

## Nové strategické směry Evropské unie pro prostor svobody, bezpečnosti a práva

**Anotace:** Cílem článku je obeznámení zejména odborné veřejnosti s obsahem, účelem a charakterem zásadního unijního koncepčního dokumentu Strategické směry pro legislativní a operativní plánování pro nadcházející léta v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva, přijatým v červnu 2014.

**Klíčová slova:** Strategické směry pro legislativní a operativní plánování pro nadcházející léta v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva z června 2014; Stockholmský program.

### Úvodem

Tento článek má za účel podat přehlednou informaci s osvětlujícími poznámkami a účelovým komentářem k novému koncepčnímu dokumentu Evropské unie Strategické směry pro legislativní a operativní plánování pro nadcházející léta v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva (*Strategic Guidelines for Legislative and Operational Planning for the Coming Years within the Area of Freedom, Security and Justice*). Dokument přijala Evropská rada na svém zasedání v Yprech (Belgie) ve dnech 26. a 27. června 2014 („Strategické směry 2020“).<sup>1</sup>

Jedná se o koncepční dokument politického charakteru a tudíž právně nezávazný. U obdobných dokumentů hovoříme o jejich závaznosti morálně politické sloužící k rámcovému koncepčnímu nasměrování politik EU v dané oblasti.

V návaznosti na jednotlivé primární smlouvy Evropské unie („EU“, „Unie“) přijímali zástupci vlád členských států EU programy usilující o stanovení konkrétních cílů v oblasti prostor svobody, bezpečnosti a práva. Jednalo se o program z finského Tampere, přijatý roku 1999, a následně o Haagský program z roku 2004, který stanovil cíle pro období v letech 2005 – 2010. Následně, navazujíc na Lisabonskou smlouvu byl přijat Stockholmský program obsahující zásady pro období 2010 – 2014. K jeho provedení přijala Evropská komise Akční plán s tím, že platnost obou dokumentů vypršela koncem roku 2014.<sup>2</sup>

Strategické směry 2020 tedy navazují na původní (post-lisabonské) koncepční dokumenty: Stockholmský program<sup>3</sup> s jeho Akčním plánem a Strategií vnitřní bezpečnosti EU,<sup>4</sup> které byly přijaty na období pěti let – do konce roku 2014. Pro osud či prolongaci Strategie vnitřní bezpečnosti EU bude směrodatný úkol obsažený v bodu 10 Strategických směrů 2020 stanovící, že přezkum a aktualizace strategie vnitřní bezpečnosti bude provedena

---

<sup>1</sup> Závěry Evropské rady ze dne 26. a 27. června 2014; Evropská rada, Brusel 27. 6. 2014, EUCO 79/14. Část I.: *Strategické směry pro legislativní a operativní plánování pro nadcházející léta v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva*. (Úřední věstník EU C 240/13, 24. 7. 2014, s. 13 – 15). Další části tohoto koncepčního dokumentu, které se však netýkají přímo oblasti prostor svobody, bezpečnosti a práva jsou: části II., III., IV. jsou: Část II. RŮST, KONKURENCESCHOPNOST A ZAMĚSTNANOST (body 14-24); Část III. PŘÍŠTÍ INSTITUCIONÁLNÍ CYKLUS (body 25-27); Část IV. DALŠÍ BODY (body 28-34).

<sup>2</sup> Blíže viz PIKNA, Bohumil. Stockholmský program jako základní dokument Evropské unie pro oblast vnitřních věcí. *Policajná teória a prax*. Bratislava, 2010, roč. 18, č. 3, s. 88 – 102. ISSN 1335-1370. Podrobněji viz PIKNA, B. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. 3. rozšířené vydání. Praha: Linde Praha, 2012. ISBN978-80-7201-889-5, s. 156-180.

<sup>3</sup> Stockholmský program – otevřená a bezpečná Evropa, která slouží svým občanům a chrání je (Úřední věstník EU C 115, 04. 05. 2010).

<sup>4</sup> Strategie vnitřní bezpečnosti EU byla schválena 25. února 2010 na zasedání Rady pro justici a vnitřní věci. Viz dokument Rady EU: Návrh Strategie vnitřní bezpečnosti Evropské unie: „Směrem k evropskému modelu bezpečnosti“, Brusel, 23. února 2010 (24.02), 5842/2/10, REV 2, JAI 90.

do poloviny roku 2015. Článek obsahuje rovněž nezbytnou komparaci mezi citovanými koncepčními dokumenty s vyvozením některých dílčích závěrů.

## **Strategické směry 2020**

Nově se tedy vymezují strategické směry pro legislativní a operativní plánování pro nadcházející období šesti let (období 2015 – 2020) v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva. V této části článku je představen text předmětného dokumentu doplněný o některé nezbytné údaje.

### **I. SVOBODA, BEZPEČNOST A PRÁVO**

1. Jedním z klíčových cílů EU je vybudovat prostor svobody, bezpečnosti a práva bez vnitřních hranic, v němž budou plně dodržována základní práva. Za tímto účelem je zapotřebí přijmout v souladu se smlouvami<sup>5</sup> a jejich příslušnými protokoly soudržná politická opatření ohledně azylu, přistěhovalectví, hranic a policejní a justiční spolupráce.

2. Všechny rozměry Evropy, která chrání své občany a nabízí účinná práva osobám v rámci EU i mimo ni, jsou vzájemně propojeny. Úspěch či neúspěch v jedné oblasti závisí na výsledcích dosažených v ostatních oblastech i na součinnosti se souvisejícími oblastmi politiky. Řešení mnohých problémů v oblasti svobody, bezpečnosti a práva spočívá ve vztazích s třetími zeměmi, což vyžaduje lepší provázanost vnitřních a vnějších politik EU. Tato skutečnost musí být zohledněna ve spolupráci mezi orgány a subjekty EU.

3. Obecnou prioritou vycházející z minulých programů je nyní důsledné provedení přijatých právních nástrojů a politických opatření do vnitrostátního práva, jejich účinné provádění a konsolidace. Klíčovým úkolem bude zintenzivnění operativní spolupráce a současně využití potenciálu inovací v oblasti informačních a komunikačních technologií, posílení úlohy jednotlivých agentur EU a zajištění strategického využívání finančních prostředků EU.

4. Pokud jde o další rozvoj prostoru svobody, bezpečnosti a práva v příštích letech, bude zcela zásadní zajistit ochranu a prosazování základních práv včetně ochrany údajů a současně se zabývat bezpečnostními otázkami, mimo jiné ve vztazích s třetími zeměmi, a přijmout do roku 2015 pevný obecný rámec EU v oblasti ochrany údajů.

5. Tváří v tvář takovým problémům, jako jsou nestabilita v mnoha částech světa a globální a evropské demografické trendy, potřebuje EU účinnou a náležitě řízenou politiku v oblasti migrace, azylu a hranic, která se bude řídit zásadami solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti zakotvenými ve smlouvě, a to v souladu s článkem 80 Smlouvy o fungování EU<sup>6</sup> („SFEU“) a při jeho účinném provádění. Je nezbytný komplexní přístup, který bude optimalizovat přínosy legální migrace a nabídne ochranu potřebným osobám a současně s tím bude důrazně řešit nelegální migraci a zajišťovat účinnou správu vnějších hranic EU.

6. Má-li Evropa zůstat atraktivní destinací pro talentované a kvalifikované lidi, musí vypracovat strategie pro to, aby mohly být prostřednictvím soudržných a účinných pravidel a na základě dialogu s podnikatelskou sférou a sociálními partnery maximalizovány příležitosti, které nabízí legální migrace. Unie by rovněž měla podporovat úsilí členských států o uplatňování aktivních integračních politik, které podporují sociální soudržnost a ekonomickou dynamiku.

---

<sup>5</sup> Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, podepsaná v Lisabonu dne 13. prosince 2007 (Úřední věstník EU C 306, 17. 12. 2007).

<sup>6</sup> Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie (Úřední věstník EU C 115/49, 9. 5. 2008).

7. Závazek EU poskytovat mezinárodní ochranu vyžaduje silnou evropskou azylovou politiku založenou na zásadách solidarity a odpovědnosti. Absolutní prioritou je plné provedení společného evropského azylového systému do vnitrostátního práva a jeho účinné provádění. Výsledkem by měly být vysoké společné normy a posílená spolupráce a vytvoření rovných podmínek, které žadatelům o azyl poskytnou stejné procesní záruky a ochranu v celé EU. Ruku v ruce s tím by měla jít posílená úloha Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu (EASO),<sup>7</sup> zejména při prosazování jednotného uplatňování *acquis*. Sbližování postupů posílí vzájemnou důvěru a umožní přistoupit v budoucnu k dalším krokům.

8. Zásadní součástí migrační politiky EU je řešení prvotních příčin nezákonných migračních toků. Tento postup spolu s předcházením nelegální migraci a bojem proti ní pomůže zabránit ztrátám na životech migrantů, kteří se vydávají na nebezpečné cesty. Udržitelné řešení lze nalézt pouze prostřednictvím intenzivnější spolupráce se zeměmi původu a tranzitu, a to mimo jiné prostřednictvím pomoci zaměřené na posílení jejich kapacit v oblasti migrace a správy hranic. Migrační politiky se musejí stát mnohem pevnější nedílnou součástí vnější i rozvojové politiky EU a musejí uplatňovat zásadu „více za více“ a vycházet z globálního přístupu k migraci a mobilitě. Pozornost by se měla zaměřit na tyto prvky:

- posílení a rozšíření regionálních programů ochrany, zejména v blízkosti regionů původu, v úzké spolupráci s Úřadem vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. Je třeba navýšit příspěvky na globální úsilí o přesídlení, a to zejména s ohledem na vleklou krizi v Sýrii;
- důraznější řešení převaděčství a obchodování s lidmi, se zaměřením na prioritní země a trasy;
- zavedení účinné společné návratové politiky a prosazování povinností týkajících se zpětného přebírání v dohodách se třetími zeměmi;
- plné provedení opatření, která stanovila Pracovní skupina pro Středomoří.<sup>8</sup>

9. Schengenský prostor, který obyvatelům umožňuje cestovat bez kontrol na vnitřních hranicích, a zvyšující se počet osob cestujících do EU vyžadují účinnou správu společných vnějších hranic EU, která zajistí silnou ochranu. Unie musí mobilizovat všechny nástroje, které má k dispozici, aby členské státy v jejich úkolu podpořila. Za tímto účelem by:

- integrovaná správa vnějších hranic měla být nákladově efektivním způsobem modernizována tak, aby zajistila inteligentní správu hranic se systémem vstupu a výstupu a programem registrovaných cestujících, a měla by být podporována novou agenturou pro rozsáhlé informační systémy (eu-LISA);<sup>9</sup>
- agentura Frontex,<sup>10</sup> jakožto nástroj evropské solidarity v oblasti správy hranic, měla posílit svou operativní pomoc, a to zejména podporu poskytovanou členskými státy, jež čelí

---

<sup>7</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 439/2010 ze dne 19. května 2010 o zřízení Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu (Úřední věstník EU L 132/11, 29. 5. 2010). Blíže viz *EASO: Evropský podpůrný azylový úřad – solidarita v praxi*. [online]. [cit. 2015-02-28]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/easo-evropsky-podpurny-azylovy-urad-solidarita-v-praxi.aspx>.

<sup>8</sup> *Pracovní skupina pro Středomoří*. [online]. [cit. 2015-02-28]. Dostupné z: <http://www.consilium.europa.eu/cs/policies/illegal-migration/task-force-mediterranean/>.

<sup>9</sup> Evropská agentura pro provozní řízení rozsáhlých informačních systémů (eu-LISA) byla zřízena k tomu, aby řídila rozsáhlé informační systémy v prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Podporuje provádění politiky EU týkající se azylu, migrace a správy hranic. Hlavním úkolem agentury je pomáhat členským státům EU v jejich úsilí využívat různé technologie k vytvoření bezpečnější Evropy. [online]. [cit. 2015-02-28]. Dostupné z: [http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory\\_agencies\\_bodies/policy\\_agencies/eu-lisa/index\\_cs.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/eu-lisa/index_cs.htm).

<sup>10</sup> Nařízení Rady (ES) č. 2007/2004 ze dne 26. října 2004 o zřízení Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie (32004R2007) (Úřední věstník EU L 349, 25. 11. 2004).

velkému tlaku na vnějších hranicích, a zvýšit svoji schopnost reagovat na rychlý vývoj v oblasti migračních toků a plně přitom využívat nového Evropského systému ostrahy hranic (EUROSUR);<sup>11</sup>

- v souvislosti s dlouhodobým rozvojem agentury Frontex měla být posouzena možnost zřídit evropský systém pohraniční stráže, který by posílil kapacity v oblasti kontroly a ostrahy na našich vnějších hranicích.

Současně s tím je třeba usnadněním legálního cestování a posílenou místní schengenskou konzulární spoluprací modernizovat společnou vízovou politiku a zároveň zachovat vysokou úroveň bezpečnosti a zavést nový systém správy schengenského prostoru.

10. Je nezbytné zajistit pro evropské občany skutečný prostor bezpečnosti prostřednictvím operativní policejní spolupráce a předcházením organizované trestné činnosti včetně obchodování s lidmi, převaděčství a korupce a bojem proti nim. Současně je zapotřebí účinná politika EU pro boj proti terorismu, v jejímž rámci všichni příslušní aktéři úzce spolupracují a která v sobě spojuje vnitřní i vnější aspekty boje proti terorismu. V této souvislosti Evropská rada znovu potvrzuje úlohu protiteroristického koordinátora EU. V boji proti trestné činnosti a terorismu by EU měla podpořit vnitrostátní orgány tím, že mobilizuje všechny nástroje justiční a policejní spolupráce včetně posílené koordinační úlohy Europolu<sup>12</sup> a Eurojustu,<sup>13</sup> mimo jiné prostřednictvím:

- přezkumu a aktualizace strategie vnitřní bezpečnosti do poloviny roku 2015;
- zlepšení přeshraniční výměny informací včetně informací z rejstříků trestů;
- dalšího rozvinutí komplexního přístupu ke kybernetické bezpečnosti a kyberkriminalitě;
- předcházení radikalizaci a extremismu a přijetí opatření k řešení fenoménu zahraničních bojovníků, mimo jiné prostřednictvím účinného využívání stávajících nástrojů pro celoevropské výstrahy a prostřednictvím rozvoje nástrojů, jako je unijní systém jmenné evidence cestujících.

11. Pro EU je zcela zásadní hladké fungování skutečného evropského prostoru práva s respektováním různých právních systémů a tradic jednotlivých členských států. V tomto ohledu je třeba dále posílit vzájemnou důvěru ve vnitrostátní soudní systémy. Náležitá evropská politika v oblasti justice přispěje k hospodářskému růstu, neboť podnikům a spotřebitelům pomůže využívat přínosy plynoucí ze spolehlivého podnikatelského prostředí v rámci vnitřního trhu. Jsou nezbytná další opatření za účelem:

- podpory soudržnosti a jasnosti právních předpisů EU pro občany a podniky;
- zjednodušení přístupu ke spravedlnosti, podpory účinných opravných prostředků a využívání technologických inovací včetně e-justice;<sup>14</sup>
- pokračování v úsilí o posílení práv obviněných a podezřelých osob v trestním řízení;

---

<sup>11</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1052/2013 ze dne 22. října 2013, kterým se zřizuje Evropský systém ostrahy hranic (EUROSUR) (Úřední věstník EU L 295, 6. 11. 2013).

<sup>12</sup> Rozhodnutí Rady ze dne 6. dubna 2009 o zřízení Evropského policejního úřadu (Europol) (2009/371/SVV).

<sup>13</sup> Rozhodnutí Rady ze dne 28. února 2002 o zřízení Evropské jednotky pro soudní spolupráci (Eurojust) za účelem boje proti závažné trestné činnosti (2002/187/SVV).

<sup>14</sup> Portál evropské e-justice je koncipován jako centralizovaný zdroj informací z oblasti justice. Usnadňuje orientaci v justičních systémech různých států a díky tomu, že funguje ve 23 jazycích, i dostupnost justice pro veřejnost. [online]. [cit. 2015-02-28]. Dostupné z: <https://e-justice.europa.eu/home.do?action=home&plang=cs>.

- prozkoumání posílení práv osob, zejména dětí, v soudním řízení s cílem usnadnit výkon soudních rozhodnutí v rodinném právu a v občanských a obchodních věcech s mezinárodním prvkem;
- posílení ochrany obětí;
- posílení vzájemného uznávání rozhodnutí a rozsudků v občanských a obchodních věcech;
- posílení výměny informací mezi orgány členských států;
- boje proti podvodnému jednání a poškozování rozpočtu EU, mimo jiné tím, že se pokročí v jednáních o Úřadu evropského veřejného žalobce;
- usnadnění přeshraničních činností a operativní spolupráce;
- posílení odborné přípravy odborníků z praxe;
- mobilizace odborných znalostí v příslušných agenturách EU, jako jsou Eurojust a Agentura EU pro základní práva.<sup>15</sup>

12. Právo občanů EU volně se pohybovat, pobývat a pracovat v jiných členských státech, které představuje jednu ze základních svobod EU, je třeba chránit, mimo jiné před možným zneužíváním nebo podvodnými žádostmi.

13. Evropská rada vyzývá orgány EU a členské státy, aby zajistily vhodnou legislativní a operativní činnost navazující na tyto směry; v roce 2017 provede přezkum v polovině období.

Následně v příloze I tohoto dokumentu nazvané **Strategická agenda pro Unii v čase změn** se k oblasti prostor svobody, bezpečnosti a práva pod body 4 a 5 dále uvádí:

### **Unie svobody, bezpečnosti a práva**

Občané očekávají, že jejich vlády budou zajišťovat spravedlnost, ochranu a rovnost a současně plně dodržovat základní práva a zásady právního státu. I v tomto ohledu jsou zapotřebí společné evropské kroky, jež budou založeny na našich základních hodnotách. Jevy jako terorismus a organizovaná trestná činnost vyžadují vzhledem ke své přeshraniční povaze silnější spolupráci na úrovni EU. Totéž platí i pro justiční otázky, neboť občané rostoucí měrou studují, pracují, obchodují, uzavírají sňatky a zakládají rodiny napříč EU. Další výzvou nadcházejících let bude řízení migračních toků, které v důsledku nestability a chudoby velké části světa a vzhledem k demografickým trendům posilují; jedná se o otázku, jež vyžaduje solidaritu a spravedlivé rozdělení odpovědnosti.

Proto byly pro EU na nadcházejících pět let stanoveny tyto priority:

- lepší řízení migrace ve všech jejích aspektech: řešením nedostatečných konkrétních dovedností a přilákáním talentů; důraznějším přístupem k nelegální migraci, mimo jiné díky lepší spolupráci se třetími zeměmi, a to i v oblasti zpětného přebírání osob; ochranou potřebných osob na základě důrazné azylové politiky a posílenou, moderní správou vnějších hranic EU;
- předcházení trestné činnosti a terorismu a boj proti nim: důsledným potíráním organizované trestné činnosti, například obchodování s lidmi, převaděčství a kyberkriminality; bojem proti korupci; bojem proti terorismu a radikalizaci – to vše při dodržení základních práv a hodnot včetně ochrany osobních údajů;

---

<sup>15</sup> Nařízení Rady (ES) č. 168/2007 ze dne 15. února 2007 o zřízení Agentury Evropské unie pro základní práva.

- zlepšením justiční spolupráce mezi našimi zeměmi: budováním spojnic mezi různými justičními systémy a tradicemi; posílením společných nástrojů včetně Eurojustu; vzájemným uznáváním rozsudků, aby občané i společnosti mohli snáze vykonávat svá práva v celé EU.

### **Unie jako silný hráč na globálním hřišti**

Nedávné události ukázaly, jak rychlými změnami může v dnešní době procházet strategické a geopolitické uspořádání, zejména při východních a jižních hranicích EU. Nestabilita v našem širším sousedství je vyšší než kdykoliv dříve. Současně je právě dnes obzvláště důležité, abychom spolupracovali s našimi partnery na tématech společného nebo celosvětového zájmu. V zájmu obrany našich zájmů a hodnot i v zájmu ochrany našich občanů je nezbytné, aby se EU důrazněji zapojovala do celosvětového dění. V nadcházejících letech tudíž budou klíčové tyto **priority zahraniční politiky**:

- maximalizovat náš vliv: zajištěním konzistentnosti cílů zahraniční politiky jednotlivých členských států a EU a zlepšením koordinace a soudržnosti mezi hlavními oblastmi vnější činnosti EU, jako jsou politiky v oblasti obchodu, energetiky, spravedlnosti a vnitřních věcí, rozvoje a hospodářství;
- vystupovat jako silný partner v našem sousedství: prosazováním stability, prosperity a demokracie v zemích nacházejících se v bezprostředním sousedství EU, na evropském kontinentu, ve Středomoří, v Africe a na Blízkém východě;
- zapojit naše globální strategické partnery, zejména naše transatlantické partnery, do široké škály témat, od obchodu a kybernetické bezpečnosti přes lidská práva a předcházení konfliktům až po nešíření a řešení krizí, a to dvoustranně i na mnohostranných fórech;
- rozvíjet spolupráci v oblasti bezpečnosti a obrany, abychom mohli plnit své závazky a úkoly po celém světě: posílením společné bezpečnostní a obranné politiky při plné doplňkovosti s NATO; zajištěním toho, že členské státy budou udržovat a rozvíjet nezbytné civilní i vojenské schopnosti, mimo jiné jejich sdružováním a sdílením, a posílením evropského obranného průmyslu.

### **Bližší komentář**

Strategické směry 2020 představují velmi stručný text obecného charakteru, který v porovnání s předchozími koncepčními dokumenty má poměrně limitovanou vypovídající hodnotu. Pro názornost, Stockholmský program v české verzi obsahoval 82 stran, přičemž Strategické směry 2020 mají rozsah pouhých 7 stran.<sup>16</sup>

Předchozí Stockholmský program představoval poměrně rozsáhlý dokument, který dosti podrobně rozpracovával vizi evropských politiků pro oblast svobody, bezpečnosti a práva. Neobsahoval pouze cíle, ale stanovoval také program legislativy a konkrétních kroků v jednotlivých částech této oblasti. Nový dokument Strategické směry 2020, na rozdíl od svého předchůdce, nepředstavuje podrobnější program ale (pouze) „*strategické směry pro legislativní a operativní plánování*“ (článek 68 SFEU).

Ačkoliv chronologicky nový dokument navazuje na Stockholmský program, v mnoha formálních i obsahových ohledech se liší a více odpovídá citovanému článku 68 SFEU, kde se hovoří o „*strategických směrech*“ a nikoliv o programu. Nový dokument se tak podobá spíše

---

<sup>16</sup> Pro bližší představu, v porovnání s Haagským programem byl Stockholmský program obsáhlejší více než dvaapůlkrát a v porovnání s programem z Tampere dokonce více než čtyřiapůlkrát.

staršímu dokumentu z Tampere (1999) než novějším programům – Haagskému a Stockholmskému.<sup>17</sup>

Důraz by měl být nově kladen spíše na implementaci a prosazování stávajících předpisů než na tvorbu nové unijní legislativy. Odborný program ohledně konkrétních legislativních kroků může ostatně na základě těchto obecnějších cílů přijmout Evropská komise.

Vzhledem ke skutečnosti, že Evropská rada mohla při tvorbě nových Strategických směrů 2020 reagovat na již zavedený program a fungující evropskou politiku, byl hlavní důraz kladen na efektivní implementaci pravidel a prosazování právních předpisů. Nebylo tak třeba vytvářet zcela nový program a následné aktivity v této oblasti se budou stavět více na současném stavu. Na významu tohoto postupu se shodli různí aktéři v oblasti evropských politik, od Evropské komise po odbornou veřejnost.

Podle zprávy Evropské komise bylo od roku 2010 naplněno 95 % Stockholmského programu s pomocí více než 50 iniciativ.<sup>18</sup> Bylo již přijato velké množství legislativních aktů, které naplňují převážnou většinu ze stanovených cílů. Tato bohatá legislativní činnost, založená na Stockholmském programu, dala vzniknout pevnému základu pro prostor svobody, bezpečnosti a práva.

Evropská rada při stanovení nových strategických směrů zároveň vyzvala orgány a členské státy EU, aby zajistily vhodnou legislativní a operativní činnost, jenž bude na tyto směry navazovat. K posílení této oblasti je dle EU zapotřebí především zabezpečit větší provázanost vnějších a vnitřních unijních politik týkajících se azylu, přistěhovalectví, hranic, jakož i policejní a justiční spolupráce. Hlavní prioritou je dle Evropské rady provedení přijatých právních nástrojů do vnitrostátního práva, jejich důsledné provádění a konsolidace.

Unie by měla do roku 2015 přijmout pevný obecný rámec EU v oblasti ochrany údajů. Nadále by se měla snažit o vytvoření silné evropské azylové politiky, potírat nelegální migraci, hledat její příčiny a zároveň zůstat atraktivní destinací pro talentované a kvalifikované lidi. Migrační politiky se proto musejí stát ve větší míře nedílnou součástí vnější i rozvojové politiky EU. Dále EU požaduje účinnou správu společných vnějších hranic, která zajistí silnou ochranu schengenského prostoru. V tomto směru bude důležité posílit operativní pomoc agentury Frontex a plně využívat nového Evropského systému ochrany hranic. Do budoucna by měla být více posílena koordinační úloha Europolu a Eurojustu za účelem vytvoření silné politiky EU pro boj proti trestné činnosti a terorismu.

Nicméně Strategické směry 2020 se však setkaly rovněž s kritickými ohlasy. Již necelý měsíc po přijetí dokumentu se kritického pohledu „ujali“ dva přední znalci daného tématu z Centra pro Evropská politická studia Sergio Carrera a Elspeth Guild ve své odborné kritické studii nazvané Směry Evropské rady pro prostor svobody, bezpečnosti a práva 2020: „Delisabonizace“ justice a vnitřních věcí?<sup>19</sup>

Studie přichází s celkem rozsáhlou argumentací pro tvrzení, že Strategické směry 2020 selhaly v naplnění očekávání. Kritika směřuje již k samotné tvorbě dokumentu, který byl navržen pod záštitou řeckého předsednictví v první polovině roku 2014. Autoři k tomu

---

<sup>17</sup>Podrobněji k provedenému rozboru viz VALACHOVÁ, Sára. *Odborný podklad Think-tanku Evropské hodnoty z 17. 6. 2014: Prostor svobody, bezpečnosti a práva*. [online]. [cit. 2015-02-28]. Dostupné z: [http://blog.ihned.cz/c3-62375170-06b000\\_d-62375170-06b000\\_d-62375170-prostor-svobody-bezpecnosti-a-prava](http://blog.ihned.cz/c3-62375170-06b000_d-62375170-06b000_d-62375170-prostor-svobody-bezpecnosti-a-prava).

<sup>18</sup> *European Commission*, „The Future EU Justice and Home Affairs Agendas: Questions and Answers. Strasbourg, 11 March 2014. [online]. [cit. 2015-02-28]. Dostupné z: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-174\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-174_en.htm).

<sup>19</sup> CARRERA, S., GUILD, E. *The European Council's Guidelines for the Area of Freedom, Security and Justice 2020: Subverting the 'Lisbonisation' of Justice and Home Affairs?* Centrum pro Evropská politická studia, CEPS ESSAY, No. 13/14 July 2014. Studie v jazyce anglickém je rovněž dostupná z: [http://www.ceps.eu/system/files/SC\\_EG\\_AFSJ\\_Guidelines\\_2020.pdf](http://www.ceps.eu/system/files/SC_EG_AFSJ_Guidelines_2020.pdf)

neváhají užívat výrazy jako „nedemokratické“ a „netransparentní“, neboť samotné rozhodování se mělo odehrávat především „za zavřenými dveřmi“ bez zapojení hlavních aktérů, jakým je například Evropský parlament.

Samy Strategické směry 2020 pak mají odhalovat „způsob myšlení“ členských států a aktérů Rady EU, typický pro dobu před Lisabonskou smlouvou (tedy z dob tzv. třetího pilíře EU). Tento způsob myšlení je podle autorů studie především ovlivněn zájmy a agendami národních ministerstev vnitra a spravedlnosti, jež mají být strategické jen do té míry, kdy se:

- snaží omezit a zabránit vzniku konkurenčních politických a strategických programů (příští) Evropské komise a Evropského parlamentu a staví bariéry, které znemožňují meziinstitucionálně nastavené nadnárodní EU efektivně fungovat, a
- upozadují Listinu základních práv EU („Listina“)<sup>20</sup> v rámci oblasti prostor svobody, bezpečnosti a práva.

Nastolenou otázkou údajně zůstává, jaký zbývající politický prostor bude nyní ponechán Evropské radě v novém nastavení oblasti prostor svobody, bezpečnosti a práva. Pokud by totiž tato oblast byla výlučně založena na nových Strategických směrech 2020, kolidovalo by to údajně s Listinou základních práv EU. Jedním z klíčových aktérů v rámci spolupráce v dané oblasti tak bude Soudní dvůr EU, který by měl fungovat jako poslední instance v rozhodování o základních právech a interpretovat nebo přezkoumávat legislativní rozhodnutí, která mohou být v rozporu s Listinou základních práv EU.

Z podaného komentovaného výkladu k novým Strategickým směrům 2020 mohou být, s přihlédnutím k dostupným dokumentům a limitované literatuře, vyvozeny alespoň tyto dílčí závěry:

- nový dokument sice představuje stručný text svým rozsahem a zároveň i „šetří“ některými konkrétními podněty pro budoucí rozvoj oblasti prostor svobody, bezpečnosti a práva;
- nicméně z provedeného rozboru může vyplývat, že Evropská rada s tímto aspektem mohla reálně počítat z pohledu praktického, přičemž dokument počítá zvláště s tím, že v nastávajícím období půjde o co nejúčinnější realizaci příslušných právních a analyticko-syntetických dokumentů orgánů Unie do samotné praxe, hlavně na úrovni národní;
- pokud jde o zmiňovanou výtku autorů Sergio Carrera a Elspeth Guilda ohledně „opomíjení“ Listiny základních práv EU lze namítnout, že EU již disponuje, kromě Evropského soudního svora, množstvím účinných nástrojů (právních a institucionálních) sloužících k tomu, aby tato stránka nemohla být opomíjena nebo dokonce zneužívána v samotné praxi.

Závěrem se naskytá otázka, zda po teroristickém útoku v Paříži v lednu 2015 by nemělo dojít k doplnění či aktualizaci tohoto strategického dokumentu EU. Lze vyslovit oprávněný názor, že s velkou pravděpodobností nebude zapotřebí nějakého signifikantního zásahu do tohoto dokumentu. Spíše bude nezbytné náležitě se zabývat jednotlivými stanovenými prioritami v dokumentu a jejich důslednější aplikací v samotné praxi.

**Keywords:** Strategic guidelines for legislative and operational planning for the coming years within the area of freedom, security and justice – approved in June 2014; Stockholm program.

---

<sup>20</sup> Listina základních práv Evropské unie (2010/C 83/02) (Úřední věstník EU C 83/389, 30. 3. 2010).



## Summary

This article with the title *New Strategic Guidelines for the Area of Freedom, Security and Justice* aims to familiarize especially professionals with the content, purpose and character of a major EU policy document entitled *Strategic guidelines for legislative and operational planning for the coming years within the area of freedom, security and justice* – approved in June 2014. In addition to the transcription of the document contains the text also specify the relevant regulations and documents that contain strategic guidelines or vouch for them. Especially the article comments on how the character of this new policy document in relation to the original post-Lisbon documents (Stockholm program and related documents) and carries out their comparison. Special commentary focuses on the conceptual site evaluation and utilization of this document. In this context, there is also included controversy regarding the allegation that a document allegedly inadequately reflects the Charter of Fundamental Rights of the EU. The author concludes that despite a very brief own content, the document is properly applicable to the actual security practice that in the upcoming period will be more of the most efficient implementation of relevant laws and analytic-synthetic documents of the Union institutions to practice alone, especially at the national level.

## Literatura a dokumenty

CARRERA, S., GUILD, E. *The European Council's Guidelines for the Area of Freedom, Security and Justice 2020: Subverting the 'Lisbonisation' of Justice and Home Affairs?* Centrum pro Evropská politická studia, CEPS ESSAY, No. 13/14 July 2014.

KAREŠ, Z. *Protiteroristické nástroje Evropské unie*. Praha, 2015. Diplomová práce. Metropolitní univerzita Praha. Vedoucí práce doc. JUDr. Bohumil Pikna, CSc.

PIKNA, B. *Stockholmský program jako základní dokument Evropské unie pro oblast vnitřních věcí*. In *Policajná teória a prax*. Bratislava, 2010, roč. 18, č. 3, s. 88 – 102. ISSN 1335-1370.

PIKNA, B. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. 3. rozšířené vydání. Praha: Linde Praha, 2012. ISBN978-80-7201-889-5.

VALACHOVÁ, S. *Odborný podklad Think-tanku Evropské hodnoty z 17. 6. 2014: Prostor svobody, bezpečnosti a práva*. [online]. [cit. 2015-02-28]. Dostupné z: [http://blog.ihned.cz/c3-62375170-06b000\\_d-62375170-06b000\\_d-62375170-prostor-svobody-bezpecnosti-a-prava](http://blog.ihned.cz/c3-62375170-06b000_d-62375170-06b000_d-62375170-prostor-svobody-bezpecnosti-a-prava)

*Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, podepsaná v Lisabonu dne 13. prosince 2007 (Úřední věstník EU C 306, 17. 12. 2007).*

*Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie (Úřední věstník EU C 115/49, 9. 5. 2008).*

*Listina základních práv Evropské unie (2010/C 83/02) (Úřední věstník EU C 83/389, 30. 3. 2010).*

*Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 439/2010 ze dne 19. května 2010 o zřízení Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu (Úřední věstník EU L 132/11, 29. 5. 2010).*

*Nařízení Rady (ES) č. 2007/2004 ze dne 26. října 2004 o zřízení Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie (32004R2007) (Úřední věstník EU L 349, 25. 11. 2004).*

*Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1052/2013 ze dne 22. října 2013, kterým se zřizuje Evropský systém ostrahy hranic (EUROSUR) (Úřední věstník EU L 295, 6. 11. 2013).*

Rozhodnutí Rady ze dne 6. dubna 2009 o zřízení Evropského policejního úřadu (Europol) (2009/371/SVV).

Rozhodnutí Rady ze dne 28. února 2002 o zřízení Evropské jednotky pro soudní spolupráci (Eurojust) za účelem boje proti závažné trestné činnosti (2002/187/SVV).

Nařízení Rady (ES) č. 168/2007 ze dne 15. února 2007 o zřízení Agentury Evropské unie pro základní práva.

*European Commission, „The Future EU Justice and Home Affairs Agendas: Questions and Answers. Strasbourg, 11 March 2014. [online]. [cit. 2015-02-28]. Dostupné z:*

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-174\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-174_en.htm).

*EASO: Evropský podpůrný azylový úřad – solidarita v praxi. [online]. [cit. 2015-02-28]. Dostupné z:*

<http://www.mvcr.cz/clanek/easo-evropsky-podpurny-azylovy-urad-solidarita-v-praxi.aspx>

*Pracovní skupina pro Středomoří. [online]. [cit. 2015-02-28]. Dostupné z:*  
<http://www.consilium.europa.eu/cs/policies/illegal-migration/task-force-mediterranean/>

*Evropská agentura pro provozní řízení rozsáhlých informačních systémů (eu-LISA). [online]. [cit. 2015-02-28]. Dostupné z:*

[http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory\\_agencies\\_bodies/policy\\_agencies/eu-lisa/index\\_cs.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/eu-lisa/index_cs.htm).

Dokument Rady EU z 8. 12. 2004 (14292/04). Zpráva předsednictví – Brusel 4. a 5. listopadu 2004. Příloha I Haagský program: posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii (Úřední věstník EU C 53 z 3. 3. 2005), s. 1 – 14.

Návrh Strategie vnitřní bezpečnosti Evropské unie: „Směrem k evropskému modelu bezpečnosti“. Brusel, 23. února 2010 (24.02), 5842/2/10, REV 2, JAI 90.

Závěry Evropské rady ze dne 26. a 27. června 2014; Evropská rada, Brusel 27. 6. 2014, EUCO 79/14. Část I.: *Strategické směry pro legislativní a operativní plánování pro nadcházející léta v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva.* (Úřední věstník EU C 240/13, 24. 7. 2014, s. 13 – 15).

*doc. JUDr. Bohumil Pikna, CSc.  
Metropolitní univerzita Praha  
e-mail: [pikna@mup.cz](mailto:pikna@mup.cz)*

Recenzent: doc. JUDr. Antonín Nesvadba, PhD.