinnost musí doprovázet lepší demokratická a soudní kontrola.

- největší pozornost musí být věnována **výchově policejních důstojníků**. **CEPOL** by měl zaručit evropský rozměr programů národních školicích institucí a podporovat jejich vzájemnou spolupráci.

V zájmu zajištění účinnosti přijatých opatření umožňuje návrh ústavní smlouvy zavést různé způsoby hodnotící provádění této politiky. Bude třeba prozkoumat například možnost zavedení „výkonnostních dohod" mezi hlavními zapojenými orgány.

Kromě toho bude také nutné dohlédnout na zhodnocení mezinárodní spolupráce se všemi dotčenými činiteli, jako je např. Interpol.

Pokud jde o specifickou oblast **celní spolupráce**, prioritou stále zůstává ratifikace a efektivní provádění úmluvy „Neapol II" a úmluvy týkající se celního informačního systému (SID) všemi členskými státy. Obecně je důležité provádění **pracovního programu ohledně strategie v oblasti celní spolupráce**, který je v současnosti upraven v hlavě VI Smlouvy EU a který přijala Rada pro spravedlnost a vnitřní věci dne 30. března 2004[16].

2.10. Posílení akcí v oblasti prevence a boje proti terorismu a zvláštním formám kriminality

Prevence a boj proti **terorismu** zůstávají bohužel mezi prioritami. Je třeba provádět hlavní směry činností stanovené během zasedání Evropské rady ve dnech 25. a 26. března 2004.

Rozhodující je vytvoření, na evropské úrovni, rámce pro kontrolu rizik, které pro společnost představují závažné formy kriminality a terorismus. Za účelem účinné koordinace a výměny strategických a operativních informací musí Unie zavést nový mechanismus pro výměnu informací – **středisko výměny informací** – jak bylo navrženo Komisí během zasedání Evropské rady ve dnech 25. a 26. března 2004, ke kterému by měly být Europol a Eurojust plně přidruženy.

Dále bude třeba rozvíjet systémy výměny národních údajů v oblasti informací v trestních věcech. **Na úrovni Unie bude třeba položit základy politiky výměny informací pro účely prevence i represe.** Tuto akci musí doprovázet legislativní iniciativa týkající se zacházení a ochrany osobních údajů používaných policejními orgány.

V rámci Evropské strategie bezpečnosti bude potřeba uskutečnit akce stanovené během zasedání Evropské rady ve dnech 25. a 26. března a nalézt multidisciplinární přístup, který zajistí koherentní propojení mezi vnitřním a vnějším rozměrem jednotlivých politik Unie.

---

[16] Strategie a příslušný pracovní program odpovídají usnesení Rady ze dne 2.10.2003 týkající se strategie celní spolupráce Úř. věst. C247, 15.10.2003.

Navíc bude zásadní kontrola a podpora správného provádění stávajících legislativních nástrojů. Kromě toho je možné přijít s novými podněty. Bude zapotřebí zkoumat potenciál nových velkoplošných informačních systémů, zejména za účelem dalšího potírání terorismu při současném zachování základních práv a ochrany údajů.

Je třeba plně využívat stávající právní možnosti, jako jsou společné vyšetřovací týmy a práce Europolu, zejména v oblasti vyhodnocování informací.

K účinnosti boje proti terorismu je třeba, aby byl veden zároveň i proti ostatním formám kriminality, zejména organizovanému zločinu. V boji s těmito jevy je třeba vycházet ze širokého pojetí, které zahrnuje především potírání jakékoli formy **financování terorismu**. Především je zapotřebí docílit větší průhlednosti a přehlednosti finančních operací. **Boj proti finanční kriminalitě** zůstává i nadále prioritou.

Boj proti závažným formám kriminality se rovněž ubírá dvěma směry, jež vyžadují zapojení Unie:

- V první řadě se jedná o rozvoj **partnerství veřejné a soukromé sféry**, jehož cílem by mělo být současné využití hodnotících zpráv, zdrojů a informací soukromého sektoru a policejních orgánů, s cílem co nejúčinněji bojovat např. proti padělání peněz, pirátství, počítačové kriminalitě a korupci.

- Dále by měly být zlepšeny **statistické práce** a shromažďování informací o vývoji kriminality a vnímání úrovně bezpečnosti ze strany občanů, zejména prostřednictvím systémového shromažďování harmonizovaných informací, které by mělo probíhat strukturovaně a pravidelně.

V případě **zacházení s lidskými bytostmi,** zvláště se ženami a dětmi, i nadále bude třeba kombinovat preventivní kroky s represivními akcemi.

2.11. Posílení akcí v oblasti prevence kriminality

V oblasti **prevence zločinu** je nutné usilovat o to, aby výrobky a služby byly více odolné vůči zločinu. Hodnocení legislativních textů prostřednictvím analýzy jejich „nepropustnosti“ vůči zločinným aktivitám a terorismu musí tvořit nedílnou součást tohoto úsilí (*crime proofing*).

V oblasti **prevence obecné kriminality** musí být dána přednost pěti oblastem pro akční kroky: přesnějšímu definování forem kriminality, kterými je třeba se přednostně zabývat, výčtu správných jednání, společné metodice, posílení dohledu a hodnocení, lepší porovnatelnosti statistik. Prevence zločinu by měla být dále podporována za pomoci **finančního nástroje**.

2.12. Rozvíjení multidisciplinární mobilizace v boji proti drogám

Přednostně by se mělo usilovat o snížení poptávky a musí být jasně stanoven vztah mezi vnějším rozměrem boje proti obchodu s drogami a politikou v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí.

Nastal okamžik pro inovaci v této oblasti na základě zkušeností získaných prostřednictvím Akčního plánu 2000-2004. Politika boje proti drogám musí usilovat o předložení konkrétních odpovědí občanům.

2.13. Vedení rozhodnějších vnějších akcí

Z analýzy kroků uskutečněných od Tampere a prvních úvah o budoucích prioritách vyplývá, že vnější akce Unie musí brát náležitě v úvahu důležitost spravedlnosti a vnitřních věcí i skutečnost, že je třeba zajistit lepší koordinaci celkové činnosti Unie. Abychom docílili toho, že Unie bude mluvit jedním hlasem, aniž by byly znehodnoceny naše společné priority, bude třeba, aby členské státy podpořily činnost Unie a v bilaterálních vztazích jednaly solidárněji a disciplinovaněji.

3. ZÁVĚR

Od zasedání Evropské rady v Tampere bylo vykonáno mnoho práce, ačkoliv k dokončení prostoru svobody, bezpečnosti a práva ještě zbývá mnohé udělat. Ve světě, který se neustále mění, se touhy občanů po plné svobodě pohybu a konání a jejich legitimní požadavky na striktní dodržování základních práv snoubí se silným požadavkem žít v prostředí, které jim zajistí bezpečí. V **rozšířené Evropské unii** jsou konečné přijetí **ústavní smlouvy** a její rychlý vstup v platnost základním předpokladem pro naplnění hlavních očekávání.

Nová smlouva rovněž přinese odpověď na základní požadavky týkající se průhlednosti a demokratické kontroly, a to jak díky rozšíření spolurozhodovací legislativní pravomoci Parlamentu, tak i posílení úlohy národních parlamentů. Ty budou především dohlížet na dodržování principu subsidiarity a mohou hrát účinnou roli v hodnocení aktivit Europolu a Eurojustu. Navíc, vzhledem k tomu, že budou systematicky informováni o pracích probíhajících na evropské úrovni, budou toto moci zohlednit ve své národní parlamentní činnosti.

Akce Unie musí nadále pokračovat a získávat přesnější obrysy v podobě **druhého programu pro prostor svobody, bezpečnosti a práva, který podrobně stanoví priority** doplněné o časový harmonogram. Metoda práce vycházející z Tampere je správná a musí být zachována. Komise se již nyní může angažovat v budoucím pokračování své práce prostřednictvím pravidelných diskusních setkání. **(Scoreboard).**

Komise má dále v úmyslu předložit v rámci **nového finančního výhledu** další sdělení. Budoucí finanční nástroje doplní ve významné výši existující a budoucí právní nástroje. Přinesou zejména posílení **operativního aspektu** politik v oblasti svobody, bezpečnosti a práva.

Zásadní je, aby si Evropská rada udržela svou úlohu při vytyčování strategických směrů a plánování budoucích akcí v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí. Tato úloha se bude konkretizovat zejména přijetím nového programu, jakož i u příležitosti jeho **vyhodnocení** v **polovině jeho provádění**. Budoucí program musí zaručit využití všech výhod, které se pojí s tímto novým prostorem, který představuje rozšířená Evropa. Důležité bude dosáhnout ohledně tohoto programu politické shody s Evropským parlamentem a Radou během druhého pololetí roku 2004.

O problémech, které se týkají otázek, které jsou pro naše společnosti zásadní a které se zároveň dotýkají života každého občana, musí být vedena **veřejná diskuse**. Vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a práva představuje hlavní politický cíl a jeden z nejdůležitějších úkolů Unie, který musíme společně zvládnout. Unie musí pokračovat v jeho uskutečňování s takovým úsilím a odhodláním, jaké prokázala při budování vnitřního trhu.