



**RADA  
EVROPSKÉ UNIE**

**Brusel, 27. října 2004 (29.10)  
(OR. en)**

**13993/04**

**LIMITE**

**JAI 408**

**POZNÁMKA**

---

Odesílatel: Předsednictví  
Příjemce: Rada (Všeobecné záležitosti)/Evropská rada  
Předmět: Návrh víceletého programu: „Haagský program; posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii“

---

Ve dnech 17. a 18. června 2004 vyzvala Evropská rada Radu a Komisi k přípravě návrhu nového programu pro nastávající roky, který Evropská rada posoudí před koncem roku 2004.

Rada (Justice a vnitřní věci) na svém zasedání ve dnech 25. a 26. října 2004 důkladně projednala návrh programu obsažený v dokumentu 13302/2/04 JAI 370 REV 2.

Připojený revidovaný program navržený předsednictvím bere v úvahu výsledky jednání.

Rada (Všeobecné záležitosti a vnější vztahy) se vyzývá, aby jej předložila Evropské radě k přijetí na jejím zasedání dne 5. listopadu 2004.

-----

## HAAGSKÝ PROGRAM

### POSÍLENÍ SVOBODY, BEZPEČNOSTI A PRÁVA V EVROPSKÉ UNII

#### I. ÚVOD

Evropská rada v reakci na hlavní oblast znepokojení občanů států sdružených v Unii znovu zdůrazňuje prioritu, kterou přikládá rozvoji prostoru svobody, bezpečnosti a práva.

Evropská unie v minulých letech posílila svoji roli při zajišťování policejní, celní a soudní spolupráce a při tvorbě koordinované politiky pro oblasti azylu, přistěhovalectví a kontroly na vnějších hranicích. Tento vývoj bude pokračovat prostřednictvím pevnějšího zakotvení společného prostoru svobody, bezpečnosti a práva Smlouvou o Ústavě pro Evropu podepsanou v Římě dne 29. října 2004. Tato smlouva a předcházející Maastrichtská, Amsterodamská a Niceská smlouva postupně zavedly společný právní rámec v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí a integraci této oblasti politiky s ostatními oblastmi politiky Unie.

Od Evropské rady v Tampere v roce 1999 se politika Unie v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí tvořila v rámci všeobecného programu. I když ne všechny původní cíle byly splněny, bylo dosaženo dalekosáhlého a koordinovaného pokroku. Evropská rada vítá výsledky, kterých bylo v prvním pětiletém období dosaženo: byly položeny základy společné azylové a přistěhovalecké politiky, byla připravena harmonizace pohraniční kontroly, zlepšila se policejní spolupráce a značně pokročily přípravné práce v oblasti soudní spolupráce na základě zásady vzájemného uznávání soudních rozhodnutí a rozsudků.

Bezpečnost Evropské unie a jejích členských států získala nový rozměr naléhavosti, zejména ve světle teroristických úroků ve Spojených státech dne 11. září 2001 a v Madridu dne 11. března 2004. Evropští občané od Evropské unie oprávněně očekávají účinnější společný přístup k přeshraničním problémům, jako jsou ilegální migrace, pašování lidí a nedovolený obchod s nimi, terorismus a organizovaný zločin, a k jejich prevenci, přičemž bude zaručeno respektování základních práv a svobod. Zejména v oblasti bezpečnosti roste význam koordinace a souvislosti mezi vnitřním a zahraničním rozměrem a je třeba o ně nadále intenzivně usilovat.

Pět let po zasedání Evropské rady v Tampere nastal čas pro novou agendu, která Unii umožní navázat na dosažené výsledky a účinně se vypořádat s novými výzvami, kterým bude čelit. Za tímto účelem Evropská rada přijala tento nový víceletý program, nazvaný Haagský program. Program odráží cíle vyjádřené ve Smlouvě o Ústavě pro Evropu a přispívá k přípravě Unie na vstup této smlouvy v platnost. Plně zohledňuje hodnocení Komise<sup>1</sup> uvítané Evropskou radou v červnu 2004, jakož i doporučení přijaté Evropským parlamentem dne 14. října 2004<sup>2</sup>, zejména ve vztahu k přechodu na rozhodování kvalifikovanou většinou a spolurozhodovacím postupem podle čl. 67 odst. 2 Smlouvy o ES.

Cílem Haagského programu je zlepšit všeobecnou schopnost Unie a jejích členských států zaručit základní práva, minimální procesní ochranu a přístup ke spravedlnosti, poskytovat potřebným osobám ochranu v souladu s Ženevskou úmluvou o uprchlících a jinými mezinárodními smlouvami, regulovat migrační toky a kontrolovat vnější hranice Unie, bojovat proti organizovanému mezinárodnímu zločinu a potlačovat hrozbu terorismu, využívat potenciál Europolu a Eurojustu, dále prohloubit vzájemné uznávání soudních rozhodnutí a osvědčení v občanských i trestních věcech a odstraňovat právní a soudní překážky soudních sporů v občanských a rodinných věcech s přeshraničními dopady. Jedná se o cíl, kterého musí být dosaženo v zájmu našich občanů prostřednictvím vytvoření společného azylového systému, zlepšení přístupu k soudům, praktické policejní a soudní spolupráce, sblížení právních předpisů a tvorbou společných politik.

---

<sup>1</sup> KOM(2004) 401 v konečném znění

<sup>2</sup> P6\_TA-PROV (2004) 0022 A6-0010/2004

Klíčovým prvkem blízké budoucnosti bude předcházení a potlačování terorismu. Společný postoj v této oblasti by měl vycházet ze zásady, že při ochraně národní bezpečnosti by měly členské státy plně přihlížet k bezpečnosti Unie jako celku. Dále bude Evropské radě v prosinci 2004 předložena ke schválení nová evropská protidrogová strategie na období 2005-2012, která bude do tohoto programu doplněna.

Evropská rada považuje společný projekt na posílení prostoru svobody, bezpečnosti a práva za podstatu zajištění bezpečných společenstev, vzájemné důvěry a právního státu v celé Unii. Svoboda, právo, kontrola na vnějších hranicích, vnitřní bezpečnost a předcházení terorismu by měly být od nynějška považovány v rámci Unie jako celku za vzájemně neoddelitelné. Optimální úroveň ochrany prostoru svobody, bezpečnosti a práva vyžaduje od příslušných donucovacích orgánů, zejména policie, celní správy a pohraniční policie, víceborovou a vzájemně sladěnou činnost jak na úrovni EU, tak na vnitrostátní úrovni.

V souvislosti s tímto programem Evropská rada vyzývá Komisi, aby v roce 2005 předložila Radě akční plán, ve kterém budou jeho cíle a priority převedeny do konkrétních opatření. Plán bude zahrnovat časový harmonogram pro přijetí a provedení všech opatření. Evropská rada vyzývá Radu, aby zajistila dodržení časového harmonogramu u všech opatření. Komise se vyzývá, aby předkládala Radě výroční zprávu o provádění Haagského programu („vysvědčení“).

## **II. VŠEOBECNÉ SMĚRY**

### **1. Obecné zásady**

Cílem níže uvedeného programu je reagovat na uvedenou výzvu a na očekávání našich občanů. Je založen na pragmatickém přístupu a vychází z pokračující práce vyplývající z tamperského programu, současných akčních plánů a vyhodnocení opatření první generace. Je rovněž založen na všeobecných zásadách subsidiarity, proporcionality a solidarity a respektování různých právních systémů a tradic členských států.

Smlouva o Ústavě pro Evropu (dále jen Ústavní smlouva) sloužila jako vodítko pro stanovené cíle, avšak až do doby, kdy nabude účinku, jsou právním základem činnosti Rady stávající smlouvy. V souladu s tím byly přezkoumány různé oblasti politik, aby bylo určeno, zda již mohou začít přípravné práce nebo studie, tak aby opatření obsažená v Ústavní smlouvě mohla být přijata, jakmile tato smlouva vstoupí v platnost.

Základní práva, jak jsou zaručena Evropskou úmluvou o lidských právech a Listinou základních práv v části II Ústavní smlouvy včetně vysvětlení, a rovněž Ženevskou úmluvou o uprchlících, musí být plně dodržována. Současně je cílem programu skutečný a podstatný pokrok v posílení vzájemné důvěry a v podpoře společných politik ve prospěch všech našich občanů.

## 2. Ochrana základních práv

Začlenění Listiny do Ústavní smlouvy a přistoupení k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod bude pro Unii včetně jejích orgánů znamenat právní závazek zajistit, aby ve všech oblastech její činnosti byla základní práva nejen dodržována, ale i aktivně podporována.

V této souvislosti Evropská rada vítá sdělení Komise o rozšíření mandátu Evropského střediska pro sledování rasismu a xenofobie na Agenturu pro lidská práva.

## 3. Provádění a hodnocení

Hodnocení tamperského programu<sup>1</sup> Komisí ukázalo jasnou potřebu odpovídajícího a včasného provádění a hodnocení všech druhů opatření v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva.

---

<sup>1</sup> KOM(2004) 401 v konečném znění

Je nezbytné, aby Rada v roce 2005 vypracovala praktické metody usnadňující včasné provádění ve všech oblastech politik: opatření vyžadující zdroje vnitrostátních orgánů by měla být doprovázena řádnými plány zajišťujícími účinnější provádění a délka prováděcího období by měla být v užším vztahu k složitosti dotyčného opatření. Pravidelné zprávy o pokroku, předkládané Komisí Radě během prováděcího období, by měly být pobídkou pro akce v členských státech.

Hodnocení provádění programu a dopadu všech opatření má podle názoru Evropské rady zásadní význam pro účinnost unijních opatření. Hodnocení prováděná počínaje 1. červencem 2005 musejí být systematická, objektivní, nestranná a účinná a nesmí pro vnitrostátní orgány a Komisi představovat příliš velkou administrativní zátěž. Jejich cílem by mělo být zhodnotit fungování opatření a navrhnout řešení problémů zjištěných při jejich provádění nebo uplatňování. Komise by měla pro informaci Evropského parlamentu a vnitrostátních parlamentů připravit výroční hodnotící zprávu o opatřeních a předložit ji Radě.

Evropská komise se vyzývá, aby připravila návrhy týkající se úlohy Evropského parlamentu a národních parlamentů při hodnocení činnosti Eurojustu a přezkumu činnosti Europolu, a předložila je ihned po vstupu Ústavní smlouvy v platnost.

#### 4. Přezkum

Protože program bude prováděn v období, ve kterém vstoupí v platnost Ústavní smlouva, považuje se za vhodné přezkoumat jeho provádění. Za tímto účelem se Komise vyzývá, aby po vstupu Ústavní smlouvy v platnost (1. listopadu 2006) předložila Evropské radě zprávu o dosaženém pokroku a aby navrhla nezbytné doplnění programu s ohledem na měnící se právní základ, jako důsledek jejího vstupu v platnost.

### III. KONKRÉTNÍ SMĚRY

#### 1. POSÍLENÍ SVOBODY

##### 1.1 Občanství Unie

Ústředním právem unijního občanství je právo všech občanů Unie svobodně se pohybovat a usazovat na území členských států. Praktický význam unijního občanství bude prohlouben plným provedením směrnice 2004/38<sup>1</sup>, která kodifikuje právo Společenství v této oblasti a přináší srozumitelnost a jednoduchost. Komise se vyzývá, aby v roce 2008 předložila Radě a Evropskému parlamentu zprávu doprovázenou v případě potřeby návrhy, které občanům EU umožní pohyb uvnitř Evropské unie za podobných podmínek, za jakých se občané členského státu pohybují nebo stěhují ve své vlastní zemi, v souladu se zavedenými zásadami práva Společenství.

Evropská rada vybízí orgány Unie, aby v rámci svých pravomocí vedly otevřený, transparentní a pravidelný dialog s reprezentativními sdruženími a občanskou společností a aby podporovaly a usnadňovaly účast občanů na veřejném životě. Evropská rada zejména vyzývá Radu a Komisi, aby věnovaly zvláštní pozornost boji proti antisemitismu, rasismu a xenofobii.

##### 1.2 Azylová, migrační a pohraniční politika

Mezinárodní migrace bude pokračovat. Je třeba komplexního přístupu, který zahrnuje všechny fáze migrace a který se týká jejich prvotních příčin a politik pro vstup a přijímání a pro integraci a navracení.

---

<sup>1</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků volně se pohybovat a pobývat na území členských států, kterou se mění nařízení (EHS) č. 1612/68 a kterou se ruší směrnice 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS. (Úř. věst. č. L 158 ze dne 30.4.2004, s. 77).

Aby byl takový přístup zajištěn, Evropská rada vybízí Radu, členské státy a Komisi, aby usilovaly o nastolení koordinovaných, pevných a účinných pracovních vztahů mezi subjekty odpovědnými za migrační a azylovou politiku a subjekty odpovědnými za ostatní politické oblasti důležité pro tuto problematiku.

Pokračující rozvoj evropské azylové a migrační politiky by měl být založen na společné analýze jevů migrace ze všech jejich hledisek. Klíčový význam má posílení sběru, poskytování, výměny a účinného využívání aktuálních informací a údajů o veškerém důležitém vývoji v oblasti přistěhovalectví.

Druhá fáze tvorby společné politiky v oblasti azylu, migrace a hranic začala dne 1. května 2004. Měla by být založena na solidaritě, na spravedlivém sdílení odpovědnosti včetně jejích finančních dopadů a na užší praktické spolupráci mezi členskými státy: technické pomoci, odborné přípravě a výměně informací, kontrole odpovídajícího a včasného provádění a uplatňování nástrojů a další harmonizaci právních předpisů.

Evropská rada, berouce v úvahu hodnocení Komise a vyhraněné názory vyjádřené Evropským parlamentem v jeho doporučení<sup>1</sup>, žádá Radu, aby přijala rozhodnutí založené na čl. 67 odst. 2 Smlouvy o ES ihned po formální konzultaci s Evropským parlamentem a nejpozději do 1. dubna 2005, kterým se na všechna opatření hlavy IV k posílení svobody uplatní postup podle článku 251 Smlouvy o ES, s výhradou Niceské smlouvy.

### 1.3 Společný evropský azylový systém

Cílem druhé fáze společného evropského azylového systému bude stanovení společného azylového postupu a jednotného statusu pro ty, kdo získali azyl nebo podpůrnou ochranu. Bude založen na plném uplatňování Ženevské úmluvy o uprchlících a jiných příslušných smluv a bude vystavěn na základě pečlivého a úplného hodnocení právních nástrojů přijatých v první fázi.

---

<sup>1</sup> P6\_TA-PROV (2004) 0022 A6-0010/2004



Evropská rada vybízí členské státy, aby neprodleně zcela provedly první fázi. Z tohoto hlediska by měla Rada co nejdříve v souladu s čl. 67 odst. 5 jednohlasně přijmout směrnici o azylových postupech. Komise se vyzývá, aby dokončila hodnocení právních nástrojů první fáze v roce 2007 a aby předložila nástroje a opatření druhé fáze Radě a Evropskému parlamentu s cílem jejich přijetí do konce roku 2010. V tomto rámci vyzývá Evropská rada Komisi, aby předložila studii o vhodnosti, možnostech a obtížích, jakož i o právních a praktických důsledcích společného zpracování žádostí o azyl v Unii. Samostatná studie, prováděná za intenzivních konzultací s Úřadem vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, by měla dále prozkoumat výhody, vhodnost a proveditelnost společného zpracování žádostí o azyl mimo území EU, jako doplněk společného evropského azylového systému a v souladu s příslušnými mezinárodními normami.

Evropská rada vyzývá Radu a Komisi, aby za účelem usnadnění praktické a plodné spolupráce vytvořila v roce 2005 příslušné struktury se zapojením vnitrostátních azylových orgánů členských států. Členským státům tak bude poskytnuta pomoc mimo jiné při dosažení jednotného postupu pro posuzování žádostí o mezinárodní ochranu, při společném shromažďování, vyhodnocování a používání informací o zemích původu, jakož i při řešení konkrétních přetížení azylového systému a přijímací kapacity, mimo jiné v důsledku zeměpisné polohy. Poté, co bude zaveden společný azylový postup, by tyto struktury měly být na základě vyhodnocení transformovány na evropský podpůrný úřad pro všechny formy spolupráce mezi členskými státy v oblasti společného evropského azylového systému.

Evropská rada vítá zřízení nového Evropského fondu pro uprchlíky na období 2005 - 2010 a zdůrazňuje naléhavou potřebu, aby si členské státy do zavedení společného azylového postupu zachovaly dostatečné azylové systémy a přijímací zařízení. Vyzývá Komisi, aby přidělila stávající prostředky Společenství na pomoc členským státům při zpracování žádostí o azyl a přijímání kategorií státních příslušníků třetích zemí. Vyzývá Radu, aby určila tyto kategorie na základě návrhu, který předloží Komise v roce 2005.

#### 1.4 Legální migrace a boj proti nezákonnému zaměstnávání

Legální migrace bude hrát důležitou roli v posilování znalostní ekonomiky v Evropě, podporování hospodářského rozvoje, a přispěje tak k provádění lisabonské strategie. Mohla by rovněž hrát roli v partnerství se třetími zeměmi.

Evropská rada zdůrazňuje, že stanovení počtu přijímaných migrujících pracovníků spadá do oblasti působnosti členských států. S ohledem na výsledky jednání o zelené knize o pracovní migraci, na nejlepší postupy v členských státech a jejich význam pro provádění Lisabonské strategie vyzývá Evropská rada Komisi, aby do konce roku 2005 předložila plán politiky pro oblast legální migrace včetně postupů pro přijímání, které umožní rychle reagovat na proměnlivé požadavky trhu práce na migrující pracovní síly.

Protože šedá ekonomika a nezákonné zaměstnávání mohou působit jako faktor zesilující nedovolené přistěhovalectví a mohou vést k vykořisťování, Evropská rada vyzývá členské státy, aby splnily cílové hodnoty pro snižování podílu šedé ekonomiky stanovené v evropské strategii zaměstnanosti.

#### 1.5 Integrace státních příslušníků třetích zemí

Stabilita a soudržnost našich společností těží z úspěšné integrace oprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí a jejich potomků. Ke splnění tohoto cíle je nezbytné vytvořit účinné politiky a předcházet izolaci určitých skupin. Proto je nezbytný souhrnný přístup zahrnující zúčastněné strany na místní, regionální a vnitrostátní úrovni a na úrovni EU.

Evropská rada, uznávajíc pokrok, jakého již bylo dosaženo ve vztahu ke spravedlivému zacházení se státními příslušníky třetích zemí oprávněně pobývajících v EU, vyzývá k vytvoření rovných příležitostí pro plné začlenění do společnosti. Překážky integrace je třeba aktivně odstraňovat.

Evropská rada zdůrazňuje potřebu větší koordinace národních integračních politik a iniciativ EU v této oblasti. Z tohoto hlediska by měly být stanoveny společné základní zásady jakožto základ soudržného evropského integračního rámce.

Tyto zásady, propojující všechny oblasti politik týkající se integrace, by měly zahrnovat nejméně hlediska vyjmenovaná níže. Integrace:

- je průběžný dvousměrný proces mezi oprávněně pobývajícími státními příslušníky třetích zemí a hostitelskou společností;
- zahrnuje antidiskriminační politiku, avšak nejen ji;
- předpokládá respekt k základním hodnotám Evropské unie a základním lidským právům;
- vyžaduje základní dovednosti pro zapojení do společnosti;
- spoléhá na častou interakci a interkulturní dialog mezi všemi členy společnosti v rámci společných fór a činností za účelem zlepšení vzájemného porozumění;
- zahrnuje různorodé oblasti politik včetně zaměstnanosti a vzdělání.

Rámec založený na těchto základních zásadách položí základy pro budoucí iniciativy v EU, které budou vycházet z jasných cílů a způsobů hodnocení. Evropská rada vyzývá členské státy, Radu a Komisi, aby podporovaly strukturovanou výměnu zkušeností a informací o integraci, podpořenou vytvořením všeobecně přístupné internetové stránky.

## 1.6 Zahraniční rozměr azylu a migrace

### 1.6.1 Partnerství se třetími zeměmi

Azyl a migrace jsou ze své povahy mezinárodními záležitostmi. Cílem politiky EU by měla být pomoc třetím zemím, za podmínek plného partnerství, v jejich úsilí o zlepšení jejich kapacit pro řízení migrace a ochrany uprchlíků, předcházení a potírání nedovoleného přistěhovalectví, informování o zákonných způsobech migrace, řešení situací uprchlíků poskytováním lepšího přístupu k trvalým řešením, výstavbu kapacit pro kontrolu na hranicích, zvýšené zabezpečení dokumentů a řešení problémů s navracením, popřípadě s využitím stávajících prostředků Společenství.

Evropská rada uznává, že nedostatečně řízené migrační toky mohou vyústit v humanitární katastrofy. Přeje si vyjádřit své hluboké znepokojení nad lidskými tragédiemi, ke kterým dochází ve Středomoří při pokusech o nezákonný vstup do EU. Vyzývá všechny státy k zesílení spolupráce při předcházení dalším ztrátám na životech.

Evropská rada vyzývá Radu a Komisi, aby pokračovaly v procesu plného začlenění migrace do stávajících a budoucích vztahů EU se třetími zeměmi. Vyzývá Komisi, aby do jara roku 2005 dokončila začlenění migrace do státních a regionálních strategických dokumentů pro všechny příslušné třetí země.

Evropská rada uznává potřebu, aby EU v duchu sdílené odpovědnosti přispívala k přístupnějšímu, spravedlivějšímu a účinnějšímu mezinárodnímu systému ochrany v rámci partnerství se třetími zeměmi, aby byl v co nejranější fázi umožněn přístup k ochraně a trvalým řešením. Bude podpořeno úsilí zemí regionů původu a průjezdu o posílení kapacity na ochranu uprchlíků. V tomto ohledu Evropská rada vyzývá všechny třetí země, aby přistoupily k Ženevské úmluvě o uprchlících a aby tuto úmluvu dodržovaly.

#### 1.6.2 Partnerství se zeměmi a regiony původu

Evropská rada vítá sdělení Komise o zlepšení přístupu k trvalým řešením<sup>1</sup> a vyzývá Komisi, aby spolu s dotčenými třetími zeměmi a na základě intenzivních konzultací s Vysokým komisařem OSN pro uprchlíky a v úzké spolupráci s ním vypracovala ochranné programy EU-regiony. Tyto programy budou stavět na zkušenostech získaných v pilotních programech, které budou zahájeny do konce roku 2005. Tyto programy budou obsahovat škálu příslušných nástrojů, zaměřených zejména na budování kapacit, a budou zahrnovat společný program znovusídlení pro členské státy, které se takového programu chtějí zúčastnit.

---

<sup>1</sup> KOM (2004) 410 v konečném znění.

Politiky propojující migraci, rozvojovou spolupráci a humanitární pomoc by měly být soudržné a měly by být rozvíjeny na základě partnerství a dialogu se zeměmi a regiony původu. Evropská rada vítá pokrok, kterého již bylo dosaženo, vyzývá Radu, aby vypracovala tyto politiky, se zvláštním důrazem na prvotní příčiny, faktory podněcující k migraci a zmírnění chudoby a vybízí Komisi, aby předložila konkrétní a pečlivě připravené návrhy do jara roku 2005.

#### 1.6.3. Partnerství se zeměmi a regiony průjezdu

Pokud jde o země průjezdu, Evropská rada zdůrazňuje potřebu hlubší spolupráce a budování kapacit na jižních i východních hranicích EU, aby tyto země mohly lépe řídit migraci a poskytovat uprchlíkům odpovídající ochranu. Těm zemím, které prokáží opravdový úmysl plnit povinnosti podle Ženevské úmluvy o uprchlících, bude poskytnuta pomoc při budování kapacit vnitrostátních azylových systémů, kontrole na hranicích a širší spolupráci v oblasti migrace.

Návrh nařízení o vytvoření nástroje evropského sousedství a partnerství<sup>1</sup> poskytuje strategický rámec pro posílení spolupráce a dialogu o azylu a migraci se sousedními zeměmi, kromě jiného se zeměmi Středomoří, a pro vznik nových opatření. Evropská rada v tomto ohledu požaduje zprávu o pokroku a dosažených výsledcích do konce roku 2005.

#### 1.6.4 Návratová a readmisní politika

Migranti, kteří nemají nebo kteří ztratili právo oprávněně pobývat v EU, se musí dobrovolně nebo v případě nutnosti nedobrovolně vrátit. Evropská rada vyzývá k vypracování účinné politiky pro vyhošťování a dobrovolný návrat založené na společných normách pro navracení osob humánním způsobem a při plném respektování jejich lidských práv a důstojnosti.

---

<sup>1</sup> KOM(2004) 628 v konečném znění

Evropská rada považuje za nezbytné, aby Rada zahájila počátkem roku 2005 jednání o minimálních normách pro návratové postupy, včetně minimálních norem na podporu úsilí o účinné navracení na vnitrostátní úrovni. Návrh by měl rovněž zohlednit zvláštní obavy pokud jde o ochranu veřejného pořádku a bezpečnosti. Soudržnost mezi návratovou politikou a všemi ostatními hledisky vnějších vztahů Společenství se třetími zeměmi je nezbytná, stejně jako zvláštní důraz na problém státních příslušníků těchto třetích zemí, kteří nemají cestovní pasy nebo jiné identifikační doklady.

Evropská rada vyzývá k:

- užší spolupráci a vzájemné technické pomoci;
- zahájení přípravné fáze Evropského návratového fondu;
- vytvoření společných integrovaných návratových programů, konkrétních pro každou zemi a region;
- vytvoření Evropského návratového fondu do roku 2007 s přihlédnutím k hodnocení přípravné fáze;
- včasnému uzavření readmisních dohod mezi Společenstvím a třetími zeměmi;
- urychlenému jmenování Komisí zvláštního zástupce pro společnou readmisní politiku.

## 1.7 Řízení migračních toků

### 1.7.1 Kontroly na hranicích a boj proti nedovolenému přistěhovalectví

Evropská rada zdůrazňuje význam rychlého odstranění kontrol na vnitřních hranicích, dalšího postupného tvoření integrovaného systému řízení vnějších hranic a posílení kontroly a ostrahy vnějších hranic Unie. V tomto ohledu se zdůrazňuje nutnost, aby mezi členskými státy existovala solidarita a spravedlivé sdílení odpovědnosti, včetně jejich finančních dopadů.

Evropská rada vybízí Radu, Komisi a členské státy, aby přijaly veškerá nezbytná opatření umožňující odstranění kontrol na vnitřních hranicích co možná nejdříve, pokud budou splněny všechny požadavky na uplatňování schengenského acquis a poté, co v roce 2007 začne fungovat Schengenský informační systém (SIS II). Za účelem dosažení tohoto cíle by hodnocení provádění acquis nesouvisejícího s SIS II mělo začít v první polovině roku 2006.

Evropská rada vítá zřízení Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích dne 1. května 2005. Žádá Komisi, aby do konce roku 2007 předložila Radě hodnocení agentury. Hodnocení by mělo obsahovat přezkum úkolů agentury a posouzení, zda by se agentura měla zabývat dalšími stránkami řízení hranic, včetně posílené spolupráce s celními službami a dalšími příslušnými orgány pro otázky bezpečnosti týkající se zboží.

Kontrola a ostraha vnějších hranic spadají do oblasti působnosti vnitrostátních pohraničních orgánů. Avšak za účelem podpory členských států se zvláštními nároky na kontrolu a ostrahu dlouhých nebo obtížně střežitelných úseků vnějších hranic a v případech, kdy členské státy čelí zvláštním a nepředvídaným okolnostem způsobeným výjimečným migračním náparem na tyto hranice, Evropská rada:

- vyzývá Radu, aby zřídila týmy národních odborníků, které mohou poskytnout žádajícím členským státům rychlou technickou a operativní pomoc, po řádné analýze rizik provedené agenturou pro řízení hranic a v jejím rámci, a to na základě návrhu Komise na vhodné pravomoci a způsob financování takových týmů, který bude předložen v roce 2005;
- vyzývá Radu a Komisi, aby nejpozději do konce roku 2006 zřídila Fond pro řízení hranic Společenství;
- vyzývá Komisi, aby ihned po dokončení odstraňování kontrol na vnitřních hranicích předložila návrh na doplnění stávajících schengenských postupů pro vyhodnocování kontrolním mechanismem, který zajistí plnou účast odborníků členských států včetně neohlášených inspekcí.

Součástí výše uvedeného přezkumu úkolů agentury a zejména hodnocení fungování týmů národních odborníků by měla být proveditelnost vytvoření evropského systému pohraniční stráže.

Evropská rada vyzývá členské státy, aby prohloubily svoji společnou analýzu migračních tras a praktik pašování lidí a obchodu s nimi a zločinných sítí působících v této oblasti, mimo jiné v rámci agentury pro řízení hranic a v těsné spolupráci s Europolem a Eurojustem. Rovněž vyzývá Radu a Komisi, aby zajistily pevné navázání styčných sítí v oblasti přistěhovalectví s příslušnými třetími zeměmi. V tomto směru Evropská rada vítá iniciativu členských států spolupracovat na dobrovolném základě na moři, zejména při záchranných operacích, v souladu s vnitrostátními a mezinárodními právními předpisy, včetně možnosti spolupracovat v budoucnosti se třetími zeměmi.

Evropská rada vyzývá Radu a Komisi, aby vypracovaly v roce 2005 plán s cílem vytvořit společné normy, nejlepší postupy a mechanismy k předcházení a potírání obchodu s lidmi.

#### 1.7.2 Biometrické a informační systémy

Řízení migračních toků včetně boje proti nedovolenému přistěhovalectví by mělo být posíleno stanovením navazujících bezpečnostních opatření, která účinně propojí postupy pro žádost o vízum s postupy pro vstup a výstup na přechodech vnějších hranic. Tato opatření jsou rovněž významná pro předcházení a potírání trestné činnosti, zejména terorismu. K dosažení tohoto cíle je nezbytný soudržný přístup a řešení biometrických identifikátorů a údajů harmonizovaná na úrovni EU.

Evropská rada žádá Radu, aby přezkoumala, jak lze co nejvíce zvýšit účinnost a interoperabilitu informačních systémů EU v boji proti nedovolenému přistěhovalectví a při zlepšování kontrol na hranicích, jakož i řízení těchto systémů, na základě sdělení Komise o interoperabilitě mezi Schengenským informačním systémem (SIS II), vízovým informačním systémem (VIS) a systémem EURODAC, které bude zveřejněno v roce 2005, a zohlednila potřebu nalezení správné rovnováhy mezi potřebami prosazování práva a ochranou základních práv jednotlivců.



Evropská rada vyzývá Radu, Komisi a členské státy, aby neprodleně pokračovaly ve svém úsilí o začlenění biometrických identifikátorů do cestovních dokumentů, víz, povolení k pobytu, cestovních pasů občanů EU a informačních systémů a aby se připravily na vytvoření minimálních norem pro vnitrostátní občanské průkazy, s přihlédnutím k normám ICAO.

### 1.7.3 Vízová politika

Evropská rada zdůrazňuje potřebu dalšího rozvoje společné vízové politiky jakožto součásti mnohvrstevného systému zaměřeného na usnadnění oprávněného cestování a na boj proti nedovolenému přistěhovalectví prostřednictvím další harmonizace vnitrostátních právních předpisů a způsobů zpracování na místních konzulárních úřadech. V dlouhodobém výhledu by měly být zřízeny společné vízové úřady, s ohledem na jednání o zřízení evropského útvaru pro vnější činnost. Evropská rada vítá iniciativu jednotlivých členských států, které dobrovolně spolupracují při sdružování zaměstnanců a prostředků určených k vydávání víz.

Evropská rada:

- vyzývá Komisi, aby jakožto první krok navrhla nezbytné změny k dalšímu zlepšení vízové politiky, aby v roce 2005 předložila návrh na zřízení společných středisek pro podávání žádostí, se zaměřením zejména na možnou součinnost v oblasti vytváření systému VIS, aby přezkoumala Společné konzulární instrukce a aby předložila odpovídající návrh nejpozději začátkem roku 2006;
- zdůrazňuje význam rychlého zavedení systému VIS, počínaje začleněním mimo jiné alfanumerických údajů a fotografií do roku 2006 a biometrických identifikátorů nejpozději do konce roku 2007;
- vyzývá Komisi, aby neprodleně předložila nezbytný návrh a aby tak byl dodržen dohodnutý časový rámec pro provádění systému VIS;
- vyzývá Komisi, aby pokračovala ve svém úsilí zajistit co nejdříve občanům všech členských států možnost cestovat bez krátkodobého víza do všech třetích zemí, jejichž státní příslušníci mohou cestovat do EU bez víza;

- vyzývá Radu a Komisi, aby za účelem vytvoření společného přístupu přezkoumaly, zda by v kontextu readmisní politiky ES bylo vhodné usnadnit v jednotlivých případech vydávání krátkodobých víz státním příslušníkům třetích zemí, bude-li to možné a na základě reciprocity, jakožto součást skutečného partnerství ve vnějších vztazích včetně otázek migrace.

## 2. POSÍLENÍ BEZPEČNOSTI

### 2.1 Zlepšení výměny informací

Evropská rada je přesvědčena, že posílení svobody, bezpečnosti a práva vyžaduje nový přístup k přeshraniční výměně informací z oblasti vynucování práva. Pouhá skutečnost, že informace překračuje hranici by již neměla být významná.

S účinností ode dne 1. ledna 2008 by se výměna takových informací měla řídit níže uvedenými podmínkami s ohledem na zásadu dostupnosti, což znamená, že kdekoliv v Unii úředník donucovacího orgánu v jednom členském státě, který potřebuje pro výkon svých povinností určitou informaci, ji může získat z jiného členského státu, a že donucovací orgán druhého členského státu, který tuto informaci drží, mu ji pro uvedený účel poskytne, berouc přitom v úvahu požadavky probíhajícího vyšetřování v uvedeném státě.

Aniž je dotčena probíhající práce<sup>1</sup>, Komise se vyzývá, aby nejpozději do konce roku 2005 předložila návrhy na zavedení zásady dostupnosti, ve kterém budou přísně dodrženy tyto klíčové podmínky:

- výměna se může uskutečnit pouze za účelem provedení právních úkonů;
- musí být zaručena neporušenost vyměňovaných údajů;
- potřeba chránit zdroje informací a zabezpečit utajení údajů ve všech fázích výměny a po ní;

---

<sup>1</sup> Návrh rámcového rozhodnutí o zjednodušení výměny informací a zpráv mezi donucovacími orgány členských států Evropské unie, zejména pokud jde o závažné trestné činy, včetně teroristických akcí, dok. KOM(2004) 221 v konečném znění.

- musí být uplatněny společné normy pro přístup k údajům a všeobecné technické normy;
- musí být zajištěn dohled nad dodržováním ochrany údajů a řádná kontrola před výměnou nebo po ní;
- jednotlivci musejí být chráněni před zneužitím údajů a musí mít možnost žádat o opravu nesprávných údajů.

Metody výměny informací by měly plně využívat nové technologie a musejí být přizpůsobeny každému typu informace, ve vhodných případech prostřednictvím vzájemného přístupu k národním databázím nebo interoperability národních databází nebo přímého (online) přístupu, včetně přístupu pro Europol, do stávajících ústředních databází EU, jako je SIS. Nové centralizované evropské databáze by měly být vytvářeny pouze na základě studií, které prokázaly svoji přidanou hodnotu.

## 2.2 Terorismus

Evropská rada zdůrazňuje, že účinné předcházení terorismu a boj proti němu, při plném respektování základních práv, vyžaduje od členských států, aby neomezovaly svoji činnost na zachování vlastní bezpečnosti, ale aby se rovněž zaměřily na bezpečnost Unie jako celku.

Jakožto cíl to znamená, že členské státy:

- využívají svých zpravodajských a bezpečnostních služeb nejen k boji proti hrozbám jejich vlastní bezpečnosti, avšak případně i na ochranu vnitřní bezpečnosti ostatních členských států;
- neprodleně uvědomí příslušné orgány ostatních členských států o informacích, které mají jejich služby k dispozici a které se týkají ohrožení vnitřní bezpečnosti těchto ostatních členských států;
- v případech, kdy jsou osoby nebo zboží sledovány bezpečnostními službami v souvislosti s hrozbou terorismu, zajistí, aby nedocházelo k přerušení jejich sledování v důsledku překročení státní hranice.

V krátkodobém výhledu musí být nadále plně prováděny všechny části prohlášení Evropské rady ze dne 25. března 2004 a akčního plánu EU pro boj proti terorismu, zejména by měl být stále více využíván Europol a Eurojust, a protiteroristický koordinátor EU se vybízí, aby podpořil pokrok v této oblasti.

V této souvislosti Evropská rada připomíná svoji výzvu Komisi, aby předložila návrh společného přístupu EU k používání údajů cestujících pro účely bezpečnosti na hranicích a v letecké dopravě a pro další účely související s vynucováním práva<sup>1</sup>.

Je nutno udržet vysokou úroveň výměny informací mezi bezpečnostními službami. Úroveň výměny informací by však měla být dále zvýšena, vzhledem k všeobecné zásadě dostupnosti popsané výše v bodě 2.1 a s přihlédnutím ke zvláštním okolnostem, které se vztahují na pracovní metody bezpečnostních služeb, např. potřebě zabezpečit metody shromažďování informací, informační zdroje a pokračující utajení údajů po jejich výměně.

S účinností ode dne 1. ledna 2005 bude situační centrum (SITCEN) poskytovat Radě strategické analýzy hrozby terorismu na základě zpravodajství poskytnutého zpravodajskými a bezpečnostními službami členských států a ve vhodných případech na základě informací poskytnutých Europelem.

Evropská rada zdůrazňuje význam opatření pro boj proti financování terorismu. Očekává přezkoumání jednotného celkového přístupu, který jí předloží generální tajemník/vysoký představitel a Komise na svém zasedání v prosinci 2004. Tato strategie by měla navrhnout způsoby, jak zdokonalit účinnost stávajících nástrojů, jako je sledování podezřelých finančních toků a zajištění majetku a navrhnout nové nástroje pro oblast hotovostních transakcí a institucí do nich zapojených.

Komise se vyzývá, aby předložila návrhy ke zdokonalení bezpečného uchovávání a přepravy výbušnin, jakož i k zajištění sledovatelnosti průmyslových a chemických prekurzorů.

---

<sup>1</sup> Prohlášení o boji proti terorismu přijaté dne 25. března 2004, dok. 7906/04. bod 6.

Evropská rada rovněž zdůrazňuje potřebu zajistit odpovídající ochranu a pomoc obětem terorismu.

Rada, které bude nápomocen protiteroristický koordinátor EU, by měla do konce roku 2005 spolu s Komisí a odborníky z členských států vypracovat dlouhodobou strategii pro řešení problémů, které přispívají k radikalizaci a k náboru pro teroristickou činnost.

Všechny nástroje, které má Evropská unie k dispozici, by měly být využívány konzistentním způsobem tak, aby klíčovému úkolu – boji proti terorismu – byla věnována maximální pozornost. Z tohoto důvodu by vedoucí úlohu měli vykonávat ministři pro spravedlnost a vnitřní věci zasedající v Radě, s přihlédnutím k úkolu Rady ve složení pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy. Komise by měla přezkoumat právní předpisy Společenství dostatečně včas, aby je mohla upravit souběžně s opatřeními přijímanými za účelem boje proti terorismu.

Evropská unie dále posílí své úsilí v oblasti zahraničního rozměru prostoru svobody, bezpečnosti a práva směrem k boji proti terorismu. V této souvislosti se Rada vyzývá, aby spolu s Europolem a evropskou pohraniční agenturou vytvořila síť národních odborníků pro předcházení a boj proti terorismu a pro kontrolu na hranicích, kteří budou k dispozici na žádost členských států pro technickou pomoc a výcvik a školení jejich orgánů.

Evropská rada vybízí Komisi, aby navýšila financování pro projekty budování kapacit pro boj proti terorismu ve třetích zemích a aby zajistila dostatečné odborné kapacity pro účinné provádění takových projektů. Rada rovněž vyzývá Komisi, aby zajistila, že v navrhované revizi stávajících nástrojů, kterými se řídí zahraniční pomoc, budou zahrnuta vhodná ustanovení umožňující rychlou, pružnou a cílenou protiteroristickou pomoc.

### 2.3 Policejní spolupráce

Účinný boj proti mezinárodnímu organizovanému zločinu, jiné závažné trestné činnosti a proti terorismu vyžaduje intenzivní praktickou spolupráci policejních a celních orgánů členských států mezi sebou navzájem a s Europolem a lepší využívání stávajících nástrojů v této oblasti.

Evropská rada vybízí členské státy, aby umožnily Europolu hrát ve spolupráci s Eurojustem klíčovou roli v boji proti závažné mezinárodní (organizované) trestné činnosti a proti terorismu tím, že:

- ratifikují a účinně zavedou nezbytné právní nástroje do konce roku 2004<sup>1</sup>;
- poskytnou Europolu včas všechny nezbytné kvalitní informace;
- podpoří dobrou spolupráci mezi svými příslušnými vnitrostátními orgány a Europolem.

S účinkem ode dne 1. ledna 2006 musí Europol nahradit své „zprávy o stavu trestné činnosti“ ročním „posouzením hrozeb“ vážných forem organizovaného zločinu, založeným na informacích poskytnutých členskými státy a příspěvcích Eurojustu a pracovní skupiny policejních ředitelů. Rada by měla tyto analýzy využít ke stanovení strategických priorit na každý rok, které budou sloužit jako vodítko pro další činnost. To by měl být další krok směrem k vytvoření a zavedení metodiky pro vynucování práva na úrovni EU na základě zpravodajství.

Členské státy by měly ve smyslu Ženevské úmluvy z roku 1929 určit Europol jakožto ústřední úřad Unie pro padělky eur.

Rada by měla přijmout evropský zákon o Europolu podle článku III-276 Ústavní smlouvy co nejdříve po vstupu Ústavní smlouvy v platnost a nejpozději do 1. ledna 2008, s přihlédnutím ke všem úkolům, které byly Europolu svěřeny.

Do té doby musí Europol zlepšit svoji práci tím, že plně využije dohody o spolupráci s Eurojustem. Europol a Eurojust by měly každoročně předkládat Radě zprávu o své společné činnosti a o jejich konkrétních výsledcích. Europol a Eurojust by měly dále podpořit využívání společných vyšetřovacích týmů členských států a svoji účast v těchto týmech.

---

<sup>1</sup> Protokoly k Úmluvě o Europolu: protokol, kterým se mění článek 2 a příloha Úmluvy o Europolu ze dne 30. listopadu 2000, Úř. věst. C 358, 13.12.2000, s. 1, protokol o výsadách a imunitách Europolu, členů jeho orgánů, náměstků ředitele a zaměstnanců Europolu ze dne 28. února 2002, Úř. věst. C 312, 16.12.2002, s. 1 a protokol, kterým se mění Úmluva o Europolu ze dne 27. listopadu 2003, Úř. věst. C 2, 6.1.2004. Úmluva ze dne 29. května 2000 o vzájemné spolupráci v trestních věcech mezi členskými státy, Úř. věst. C 197, 12.7.2000, s. 1 a příložený protokol ze dne 16. října 2001, Úř. věst. C 326, 21.11.2001, s. 2, a rámcové rozhodnutí 2002/465/SVV ze dne 13. června 2002 o společných vyšetřovacích týmech, Úř. věst. L 162, 20.6.2002, s. 1.

Zkušenosti členských států s využíváním společných vyšetřovacích týmů jsou omezené. Za účelem podpory využívání těchto týmů a výměny zkušeností o nejlepších postupech by každý členský stát měl určit národního odborníka.

Rada by měla na základě společných zásad rozvinout přeshraniční policejní a celní spolupráci. Evropská rada vyzývá Komisi, aby předložila návrhy na další rozvoj schengenského acquis v oblasti přeshraniční operativní policejní spolupráce.

Členské státy by se s pomocí Europolu měly zabývat zlepšením kvality svých údajů z oblasti vynucování práva. Europol by měl dále radit Radě o způsobech zlepšení kvality údajů. Měl by být neprodleně zřízen informační systém Europolu.

Rada se vyzývá, aby podpořila výměnu nejlepších postupů pro vyšetřovací techniky jakožto první krok tvorby společných vyšetřovacích technik, které předpokládá článek III-257 Ústavní smlouvy, zejména v oblastech forenzních šetření a zabezpečení informačních technologií.

Policejní spolupráce mezi členskými státy je často účinnější a efektivnější díky usnadnění spolupráce mezi dotýcnými členskými státy v určitém okruhu témat, ve vhodných případech pomocí vytvoření společných vyšetřovacích týmů a, je-li to nezbytné, s podporou Europolu a Eurojustu. V určitých pohraničních oblastech je užší spolupráce a lepší koordinace jediným způsobem, jak čelit trestné činnosti a hrozbám veřejné a národní bezpečnosti.

Posilování policejní spolupráce vyžaduje věnovat zvýšenou pozornost vzájemné důvěře a jejímu budování. V rozšířené Evropské unii by mělo být vynaloženo výrazné úsilí na lepší porozumění způsobům činnosti právních systémů a organizací členských států. Rada a členské státy by do konce roku měly ve spolupráci s Evropskou policejní akademií vytvořit normy a moduly školicích programů pro vnitrostátní policejní důstojníky v oblasti praktických hledisek spolupráce donucovacích orgánů v EU.

Komise se vyzývá, aby v úzké spolupráci s EPA do konce roku 2005 vypracovala pro policejní orgány programy systematické výměny zaměřené na lepší porozumění způsobům fungování právních systémů a organizací členských států.

Rovněž by se měly vzít v úvahu zkušenosti z policejních operací v zahraničí s cílem zlepšit v Evropské unii vnitřní bezpečnost.

#### 2.4 Řešení krizí uvnitř Evropské unie s přeshraničními účinky

Evropská rada přijala dne 12. prosince 2003 evropskou bezpečnostní strategii, která stanovuje globální výzvy, hlavní hrozby, strategické cíle a koncepční důsledky pro bezpečnou Evropu v lepším světě. Základní složkou této strategie je zajištění vnitřní bezpečnosti uvnitř Evropské unie, zejména v případě velkých vnitřních krizí s přeshraničními účinky zasahující naše občany, naši životně důležitou infrastrukturu a náš veřejný pořádek a bezpečnost. Jenom tehdy může být zajištěna optimální ochrana evropských občanů a naší životně důležité infrastruktury, například v případě chemického, biologického, radiačního nebo nukleárního ohrožení.

Účinné řízení mezinárodních krizí uvnitř EU vyžaduje nejen posílení současné činnosti v oblasti civilní ochrany a životně důležité infrastruktury, avšak rovněž účinné řešení hledisek veřejného pořádku a bezpečnosti v těchto krizích a koordinaci mezi těmito oblastmi.

Evropská rada proto vyzývá Radu a Komisi, aby v rámci stávajících struktur a při plném respektování vnitrostátních pravomocí zavedly opatření EU pro integrované řešení krizí uvnitř EU s přeshraničními účinky, které by tuto koordinaci řešilo a které by mělo být provedeno nejpozději do 1. července 2006. Toto opatření by mělo řešit nejméně tyto otázky: hlubší posouzení možností členských států, vytváření zásob, odbornou přípravu, společná cvičení a operativní plány pro řešení civilních krizí.



## 2.5 Operativní spolupráce

Musí být zajištěna koordinace operativních činností donucovacích orgánů a jiných subjektů ve všech částech prostoru svobody, bezpečnosti a práva, jakož i kontrola strategických priorit stanovených Radou.

Za tím účelem se Rada vyzývá, aby připravila zřízení Výboru pro vnitřní bezpečnost, předpokládaného článkem III-261 Ústavní smlouvy, zejména stanovením jeho oblastí činnosti, úkolů, pravomocí a složení, s cílem jeho zřízení co nejdříve po vstupu Ústavní smlouvy v platnost.

Aby byla do té doby získána praktická zkušenost s koordinací, Rada se vyzývá, aby každých šest měsíců organizovala společné zasedání předsedů Strategického výboru pro přistěhovalectví, hranice a azyl (SCIFA), Výboru článku 36 (CATS) a zástupců Komise, Europolu, Eurojustu, Evropské pohraniční agentury, pracovní skupiny policejních ředitelů a situačního centra.

## 2.6 Prevence trestné činnosti

Prevence trestné činnosti je nezbytnou součástí práce na vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Unie proto potřebuje účinný nástroj na podporu úsilí členských států v prevenci trestné činnosti. Za tím účelem by měla být profesionalizována a posílena Evropská síť prevence trestné činnosti. Protože oblast působnosti prevence je velice široká, je nezbytné zaměřit se na opatření a priority, které jsou pro členské státy nejpřínosnější. Evropská síť prevence trestné činnosti by měla Radě a Komisi poskytovat odborné rady a znalosti při tvorbě politiky účinné prevence trestné činnosti.

Z tohoto hlediska Evropská rada vítá iniciativu Komise k vytvoření evropských nástrojů pro sběr, analýzu a porovnávání informací o trestné činnosti a viktimizaci a trendech jejich vývoje v členských státech, s využitím vnitrostátních statistik a dalších zdrojů informací jako dohodnutých ukazatelů. Eurostat by měl stanovit kritéria a zajistit sběr těchto údajů v členských státech.

Je důležité chránit veřejné organizace a soukromé společnosti před organizovaným zločinem prostřednictvím administrativních a dalších opatření. Zvláštní pozornost by měla být věnována systematickému vyšetřování majetkového vlastnictví jakožto nástroji v boji proti organizovanému zločinu. Nezbytným nástrojem je partnerství veřejného a soukromého sektoru. Komise se vyzývá, aby v roce 2006 předložila návrhy za tímto účelem.

### 2.7. Organizovaný zločin a korupce

Evropská rada vítá vypracování strategické koncepce s ohledem na řešení přeshraničního organizovaného zločinu na úrovni EU a žádá Radu a Komisi, aby tuto koncepci dále rozpracovaly a převedly do praktické roviny, ve spolupráci s dalšími partnery jako je Europol, Eurojust, pracovní skupina policejních ředitelů, EUCPN a EPA. V této souvislosti by měly být posouzeny otázky týkající se korupce a jejího spojení s organizovaným zločinem.

### 2.8 Evropská protidrogová strategie

Evropská rada zdůrazňuje význam, jaký má řešení drogového problému v komplexním, vyváženém a víceoborovém přístupu k politice prevence, pomoci a léčení drogové závislosti, politice boje proti nedovolenému obchodu s drogami a jejich prekurzory a proti legalizaci výnosů z trestné činnosti, včetně posílení mezinárodní spolupráce.

Evropská protidrogová strategie na období 2005-2012 bude doplněna do programu po jejím přijetí Evropskou radou v prosinci 2004.

## **3. POSÍLENÍ PRÁVA**

Evropská rada zdůrazňuje potřebu dále pracovat na budování Evropy pro občany a významnou úlohu, kterou v tomto ohledu bude mít vytvoření evropského prostoru práva. Již byla provedena řada opatření. Je třeba vynaložit další úsilí, aby byl umožněn přístup k právní a soudní spolupráci, jakož i plné využívání vzájemného uznávání. Je zejména důležité, aby hranice mezi evropskými zeměmi již nepředstavovaly překážku řešení občanskoprávních sporů nebo zahájení soudního řízení a výkonu rozhodnutí v občanských věcech.

### 3.1 Evropský soudní dvůr

Evropská rada zdůrazňuje význam Evropského soudního dvora v relativně novém prostoru svobody, bezpečnosti a práva a je spokojena s tím, že Ústavní smlouva významně zvyšuje jeho pravomoci v této oblasti.

Aby bylo v zájmu evropských občanů a fungování prostoru svobody, bezpečnosti a práva zajištěno rychlé řešení právní otázek předložených Soudnímu dvoru, je nezbytné, aby mu bylo umožněno rychle reagovat, jak požaduje článek III-369 Ústavní smlouvy.

V této souvislosti a s ohledem na Ústavní smlouvu by měla být věnována pozornost otázce, zda by měl být vytvořen postup pro urychlené a řádné vyřizování žádostí o rozhodnutí v předběžných otázkách, které se týkají prostoru svobody, bezpečnosti a práva, v případě potřeby prostřednictvím změny statutu Soudního dvora. Komise se vyzývá, aby po konzultaci se Soudním dvorem předložila návrh s tímto účelem.

### 3.2 Budování vzájemné důvěry

Soudní spolupráce v trestních a občanských věcech může být dále prohloubena posílením vzájemné důvěry a postupným rozvojem evropské soudní kultury založené na rozmanitosti právních systémů členských států a jednotnosti evropského práva. V rozšířené Evropské unii by měla být vzájemná důvěra založena na jistotě, že všichni evropští občané mají přístup k soudnímu systému, který splňuje požadavky vysoké kvality. Za účelem usnadnění plného uplatňování zásady vzájemného uznávání je třeba zřídit systém, který poskytuje objektivní a nestranné hodnocení provádění politik EU v oblasti práva a který přitom plně respektuje nezávislost soudů a plně odpovídá všem stávajícím evropským mechanismům.

Posílení vzájemné důvěry vyžaduje výrazné úsilí o zlepšení vzájemného porozumění mezi soudními orgány a různými právními systémy. V tomto ohledu by Unie měla podporovat sítě soudních organizací a orgánů, jako Síť soudních rad, Evropskou síť nejvyšších soudů a Evropskou soudní síť pro další vzdělávání.

Výměnné programy pro soudce usnadní spolupráci a napomohou rozvoji vzájemné důvěry. Do dalšího vzdělávání soudců by měl být systematicky včleňován prvek EU. Komise se vyzývá, aby co nejdříve připravila návrh, jehož cílem je vytvořit na základě stávajících struktur účinnou Evropskou síť pro další vzdělávání soudců v občanských i trestních věcech, jak předpokládají články III-269 a III-270 Ústavní smlouvy.

### 3.3 Soudní spolupráce v trestních věcech

Zlepšení by mělo být dosaženo prostřednictvím omezování stávajících právních překážek a posilování koordinace vyšetřování. Zvláštní pozornost by měla být věnována možnosti soustředit trestní stíhání přeshraničních mnohostranných záležitostí v jednom členském státě, aby byla zvýšena účinnost trestního stíhání při současném zaručení řádného výkonu spravedlnosti. Pro poskytnutí odpovídající návaznosti na vyšetřování donucovacích orgánů členských států a Europolu je nezbytný další rozvoj soudní spolupráce v trestních věcech.

Evropská rada v této souvislosti připomíná potřebu neprodleně ratifikovat a účinně provádět právní nástroje na zlepšení soudní spolupráce v trestních věcech, jak je již uvedeno v odstavci o policejní spolupráci.

#### 3.3.1 Vzájemné uznávání

Je třeba dokončit souhrnný program opatření k uplatňování zásady vzájemného uznávání soudních rozhodnutí v trestních věcech, který zahrnuje soudní rozhodnutí ve všech fázích trestního řízení nebo rozhodnutí, které se k tomuto řízení vztahují, jako o shromažďování a přípustnosti důkazů, kompetenčních sporech, zásadě „ne bis in idem“ (zákaz nového stíhání obviněného pro tentýž skutek) a provedení konečných rozsudků o odnětí svobody nebo o jiných (alternativních) trestech<sup>1</sup>, a je třeba se dále zabývat dalšími návrhy v této oblasti.

---

<sup>1</sup> Úř. věst. C 12, 15.1.2001, s. 10-22.

Další uplatňování vzájemného uznávání jakožto základu soudní spolupráce znamená vytváření rovnocenných norem pro procesní práva v trestním řízení, založených na studiích stávající úrovně ochrany v členských státech a na patřičném respektování jejich právních tradic. Z tohoto důvodu by měl být do konce roku 2005 přijat návrh rámcového rozhodnutí o některých procesních právech v trestním řízení v rámci Evropské unie.

Rada by měla do konce roku 2005 přijmout rámcové rozhodnutí o Evropském příkazu k zajištění důkazů<sup>1</sup>. Komise se vyzývá, aby do prosince 2004 předložila své návrhy na prohloubení výměny informací z národních trestních rejstříků, zejména pachatelů sexuálních trestných činů, aby je Rada mohla přijmout do konce roku 2005. Poté by v březnu 2005 měl následovat další návrh na počítačový systém výměny informací.

### 3.3.2 Sbližování právních předpisů

Evropská rada připomíná, že smlouvy předpokládají stanovení minimálních pravidel týkajících se některých hledisek procesního práva, aby bylo usnadněno vzájemné uznávání rozsudků a soudních rozhodnutí a policejní a soudní spolupráce v trestních věcech s mezinárodním rozměrem.

Sbližování trestního práva hmotného splňuje stejný účel a týká se oblastí zvláště závažné trestné činnosti s mezinárodním rozměrem. Měly by se upřednostnit ty oblasti trestné činnosti, které jsou ve smlouvách výslovně zmíněny.

Ministři spravedlnosti a vnitřních věcí by spolu s Radou měli zodpovídat za všeobecné vymezení trestných činů a stanovení sankcí, aby bylo zajištěno účinnější uplatňování v rámci vnitrostátních systémů.

### 3.3.3 Eurojust

Účinný boj proti mezinárodnímu organizovanému zločinu a jiné závažné trestné činnosti a proti terorismu vyžaduje spolupráci a koordinaci vyšetřování a v případě potřeby soustředěné trestní stíhání Eurojustem, ve spolupráci s Europolem.

---

<sup>1</sup> KOM(2003) 688.

Evropská rada vybízí členské státy, aby umožnily Eurojustu vykonávat jeho úkoly tím, že:

- účinně provedou rozhodnutí Rady o Eurojustu do konce roku 2004<sup>1</sup> a zvláštní pozornost budou přitom věnovat soudní pravomoci svěřené jejich národním členům; a
- zajistí plnou spolupráci svých příslušných vnitrostátních orgánů s Eurojustem.

Po vstupu Ústavní smlouvy v platnost, avšak nejpozději do 1. ledna 2008, by Rada měla podle článku III-273 Ústavní smlouvy přijmout na základě návrhu Komise evropský zákon o Eurojustu, s přihlédnutím ke všem úkolům, které byly Eurojustu svěřeny.

Do té doby Eurojust zlepší svoji práci tím, že se zaměří na koordinaci multilaterálních, vážných a složitých případů. Eurojust by měl do své výroční zprávy Radě zahrnout výsledky a kvalitu své spolupráce s členskými státy. Eurojust by měl maximálně využívat dohody o spolupráci s Europolem a měl by pokračovat ve spolupráci s Evropskou soudní sítí a dalšími příslušnými partnery.

Evropská rada vyzývá Radu, aby na základě návrhu Komise posoudila další vývoj Eurojustu po vstupu Ústavní smlouvy v platnost.

### 3.4 Soudní spolupráce v občanských věcech

#### 3.4.1 Usnadnění přeshraničního občanskoprávního řízení

Občanské právo včetně rodinného práva se dotýká běžného života občanů. Evropská rada proto přikládá velký význam pokračujícímu rozvoji soudní spolupráce v občanských věcech a úplnému splnění programu vzájemného uznávání, který byl přijat v roce 2000. Hlavní cílem politiky v této oblasti je, aby hranice mezi evropskými zeměmi již nepředstavovaly překážku řešení občanskoprávních sporů nebo zahájení soudního řízení a výkonu rozhodnutí v občanských věcech.

---

<sup>1</sup> Úř. věst. L 63, 6.3.2002, s. 1-3.

### 3.4.2 Vzájemné uznávání rozhodnutí

Vzájemné uznávání rozhodnutí je účinným prostředkem ochrany práv občanů a zajištění vynucování těchto práv bez ohledu na hranice mezi evropskými zeměmi.

Pokračující provádění programu vzájemného uznávání<sup>1</sup> proto musí být v nadcházejících letech hlavní prioritou, aby bylo zajištěno jeho dokončení do roku 2011. Je třeba usilovně pracovat na těchto projektech: konflikt právních předpisů o mimosmluvních závazcích („Řím II“) a smluvních závazcích („Řím I“), Evropský platební rozkaz a nástroje pro alternativní řešení sporů a nástroje týkající se bagatelních sporů. Při tvorbě časového harmonogramu dokončení těchto projektů je třeba náležitě přihlídnout k současně probíhajícím pracím v souvisejících oblastech.

Účinnost stávajících nástrojů vzájemného uznávání je třeba zvýšit prostřednictvím standardizace postupů a dokumentů a vytvořením minimálních norem pro hlediska procesního práva, jako jsou doručování soudních a mimosoudních dokumentů, zahájení procesu, výkon rozhodnutí a transparentnost výloh.

Pokud jde o rodinné a dědické právo, Komise se vyzývá, aby předložila tyto návrhy:

- v roce 2005 návrh nástroje o uznávání a výkonu rozhodnutí o výživném včetně preventivních opatření a prozatímního uplatňování;
- v roce 2005 zelenou knihu o konfliktu právních předpisů v dědických věcech včetně otázek příslušnosti, vzájemného uznávání a výkonu rozhodnutí v této oblasti, evropského osvědčení o dědictví a mechanismů umožňujících přesné určení existence posledních vůlí a závětí občanů Evropské unie; a
- v roce 2006 zelenou knihu o konfliktu právních předpisů ve věcech vlastnických vztahů v manželství, včetně otázky soudní příslušnosti a vzájemného uznávání;
- v roce 2005 zelenou knihu o konfliktu právních předpisů ve věcech týkajících se rozvodu (Řím III).

Nástroje v těchto oblastech by měly být dokončeny v roce 2011. Tyto nástroje by měly zahrnovat otázky mezinárodního soukromého práva a neměly by být založeny na harmonizovaných pojmech „rodina“, „manželství“ nebo dalších pojmech. Pravidla jednotného hmotného práva by měla být zavedena pouze jako doprovodné opatření v případech, kdy je třeba vzájemně uznávat rozhodnutí nebo prohlubovat soudní spolupráci v občanských věcech.

---

<sup>1</sup> Úř. věst. C 12, 15.1.2001, s. 1-9.

Provádění programu vzájemného uznávání by mělo být doprovázeno pečlivým přezkumem funkce nástrojů, které již byly přijaty. Výsledek těchto přezkumů by měl poskytnout nezbytný základ pro přípravu nových opatření.

### 3.4.3 Posílení spolupráce

Je třeba žádat členské státy, aby stanovily styčné soudce nebo jiné příslušné orgány sídlící v jejich vlastní zemi, aby bylo dosaženo hladkého fungování nástrojů, jejichž součástí je spolupráce soudních nebo jiných orgánů. Ve vhodných případech by mohly využít jejich národní kontaktní místo v rámci Evropské soudní sítě v občanských věcech. Komise se vyzývá, aby organizovala pracovní semináře EU na téma uplatňování právních předpisů EU a aby podporovala spolupráci mezi členy právních profesí (jako soudních úředníků a notářů) za účelem vytvoření nejlepších postupů.

### 3.4.4 Zajišťování spojitosti a kvality právních předpisů EU

Kvalita stávajících a budoucích právních předpisů Společenství v oblasti smluvního práva by měla být prohloubena prostřednictvím konsolidace, kodifikace a racionalizace platných právních nástrojů a vytvořením společného referenčního rámce. Je třeba vytvořit rámec pro posouzení možností, pokud jde o stanovení standardních náležitostí a podmínek smluvního práva v EU, které by mohly využívat společnosti a profesní sdružení v Unii.

Je třeba přijmout opatření, která by umožnila Radě provádět systematičtější kontrolu kvality a spojitosti všech právních nástrojů Společenství, které se týkají spolupráce v občanských věcech.

### 3.4.5 Mezinárodní právní řád

Komise a Rada se vybízejí, aby zajistily spojitost mezi právním řádem EU a mezinárodním právním řádem a aby pokračovaly v prohlubování vztahů a spolupráce s mezinárodními organizacemi, jako je Haagská konference o mezinárodním právu soukromém (Hague Conference on Private International Law) a Rada Evropy, zejména za účelem koordinace iniciativ a maximalizace synergií mezi činnostmi a nástroji těchto organizací a nástroji EU. Přistoupení Společenství k Haagské konferenci je třeba uzavřít co nejdříve.



#### 4. VNĚJŠÍ VZTAHY

Evropská rada považuje za stále významnější prioritu rozvoj jednotného zahraničního rozměru politiky Unie v oblasti svobody, bezpečnosti a práva.

Kromě otázek, které již byly probrány v předchozích kapitolách, Evropská rada vyzývá Komisi a generálního tajemníka, vysokého představitele, aby do konce roku 2005 předložili Radě strategii pro veškerá vnější hlediska politiky Unie v oblasti svobody, bezpečnosti a práva, založenou na opatřeních vypracovaných v rámci tohoto programu. Tato strategie by měla odrážet zvláštní vztahy Unie s třetími zeměmi a skupinami zemí a regionů, a měla by být zaměřena na zvláštní potřeby spolupráce s těmito zeměmi v oblasti justice a vnitřních věcí.

Všechny možnosti, které má Unie k dispozici, včetně vnějších vztahů, by měly být využívány integrovaným a důsledným způsobem, aby byl vytvořen prostor svobody, bezpečnosti a práva. Je třeba vzít v úvahu tyto principy<sup>1</sup>: existenci vnitřních politik jako hlavní důvod pro vnější akci; potřebu přidané hodnoty u projektů prováděných členskými státy; příspěvek k obecným politickým cílům zahraničních politik Unie; možnost dosáhnout cílů v přiměřené době; možnost dlouhodobé akce.

-----

---

<sup>1</sup> vypracované na zasedání Evropské rady ve Feiře v roce 2000.