KOMISIA EURÓPSKYCH SPOLOČENSTIEV

V Bruseli 2.6.2004
KOM(2004) 401 v konečnom znení

OZNÁMENIE KOMISIE RADE A EURÓPSKEMU PARLAMENTU

Územie slobody, bezpečnosti a spravodlivosti : bilancia Tamperského programu a perspektívy

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

OBSAH

OZNÁMENIE KOMISIE RADE A EURÓPSKEMU PARLAMENTU : Územie slobody, bezpečnosti a spravodlivosti: bilancia Tamperského programu a perspektívy 1

1. Päť rokov na zriadenie územia slobody, bezpečnosti a spravodlivosti 4

1.1. Dôležité úspechy v náročnom prostredí 4

1.2. Nové súvislosti 5

2. Niekoľko priorít pre slobodu, bezpečnosť a spravodlivosť do budúcnosti 7

2.1. Zaviesť účinnejšiu ochranu osôb pri vykonávaní základných práv 8

2.2. Podporiť iniciatívy v oblasti európskeho občianstva 8

2.3. Rozvíjať integrovaný systém riadenia hraníc a vízovej politiky 9

2.4. Podporiť jednotnú politiku riadenia migračných tokov 9

2.5. Rozvíjať spravodlivú jednotnú európsku azylovú politiku 10

2.6. Vytvoriť európsky právny priestor rešpektujúci právne tradície a systémy členských štátov a združujúce odborníkov z danej oblasti 10

2.7. Vytvoriť právny priestor v civilných a obchodných záležitostiach uľahčujúci spoluprácu a prístup k spravodlivosti 10

2.8. Podporovať jednotnú trestnú politiku 11

2.9. Posilniť účinnosť práce polície a colných orgánov 12

2.10. Posilniť činnosť na ochranu a prevenciu pred terorizmom a špecifickými formami kriminality ..... .14

2.11. Posilniť prevenciu pri predchádzaní kriminality 15

2.12. Rozvíjať multidisciplinárnu mobilizáciu v boji proti drogám 15

2.13. Konkrétna vonkajšia činnosť 15

3. Záver 16

OZNÁMENIE KOMISIE RADE A EURÓPSKEMU PARLAMENTU

Územie slobody, bezpečnosti a spravodlivosti : bilancia Tamperského programu a smery do budúcnosti

1. PÄŤ ROKOV NA ZRIADENIE ÚZEMIA SLOBODY, BEZPEČNOSTI A SPRAVODLIVOSTI

Postupné zriadenie územia slobody, bezpečnosti a spravodlivosti bolo novým cieľom Európskej únie po uzatvorení Amsterdamskej dohody. Európska rada, ktorá zasadala v októbri 1999 v Tampere, zaradila tento cieľ na prvé miesto politického programu Únie a stanovila veľmi ambiciózny program. Tento program podrobne určuje orientácie danej politky, ako i konkrétne ciele s časovým harmonogramom. Komisia vypracovala na žiadosť Európskej rady prehľad, na základe ktorého sa bude každý polrok sledovať dosiahnutý pokrok.[1]

Po skončení tohto päťročného obdobia je potrebné predložiť na poslednom semestrálnom stretnutí celkové hodnotenie a naznačiť priority do budúcnosti [2].

V tejto súvislosti Komisia otvára verejnú diskusiu a vyzýva zúčastnené strany a občanov, aby jej do 31. augusta 2004 zaslali príspevky o novom programe na nasledujúcu adresu : DG JAI consultation publique «le futur de la justice et des affaires intérieures », Commission européenne, LX 46, 1049 Bruxelles (Jai-Tampere-consultation@cec.eu.int).

1.1. Dôležité úspechy v náročnom prostredí

- Vo väčšine oblastí, ktoré spadajú do oblasti spavodlivosti a vnútorných záležitostí sa dosiahol výrazný pokrok.

V porovnaní s rokom 1999 sa k dnešnému dňu dosiahol nepopierateľný a konkrétny pokrok. Komisia predložila hlavné návrhy požadované v Tampere.

- Európska verejná mienka podporuje vývoj aktivít v oblasti spravodlivosti a vnútorných záležitostí na európskej úrovni.

Verejné prieskumy (Eurobarometre) ukazujú, že veľká časť občanov plne podporuje kooperáciu a spoločné akcie na európskej úrovni[3]. Najmä príslušníci

---

[1] Oznámenie Komisie Rade a Európskemu parlamentu „Časový harnonogram kontroly úspechov pri vytváraní územia slobody, bezpečnosti a spravodlivosti v Európskej únii“ sa predkladalo každý polrok od zasadnutia Európskej rady v Tampere. Referenčné dokumenty sú nasledovné : KOM/2000/167 v konečnom znení z 24.3.2000; KOM/2000/782 v konečnom znení z 30.11.2000; KOM/2001/278 v konečnom znení z 23.5.2001; KOM/2001/628 v konečnom znení z 30.10.2001; KOM/2002/261 v konečnom znení z 30.5.2002; KOM/2000/738 v konečnom znení zo 16.12.2002; KOM/2003/291 v konečnom znení z 22.5.2003; KOM/2003/812 v konečnom znení z 30.12.2003.

[2] Pracovný dokument útvarov Komisie „Územie slobody, bezpečnosti a spravodlivosti : bilancia Tamperského programu a smery do budúcnosti“ SEK(2004)693 vrátane bilancie podľa sektorov. Pracovný dokument služieb Komisie SEK(2004)680 upresňuje zoznam základných legislatívnych návrhov, ktoré boli prijaté v rámci Tamperského programu („Scoreboard“).

nových členských štátov veľa očákavajú od Európskej únie práve v oblasti bezpečnosti[4].

- Rozmer spravodlivosti a vnútorných záležitostí je v súčasnosti pevne zakotvený v hlavných politikách Únie.

Európska rada sa pravidelne zaoberá týmito otázkami a objem prípadov spravodlivosti a vnútorných záležitostí v európskych inštitúciách potvrdzuje ich prednostný charakter. Oznámenie Komisie o **nových finančných perspektívach** tiež uvádza narastajúci význam takých záležitostí, ako vytvorenie územia slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, ktoré je základným prvkom osobitného oddielu s názvom „Európske občianstvo“[5].

- ***Európska rada stanovila zo všeobecného rámca Tamperského programu špecifické priority ako odpoveď na vážne a neočakávané udalosti***

Únia ukázala, že ak si to situácia vyžaduje, je schopná účinne a rýchle konať.

Táto schopnosť vnímať krízové situácie, ako boli tragické udalosti z 11. septembra 2001 a 11. marca 2004, niekedy vyvolala kritiky na neprimerané postupy s prehnaným dôrazom na bezpečnosť. Nakoľko by niektoré mediálne správy mohli vyvolať takýto dojem, **európska integrácia sa v tejto oblasti zakladá na prísnej koncepcii ochrany základných práv a Komisia sa vždy snažila zabezpečiť rovnováhu slobody, bezpečnosti a spravodlivosti. Okrem iného musí Únia zabezpečiť vysoký stupeň bezpečnosti, aby bolo možné slobody plne uplatňovať.**

- ***Obmedzenia rozhodovacieho procesu a súčasný inštitucionálny kontext vytvorili prekážku účinnej, rýchlej a transparentnej realizácii niektorých politických záväzkov.***

Napriek rezolútnym líniám prijatým v záveroch z Tampere nebolo vždy možné na európskej úrovni dosiahnuť dohodu o prijatí niektorých citlivých opatrení, ktoré sa vzťahujú na politiky zostávajúce jadrom národnej suverenity.

Právne a inštitucionálne obmedzenia súčasných zmlúv, kde zostáva základným pravidlom jednohlasnosť v Rade, čiastočne vysvetľujú tieto problémy. Členské štáty sa niekedy zdráhajú spolupracovať v tomto novom európskom rámci, keď sú v stávke ich záujmy. Naviac, právo iniciatívy zdieľané spolu s členskými štátmi, viedlo niekedy k uprednostňovaniu vnútroštátnych záujmov v porovnaní s prioritami

---

[3] Posledný prieskum Eurobarometer z decembra roku 2003 potvrdil výsledky predchádzajúcich prisekumov. Občania Európy zjavne podporujú spoločnú azylovú a imigračnú politiku. 56 % obyvateľov uznáva ekonomické potreby imigrantov a 66 % si želá, aby mali rovnaké práva. Zároveň 80 % obyvateľov uprednostňuje posilnenie kontrol osôb prichádzajúcich z tretích krajín na vonkajších hraniciach. 9 z 10 občanov obhajuje spoluprácu v oblasti civilného práva, najmä rodinného, ako i pri rovnosti práv na obhajobu vo všetkých členských štátoch. V oblasti cezhraničnej kriminality sú si občania vedomí, že samotné členské štáty nie sú schopné vyriešiť tento problém. Výsledky prieskumov ukazujú, že 71 % obyvateľov sa domnieva, že spoločné rozhodovanie a spoločné aktivity budú najlepším prostriedkom v ochrane a boji proti kriminalite v Európskej únii.

[4] Podľa výsledkov Eurobarometra občania nových členských štátov majú väčšiu tendenciu obávať sa korupcie, obchodu s drogami, organizovanej kriminality a prepierania peňazí.

[5] KOM (2004)101 z 10.2.2004.

z Tampere. Terajšie obmedzenia funkcie Európskeho parlamentu ako spoluzákonodarcu boli nayvše kritizované pokiaľ ide o transparentnosť rozhodovacieho systému.

Akonáhle boli nástroje prijaté, inšitucionálne obmedzenia reálnej možnosti kontrolovať uplatňovanie politík vnútroštátnymi orgánmi limitujú úlohu Súdneho dvora a právomoc Komisie pokiaľ ide o spoluprácu polície a trestného súdnictva a sú skutočnou prekážkou na zabezpečenie skutočnej účinnosti nástrojov a prijatých rozhodnutí.

Navyše činnosť Únie nemôže byť efektnívna, ak ju nebudú podporovať členské štáty politickou vôľou zabezpečiť reálnu účinnosť európskych rozhodnutí. Je na odborníkoch členských štátov, aby využili možnosti na spoluprácu, ktorú európska integrácia ponúka.

Na záver je jasné, že úspechy, **ktoré sa dosiahli, sú významné**. Avšak **počiatočnej snahe** sa postavili do cesty obmedzenia inštitucionálneho charakteru, ale niekedy aj nedostatočný politický konsenzus. **Politika malých krokov** bola často jedinou alternatívou na dosiahnutie pokroku. Pre Komisiu bolo vytvorenie oblasti slobody, bezpečnosti a spravodlivosti **strategickou priororitou,** ktorú možno dosiahnuť, ak prispejú viaceré politiky Únie.

1.2. Nové súvislosti

V nových súvislostiach inštitucionálny pokrok, s ktorým sa počíta v oblasti spravodlivosti a vnútorných záležitostí v rámci medzivládnej konferencie, a najmä prechod ku kvalifikovanej hlasovacej väčšine v rozšírenej Európe, umožnia zvýšiť mieru finalizácie práce.

Avšak bude potrebné plne využiť možnosti, ktoré ponúkajú Zmluvy z Amsterdamu a z Nice.

Okrem niektorých nových rozhodovacích postupov, ktoré už automaticky vstúpili do platnosti od 1. februára 2003 a od 1. mája 2004, článok 67 odsek 2 Zmluvy o Európskom spoločenstve umožňuje Rade po 1. máji 2004, rozhodnúť o prechode k postupu spolurozhodovania vo všetkých oblastiach hlavy IV alebo v niektorých z nich.[6] Táto možnosť by bola v súlade so zákonom okamžite po 1. máji.

Rozšírenie Európy zvýši počet občanov, ktorí budú chcieť využiť výhody žiť a pohybovať sa v slobodnom, bezpečnom a spravodlivom priestore. **Prijatie vysokých spoločných noriem v oblasti bezpečnosti a spravodlivosti môže iba prispieť** k **všeobecnému zvýšeniu bezpečenosti** na celom území.

Rozšírenie Európy vytvára aj zvláštne úlohy pre niektoré politiky, ako sú **upevnenie vonkajších hraníc,** zavedenie **druhej generácie Schengenského informačného**

---

[6] Prehlásenie číslo 5 z článku 67 Zmluvy o Európskom spoločenstve pripojené k Zmluve z Nice poskytuje interpretácie tohto článku a obsahuje konkrétny politický záväzok, ktorý umožní hneď po 1. máji 2004 prejsť k procedúre spolurozhodovania o opatreniach v článku 62 odsek 3 a 63 odsek 3 bod b), ktorý sa týka voľného pohybu príslušníkov tretích krajín maximálne počas obdobia troch mesiacov a ilegálnej imigrácie ako i nepravidelných pobytov vrátane repatriácie.

systému a ešte všeobecnejšie **príprava nových členských štátov, aby plne pristúpili k *Schengenskému „ acquis“*** s perspektívou zrušenia všetkých vnútorných hraničných kontrol**.** V tejto poslednej veci treba pripomenúť, že Únia v súčasnosti poskytuje potrebné prostriedky na posilnenie vonkajších hraníc nových členských štátov, ako sú napríklad Schengenské prostriedky. Aby mohli nové členské štáty plne participovať na Schengenskej dohode a čo najrýchlejšie odstrániť kontroly na vnútorných hraniciach, je potrebné, aby sa čo najskôr zaviedol Informačný bezpečnostný systém SIS II a proces vyhodnocovania stanovený v „acquis“. Rovnako v justičných záležitostiach vzniká v rozšírenej Únii väčšia potreba prijať opatrenia na **zvýšenie vzájomnej dôvery,** aby sa posilnil princíp vzájomného uznania.

Vo svetle očakávanéo vývoja, pokiaľ ide o riadenie vonkajších hraníc, bude tiež potrebné nájsť riešenia, ktoré zaručia, že súčasná symetria v Schengenskej oblasti nebude negatívne pôsobiť na dobrý priebeh spolupráce medzi členskými štátmi, ktoré vykonávajú „acquis“.

2. NIEKOĽKO PRIORÍT PRE SLOBODU, BEZPEČNOSŤ A SPRAVODLIVOSŤ DO BUDÚCNOSTI

V prvej etape vytvárania územia slobody, bezpečnosti a spravodlivosti sa dosiahol významný praktický pokrok. Avšak všetky ciele vytýčené v Tampere sa zatiaľ ešte nedosiahli. Až do uverejnenia výsledko medzivládnej konferencie bude **súčasný inštitucionálny rámec** spôsobovať problémy. Z tohto hľadiska a v tomto prechodnom období by mohli mať aktivizujúci účinok možnosti, ktoré poskytuje Zmluva z Nice. Mohlo by sa počítať s použitím článku 67 odsek 2 Zmluvy o Európskom spoločenstve.

Väčšina prebiehajúcich projektov logicky vyplýva z programu z Tampere a následne dochádza k istému prekrývaniu sa s budúcimi prioritami. Toto oznámenie sa snaží byť **východiskovým bodom pre preskúmanie vypracovania budúceho programu opatrení,** ktoré určí hlavné úlohy v oblasti spravodlivosti a vnútorných záležitostí na obdobie od roku 2004 do roku 2009. Toto oznámenie položi taktiež základy **verejnej diskusie.**

Pri vypracovaní budúceho programu bude treba brať do úvahy viacero činiteľov **na europskej úrovni**. V prvom rade ide o opatrenia, ktoré budú vychádzať z programu z Tampere. Najmä:

- *Aktivity, ktoré práve prebiehajú* a *dlhodobé opatrenia, ktoré už boli stanovené,*

- *Stupeň efektívnej realizácie prijatých nástrojov a ich vyhodnotenie*. Komisii pripadla úloha vyhodnotiť prvú generáciu nástrojov prijatých po zasadnutí Európskej rady v Tampere. Je dôležité, aby budúci program prebiehal spolu s procesom, v ktorom sa bude vyhodnocovať zavedenie a vykonávanie „acquis“ prijatého po zasadnutí v Tampere, a aby sa zabezpečilo, že nové návrhy účinne dopĺňajú existujúce nástroje.

Po druhé, v budúcnosti je potrebné zabezpečiť primerané inštitucionálne prostriedky a vhodné finančné zdroje na dosiahnutie nových cieľov. Pokiaľ ide o návrh ústavnej zmluvy, jedným z najdôležitejších faktorov podľa názoru Komisie bude zrušenie „pilierovej“ štruktúry Únie a rozšírenie metódy Spoločenstva na oblasť spravodlivosti a vnútorných záležitostí v plnom rozsahu[7]. Čo sa týka finančnej stránky, Komisia navrhla podstatné zvýšenie zdrojov, ktoré sú pre oblasti slobody, bezpečnosti a spravodlivosti dostupné v rámci oddielu „Európskeho občianstva“. Myšlienky stanovené v tomto oznámení v žiadnom ohľade neodsudzujú návrhy, ktoré sa budú predkladať v rámci finančných výhľadov ani medzinštitucionálnych diskusií, ktoré prebehnú.

Bude veľmi dôležité **rešpektovať stanovené priority,** aby sa zabránilo príliš veľkému rozptylu spoločných aktivít. Tieto priority musia brať do úvahy **celkové súvislosti**, ktorým bude Únia čeliť. Najmä: hospodárske rozdiely medzi regiónmi sveta, politickú nestabilitu niektorých regiónov alebo krajín, demografický vývoj v Európe, očakávania občanov vo vzťahu k svojim právam v oblasti bezpečnosti.

[7] KOM (2003)548 v konečnom znení z 17.09.2003.

2.1. Zaviesť účinnejšiu ochranu osôb pri vykonávaní základných práv

Európska integrácia spočíva na spoločných hodnotách, ako sú základné práva, rešpektovanie právneho štátu a demokratických inštitúcií. Tieto musia byť základom každej činnosti Únie.

Začlenenie Charty do ústavnej zmluvy a pristúpenie k Európskemu dohovoru na ochranu základných ľudských práv a slobôd znamená, že Únia a jej inštitúcie budú právne zaviazané zabezpečiť vo všetkých oblastiach činnosti nielen rešpektovanie základných práv, ale aj ich aktívnu podporu. V decembri roku 2003 sa zástupcovia členských štátov na schôdzi Európskej rady, zdôrazňujúc dôležitosť získavania a analýzy údajov o ľudských právach s cieľom stanoviť politiku Únie v tejto oblasti, dohodli nadviazať na existujúce Európske monitorovacie centrum pre rasizmus a xenofóbiu a rozšíriť jeho mandát tak, aby sa v tomto zmysle stalo Agentúrou pre základné práva. Komisia uvažuje, že predloží oznámenie z tejto oblasti v priebehu roka 2004. Konkrétny mandát Agentúry sa určí na základe výsledkov diskusie, ktoré z nej vyplynú.

Prijaté opatrenia na ochranu demokracie a právneho stavu v Európe proti akýmkoľvek formám kriminality a proti terorismu musia rešpektovať základné práva osôb, práva na voľný pohyb, súkromý život a pravidlá vzťahujúce sa na ochranu údajov.

Je potrebné zvážiť potrebu **jednotného celkového rámca,** ktorý na jednej strane zohľadní osobitosti a požiadavky na ochranu verejného poriadku, bezpečnosti a boja proti kriminalite, a na druhej strane ponúkne nový stupeň ochrany súkromného života. Musí v ňom byť začlenená aj možnosť racionalizácie kontrolných orgánov, ktoré už boli v Európskej únii vytvorené za účelom ochrany údajov pre potreby udržiavania verejného poriadku uznávajúc kompetencie nezávislého kontrolného orgánu vytvoreného na základe článku 286 Zmluvy o Európskom spoločenstve. Zároveň bude treba zosúladiť činnosť Únie s činnosťou vnútroštátnych orgánov a rozvíjať partnerstvo so súkromným sektorom a mimovládnymi organizáciami pri navrhovaní a prijímaní pravidiel.

2.2. Podporiť iniciatívy v oblasti európskeho občianstva

Posilenie európskeho občianstva musí predstavovať hlavnú zásadu našej činnosti. Návrh ústavnej zmluvy poskytuje možnosť, aby určitý počet občanov predložil návrh, v ktorom vyzve Komisiu, aby uplatnila ustanovenia ústavy.

Je nutné podporovať demokratickú účasť vo voľbách do Európskeho parlamentu[8]. Mnohí občania Únie sa sťažujú, že stratili **právo voliť v niektorých národných voľbách**[9] v ich krajine pôvodu, čo nie je kompenzované možnosťou získať takéto

---

[8] Vo svetle príprav na voľby do Európskeho parlamentu je potrebné sa zamyslieť nad možnosťou udržania mechanizmu výmeny informácií medzi jednotlivými členskými štátmi, ktorý by mal zabrániť prípadnej dvojitej účasti vo voľbách, ako aj možnosť použiť modely, proporčne uspôsobené tomuto cieľu.

[9] Podľa Zmluvy o Európskom spoločenstve sa občania Európskej únie teoreticky môžu zúčastniť vo voľbách do miestnych a európskych orgánov iba v krajine, v ktorej majú trvalé bydlisko.

právo v prijímajúcej členskej krajine. Treba o tom uvažovať na európskej aj vnútroštátnej úrovni.

Právo na voľný pohyb, ktorému sa už teraz môžu tešiť občania Únie vrátane ich rodinných príslušníkov, musí byť plne zaručené prostredníctvom úzkej kontroly, či členské štáty realizujú najnovšiu smernicu, ktorou sa táto oblasť riadi. Takto sa umožní aj kontrola potreby prijať doplňujúce opatrenia.

2.3. Rozvíjať integrovaný systém riadenia hraníc a vízovej politiky

V krátkodobom aj dlhodobom pláne je potrebné venovať zvláštnu pozornosť vytvoreniu podmienok, za akých bude možné zrušiť vnútorné hraničné kontroly v nových členských štátoch.

Vytvorenie integrovaného systému riadenia vonkajších hraníc bolo zaradené do návrhu ústavnej zmluvy. Seriózne výsledky sa dosiahli po zasadnutiach Európskej rady v Seville a Soluni. Činnosť by mala pokračovať tak na úrovni legislatívy, ako i na prevádzkovej a finančnej úrovni.

V tejto súvislosti je potrebné dbať na dobrú organizáciu Agentúry pre vonkajšie hranice. Rozvoj mechanizmov koordinácie sa musí upevniť a doplniť tak, aby bolo jeho dlhodobým cieľom vytvoriť veľký zbor európskej pohraničnej stráže, ktorý doplní činnosť vnútroštátnych pohraničných stráží[10]. Agentúra bude musieť spolupracovať s ostatnými kontrolnými orgánmi vonkajších hraníc, najmä s colnicami, aby mohla plniť svoje poslanie. Možnosti zosúladenia činnosti agentúry a činnosti colníc a iných služieb na hraniciach by sa malo neustále kontrolovať.

Táto politika Únie a jej uskutočňovanie sa musí riadiť **princípom solidarity** a vyváženého rozdelenia zaťaženia medzi členskými štátmi, a to i vrátane finančného zaťaženia. Praktické využívanie tohto princípu by malo znamenať mobilizáciu významných fondov.

Vízová polittika musí venovať serióznu pozornosť všeobecným požiadavkám v oblasti bezpečenosti dokumentov a umožniť lepšiu spoluprácu na úrovni konzulátov. Aktivity, ktoré sa začali na zavedenie biometrických údajov do cestovných dokladov a dokladov totožnosti, najmä do pasov, budú pokračovať.

Musí začať fungovať vízový informačný systém (VIS) ako i nový Schengenský informačný systém (SIS II) a musia sa využívať všetky ich možnosti.

Napokon existuje potreba väčšej spolupráce so susediacimi krajinami, a to najmä s krajinami, s ktorými máme spoločné hranice, v súlade s novou politiku susedstva Únie.

2.4. Podporovať spoločnú politiku riadenia migračných tokov

Je potrebné dosiahnuť realistický prístup, ktorý bude zohľadňovať ekonomické a demografické potreby a uľahčí **legálne prijímanie imigrantov** do Únie na základe

[10] Spolupráca a koordinácia si okrem iného vyžadujú vytvorenie spoločného vybavenia, konkrétnych školení a schopnosť analyzovať riziká.

premyslenej politiky akceptujúcej **spravodlivé zaobchádzanie** s príslušníkmi krajín tretieho sveta. Je samozrejmé, že v tejto súvislosti sa musí garantovať právo členských krajín stanoviť si konkrétny počet imigrantov z krajín tretieho sveta, ktorí v rámci celkovej perspektívy zostanú na ich území za účelom zamestnania alebo podnikania. Záujmy krajiny pôvodu musia byť rešpektované.

Politika integrácie príslušníkov krajín tretieho sveta sa musí podporovať a musí pokračovať. Z tohto pohľadu musí Únia prijať zodpovedajúce opatrenia, aby pomohla v činnosti členským štátom.

Vierohodnosť spoločného pozitívneho a otvoreného prístupu k imigrácii v širokej miere závisí od schopnosti Európskej únie vysporiadať sa s **ilegálnou imigráciou.** Budúcou ústavnou zmluvou bude uľahčený a posilnený boj proti **prevádzačstvu** ako i vytvorenie **účinnej politiky o readmisii a vrátení**. Tu ako aj inde závisí účinnosť aktivity vo veľkej miere od silnej **solidarity**.

2.5. Rozvíjať spravodlivú jednotnú európsku azylovú politiku

Lepšia rovnováha v úsilí členských štátov prijímať utečencov a vysťahovalcov sa dosiahne dodržiavaním **princípu solidarity.** Je potrebné zaviesť prístup založený na partnerstve a spolupráci s pôvodnými a tranzitnými krajinami tretieho sveta, krajinami prvého azylu a cieľovými krajinami.

Základným cieľom spoločného európskeho azylového systému bude stanoviť **jednotný štatút azylu a subsidiárnej ochrany, spoločnú procedúru** na udelenie a odňatie tohto štatútu ako i jednotný systém dočasnej ochrany.

Paralelne vzniká potreba integrovaného prístupu zahŕňajúceho účinné postupy administratívneho rozhodovania o návrate, reintegračných programoch a procese vstupu, ktorými by sa mohli obmedziť nepodložené žiadosti a ktorými by sa bojovalo proti skupinám, ktoré sa zaoberajú prevádzačstvom. Tento prístup je o to dôležitejší, **pretože obete zneužívaného systému sú často skutočnými utečencami.**

2.6. Vytvoriť európsky právny priestor rešpektujúci právne tradície a systémy členských štátov a úzko združujúci odborníkov z príslušnej oblasti

Cieľom ani následkom rozvoja európskeho právneho priestoru nie je spochybňovať **právne a súdnicke tradície členských štátov**. Tento prístup založený na princípe proporcionality a subsidiarity sa potvrdzuje v návrhu ústavnej zmluvy. V tejto oblasti bol princíp vzájomného uznávania zaradený do centra európskej integrácie.

Vzájomné uznávanie si však vyžaduje spoločný základ zdieľaných princípov a minimálnych noriem, aby sa posilnila najmä vzájomná dôvera. Na to, aby sa zabezpečila účinná európska právna politika, treba naďalej zapájať **odborníkov pracujúcich v tejto oblasti**.

2.7. Vytvoriť právny priestor v civilných a obchodných záležitostiach uľahčujúci spoluprácu a prístup k spravodlivosti

Rozvíjanie právnej spolupráce v civilných záležitostiach musí pokračovať, aby sa dosiahli konkrétne výsledky v každodennom živote občanov a podnikov a aby títo mali možnosť uplatňovať svoje práva na úrovni Únie.

Jednou z prvých priorít musí byť **pokračovanie v prehlbovaní činnosti plánovanej v programe vzájomného uznávania**. Úsilie sa musí sústrediť na oblasti, kde ešte neexistujú právne predpisy Spoločenstva o vzájomnom uznávaní (napríklad majetkové dôsledky rozchodu manželských alebo nemanželských párov, dedičstvo a testamenty). Okrem toho sa môže ukázať, že v oblasti vzájomného uznávania bude potrebné prijať nové nástroje, ktoré nefigurujú v pôvodnom programe. Čoraz dôležitejšie bude napríklad uľahčenie uznávania rôznych typov dokumentov. V niektorých sférach, ako je napríklad dedičstvo, vzniká pre občanov celý rad praktických problémov súvisiacich s týmito otázkami viac ako s tradičným problémom uznávania rozsudkov. Okrem toho by mohlo byť prínosné uľahčiť vzájomné uznávanie v nových oblastiach, ako je napríklad občiansky štatút súkromných osôb, rodinné alebo občianske vzťahy medzi osobami /partnerské vzťahy/ alebo otcovstvo.

Inou veľmi dôležitou oblasťou je **vynútiteľnosť právnych rozhodnutí.** Iba rýchle a efektívne procesy výkonu práva umožnia občanom a podnikom plne uplatňovať svoje zákonné práva. Prehĺbenie vzájomného uznávania závisí od **silnejšej vzájomnej dôvery** medzi členskými štátmi, vrátane prijatia istých minimálnych procedurálnych noriem.

Rovnaký význam sa musí klásť aj na **skutočné vykonávanie prijatej legislatívy Spoločenstva.** Dosiahnutiu tohto cieľa bude potrebné venovať príslušné zdroje, a to rozvíjaním činnosti Európskej siete pre súdnu spoluprácu v oblasti civilných záležitostí. A napokon v súvislosti s vecným právom sa Komisia už zapája do vypracovania Spoločného referenčného rámca (SRR), ktorý ma za cieľ zabezpečiť väčšiu konzistenciu „acquis communautaire“ a zlepšiť jeho kvalitu v oblasti zmluvného práva[11]. Práce by sa mali ukončiť v roku 2008.

Na to, aby sa splnili tieto výzvy právnej spolupráce v civilných a obchodných záležitostiach, treba disponovať vhodnými právnymi prostriedkami. Ústavná zmluva ich poskytne. Napriek tomu sa treba vyhnúť situácii, kedy by v každom členskom štáte boli vytvorené dva právne odlišné režimy - jeden, ktorý by sa vzťahoval na medzihraničné spory a druhý na spory čisto interné[12].

2.8. Podporovať jednotnú trestnú politiku

V oblasti trestného práva by sa Únia mala sústrediť na štyri hlavné smery:

Pokračovať vo vzájomnom uznávaní: Rovnako ako v civilnej oblasti, aj pri právnej spolupráci **princíp vzájomného uznávania** musí tvoriť *základný kameň***.**

V oblasti vzájomnej pomoci by **jediný nástroj** vzájomného uznávania mal postupne vystriedať celý súčasný systém vzájomnej právnej pomoci, najmä vo všetkých otázkach **získania dôkazu.** Tento pokrok by mali doprevádzať opatrenia zamerané

---

[11] Tento Spoločný referenčný rámec by mohol dlhodobo slúžiť ako základ pre fakultatívny nástroj pre zmluvné právo, ktorý sa zmluvné strany môžu slobodne rozhodnúť aplikovať ako právo, ktorým sa zmluva bude riadiť, čím by sa pri cezhraničných transakciách zabezpečila istota ohľadom práva.

[12] Takáto dualita režimov je z dlhodobého hľadiska nekoherentná s cieľom jedného právneho priestoru pre všetkých a mohla by priniesť otázky diskriminácie, mohla byť tiež skomplikovať legislatívu a jej transparentnosť, ktorú občania, súkromníci a podniky potrebujú.

na objasnenie **priradenia súdnej právomoci** s cieľom predchádzať súdnym sporom a riešiť ich.

V oblasti **výkonu rozsudkov v trestných záležitostiach** sa musí urobiť ešte veľa práce. Musí sa definovať systém výkonu trestu v jednom členskom štáte vyneseného v inom členskom štáte, ako i podmienky vzájomnej informovanosti o vynesených rozsudkoch prostredníctvom európskeho registra rozsudkov a diskvalifikácií („**európsky register trestov"**) a o spôsobe uznávania rozsudkov v iných členských krajinách tak, aby nedochádzalo k novým súdnym konaniam (pravidlo **ne bis idem)** alebo úpravám vyneseného rozsudku (otázka právnej **recidívy**).

Posilniť vzájomnú dôveru, ktorou sa zabezpečí pre všetkých európskych občanov spravodlivosť založená na spoločných hodnotách: **Na zabezpečenie vzájomnej dôvery medzi vnútroštátnymi justičnými orgánmi** je potrebné prijať súbor opatrení zameraných na: stanovenie základných garancií, podmienok prípustnosti dôkazu a na posilnenie ochrany obetí. Zvýšenie vzdelania odborníkov pracujúcich v trestnom súdnictve a vyhodnocovanie týchto systémov prispejú k posilneniu vzájomnej dôvery.

Zaviesť v Únii jednotnú trestnú politiku v boji proti závažnej trestnej činnosti všetkých foriem. Musí sa zlepšiť činnosť pri určovaní a ustálení minimálnych sadzieb trestov za niektoré trestné činy. Pokiaľ ide o aproximáciu právnych predpisov, v niektorých oblastiach je nevyhnutné vykonať určité hlbšie kroky. Je nvyhnutné prijať inštitucionálne mechanizmy, ktoré umožnia kontrolovať a zabezpečiť správne vykonávanie nástrojov Únie[13].

Nová zmluva by mala garantovať možnosť **vytvoriť zjednotenú trestnú politiku,** ktorá sa bude zaoberať fenoménom závažnej trestnej činnosti ako aj rozšírením už existujúcej politiky Spoločenstva[14].

*Zaviesť **Eurojust** do centra európskej trestnej politiky:* Poslaním projektu **Eurojust,** tak ako to uvádza návrh ústavnej zmluvy, musí byť podpora a prehlbovanie koordinácie a spolupráce medzi vnútroštátnymi orgánmi poverenými stíhaním závažnej trestnej činnosti postihujúcej viacero členských štátov. Eurojust by mal byť preto prirodzeným prostriedkom vnútroštátnych orgánov na rozšírenie ich činností v cezhraničných prípadoch. Pod kontrolou Súdneho dvora by mal mať Eurojust právomoc riešiť otázky porušenia zákona, ktoré ohrozujú činnosť a politiku Únie.

Z projektu **Eurojust** by malo byť možné vytvoriť **Európsku prokuratúru**, ktorá bude mať zvláštne právomoci riešiť otázky poškodenia finančných záujmov Únie.

Tieto odvážne ciele bude možné dosiahnuť iba vtedy, ak bude mať Európa inštitucionálny a právny rámec pre oblasť trestného práva, ktorý bude zodpovedať

---

[13] Z tohto hľadiska integruje návrh ústavnej zmluvy justičnú spoluprácu v oblasti trestného práva do politík Spoločenstva, ruší konkrétne nástroje týkajúce sa súčasného „ tretieho piliera" a nahrádza ich európskymi zákonmi a rámcovými zákonmi, znovu nastoľuje ucelenú justičnú kontrolu a plne potvrdzuje úlohu Komisie ako strážcu dodržiavania zmlúv.

[14] Návrh ústavnej zmluvy predpokladá, že jednotný právny základ bude riadiť aproximáciu definícií trestného činu a sankcií, bez ohľadu na to, ktorej politiky sa to týka.

problematike, s ktorou sa stretáva rozšírená Európa. **Znovuzavedenie** pravidla **jednomyseľného hlasovania** pri ustanoveniach, kde stačila väčšina hlasov, ako ho znova zavádza návrh ústavnej zmluvy, by bolo v trestnom rozhodovaní **krokom späť,** ktorý by iba negatívne ovplyvnil schopnosť Únie reagovať na výzvy v boji proti organizovanej trestnej činnosti a terorizmu.

2.9. Posilniť účinnosť práce polície a colných orgánov

Komisia zistila, že na prehĺbenie policajnej a colnej spolupráce Európskej únie je potrebné prijať súčasne opatrenia na troch úrovniach: na úrovni operatívnej a na rozhodovacej a legislatívnej úrovni[15].

Prax ukázala potrebu zvýšiť **operatívne kapacity** trestných orgánov v členských štátoch pomocou lepšieho využitia nástrojov a mechanizmov spolupráce, ktoré sú už zavedené. V Európe musíme venovať veľkú pozornosť najmä **poskytovaniu informácií Europolu a posilneniu jeho úlohy**.

Dôkazom skutočného záväzku v boji proti organizovanému zločinu a hlavne terorizmu musí byť určite pokračovanie bdvojstrannej spolupráce medzi členskými štátmi ako i rozvíjanie viacstrannej výmeny. Táto by mala zahŕňať aj tajné služby.

Takisto je potrebné **zjednodušiť rozhodovacie mechanizmy** uprednostňovaním pravidla väčšinového hlasovania. S týmto sa počíta v návrhu ústavnej zmluvy, okrem malých výnimiek pri opatreniach v operatívej spolupráci.

Jednou z inovácií návrhu ústavnej zmluvy je vytvoriť stály výbor pri Rade, ktorý bude poverený podporovať a prehlbovať operatívnu spoluprácu v oblasti vnútornej bezpečnosti. Z tohto hľadiska by bolo možné zrevidovať, obnoviť a rozšíriť funkciu policajných veliteľov „Task Force“ o výsadu stáť na prvom mieste v operatívnej koordinácii. Do tohto je potrebné zapojiť všetky ďalšie zúčastnené strany, a to najmä Europol.

Takisto bude treba dbať na zabezpečenie zjednotenia operatívnej a legislatívnej činnosti Únie. Je nevyhnutné:

- **vytvoriť zákonný rámec na zlepšenie výmeny informácií** medzi orgánmi činnými v trestnom konaní členských štátov a regulovať prístup týchto orgánov k rôznym informačným zdrojom,

- uvažovať o **právnom rámci pre Europol**, ktorý by mu zabezpečil skutočnú operatívnosť, a jeho transformovaní na európsku agentúru financovanú z rozpočtu Spoločenstva. Väčšej účinnosti bude zodpovedať aj lepšia demokratická a justičná kontrola,

- najväčšiu pozornosť bude treba venovať tiež **vzdelávaniu policajných pracovníkov**. **CEPOL** musí zabezpečiť programy európskeho rozmeru pre vnútroštátne vzdelácie inštitúcie a podporovať vzájomnú spoluprácu týchto inštitúcií.

---

[15] Oznámenie „Posilnenie spolupráce policajných a colných orgánov v Európskej únii“.

Aby sa zabezpečila účinnosť prijatých opatrení, návrh ústavnej zmluvy umožňuje vytvoriť postupy hodnotenia vykonávania tejto politiky. Treba napríklad skontrolovať možnosť zavedenia „realizačných dohôd“ medzi príslušnými hlavnými orgánmi.

Okrem toho bude tiež veľmi dôležité, aby sa medzinárodná spolupráca prehodnocovala so všetkými aktérmi, ako napríklad Interpol.

Omnoho špecifickejšia je **colná spolupráca**, ratifikácia a efektívne vykonávanie Dohovoru z Naples II a Dohody o informačnom colnom systéme (CIS), ktorá zostáva prioritou vo všetkých členských štátoch. Vo všeobecnosti je dôležité zaviesť **program stratégie pre colnú spoluprácu**, ktorá v súčastnosti vyplýva z hlavy VI Zmluvy o Európskej únii, ktorý prijala Rada SVZ dňa 30. marca 2004[16].

2.10. Posilniť činnosť na ochranu a prevenciu pred terorizmom a špecifickými formami kriminality

Prevencia a boj proti **terorizmu** žiaľ zostávajú na prvom mieste hlavných úloh. Musia sa vykonávať smery stanovené na zasadnutí Európskej rady v dňoch 25. a 26. marca 2004.

Podstatné je vytvoriť Európsky rámec, ktorým by sa dostali pod kontrolu riziká, ktoré pre spoločnosť predstavuje závažná trestná činnosť a terorimus. Na to, aby bolo možné účinne koordinovať a vymieňať si strategické a operatívne skúsenosti, musí Európska únia zaviesť nový mechanizmus výmeny informácií – **centrum výmeny informácií –** taký, ako navrhovala Komisia na zasadnutí Európskej rady v dňoch 25. a 26. marca 2004, ku ktorému by sa v plnom rozsahu pripojili Europol a Eurojust.

Bude treba podporovať systém vnútroštátnej výmeny údajov v oblasti informácií v trestných záležitostiach. **V Únii bude treba zaviesť preventívnu a výkonnú politiku informačných systémov v oblasti trestného práva**. Spolu s touto aktivitou musí prebiehať legislatívna iniciatíva na spracovanie a ochranu osobných údajov používaných v policajnej službe.

V rámci Európskej stratégie pre bezpečnosť bude potrebné zaviesť aktivity, ktoré stanovila Európska rada na zasadnutí v dňoch 25.-26. marca 2004, a vyvinúť multidisciplinárny prístup, ktorý zabezpečí jednotné prepojenie vnútorného a vonkajšieho rozmeru rôznych politík Únie.

Kontrola a podpora vhodného zavádzania existujúcich legislatívnych nástrojov budú najdôležitejšími úlohami. Okrem toho môžu byť vypracované nové iniciatívy. V boji proti terorizmu bude treba preskúmať možnosť **nových rozsiahlych počítačových systémov,** pričom sa musia rešpektovať základné práva a ochrana údajov.

Bude potrebné využívať existujúce právne možnosti, ako napríklad spoločné vyšetrovacie skupiny a práca Europolu, a to najmä pri analyzovaní informácií.

---

[16] Stratégia a pracovný program vyplývajú z rezolúcie Rady z 2.10.2003 o stratégii pre spoluprácu v colných záležitostiach (Ú. v. EÚ C 247 z 15.10.2003).

Ak má byť boj proti terorizmu plne úspešný, musí sa viesť v nadväznosti na iné formy kriminality, najmä organizovanú kriminálnu činnosť. Treba zaujať široký prístup na lepší boj proti týmto fenoménom, najmä proti každej forme **financovania terorizmu.** Na to je potrebná väčšia transparentnosť a sledovanie finančných transakcií, pričom **boj proti finančnej kriminalite** zostáva prioritou.

Boj proti závažným formám kriminality prebieha takisto dvomi spôsobmi, ktoré si vyžadujú zapojenie sa Únie:

- Po prvé, rozvoj **partnerstva typu verejný-súkromný sektor** musí mať za cieľ kombináciu skúseností, zdrojov a informácií dostupných pre súkromný sektor a policajné služby, aby bolo možné viesť účinný boj napríklad proti falšovaniu peňazí, pirátstvu, kriminalite vo výpočtovej technike a korupcii.

- Po druhé sa musí zlepšiť **práca štatistických organizácií,** získavanie informácií o evolúcii zločinu a vnímania úrovne bezpečnosti občanmi, najmä prostredníctvom zosúladeného systému štrukturovaného a pravidelného získavania informácií.

V oblasti obchodu s ľudmi, najmä so ženami a deťmi, bude treba pokračovať v kombinovaní preventívnej a trestnej činnosti.

2.11. Posilniť prevenciu pri predchádzaní kriminality

V oblasti **prevencie trestného činu** je potrebné vynaložiť značné úsilie, aby tovary a služby boli menej náchylné na zločin. Súčasťou tohto úsilia bude vyhodnotenie legislatívnych dokumentov pomocou analýzy o ich „*nepriepustnosti"* pre zolčin (*crime proofing*).

V oblasti prevencie **proti všeobecnej kriminalite** sa musí uprednostniť päť hlavných oblastí: presnejšia definícia hlavných foriem kriminality, súpis overených postupov, spoločná metodika zavedenia a vyhodnotenia praktických činností a umožňujúca štandardizované porovnanie medzi štátmi, posilnenie sledovania a vyhodnocovania, lepšia porovnateľnosť štatistických údajov. Na prevenciu kriminality by mal byť vyčlenený **finančný podporný nástroj.**

2.12. Rozvíjať multidisciplinárnu mobilizáciu v boji proti drogám

Je potrebné dosiahnuť zníženie dopytu a jasne určiť bližšie prepojenie vonkajšieho boja proti obchodu s drogami a politiky súdnictva a vnútorných záležitostí.

Na základe skúsenosti z Akčného plánu 2000-2004 nastala chvíľa inovácií v tejto oblasti. Politika boja proti drogám musí priniesť konkrétne odpovede občanom.

2.13. Konkrétna vonkajšia činnosť

Bilancia výsledkov dosiahnutých od zasadnutia v Tampere a prvé úvahy o budúcich prioritách ukazujú, že vonkajšia činnosť Únie musí brať do úvahy rozmer spravodlivosti a vnútorných záležitostí v členských štátoch tak, aby bola zaručená lepšia celková koordinácia v Únii. S cieľom zabezpečiť, že Únia bude môcť jednohlasne hovoriť bez toho, aby podmínovala naše spoločné záujmy, bude treba, aby členské štáty podporovali činnosť Únie a venovali väčšiu pozornosť solidarite a discipíne vo svojich dvojstranných vzťahoch.

3. ZÁVER

Od zasadnutia Európskej rady v Tampere sa dosiahli významné úspechy, aj keď zostáva ešte stále veľa práce s cieľom vytvoriť priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti. Vo svete plnom rýchlych zmien sa požiadavka občanov na slobodu pohybu a činnosti a ich legitímne volanie po dodržiavaní základných práv spolu s možnosťou žiť v bezpečnom prostredí stáva stále naliehavejšou. Konečné prijatie **ústavnej zmluvy** v **rozšírenej Európskej únii** a nadobudnutie jej platnosti bude základnou úlohou, ktorá prinesie odpoveď na tieto očakávania.

Nová zmluva bude odpovedať na základné požiadavky transparentnosti a demokratickej kontroly, tak rozšírením funkcie **Európskeho parlamentu** ako spoluzákonodarcu, ako i zvýšením pôsobnosti **národných parlamentov**. Národné parlamenty budú dbať hlavne na dodržiavanie princípu subsidiarity a budú môcť efektívne vyhodnocovať činnosť organizácií Europol a Eurojust. Navyše to, že budú pravidelne informované o činnostiach na európskej úrovni, budú môcť lepšie zohľadňovať v činnosti vo svojom národnom parlamente.

Činnosť Únie musí pokračovať a konkretizovať sa podľa **druhého európskeho programu pre oblasť slobody, bezpečnosti a spravodlivosti**, ktorý upresní priority spolu s presným časovým harmonogramom. Treba pokračovať metódou práce z Tamperského programu, ktorá je dobrá. Komisia sa už môže venovať svojej práci následnej podľa pravidelného harmonogramu (Scoreboard).

Komisia navyše uvažuje, že v kontexte **nových finančných výhľadov** predloží doplňujúce oznámenie. Budúce finančné nástroje sa zvýšia o významnú sumu a doplnia súčasné a budúce zákonné nástroje, a to najmä posilnením **operatívnej stránky** politík v oblasti slobody, bezpečnosti a spravodlivosti.

Je dôležité, aby si Európska rada chránila svoju úlohu usmerňujúceho orgánu, ktorý dáva podnety v strategických smeroch a plánovaní budúcej činnosti v oblasti spravodlivosti a vnútorných záležitostí. Táto úloha sa upresní prijatím nového programu ako i pri príležitosti hodnotenia **priebežne dosiahnutých výsledkov.** Budúci program musí garantovať, že bude možné využívať všetky výhody z nového priestoru, ktorý predstavuje rozšírená Európa. V druhom polroku 2004 bude dôležité dosiahnuť konsenzus o novom programe s Európskym parlamentom a Európskou radou.

Je potrebné, aby prebehla **verejná diskusia** o základných problémoch našich spoločností, ktoré sa priamo dotýkajú každodenného života občanov. Vytvorenie oblasti slobody, bezpečnosti a spravodlivosti je hlavným politickým cieľom a jednou z najdôležitejších úloh, ktoré musíme spolu zvládnuť. Únia musí naďalej ukazovať ten istý stupeň úsilia a rozhodovania, ako to robila pri vytváraní vnútorného trhu.