
ZBÍRAL, Robert. Politika spravedlnosti a vnitřních věcí. IN: FIALA, Vlastimil, ŠARADÍN, Pavel a kol. *Prosazování národních zájmů České republiky v EU*. Olomouc: Periplum, 2011, s. 97-138.

1 POLITIKA SPRAVEDLNOSTI A VNITŘNÍCH VĚCÍ

1.1 Úvod

Evropská integrace zasahuje do širokého spektra oblastí, a to včetně těch, u kterých by to bylo před několika desítkami let nemyslitelné. Jednou z takových činností je politika vnitřních věcí a spravedlnosti (SVV, v angličtině JHA- Justice and Home Affairs), dotýkající se otázek kontroly přechodu hranic pro občany i neobčany, spolupráce soudů, vyšetřování trestné činnosti, ochrany základních práv či boje proti terorismu. Ačkoliv se jedná o záležitosti, které zasahují jádro suverenity států, otevírání hranic mezi členskými zeměmi si vyžaduje stále užší spolupráci.

Na rozdíl od jiných, tradičnějších společných politik EU jako je zemědělská nebo vnější obchodní politika má oblast SVV velkou nevýhodu ve své roztržitosti, její jednotlivé části spolu souvisí pouze velmi volně, patří k ní například jak pravidla pro poskytování údajů o cestujících v letecké dopravě, tak i vzájemné uznávání rozsudků v rodinných věcech. Jednotlivé (pod)oblasti se od sebe výrazně liší co do své důležitosti, zájmů členských zemí i způsobů rozhodování. Nejednotná je i samotná terminologie, kromě politiky SVV se nově používá rovněž výraz politika prostoru svobody, bezpečnosti a práva (PSBP, v angličtině AFSJ- Area of Freedom, Security and Justice).¹ Generální advokátka Eleanor Sharpstonová v této souvislosti vyjadřuje obavu, zda jde o natolik koherentní téma, aby jej bylo možné vůbec smysluplně zkoumat (SHARPSTON 2009: 220-221).

Tato kapitola může mít proto z výše uvedeného důvodu pouze omezené ambice a soustředí se především na rozhodování v oblasti SVV. V první části bude představen stručný vývoj politiky, v druhé rámcově dosažené výsledky v jejích jednotlivých oblastech. Třetí podkapitola podrobněji analyzuje rozhodovací procedury a institucionální rámec politiky SVV. V druhé polovině kapitoly je důraz kladen na situaci ČR, a to jak na zapojení vnitrostátních orgánů do politiky, tak přehled českých zájmů v sektoru. Při čtení textu připomínáme, že s ohledem na nejednotnost politiky jsou jakákoliv zobecnění téměř nemožná a vždy je potřebné zabývat se specifiky konkrétní diskutované otázky.

1.2 Stručný vývoj politiky

1.2.1 Spolupráce mimo rámec smluv (1957-1992)

Při podepsání Římských smluv nebylo o spolupráci v oblasti SVV ani řeči, tyto záležitosti byly považovány za nedotknutelné pravomoci národních států (podrobně pro počáteční období FIALA a PITROVÁ 2009: 650-666). Sama smlouva však již od počátku obsahovala ustanovení prosazující volný pohyb osob, které je samozřejmě nedílně spojeno s přechodem hranic. Teprve na konci 60. let minulého století nárůst organizovaného zločinu a terorismu přispěly k prolomení dřívější nechuti spolupracovat. Prvním pokusem byl zřízení tzv. skupiny Pompidou zabývající se potíráním obchodu s drogami, zde ale ještě byla jako zaštitující platforma zvolena Rada Evropy.

Významným průlomem se stalo až zasedání Evropské rady v roce 1975, na kterém byla ustavena skupina Trevi. Jejím cílem bylo reagovat na stále častější teroristické útoky domácích a zahraničních skupin (IRA, Palestinci, Rote Arme atd.). Skupina se skládala ze sítě úředníků z ministerstev vnitra, kteří si měli vyměňovat informace, organizovat společný výcvik bezpečnostních složek a jinak koordinovat protiteroristická opatření. V dalších letech se v rámci

skupiny Trevi vytvořily další organizační složky, které se zaměřovaly na další oblasti typu přeshraniční závažné kriminality, včetně pašování zbraní a drog či fotbalového výtržnictví. Vznikl tak poměrně strukturovaný systém spolupráce, ovšem bez jednotného organizačního zaštitění, jistý prvek vedení poskytovala Evropská rada. Proces Trevi se rovněž odehrával mimo rámec primárního práva a probíhal do značné míry v neformální podobě.

Spolupráce v boji proti zločinu nebyla jedinou oblastí zasahující problematiku SVV. V roce 1985 podepsaly některé země Schengenskou úmluvu se záměrem zcela otevřít své vnitřní hranice. Uvolnění kontroly na hranicích má samozřejmě bezpečnostní následky, proto byly v prováděcí úmluvě ke smlouvě zavedena tzv. kompenzační opatření, mezi které patřila společná pravidla pro víza, azyl, ilegální migraci nebo spolupráci policejních složek. Vzájemné propojení příslušných orgánů a sdílení potřebných dat měl zajišťovat společný Schengenský informační systém (SIS), obsahující například údaje o hledaných osobách nebo předmětech. Spory mezi státy způsobily, že kompenzační opatření byla vyjednána až v roce 1990 a jejich plná implementace započala teprve o dalších pět let později.

Jedním z hlavních problémů evropských států v politice SVV byl rostoucí počet žadatelů o azyl, se zhroucením komunistických režimů se očekávalo další zhoršení situace. Spolu s podněty poskytnutými skupinou Trevi a Schengenským prováděcím opatřením bylo odpovědí přijetí Dublinské úmluvy, která měla sjednotit dosud rozdílná a komplikovaná pravidla uplatňovaná v členských státech při vyřizování žádostí o azyl. V úmluvě byly definovány hlavní pojmy a nastaveny mechanismy, jak postupovat v určitých situacích, jedním z hlavních pravidel například bylo, že za stát příslušný pro vyřízení žádosti o azyl se považuje ten, do kterého nelegální migrant překročil hranice EU. Úmluva měla zajistit spravedlivější zacházení s žadateli o azyl, aby ty si země nepřesouvaly navzájem bez praktického řešení žádostí. I v tomto případě nesnadnost shody způsobila, že úmluva vstoupila v platnost nakonec až v roce 1997.

1.2.2 Institucionalizace spolupráce a její optimalizace (1993-2008)

Mezivládní konference započatá v roce 1991 se musela postavit k dosud dosaženým výsledkům v politice SVV. Německo prosazovalo jejich zapojení do struktury EU, Spojené království bylo proti, Francie vyjadřovala opatrnou podporu německému postoji, trvala ale na nedotčení národní suverenity. Po odmítnutí návrhu Nizozemska sjednocujícího všechny oblasti do jedné struktury byl odsouhlasen návrh lucemburského předsednictví, vydělující mimo jiné politiku SVV do třetího pilíře a tak sice zajišťující formalizaci dosavadní spolupráce, ale zároveň zachovávající její mezivládní charakter.

Veškerá problematika třetího pilíře (a tedy SVV) byla upravena hlavou VI SEU. Podle čl. K1 členské státy považovaly „za věci společného zájmu“ tyto záležitosti: azylovou politiku, pravidla překročení hranic, přistěhovaleckou politiku, boj s drogovou závislostí, boj proti přeshraničním podvodům, soudní spolupráci v občanských věcech, soudní spolupráci v trestněprávních věcech, celní spolupráci a policejní spolupráci, zvláště namířenou proti závažné trestné činnosti, a to včetně vybudování společného policejního úřadu (Europolu, viz dále). K realizaci uvedených cílů byly EU dány pravomoci k přijímání zvláštních druhů legislativních aktů a zřízeny formální systém orgánů (viz podkapitola o rozhodování) do značné míry vycházející ze systému Trevi. Jak již bylo zdůrazněno, spolupráce byla orientována mezivládně, pouze v určitých otázkách implementace již přijatých opatření bylo možné většinové hlasování. Další výjimkou se stala společná vizová politika, u které od roku 1996 díky ustanovení SES rovněž mohlo být rozhodováno většinově.

Vytvoření třetího pilíře započalo intenzivní aktivitu v oblastech SVV. Přijata byla řada opatření, například skutečně začal fungovat SIS, započat byl vývoj databází Europolu nebo Eurodac, systém shromažďující otisky prstů žadatelů o azyl. Spolupráce ovšem byla značně roztržitá, jednalo se spíše o jednotlivé iniciativy než souvislou politiku. V členských státech se záležitosti dotýkaly řady orgánů, které se navíc velmi lišily mezi zeměmi, administrativy si proto na vzájemnou kooperaci musely zvykat, v čemž jim nepomáhaly ani rozdílné národní právní

kultury. Neustále se objevovaly námitky proti ohrožení národní suverenity. Za této situace není překvapením, že celkově panovala nespokojenost s fungováním politiky SVV a dosažené výsledky byly pokládány za neuspokojivé (k analýze obsahu Maastrichtu a následnému vývoji s ohledem na SVV srv. DEN BOER a WALLACE 2000: 499-512).

Nedostatky Maastrichtského řešení politiky SVV byly podrobně diskutovány na mezivládní konferenci v letech 1996 a 1997. Výsledkem jednání se stala Smlouva z Amsterdamu, která je všeobecně považována za zklamání, pro oblast SVV ale přinesla výrazné strukturální změny. Řada z nich směřovala k hlubší spolupráci a posílení nadnárodních prvků. Problematika imigrace, azylu, uprchlíků a vnější ochrany hranic byla tzv. komunitarizována, tedy přenesena ze třetího do prvního pilíře (zde nově jako hlava IV SES), což sice bezprostředně neznamenalo změnu stylu rozhodování, byla zde ale možnost přejít ke komunitární metodě (viz dále). Druhým významným prvkem bylo začlenění Schengenské dohody a navazující legislativy do rámce primárního práva, ostatně většina zemí EU již v té době byla součástí Schengenu. To, co zbylo z třetího pilíře, se nově nazývalo policejní a soudní spolupráce v trestních věcech, zde byl ponechán mezivládní přístup. Jelikož Spojené království, Irsko a Dánsko se Schengenu neúčastnily či měly jiné obavy z vývoje v politice SVV, vyjednaly si možnost podílet se pouze na jimi vybraných oblastech spolupráce (opt-out). Celkově se měla politika SVV vyvíjet k vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a práva.

Amsterdamská smlouva znamenala zlom ve vývoji politiky SVV. Její další rychlý rozvoj nezpůsobily ovšem právní změny, ty je možné považovat za reakci na reálný vývoj situace. Úspěšné dokončování vnitřního trhu spolu s odstraňováním vnitřních hranic v Schengenském prostoru učinilo státy bez vzájemné spolupráce zranitelnými. Jak trefně poznamenává Brendan Donnelly: „Oblast politiky nazývaná SVV může být považována za druhou stranu mince již vytvořeného vnitřního trhu EU. Narůstající potřeba vlád spolupracovat společně při ochraně fyzické bezpečnosti a občanských svobod je odvozována právě od neustávajícího prohlubování vnitřního trhu EU.“ (DONNELLY 2008: 22) Sladění reálné potřeby pokroku v politice a poskytnutí právních nástrojů vyvolávalo vysoké očekávání u všech zainteresovaných subjektů.

Jestliže Amsterdam poskytl „podvozek“ pro rozvoj politiky, teprve další kroky jí mohly vložit reálný obsah. To se stalo v podobě pětiletého plánu SVV přijatého na zasedání Evropské rady v Tampere v roce 1999. Summit samotný byl velmi dobře připravený a projevilo se to také na obsahu víceletého plánu, který šlo považovat za velmi ambiciózní. Vymezoval konkrétní cíle a opatření, jak jich dosáhnout, včetně definice časových lhůt pro implementaci. Mezi hlavní záměry patřilo vybudování společného azylového systému, lepší přístup ke spravedlnosti, vzájemné uznávání rozsudků, zřízeny měly být nové orgány jako je například Eurojust (viz dále) (Presidency Conclusions of the Tampere European Council 1999).

Naplňování programu z Tampere v praxi zaostávalo za původními záměry. Prvním důvodem byly pravděpodobně příliš vysoké ambice, které neodpovídaly možnostem stále uplatňovaného mezivládního modelu rozhodování a míře dotčení jádra pravomocí členských zemí. Druhou příčinou však byly měnící se vnější podmínky. Teroristické útoky v New Yorku znamenaly, že musely být některé záměry opuštěny a naopak daleko větší pozornost byla věnována bezpečnostním otázkám a boji proti terorismu, což přispělo ke zrychlené shodě na jinak neplánovaných opatřeních.² Celkově je možné zhodnotit, že zatímco kvantita přijaté legislativy byla dostatečná, zaostával její obsah, skutečný pokrok v harmonizaci nebyl dosažen. Využíváno bylo spíše nástrojů měkkého práva, četné akty byly členskými státy nesprávně implementovány (APAP a CARRERA 2004).

Když v roce 2004 nizozemské předsednictví připravovalo další víceletý plán, reagovalo zejména na posuny v globální bezpečnostní situaci. Jím vypracovaný a na Evropské radě v listopadu 2004 schválený Haagský program proto upřednostňoval posílení bezpečnostních aspektů politiky SVV oproti postavení jednotlivce a posílení jeho svobod (GUILD a kol. 2008: 7-11). Jeho hlavní cíle se orientovaly na boj proti terorismu, zlepšení ochrany hranic, zastavení přeshraničního zločinu a nelegální migrace (Úř. věst C 53, 2005). Na program navazoval akční

plán Rady a Komise, který obsahoval seznam opatření a legislativních aktů, jenž mají být přijaty, a to včetně časového harmonogramu (Úř. věst. C 198, 2005).

Přestože se Haagský program zaměřoval více na prohloubení spolupráce a implementaci dosavadních opatření než na uvádění zcela nových iniciativ, jeho výsledky sice byly značné, podobně jako u předchůdce ale zcela nenaplnily očekávání. Na vině byly opět především rozpory mezi členskými zeměmi a tomu neodpovídající rozhodovací procedury. Plán totiž v době přípravy počítal se schválením Smlouvy o ústavě a v ní obsaženými změnami v rámci politiky SVV. Jelikož ty zůstaly z větší části pouze na papíře, nemohlo dojít k prosazení sporných záležitostí. Negativní dopad měla rovněž chybějící pravomoc Komise žalovat členské státy kvůli nesprávné (či zcela chybějící) implementaci již přijaté legislativy v oblasti SVV, tu si mnoho zemí vykládalo ve smyslu zavádění jen záležitostí, které jim vyhovovaly (European Commission 2008). Na nedostatky upozorňovaly každoroční zprávy Komise hodnotící plnění cílů programu, závěrečná hodnotící zpráva na jednu stranu tvrdí, že „byla přijata většina opatření, s nimiž se v programu počítá“, zároveň ale dodává, že „v některých oblastech však nadále dochází k nerovnoměrnému či omezenému pokroku.“ (Evropská komise 2009: 13)³ Neuspokojivé výsledky vedly například k tomu, že se státy uchýlovaly ke spolupráci mimo rámec práva EU, příkladem byla Průmská smlouva, uzavřená v roce 2005 pouze některými zeměmi s cílem vyměňovat si určitá osobní data při spolupráci v boji s terorismem (BELLANOVA 2008).

1.2.3 Cesta k prohlubování nadnárodních prvků? (od 2009)

Zkušenosti předchozích let dokázaly, že limity mezivládního přístupu v oblasti SVV již byly dosaženy. Proto při vyjednávání Lisabonské smlouvy patřila reforma politiky mezi priority, což se projevilo na výsledném textu. Jeho konečné znění téměř v úplnosti přebírá obsah Smlouvy o ústavě (není tomu absolutně, pro rozdíly mezi Smlouvou o ústavě Lisabonskou smlouvou v oblasti SVV viz KAU 2008: 227-231), základní myšlenkou změn je opuštění mezivládního modelu rozhodování a zařazení rozhodování a fungování politiky SVV do rámce ostatních společných politik, byť s jistými specifiky.

Oblast SVV byla Lisabonskou smlouvou pravděpodobně ze všech politik nejvíce proměněna. Své cíle v oblasti EU definuje v čl. 3 odst. 2 SEU, jenž uvádí: „Unie poskytuje svým občanům prostor svobody, bezpečnosti a práva bez vnitřních hranic, ve kterém je zaručen volný pohyb osob ve spojení s vhodnými opatřeními týkajícími se ochrany vnějších hranic, azylu, přistěhovalectví a předcházení a potírání zločinnosti.“ Důležitost politiky je symbolicky naznačena systematikou cílů EU vymezených čl. 3 SEU, mezi nimiž je ten výše zmíněný zařazen jako první i před takovými úkoly, jako je vybudování vnitřního trhu nebo měnová unie.

Z hlediska praktických změn je samozřejmě klíčové opuštění pilířové struktury, které na rozdíl od druhého pilíře není „papírové“, ale policejní a soudní spolupráce v trestních věcech byla zařazena do nové hlavy V SFEU, kde je zařazena spolu s již komunitarizovanými částmi politiky SVV. Jak v oblasti spolupráce v trestních věcech, tak i u řady ostatních právních základů z bývalého prvního pilíře dochází k hmotněprávnímu posílení pravomocí EU, jednoduše řečeno, EU může zasahovat i do otázek, které jí nepříslušely. Na druhou stranu mnoho změn pouze upevňuje již dosažených pokroků nebo zpřesňuje dosavadní nejasnou situaci, což lze pokládat za krok vpřed (pro obsahové změny v jednotlivých oblastech politiky SVV a jejich analýzu srv. House of Lords 2008: 133-159). Z procesního hlediska Lisabonská smlouva zásadně transformovala rozhodovací proces, kdy v naprosté většině právních základů přešla k většinovému hlasování a dala Evropskému parlamentu právo veta (viz podkapitola o rozhodování).

Zatím poslední velkou událostí obecné povahy bylo schválení již třetího víceletého programu směřování politiky SVV, tentokrát na léta 2010 až 2014. Plán byl připraven za švédského předsednictví a dostal název Stockholmský program. Text dokumentu je velmi rozsáhlý, což reflektuje snahu zohlednit různé zájmy členských zemí, které se ohledně mnoha otázek nemohly dohodnout. Některé části programu jsou z toho důvodu velmi obecné (například část 6.1.3 o

migraci pracovníků), u jiných se naopak odráží vyšší míra shody (například část 4.4.2 o pašování lidí). Obecně se oproti svému předchůdci více zaměřuje na práva jednotlivce, důraz je kladen na prohloubení již probíhající spolupráce před započítím nových záměrů, to ale neznamená, že by neobsahoval žádné inovativní kroky, příkladem je závazek vytvořit souhrnnou strategii vnitřní bezpečnosti EU. Program se dotýká rovněž problematických aspektů vývoje politiky SVV, je podle něj nutné zlepšit implementací přijatých opatření ze strany členských států či zvýšit míru ochrany osobních dat (Úř. věst. C 115, 2010, pro analýzu programu zejména v otázkách vnitřních věcí viz House of Lords 2009).

Komise v dubnu 2010 publikovala akční plán sloužící k naplnění cílů Stockholmského programu. V dokumentu je uveden seznam konkrétních legislativních i nelegislativních opatření, které mají být navržena, včetně časového harmonogramu a odpovědnosti za jejich přípravu (Evropská komise 2010). Neziskové organizace plán kritizují, že přes proklamace o posílení práv občanů se jeho jádro soustředí na další posilování bezpečnostních opatření a že v praxi neodstraní problematické aspekty oblasti SVV (BUNYAN nedatováno). Rada vyslovila ve svém prohlášení akčnímu plánu podporu, zároveň však uvedla, že některé jeho body jdou nad rámec Stockholmského programu, naopak jiné cíle Komise do plánu nepromítla (Dokument Rady č. 9935/10). Teprve další léta ukážou, zda záměry Stockholmského programu budou realizovány podobně vážavě jako u předchozích víceletých plánů. Šanci na zlepšení skýtá nejen menší ambice aktuálního programu, ale především právní rámec Lisabonské smlouvy, která by měla usnadnit přijímání příslušných opatření.

1.3 Rámec rozhodování v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí na úrovni EU

1.3.1 Rozhodovací procedury

Rozhodování v politice SVV vždy bylo historicky poznamenáno její výrazně mezivládní charakteristikou. Až do počátku 90. let bylo rozhodování výhradně mezivládní a do značné míry i neformální, odehrávalo se mimo rámec smluv a se zanedbatelným vkladem nadnárodních institucí. Vzájemná důvěra byla tak malá, že se uvádí, že na jednáních skupiny Trevi museli zástupci Komise u některých citlivých jednání dokonce opouštět jednací sál (HOBGING 2010: 72). Jak ukázal příklad Schengenu, některá opatření byla přijímána vně EU ve formě mezinárodních dohod.

Maastrichtská smlouva oblast institucionalizovala a rozhodování v ní upravila v primárním právu, konkrétně v hlavě VI SEU. Přes tuto změnu podoba rozhodování byla dominantně mezivládní. Okruh možných závazných legislativních aktů byl omezený, hlavní z nich byly dohody. Mezi nezávazné patřily společné pozice a společné akce, jejich právní dopad nebyl jasný. Komise neměla ve většině záležitostí právo na navrhování legislativy, tuto pravomoc držely členské státy, Evropský parlament byl pouze informován o vývoji v oblasti. Až na naprosté výjimky veškerá rozhodnutí byla v Radě schvalována jednomyslně (blíže ke konstrukci rozhodovacího procesu MÜLLER-GRAF 1994). Konstrukce rozhodování byla velmi neflexibilní a způsobovala, že počet legislativních aktů i dalších rozhodnutí nebyl vysoký, jejich implementace rovněž zaostávala.

Vyřešení obtíží měla přinést Amsterdamská smlouva (více srv. KUIJPER 2004). Jak již bylo řečeno, otázky imigrace, azylu, hranic, víz a občanského práva byly převedeny do prvního pilíře a zařazeny do SES jako hlava čtvrtá. Byť toto opatření znamenalo, že legislativně byly používány stejné druhy aktů jako v jiných oblastech prvního pilíře (směrnice, nařízení), zpočátku rozhodovací proces zůstal mezivládní: návrhy mohly podávat členské státy i Komise, Rada rozhodovala jednomyslně po konzultaci Evropského parlamentu.⁴ Čl. 67 odst. 2 SES ale vymezoval, že po uplynutí pěti let může Rada vymezit oblastí, ve kterých by se rozhodovalo podle procedury spolurozhodování. To se také stalo, rozhodnutí z roku 2004 přeneslo do spolurozhodování větší část problematiky čtvrté hlavy SES (Úř. věst. L 396, 2004).⁵ Ve

zmenšeném třetí pilíři Amsterdam zavedl nové právní nástroje: právně závazná rozhodnutí a rámcová rozhodnutí, které se podobaly směrnici z prvního pilíře. Komise získala právo iniciativy, spolu s ní ho však sdílely také členské státy, Evropský parlament měl být u legislativních aktů konzultován. Na druhou stranu rozhodování v Radě zůstalo jednomyslné, s výjimkou opatření nezbytných k implementaci rozhodnutí, zde postačovala kvalifikovaná většina (srv. čl. 34 odst. 2 SES).

Již na počátku kapitoly byly představeny problémy, které fragmentace politiky do prvního a třetího pilíře či množství výjimek a opt-outů způsobovaly. Složitý a jednomyslnost vyžadující rozhodovací proces situaci rozhodně neulehčoval. Řada návrhů byla projednávána mnoho let a v konečném důsledku byly buď potichu staženy, nebo výsledný text reflektoval nejnižší společný jmenovatel zájmů členských zemí (pro diskuzi o problémech rozhodovacího procesu v oblasti vnitra a spravedlnosti, včetně analýzy konkrétních dopadů, srv. House of Commons 2007: zejména 79-84). Smlouva o ústavě měla rozhodování v oblasti zásadně proměnit, po jejím neúspěchu se Komise a finské předsednictví v roce 2006 pokoušely plánované změny realizovat v rámci tehdejšího smluvního rámce, tyto snahy ovšem byly odmítnuty (MONAR 2007: 120-121). Až do přijetí Lisabonské smlouvy tak rozhodování probíhalo podle výše uvedených podmínek ukotvených Amsterdamskou smlouvou.

Lisabonská smlouva zásadně proměnila dosavadní rámec a do značné míry ukončila mezivládní charakter rozhodování u opatření přijímaných v oblasti svobody, bezpečnosti a práva. Otázky spadající dříve pod první a třetí pilíř se nyní řeší způsobem shodným s ostatními společnými politikami.⁶ Klíčovým posunem je přechod k řádnému legislativnímu postupu téměř v celém spektru diskutované politiky. Komise má právo návrhu a následně společně rozhodují Rada a Evropský parlament (srv. čl. 294 SFEU). Přechod ke komunitárnímu stylu rozhodování nepostihuje ovšem všechny záležitosti spadající do oblasti, obavy z ohrožení národní suverenity vyústily v řadu výjimek.⁷

Jednomyslná shoda v Radě a souhlas Evropského parlamentu je vyžadován u následujících záležitostí:

- Minimální harmonizace dalších zvláštních aspektů trestního řízení (čl. 82 odst. 2 písm. d) SFEU).
- Zařazení dalších oblastí trestné činnosti na seznam trestných činů, u nichž je možné definovat jejich společné minimální vymezení (čl. 83 odst. 1 SFEU).
- Zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce (čl. 86 odst. 1 SFEU, viz dále).

V jiných otázkách je ponechána dřívější klasická mezivládní metoda, tedy jednomyslnost v Radě a konzultace Parlamentu:

- Opatření týkající se operativní spolupráce policie a celních orgánů členských států (čl. 87 odst. 3 SFEU).
- Vymezení podmínek zásahů v předchozí odrážce uvedených orgánů na území jiných než mateřských členských států (čl. 89 SFEU).
- Opatření v oblasti rodinného práva s mezinárodním prvkem (čl. 81 odst. 3 SFEU).
- Předpisy týkající se cestovní pasů a průkazů totožnosti (čl. 77 odst. 3 SFEU).
- Správní spolupráce orgánů členských zemí (čl. 74 SFEU).
- Prováděcí opatření ve formě omezení pohybu kapitálu či zmražení prostředků v boji proti terorismu (čl. 75 SFEU), v tomto případě je dokonce zapojení Evropského parlamentu nulové, není ani konzultován.

Jisté obavy z komunitarizace politiky, zejména pak bývalého třetího pilíře, se projeví i jinak než v přehledu zmíněnými výjimkami z řádného legislativního procesu u konkrétních otázkách.

Typickým příkladem je tzv. záchranná brzda (čl. 82 odst. 3 a čl. 83 odst. 3 SFEU).⁸ Podle ní pokud se stát domnívá, že by se návrh směrnice zaměřené na přijetí minimálních pravidel v oblasti policejní a justiční spolupráce nebo společné definice trestných činů dotýkal základních aspektů jeho systému trestního soudnictví, může požádat o přesunutí návrhu na jednání Evropské rady. Jedná se tedy v první řadě o mechanismus s politickým dopadem. Přírozenou protiváhou záchranné brzdy je zvláštní druh posílené spolupráce (viz příslušné odstavce čl. 82-83, 86 a 87 SFEU). Jestliže se v předchozích případech nedokáže shodnout na podobě opatření ani Evropská rada, je skupina alespoň devíti členských států oprávněná přijmout předmětnou směrnici na základě posílené spolupráce, její spuštění je po takové žádosti automatické. Ustanovení může snížit potřebu akceptovat ústupky vůči nesouhlasícím státům, na druhou stranu jeho úspěšné využívání by vyústilo v diferenciaci legislativy. Většina odborníků se domnívá, že záchranná brzda ani posílená spolupráce nebudou extrémně časté, nelze je ale ani podceňovat, často může mít dopad jen jejich stín nad jednáním (praktický rozměr záchranné brzdy a posílené spolupráce je analyzován v House of Lords 2008: 161-177).

V neposlední řadě je třeba poukázat na existenci tzv. stálých opt-outů. Jak bylo řečeno na počátku kapitoly, výjimky z aplikace politiky SVV byly uděleny v jejích různých částech Dánsku, Irsku a Spojenému království už Amsterdamskou smlouvou. Prohlubující se komunitarizace oblasti v Lisabonské smlouvě byla umožněna rovněž proto, že opt-outy byly nejen zachovány, ale dále rozšířeny. Spojené království a Irsko mají nyní možnost neúčastnit se jakýchkoliv opatření přijímaných v rámci celé hlavy páté SFEU, přičemž tato možnost se týká překvapivě i novel legislativy, která je pro oba státy již nyní závazná (srv. Úř. věst. C 83, 2010). Je tedy pouze na těchto státech, zda se budou účastnit konkrétních iniciativ, zároveň je s tím ale spojeno i nebezpečí, že pokud budou účast odmítat, ocitnou se mimo rozhodovací proces, aniž ten by byl výrazně zpomalen (ke kritickému rozboru dopadu protokolů House of Lords 2008: 161-177). Irsko přes možnost použití opt-outu oznámilo své pevné odhodlání co nejvíce se účastnit spolupráce v politice a do tří let od platnosti smlouvy slíbilo, že přezkoumá užitečnost opt-outu a zváží, zda by se na Irsko nadále vztahoval (CIG 15/07, 2007).

1.3.2 Přehled klíčových aktérů

Klíčovým vliv na projednávání otázek spojených s oblastí spravedlnosti, bezpečnosti a práva má Rada Evropské unie. Na nejvyšší úrovni se konkrétně jedná o její konfiguraci nazvanou Rada pro spravedlnost a vnitřní věci (Rada JHA), která poprvé zasedala v listopadu 1993. Agenda Rady JHA se obvykle dělí podle svého zaměření na otázky spojené s bezpečností a spravedlností, tomu pak odpovídá také zastoupení členských států. Samozřejmě že portfolio ministrů (případně náměstků je zastupujících) se mezi zeměmi často liší, oblast azylu a imigrace je například v mnoha zemích součástí ministerstev vnitra, v jiných spravedlnosti a někde je k tomu vytvořeno dokonce ministerstvo samostatné (European Migration Network 2010: 12). S růstem významu její agendy se Rada JHA postupně zařadila k nejdůležitějším složením.

Rada je však mnohohrstevný orgán a pouze ty nejvýznamnější otázky jsou projednávány na úrovni ministrů. Legislativa je nejprve dlouhodobě diskutována a měněna v nižších stupních Rady (ZBÍRAL 2008: 52-59). Oblasti SVV není výjimkou, kvůli komplikovanosti sektoru samotného je systém výborů v něm působících velmi složitý a bude zde představen jen rámcově. Na vrcholu stejně jako v jiných politikách stojí Coreper, který má obecně koordinační a rozhodovací roli. V námi probíraných věcech konkrétně zasahuje Coreper II složený ze stálých zástupců členských zemí v Bruselu, ten je tak přímým předstupněm pro přípravu agendy Rady JHA. Jelikož záležitosti týkající se SVV je mnoho a zabírají velkou část práce Coreperu II, jeho jednání musí být pečlivě naplánováno. V tom mu pomáhají speciální subjekty, jako jsou například Rádcové JHA (JHA Counsellors), neformální v Bruselu stále působící skupina, ve které zasedají poradci stálých zástupců pečlivě sledující průběh vyjednávání v pracovních skupinách a mající potenciál vyřešit četné sporné otázky.⁹

Na rozdíl od třístupňové rozhodovací struktury Rady u jiných politik funguje u SVV struktura čtyřstupňová. Pod Coreperem nenásledují přímo pracovní skupiny, ale úroveň vyšších koordinačních výborů. Prvních z nich je Koordinační výbor v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech (CATS), který měl zakotvení v primárním právu.¹⁰ Skládá se z vysokých úředníků ministerstev členských států a jsou v něm projednávány otázky z pracovních skupin týkajících se policejní spolupráce, boje proti terorismu a trestní spolupráce.¹¹ Podobnou roli v jiné oblasti hraje Strategický výbor pro přistěhovalce, hranice a azyl (SCIFA), založený po komunitarizaci předmětných otázek Amsterdamskou smlouvou na období pěti let, mandát byl postupně prodlužován. Schází se buď ve složení úředníků ministerstev, nebo jako SCIFA+ ve formě setkání vedoucích bezpečnostních složek chránících státní hranice.¹² Všechny výbory a skupiny úzce spolupracují s odpovídajícími vyššími úrovněmi (9odrobně ke struktuře nižších úrovní Rady v oblasti SVV, byť dnes již v mírně zastaralé podobě srv. WESTLAKE a GALLOWAY 2004: 131-135).

Lisabonská smlouva dala podklad pro vytvoření nového stálého výboru v Radě, zaměřeného „k zajištění podpory a posílení operativní spolupráce v oblasti vnitřní bezpečnosti uvnitř Unie“ (čl. 71 SFEU), výbor získal zkratku COSI. Jeho úkolem je usnadňovat a zlepšovat koordinaci opatření mezi státy v oblastech policejní a celní spolupráce nebo ochrany vnějších hranic. Výbor odpovídá za směřování operativní spolupráce a také ji hodnotí, nepodílí se ovšem na přípravě legislativních aktů ani sám žádné operace neprovádí (Úř. věst. L 52, 2010). V tomto směru je vhodné připomenout skutečnost, že zachování veřejného pořádku i vnitřní bezpečnost zůstává výlučnou působností členských států (srv. čl. 72 SFEU). S ohledem na koordinační charakter COSI má ten fungovat zejména distanční formou z hlavních měst jednotlivých zemí, které do něj jmenují příslušného zástupce (nejčastěji se bude jednat o vysokého úředníka ministerstva vnitra), z Bruselu je činnost výboru pouze podporována (dokument Rady č. 5949/10). Prozatímní zkušenosti s činností COSI jsou rozpačité, chybí mu dlouhodobější priority, nevyjasněný je samotný průběh jednání (Vláda ČR 2010: 14-15), až čas ukáže, jestli jde o tradiční porodní bolesti spojené se vznikem nové instituce nebo jsou problémy strukturálního rázu.

Z hlediska logiky změn v Lisabonské smlouvě by měly zaniknout výbory CATS a SCIFA, jejichž činnost by převzal právě COSI. Toto řešení bylo ale pokládáno za příliš radikální a Coreper v roce 2009 rozhodl, že zasedání obou původních výborů bude probíhat i nadále. Mají se soustředit na strategické otázky, které COSI nebude časově nebo technicky schopen zvládnout, mohou se zapojovat i do legislativní činnosti. Toto řešení bude prozatímně fungovat do 1. ledna 2012, poté se jeho efektivita vyhodnotí a bude rozhodnuto o dalším osudu CATS a SCIFA (dokument Rady č. 1670/09, dokument Rady č. 16072/09). Posuny způsobené Lisabonskou smlouvou do politiky SVV se promítly rovněž do změn struktur dalších pracovních skupin, zvláště na nejnižší úrovni (soupis změn poskytuje dokument Rady č. 17653/09). Otázkou pro budoucnost je, zda nenásledovat příklad Komise a nerozdělit současnou strukturu na vnitřní věci a spravedlnost, což by mohlo vést k jisté emancipaci druhého sektoru.

Rada není jedinou mezivládní institucí zapojující se do sektoru SVV. Ačkoliv ji pro to chyběl výslovný právní základ,¹³ významnou pozici postupně zaujala Evropská rada. Poprvé se tak stalo schválením již zmíněného víceletého programu v Tampere v roce 2009, tehdy zasáhla proto, že členské země nebyly spokojeny s poměrně málo ambiciózním návrhem rozvoje politiky připraveným ve strukturách Rady. Evropská rada schvalovala samozřejmě také následující Haagský a Stockholmský program. Lisabonská smlouva ji k tomu poskytla onen chybějící právní základ (viz čl. 68 SFEU). Kromě víceletých plánů hlavy států a vlád rozhodovaly o základních otázkách spojených s bojem proti terorismu (Brusel 2001), imigrace a ochrany hranic (Sevilla 2002, Soluň 2003) a mnoha dalších, případně na její úrovni byly řešeny sporné záležitosti, na kterých se nedokázali shodnout ani ministři v Radě (k roli Evropské rady v dané politice stručně například WERTS 2008: 136-136).

Kromě standardních, v rámci smluv zakotvených orgánů členské státy zřídily i několik dalších fór, které projednávají otázky týkající se prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Jednou z nich je

skupina G6. Ta byla původně zřízena v roce 2003 pěti tehdy největšími členskými státy EU, jmenovitě Německem, Spojeným královstvím, Francií, Itálií a Španělskem, v roce 2005 se stalo členem také Polsko. Ministři vnitra těchto států se setkávají několikrát ročně a ačkoliv nemohou přijímat žádná závazná rozhodnutí, závěry z jednání mohou významně ovlivnit další směřování politiky EU. Typickým příkladem byly dohody uzavřené v roce 2005 na setkání v Garmisch-Partenkirchenu či o rok později v Heiligendammu (House of Lords 2006: 5-18). Ačkoliv je dopad skupiny G6 většinou pozitivní a posouvá vývoj dále, nesetkává se s všeobecným pochopením. G6 sice nejedná tajně a závěry z jednání jsou zveřejňovány, na druhou stranu je zřejmé, že zbývající menší členské země skupinu považují za elitistickou a ohrožující rovnost zemí v EU (FLETCHER a LÖÖF 2008: 97-98).

Pravděpodobně i s ohledem na relativní úspěch G6 se německé předsednictví v roce 2007 rozhodlo vytvořit neformální Vysokou poradní skupinu o budoucnosti evropské politiky vnitřních záležitostí (tzv. Future Group). Skupina byla zřízena s podporou Komise a komisař Franco Frattini byl rovněž jejím členem, spolu s ním pak ministři vnitra Německa, následujících předsednických států (Portugalsko, Slovinsko, Francie, ČR, Švédsko) a další pozorovatelé. Cílem Future Group bylo připravit návrhy, které by tvořily základ pro nástupce Haagského programu (Informal High Level Advisory Group 2007). Práce skupiny se nesetkala s velkým zájmem veřejnosti ani zájmových skupin, přesto ji nelze považovat za neúspěšnou, neboť v červnu 2008 po mnoha jednáních publikovala rozsáhlou závěrečnou zprávu, která skutečně tvořila významný podnět pro Stockholmský program (text zprávy viz The Future Group 2008).

Nadnárodní instituce byly s ohledem na charakteristiku politiky vždy ve slabší pozici. Komise po zřízení třetího pilíře Maastrichtskou smlouvou měla minimální pravomoci a tomu odpovídaly i zdroje: již od počátku sice působil komisař pro SVV, ten ale neměl samostatné generální ředitelství (DG), ale pouze podpůrnou skupinu (Task Force). Ta měla pouze několik desítek zaměstnanců a i z toho důvodu byl vliv Komise na politiku mizivý. Teprve předseda Komise Romano Prodi, i díky rozšíření úkolů Komise Amsterdamskou smlouvou, založil generální ředitelství pro spravedlnost a vnitřní věci (podrobně k počátečnímu vývoji Komise v politice UCARER 2001). Od této chvíle s rostoucím významem oblasti v EU začala stoupat rovněž její důležitost pro Komisi a tento orgán se stále více zapojoval do tvorby politiky. To se projevilo v růstu zdrojů, mezi lety 1999 a 2008 příslušné generální ředitelství (přejmenované na DG Spravedlnost, svoboda a bezpečnost) zvýšilo počet zaměstnanců na 440 a rozpočet dosáhl téměř půl miliardy eur (LAVENEX 2010: 463). Zároveň se ovšem objevovala kritika, že komisař i DG upřednostňují otázku bezpečnosti před svobodou a že jde o přímý střet protichůdných zájmů, typicky například u problematiky ochrany dat. Doporučováno proto bylo rozdělení portfolií (k tomu LIEBER 2010: 18).

Jelikož Lisabonská smlouva Komisi poskytla širší spektrum pravomocí v oblasti svobody, bezpečnosti a práva a počet povinností pro ni kvůli tomu vzrostl, otázka restrukturalizace se stala ještě naléhavější. Po delším váhání José Barroso přistoupil v září 2009 k rozdělení původního portfolia a v nové komisi tak působí komisařka pro vnitřní záležitosti Cecilia Malmströmová a komisařka pro spravedlnost, lidská práva a občanství Viviane Redingová. Zpočátku nebylo jasné, zda dojde rovněž k rozdělení DG, možná i poukazování na nelogičnost nesouladu dvojího politického vedení s jednotnou administrativou (například BUNYAN nedatováno) nakonec přispělo k rozhodnutí o rozdělení DG ve dvě překrývající se s portfolií obou komisařek (TAYLOR 2010). DG pro spravedlnost odpovídá za oblasti ochrany dat, spolupráce v občanskoprávních záležitostech, protidrogové politiky nebo trestní soudní spolupráce, DG pro vnitřní věci za otázky spojené s bezpečností, migrací a azylem. Prozatím je samozřejmě příliš brzy hodnotit důsledky a efektivitu rozdělení, lze čekat, že může docházet ke střetům mezi komisaři a DG a bude proto důležitý prvek koordinace (některých názorů bylo rozdělení portfolií chybou, viz BRADY 2010).

Evropský parlament měl ve třetím pilíři ještě slabší pozici než Komise, do značné míry to platilo i v komunitarizovaných oblastech přesunutých Amsterdamskou smlouvou pod první pilíř.

Jeho pravomoci se omezovaly na nezávazná doporučení, možnost kladení otázek a povinnost být konzultován u legislativních aktů. Ani toto právo nebylo Radou často dodržováno, případně se Rada snažila legislativu schvalovat v rámci právních základů, které zaručovaly Parlamentu nižší možnost zásahu. Parlament se bránil iniciováním řady soudních sporů, v některých mu dal Soudní dvůr za pravdu (například C-1336/09), jindy tomu bylo naopak (například C-317/04). Z hlediska vnitřní struktury je primárním subjektem pro projednávání většiny legislativy Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci (LIBE).

Lisabonská smlouva změnami rozhodovacích procesů dala Evropskému parlamentu jím dlouho vyžadovanou možnost zapojovat se plně do tvorby legislativy v rámci řádné legislativní procedury. Evropský parlament pravomoci okamžitě začal využívat, jeho emancipaci dosvědčuje odmítnutí dohody mezi USA a EU o výměně informací o bankovních převodech (tzv. SWIFT dohoda) v únoru 2010, krok, který členské státy velmi nemile překvapil (Euractiv 2010).¹⁴ Obecně platí, že Parlament kritizuje omezování základních práv kvůli bezpečnostním opatřením, typické to je například u ochrany osobních údajů. Instrukce se snaží využít možností daných jí Lisabonskou smlouvou ve všech směrech, příkladem je jeho kontrolní pravomoc nad čl. 70 SFEU, podle kterého má Rada možnost přijmout nařízení dovolující hodnotit postup států při provádění politiky prostoru bezpečnosti a práva, zároveň chce mít možnost dohledu nad agenturami z dané oblasti (viz dále). Vyzývá v tomto směru ke spolupráci rovněž národní parlamenty, byť ty iniciativy Evropského parlamentu prozatím opětuji pouze neochotně a dá se říci, že ani připravenost Rady a vlád obecně „odkryt karty“ není vysoká (DE CAPITANI 2010: 29-30).

Mimo dosud představených klasických institucí EU se v oblasti SVV uplatňují v rozhodovacím procesu, především ale při implementaci politiky samostatné nezávislé nadnárodní orgány, většinou ve formě agentur. Nejstarší z dále diskutovaných těles je Evropský policejní úřad (Europol), který navazuje na na počátku kapitoly zmíněnou spolupráci Trevi. Na naléhání Německa bylo rozhodnuto o institucionalizaci této spolupráce, vytvoření Europolu předpokládala Maastrichtská smlouva v čl. K3, po delších jednáních byla tato organizace zřízena formou úmluvy mezi členskými státy v roce 1995 (OJ C 316, 1995).¹⁵ Po ratifikaci úmluvy všemi tehdejšími členy začal Europol fungovat od července 1999. Jeho hlavním úkolem bylo přispívat k větší efektivitě činnosti policejních složek členských států v boji proti všem druhům závažné kriminality a terorismu. Dělo se tak zejména shromažďováním informací, jejich analýzou a následným sdílením s národními orgány, které vysílaly k Europolu stále styčné důstojníky. Europol nemohl vést vlastní vyšetřování nebo zatýkat podezřelé, zůstával pouze podpůrnou organizací, rozsah jeho pravomocí byl ale rozšiřován na stále větší okruh trestných činů, u těch nejzávažnějších nebylo ani nutné, aby trestná činnost probíhala na území více států EU (Podrobně ke struktuře a fungování Europolu MITSILEGAS 2009: 161-180).

Činnost Europolu bylo možné pokládat za úspěšnou, intenzivně spolupracoval s množstvím jiných organizací včetně Eurojustu (viz dále) a počet jím řešených případů neustále rostl, podobně jako rozpočet a počet pracovníků instituce. Za této situace ale nevyhovovalo původní uspořádání Europolu, které bylo formou mezivládní dohody de facto mimo právní rámec EU, státy také přímo pokrývaly rozpočet agentury. Předchozí věty jsou v minulém čase proto, že v roce 2009 bylo přijato rozhodnutí, které z Europolu činí standardní součást rámce EU, financovanou ze společného rozpočtu, posiluje kontrolní roli Evropského parlamentu. Všechny předchozí funkce a činnost Europolu zůstávají, jsou ale dále posíleny jeho pravomoci: nově nemusí trestní činy být spojeny s organizovaným zločinem, usnadněno je tvoření společných vyšetřovacích týmů, zlepšena je ochrana dat spojených s vyšetřováním. Rozhodnutí je účinné od 1. ledna 2010 (Úř. věst. L 121, 2009, pro analýzu viz DE MOOR 2010). Lisabonská smlouva pro Europol poskytla nový právní základ (čl. 88 SFEU), obsah ustanovení je ale do značné míry už proveden ve zmíněném novém rozhodnutí.¹⁶ Vedle Europolu spolupráci bezpečnostních složek podporují také Evropská policejní akademie (založena 2000), poskytující výcvikové služby a výměnu zkušeností pro důstojníky policie z členských zemí, a Skupina policejních ředitelů (PCTF,

založeno 2000), sloužící k neformální výměně informací a stanovení operačních priorit mezi nejvyššími představiteli policejních organizací (k oběma institucím více VLASTNÍK 2009).¹⁷

Na summitu v Tampere v roce 1999 se Evropská rada shodla na založení jednotky pro soudní spolupráci se záměrem posílit přeshraniční spolupráci v boji proti závažné kriminalitě. Po přípravných krocích se Evropská jednotka pro soudní spolupráci (Eurojust) stala plně funkční přijetím rozhodnutí Rady v roce 2002 (OJ L 63, 2002, k Eurojustu podrobně také MITSILEGAS 2009: 187-209). Primárním cílem bylo zvýšit efektivitu orgánů členských zemí, Eurojust usnadňuje spolupráci mezi soudními orgány nebo žalobci, realizuje požadavky na mezinárodní právní pomoc a řeší některé vydávací úkony. V rámci Eurojustu se také pravidelně setkávají zástupci příslušných úřadů členských států, vyměňují si informace o konkrétních případech i obecně o aktuálních hrozbách určitého druhu kriminality, jednotka uzavřela řadu dohod s jinými mezinárodními orgány a subjekty ze států mimo EU. V průběhu let zaznamenal Eurojust veliký úspěch, z 202 případů řešených v roce 2002 stoupl jejich počet na 1372 v roce 2009, zvyšuje se její rozpočet i počet pracovníků (pro statistiky o činnosti Eurojust 2010). V roce 2009 byly zvýšeny pravomoci Eurojustu, členské státy jsou nyní povinny mu zasílat určité informace o závažných trestných činech automaticky a byl zřízen národní koordinační systém, který dále zlepšil spolupráci Eurojustu s úřady členských zemí, jisté posílení přinesla také Lisabonská smlouva (k těmto posunům NILSSON 2010: 74-76). Ta zároveň v čl. 86 SFEU obsahuje ustanovení dávající možnost vytvořit úřad evropského veřejného žalobce, který by v podstatě Eurojust doplnil a měl by právo vést vlastní vyšetřování (detailně k perspektivě veřejného žalobce FENYK 2009). Zatím to ale vypadá, že jednomyslná shoda potřebná pro vytvoření úřadu nebude dosažena a mluví se proto o využití institutu posílené spolupráce, i tak se bude jednat o mimořádně komplikované rozhodnutí (NILSSON 2010: 77-78).

Pravděpodobně nejdynamičtěji rozvíjející se agenturou v rámci oblasti SVV se stala Evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích, známá pod zkratkou Frontex. Prohlubování a rozšiřování Schengenského systému spolu s narůstajícími bezpečnostními hrozbami spojenými s ochranou společných hranic na počátku tisíciletí vedly členské státy k diskuzím ohledně zřízení jednotného subjektu pro ochranu hranic. Zpočátku byla prosazována myšlenka jakési společné hraniční stráže nahrazující orgány členských zemí a zajišťující skutečnou ochranu hranic EU, varianta ale byla postupně z obav před přílišným narušením suverenity států opuštěna. Jako náhradu v roce 2003 tehdejší řecké předsednictví spolu s Komisí navrhly založení agentury s mnohem menšími pravomocemi, které se měly soustředit na koordinační, informační a analytické úkoly. Frontex byl zřízen již o rok později (Úř. věst. L 349, 2004) a začal fungovat v roce 2005, sídlem agentury se stala Varšava (k Frontexu detailně HRABÁLEK 2010).

Původně pomocná role Frontexu se však s pokračujícími problémy s přílivem uprchlíků v určitých částech EU začala měnit na přímé zapojení do ochrany společné hranice ve smyslu operačních zásahů. Od roku 2006 probíhala operace Hera mající za cíl bránit nelegálním imigrantům z Afriky dostat se na Kanárské ostrovy, prostředky poskytovaly členské státy a Frontex plnil koordinační úlohu, úspěšnost těchto zásahů však nebyla vysoká. Postupně proto došlo k další formalizaci spolupráce, například zřízení rychlých hraničních intervenčních týmů (RABIT) majících řešit náhlou vážnou situaci na některých hranicích nebo sítě evropských hraničních hlídek (EPN), pochybujících se ve Středozeří a Atlantickém oceánu. Frontex v posledních letech odpovídal za desítky dalších operací, jejichž cílem bylo především zabránit přílivu uprchlíků do EU.

Spolu se stále aktivnějším vystupováním Frontexu došlo k mohutnému nárůstu jeho zdrojů ve formě rozpočtu a personálního obsazení. Komise i Frontex sám jsou s výkonem agentury spokojeny, což má potvrzovat i hodnocení provedené v roce 2008 (pro zprávu COWI 2009). Jiné pohledy již tak optimistické nejsou, poukazují na operační problémy agentury, humanitární důsledky jeho operací a slabou spolupráci s ostatními mezinárodními orgány (za všechny COLLET 2009: 25-27). Problémem může být právě nedostatečný rámec pravomocí Frontexu, který nepostačuje na plnění úkolů, které jsou od něj očekávány. Komise navrhuje další posilování

Frontexu, některá opatření již byla provedena, jiná se setkávají s neshodou členských zemí. Je otázkou, zda se agentura může vyvinout v již zmiňovanou nadnárodní hraniční stráž, nebo bude nadále pouze pomocným subjektem doplňujícím aktivitu jednotlivých zemí (k současným i budoucím plánům na reformu Frontextu srv. HRABÁLEK 2010).

V předchozí kapitole bylo poukázáno na neuspokojivé výsledky azylové politiky EU. Zelená kniha Komise o budoucnosti azylu vydaná v roce 2007 jako jedno z opatření pro zlepšení navrhl nahrazení dosavadních struktur napomáhajících spolupráci mezi státy Evropským podpůrným úřadem pro otázky azylu (Evropská komise 2007: 9). S myšlenkou souhlasily členské státy a pracovalo na ni intenzivně také české předsednictví. Cílem úřadu má být podpora nejvíce zatížených států, výměna zkušeností, shromažďování informací a jejich sdílení či vytváření manuálů potřebné praxe. Úřad by měl být schopen vyslat tzv. podpůrné týmy, které mají pomoci státu postiženému přílivem azylantů. V žádném případě ale úřad nemá mít možnost posuzovat jednotlivé žádosti, ani vydávat závazná rozhodnutí, jeho role je pomocná (ROZUMEK 2009). Nařízení zakládající úřad vstoupilo v platnost v květnu 2010 (Úř. věst. L 132, 2010). Kritici poukazují na skutečnost, že v konečné podobě textu se projeví neshody států ohledně funkce úřadu, což může negativně ovlivnit jeho budoucí fungování (pro kritickou analýzu ANGENENDT a PARKES 2010: 2-4). Dosud probíhají jen přípravné práce ke zřízení úřadu, sídlit bude na Maltě, reálně má začít působit na konci roku 2011.

1.4 Vnitrostátní institucionální zajištění prosazení zájmů ČR v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí

Okruh činností, do kterých se zapojují orgány ČR na vnitrostátní úrovni v souvislosti s politikou SVV, je skutečně velmi široký. Jak už plyne z úvodních kapitol monografie, patří sem především formulace českých zájmů při tvorbě a schvalování příslušné unijní legislativy, za druhé to je samotná transpozice přijatých rozhodnutí do českého právního řádu a jejich faktická realizace, včetně nezbytného vynucování. Zapojeny jsou všechny větve státní moci, klíčovou pozici hraje exekutiva, ovšem nezaostává ani Parlament a soudy. V dalších odstavcích budou stručně rozebrány zmíněné fáze zapojení institucí ČR, část má spíše informační než analytický charakter, což je dáno rovněž značným nedostatkem zdrojů.

Tvorba pozice ČR a obhajoba jejich zájmů v mezivládních institucích EU je v oblasti SVV stejně jako u jiných sektorů primárně úkolem exekutivy. Ta má k tomu obecně velmi dobře propracovaný aparát, v jehož centru stojí jednotlivá ministerstva s podobně vytvořenými strukturami. Základní rámec byl vymezen již v roce 2003 usnesením vlády č. 427, přijatým za účelem koordinace unijní politiky ČR (Usnesení vlády ČR č. 427, 2003). Nejvyšším rozhodovacím tělesem je Výbor pro Evropskou unii, složený z ministrů pod vedením premiéra, pod ním má širokou škálu horizontálních úkolů Výbor pro Evropskou unii na pracovní úrovni, složený z vysokých úředníků či náměstků ministerstev a vedený v současné době vrchním ředitelem Sekce pro evropské záležitosti na Úřadu vlády (k úkolům těchto orgánů, jako i celkové analýze vnitrostátního rámce tvorby politiky EU v ČR na úrovni exekutivy srv. HODA 2010 či SOUČEK 2011).

Již několikrát zmiňovaným problémem sektoru SVV je velká roztržičnost, následkem toho s ní na vnitrostátní exekutivní úrovni nekoresponduje jeden subjekt, ale pravidelně několik z nich. Nejinak tomu je v ČR, kde zásadní úlohu plní ministerstva vnitra a spravedlnosti. Vnitřní uspořádání tvorby evropské agendy si ukážeme na příkladu prvního z nich (k tomu Ministerstvo vnitra 2005: zvláště 25-58).¹⁸ Ústřední role je svěřena Koordinační skupině ministerstva vnitra pro Evropskou unii (resortní koordinační skupina). Ta se skládá z ministrů jmenovaných vysokých představitelů jednotlivých odborů ministerstva a zástupců Policie ČR. Jestliže je to potřeba, mohou se jednání koordinační skupiny účastnit také osoby z jiných ministerstev nebo experti vnitra. Skupinu vede příslušný náměstek ministra. Zde se sluší uvést, že označení náměstka se v čase mění, dlouhou dobu byl na ministerstvu přímo náměstek pro evropské záležitosti, nyní tato funkce neexistuje a skupinu veden náměstek pro legislativu. Tyto neustálé měny nelze

považovat za zrovna koncepční. V rámci skupiny vznikají trvalé tematické nebo ad-hoc podskupiny.

Cílem koordinační skupiny je vytvořit jednotné stanovisko ministerstva na otázky v jeho působnosti, které se řeší na úrovni EU. Projednává a schvaluje rámcové pozice k legislativním návrhům Komise, instrukce a mandáty pro zástupce ministerstva v pracovních skupinách Rady, vnitra se týkající části instrukcí pro Coreper a mandáty pro Radu na ministerské úrovni. Na jednání skupiny se diskutují případné rozpory mezi jednotlivými odbory ministerstva (gestory), námítky a komentáře jiných ministerstev atd. Nemusí se jednat pouze o záležitosti související s připravovanou legislativou, ale také projednávání aktuálního vývoje v EU nebo koncepčních materiálů. Po vyřešení sporných bodů konečné znění mandátů a instrukcí schvaluje předseda skupiny. Resortní koordinační skupina se setkává každý týden v pondělí, aby byla schopna včas připravit instrukci pro jednání Coreperu.

Koordinační skupina je oprávněna u mandátů pro jednání pracovních skupin provést konečné schválení sama v případě, že výsledek nerozporuje jiný orgán státní správy. U instrukcí pro Coreper je však třeba (prostřednictvím ministerstva zahraničí, které jednotlivé části instrukcí pro Coreper spojuje) schválení Výborem pro EU na pracovní úrovni, u mandátu pro Radu na ministerské úrovni pak Výborem pro EU. Zde se již projevuje zmíněná nutnost pečlivé koordinace v rámci exekutivy. V neposlední řadě probíhá velmi úzká spolupráce ministerstva se Stálým zastoupením v Bruselu, které má vlastní úsek pro justici a vnitra a logicky je nepostradatelným zdrojem informací.

V rámci rozsáhlé agendy ministerstva vnitra se do tvorby pozic ČR zapojuje většina jeho odborů, zároveň se ale některé z nich na tyto záležitosti specializují či se jim věnují více než jiné. Platí to především o Odboru Evropské unie a mezinárodního práva. Ten zodpovídá za formulaci pozice pro většinu unijních návrhů, pomáhá dalším odborům, plní koordinační funkci a slouží jako sekretariát koordinační skupiny. Vnitřně se dělí na oddělení práva EU, již podle jména se soustředícího na právně-legislativní záležitosti, a oddělení politik EU, jehož úkolem je právě tvorba pozic a mandátů ministerstva pro jednání v orgánech EU. Odbor vysílá zástupce do výboru CATS, druhý důležitý výbor SCIFA je obsazován vedoucím pracovníkem odboru azylové a migrační politiky.

Z dostupných zdrojů není možné posoudit, zda zvolená struktura je efektivní a dovoluje vytvoření a obhájení jednotné pozice ČR na určitou záležitost (kritické poznámky k efektivitě celého vnitrostátního institucionálního rámce lze nalézt v SOUCEK 2011: 200-208). Po našem soudu by byla jakákoliv zobecňování nepřesná, výsledky budou rozdílné podle projednávané otázky (a zájmů jednotlivých odborů v rámci vnitra i jiných ministerstev), aktuální situace, velkou roli mohou hrát personální otázky. Lze předpokládat, že pokud se daný systém drží bez větších změn již od počátku našeho členství, nebude parametricky nastaven špatně, agendu ministerstva vnitra nevyjímaje.

Místo nikam nevedoucího hodnocení jsme se rozhodli blíže zaměřit na jeden zajímavý úsek role exekutivy při zajišťování obhajoby zájmů ČR v oblasti SVV. Jedná se o poukazovanou dichotomii mezi úrovní EU, kde funguje jednotná Rada pro sektor SVV, a na úrovni ČR, kde za sektor odpovídají přinejmenším ministerstva dvě. U vyjednávání na nižších úrovních v Radě to není tak složité, pracovní skupiny jsou tematicky rozdělené na sektor spravedlnosti a vnitra, v Coreperu zastupuje ČR velvyslanec ze Stálého zastoupení, obtíže mohou nastávat až v Radě na ministerské úrovni, kde budou projednávány otázky spadající pod obě ministerstva. Kdo zde potom vystupuje jménem ČR?¹⁹

Data byla získána z tiskových zpráv vydávaných po každém zasedání Rady.²⁰ Zpráva mimo jiné obsahuje také údaj o tom, kdo oficiálně danou zemi na zasedání zastupoval. S ohledem na to, že zřizovací smlouvy neurčují, koho či v jaké pozici má stát vysílat,²¹ je na státu, kdo povede příslušnou delegaci. Celkem se za období květen 2004 až prosinec 2010 konalo 40 zasedání Rady JHA, víceméně rovnoměrně rozložených do každého roku.²² Sečtením hrubých dat zjistíme, že ministr vnitra se zúčastnil 32 z nich, ministr spravedlnosti 23, náměstci ministra vnitra osmi,

náměstci ministra spravedlnosti 16 a třikrát zastupoval ČR stálý zástupce. Je zřejmé, že pravidla mlčí rovněž o počtu osob ve vedení delegace, ten se pohybuje mezi jedním a čtyřmi, nejčastěji je dvoučlenný. Dominantně se Rady JHA účastní oba resorty, v pěti případech chyběl někdo z ministerstva spravedlnosti, pouze jednou zástupce vnitra. Přesto je na úrovni ministrů viditelný náskok ministra vnitra, a to nejen v počtu účastí, neboť zatímco 11krát byl jediným ministrem ČR, jeho protějšek měl tu možnost jen třikrát. Vysvětlení uvedených disproporcí je možné přinést několik: důvodem může být osobní (ne)zájem ministra, obsah (či důležitost) projednávané agendy nebo prostě dohoda příslušných osob (ministerstev).

Tabulka 1: Oficiální zastoupení ČR na zasedání Rad JHA (2004-2010)

Rok	Pořadí zasedání rady, datum a obsazení za ČR							
2004	2588: 8.6. MV MSpn	2600: 19.7. MV _n MSpn	2613: 26.10. MV MSp	2618: 19.11. MV MSpn	2626: 2.12. MSpn MV			
2005	2642: 24.2. MV MSpn	2652: 14.4. MV MSp	2664: 2.6. MSp MV	2683: 12.10. MSp MV	2696: 1.12. MV MSp			
2006	2709: 21.6. MV MSpn	2725: 27.4. MV MSpn	2732: 1.6. MSpn MV _n	2746: 24.7. MV MSp	2752: 6.10. MV MSp	2768: 4.12. MV MSp		
2007	2781: 15.2. MV MSp	2794: 19.4. MV MSp	2807: 12.6. MV MSpn	2818: 18.9. MV _n	2787: 5.11. MSp MV	2838: 6.12. MSp MV		
2008	2853: 28.2. MV MSpn	2863: 18.4. MSp StZ	2873: 5.6. MSp MSpn MV _n	2887: 24.7. MSpn MV _n	2890: 25.9. MV	2899: 24.10. MV	2908: 27.11. MSp MV	
2009	2927: 26.2. MSp MV	2936: 6.4. MSp MV	2946: 4.6. MV MSp MV _n MSpn	2969: 23.10. MV MSpn	2979: 30.11. MV MSp			
2010	2998: 23.2. MV MSp	3008: 22.4. MV _n StZ	3018: 3.6. MV MSp MV _n	3034: 7.10. MV MSpn	3043: 8.11. MSp MV	3051: 2.12. MSp StZ		

			MSpn					

Pozn.: MV= ministr vnitra, MSp= ministr spravedlnosti, MVn= náměstek ministra vnitra, MSpn= náměstek ministra spravedlnosti, StZ= stálý zástupce.

Zdroj: Tisková prohlášení z jednotlivých zasedání Rady.

Alespoň rámcově se pokusíme nabídnutá vysvětlení testovat rozbořením programu jednání Rad JHA v roce 2010. Tento rok je vhodný pro průzkum tím, že ze sedmi zasedání se v něm vyskytly snad všechny myslitelné konfigurace zastoupení ČR. Je tak možné analyzovat, zda složení vedení delegace reagovalo na projednávaná témata. Jako pomocné vodítko použijeme složení delegací ostatních členských států na úrovni ministrů, např. stav „převaha MV“ znamená, že zastoupen byl ministr vnitra, z ministerstva spravedlnosti byl vyslán náměstek nebo státní tajemník, hodnota „oba“ vyjadřuje přítomnost obou ministrů.²³

Tabulka 2: Program zasedání Rad JHA v roce 2010

Pořadí zasedání	Hlavní témata	Složení delegací jiných zemí
2998.	Vnitřní věci Strategie vnitřní bezpečnosti EU Zřízení COSI Ochrana vnějších hranic a boj proti nelegální migraci Evropský pakt v boji proti přeshraničnímu pašování drog Rozvoj systému SIS II Novelizace nařízení o Frontexu Spravedlnost Evropský ochranný příkaz Přistoupení EU k EÚLP Právo na tlumočení a překládání v trestním řízení Modelová dohoda o zřízení společného vyšetřovacího týmu	Převaha MV: 5 Převaha MSp: 5 Oba: 13 Nikdo: 4
3008.	Vnitřní věci Evropský pakt v boji proti přeshraničnímu pašování drog Kanadská vízová povinnost pro občany ČR Mandát pro dohodu z USA a zpracování a poskytování finančních dat Akční plán pro implementaci Stockholmského programu Rozvoj systému SIS II Spravedlnost Evropský ochranný příkaz Přistoupení EU k EÚLP eJustice	Převaha MV: 2 Převaha MSp: 4 Oba: 4 Nikdo: 17
3018.	Vnitřní věci Evropský pakt v boji proti přeshraničnímu pašování	Převaha MV: 4 Převaha MSp: 3

	<p>drog</p> <p>Evropský pakt pro imigraci a azyl Akční plán pro nezaopatřené mladistvé ze třetích zemí Protiteroristická strategie EU Protiteroristická deklarace EU-USA Obecná diskuze o vnitřní bezpečnosti Rozvoj systému SIS II</p> <p>Spravedlnost Posílená spolupráce ve věcech rozvodu a rozluky Právo na tlumočení a překládání v trestním řízení Boj proti pašování lidí Evropský ochranný příkaz Mandát pro přistoupení EU k EÚLP eJustice Evropská pravidla v oblasti nástupnictví</p>	<p>Oba: 18 Nikdo: 2</p>
3034.	<p>Vnitřní věci Podmínky vstupu a pobytu občanů třetích zemí (hlavně sezónní práce) Společný evropský azylový systém Shromažďování dat PNR Protiteroristická politika EU Kanadská vízová povinnost pro občany ČR</p> <p>Spravedlnost Právo na informace v trestním řízení Boj se sexuálním využíváním dětí Evropský ochranný příkaz Posílená spolupráce ve věcech rozvodu a rozluky</p>	<p>Převaha MV: 6 Převaha MSp: 5 Oba: 14 Nikdo: 2</p>
3043.	<p>Vnitřní věci Liberalizace víz pro Albánii a Bosnu Společný evropský azylový systém Implementace dohody z Průmu Politika EU k organizovanému zločinu Vývoj systému SIS II</p> <p>Spravedlnost Zřízení Evropského vyšetřovacího příkazu Právo na informace v trestním řízení Opatření v boji s počítačovými zločiny</p>	<p>Převaha MV: 4 Převaha MSp: 3 Oba: 17 Nikdo: 3</p>
3051.	<p>Vnitřní věci Zpráva o migrační a azylové politice Implementace řeckého národního akčního plánu reformy azylové politiky Mandát pro dohody PNR s Austrálií, Kanadou a USA Různé záležitosti související s protiteroristickou politikou Realizace Strategie vnitřní bezpečnosti EU Akční plán pro boj s nelegálním pašováním těžkých zbraní Vývoj systému SIS II</p>	<p>Převaha MV: 2 Převaha MSp: 4 Oba: 19 Nikdo: 2</p>

	Spravedlnost Posílená spolupráce ve věcech rozvodu a rozluky Právo na informace v trestním řízení Boj se sexuálním využíváním dětí Evropský vyšetřovací příkaz Dohoda EU-USA o ochraně dat eJustice	
--	---	--

Zdroj: Tisková prohlášení z jednotlivých zasedání Rady; tzv. Breafing Notes z jednotlivých zasedání Rad.

Tabulka jednoznačně potvrzuje skutečnost již uvedenou v části věnované unijnímu institucionálnímu rámci politiky SVV, totiž že zasedání Rady JHA je pravidelně rozděleno do části věnované vnitřním věcem a té zabývající se spravedlností. Není výjimkou, že zasedání je odpovídajícím způsobem naplánováno na dva dny. V roce 2010 tomu tak vždy nebylo, na zasedání Rady č. 3051 zastupoval ČR pouze ministr spravedlnosti bez jakéhokoliv zastoupení ministerstva vnitra, naopak u č. 3008 se role vyměnily, byl přítomen náměstek ministra vnitra, chyběl zástupce ministerstva spravedlnosti. Analýza programů nenaznačuje, že by mezi jednotlivými Radami byly velké rozdíly ohledně poměrů problematiky nebo jejich důležitosti, naopak se stejné otázky pravidelně diskutují vícekrát.²⁴ Nepotvrzuje se tak předpoklad, že by složení delegací bylo vázáno na projednávané body. Závěr potvrzuje rovněž komparace s ostatními státy EU. Za standard lze považovat stav, kdy se Rady JHA účastní oba ministři, samozřejmě každý své relevantní části. Formální „převaha“ v delegaci, ať již ministra spravedlnosti, nebo vnitra, je řídká a nekonzistentní, spíše vychází ze specifík té které země než programu Rady. Zjevně však existují rozdíly mezi důležitostmi jednotlivých zasedání, typickým příkladem je Rada č. 3008, na kterou většina států nevyaslala žádného ministra.

Je možné proto shrnout, že s pomocí veřejně přístupných dat nelze vytvořit jasný obraz dynamiky vysílání zástupců ČR na Radu JHA ani odhalit důvody, proč delegaci vedl ten či onen představitel exekutivy. Nejčastěji se účastní oba ministři, což je výchozí uspořádání též u ostatních členských států. Nižší účast ministrů spravedlnosti ČR vycházela pravděpodobně z neochoty některých ministrů se účastnit, potažmo velmi aktivní role jejich náměstků.²⁵ Jinak je nepřítomnost jednoho z ministrů dána pravděpodobně objektivními podmínkami, jako je zaneprázdněnost ve vnitrostátní politice.

Legislativní moc má přes určité posilování v posledních letech, dále zvýrazněné Lisabonskou smlouvou, daleko menší možnost ovlivnit pozici ČR v politice SVV. Ve fázi vyjednávání unijních předpisů kontroluje exekutivu, ačkoli Ústava v čl. 10b předvídá společný postup obou komor Parlamentu, dosud tato možnost není realizována a Senát i Poslanecké sněmovna tak činí odděleně. V praxi se kontrola realizuje projednáváním legislativních návrhů Komise či koncepčních (komunikačních) dokumentů a formulací názoru těchto orgánů na pozici vlády. Postoj legislativy není pro exekutivu závazný, je jí ale brán vážně (obecně ke kontrolní činnosti českého Parlamentu v evropských záležitostech viz ŠUCHMAN 2007: 177-187). V následujících odstavcích uvedeme několik údajů o činnosti obou komor v oblasti SVV ve vybraném časovém období.

Primárním kontrolním místem v Poslanecké sněmovně je Výbor pro evropské záležitosti, který naprostou většinu předložených dokumentů „vezme na vědomí“ bez širší diskuze. Další možností je projednání dokumentu výborem, jeho postoupení k projednání jiným výborům nebo postoupení k projednání plénu, tyto fáze končí usnesením výborů nebo Sněmovny (pléna) vyjadřujícím postoj příslušného orgánu. Za období červen 2010 až únor 2011 bylo vládou předloženo Sněmovně 592 dokumentů.²⁶ 63 bylo fakticky projednávalo, oblasti SVV se dotýkalo sedm dokumentů (tři oblasti spravedlnosti, čtyři vnitřních věcí), z nich tři byly nakonec vzaty na vědomí, u tří výbor vyslovil podporu pozici vlády ČR a u jednoho návrhu Komise konstatoval

výbor překročení pravomocí EU.²⁷ Více než 10% zastoupení sektoru SVV v projednávaných dokumentech naznačuje důležitost této oblasti, na druhou stranu žádný z návrhů nebyl postoupen jiným výborům ani k projednání plénu, kde končí ty nejzásadnější záležitosti s unijní vazbou. Je třeba upozornit na relativní krátkost analyzovaného období, které nedovoluje činit dalekosáhlé závěry.

V Senátu plní centrální úlohu Výbor pro záležitosti Evropské unie. Ten v roce 2010 posuzoval 709 dokumentů,²⁸ z nichž 58 se rozhodl projednat, je zajímavé, že převahu měly koncepční dokumenty před legislativními návrhy. Z uvedeného počtu 20 dokumentů po projednání vzal výbor na vědomí, sedm z nich spadalo pod oblast SVV (tři vnitřní věci, čtyři spravedlnost). Zbývajících 38 výbor doporučil projednat na plénu Senátu, které tak učinilo. Záležitostmi souvisejících se sektorem SVV se dotýkalo deset dokumentů (sedm vnitřní věci, tři spravedlnost) (Kancelář Senátu Parlamentu ČR 2011: 3).²⁹ Ke každému z dokumentů plénum Senátu přijímá usnesení, kde se obvykle přímo vyjadřuje k obsahu textu, dává doporučení vládě ohledně jím podporovaných priorit a často kriticky vystupuje proti extenzivnímu rozšiřování pravomocí EU. Stejně jako Sněmovna i Senát u návrhu směrnice o sezónním zaměstnávání osob z třetích zemí namítl porušení zásady subsidiarity (Usnesení Senátu č. 562, 2010). Z hrubých dat plyne, že Senát je v oblasti SVV velmi aktivní, ta zabírá výraznou část jeho kontrolní činnosti. Poměr k celku je citelně vyšší než v případě Sněmovny, rovněž prosté srovnání okruhu projednávaných dokumentů mluví ve prospěch Senátu. Literatura aktivnější vystupování Senátu (zvláště jeho pléna) v evropských záležitostech zdůvodňuje menším okruhem pravomocí druhé komory, který ji dovoluje více se na tyto aktivity soustředit (například WINTR 2010: 333). Po našem soudu ale diametrální rozdíly mezi komorami v zájmu o oblast SVV nelze vysvětlit pouze tím, spíše to naznačuje vnímání sektoru jako priority ze strany druhé komory.

Dosavadní text podkapitoly se věnoval přímé účasti (a kontrole) vnitrostátních institucí při projednávání problematiky SVV na půdě EU. Tato fáze končí přijetím legislativních aktů, které mohou být přímo účinné, v řadě případů ale je vyžadována jejich implementace členskými státy. Poslední část podkapitoly proto bude věnována tomuto procesu. Implementace je velmi široký pojem a zahrnuje přímou transpozici směrnic, dále však také adaptaci jiných částí právního řádu, vynucování unijní pravidel národními správními úřady a samozřejmě soudní aplikaci pravidel. Jelikož zapojení správních orgánů a soudů je velmi obtížné konzistentně zachytit nebo hodnotit, soustředíme se primárně na adaptaci národního právního řádu. Ačkoliv je možné unijní impulsy implementovat též podzákonými předpisy, nejdůležitější část z nich je provedena zákonnou formou.

Rozbor založíme na analýze legislativních návrhů předložených Poslanecké sněmovně ve funkčním období 2006-2010.³⁰ Celkem za tyto čtyři roky bylo předloženo 618 návrhů nových zákonů nebo novel těch stávajících, z toho 40 připadalo na oblast vnitřních věcí a 49 na spravedlnost. Z těchto 89 návrhů jich prošlo úspěšně legislativním procesem 73. U 23 schválených zákonů lze důvod předložení hledat v impulsích přicházejících z EU, relativně to vyúsťuje ve zhruba 25% vliv EU na vnitrostátní legislativu v sektoru SVV, což je číslo ve srovnání s jinými oblastmi dosti nízké (ZBÍRAL 2011). Všechny uvedené návrhy podala vláda, odpovědná za přípravu byla stejná ministerstva, která se podílela na obhajobě zájmů ČR v unijním rozhodovacím procesu (viz výše). V deseti případech zákony realizovaly povinnou transpozici unijních závazků, ve zbytku šlo o nejčastěji o přizpůsobení českého právního řádu přímo účinným aktům EU, zvláště zrušení rozporných předpisů a zajištění vynucení aktů v systému veřejné správy. Zhruba polovina impulsů vychází ze směrnic, významně zastoupena jsou však také nařízení a především (rámcová) rozhodnutí, dříve tolik typická pro sektor SVV. Obsahově se většina opatření dotýkala u spravedlnosti změn v trestním řízení, přeshraničních trestných činů a obchodního práva, u vnitřních věcí pak cestovních dokladů, pobytu cizinců a ochrany dat. Podle všech poznatků není následná implementace opatření SVV v legislativním procesu na rozdíl od kontroly exekutivy při tvorbě předpisů EU nijak problematická³¹ a návrhy jsou schvalovány rychle a bez větších konfliktů. Svědčí o tom výsledky hlasování, kdy snad až na

jednu výjimku pro přijetí uvedených 23 návrhů hlasovala naprostá většina přítomných poslanců včetně opozice. Teprve další výzkum může ukázat, zda se tak děje díky nerozpornosti problematiky SVV nebo vnímání schválení implementačních předpisů jako „nutnosti“ a obavě ze sankcí Komise v případě nedodržení závazků.

1.5 Náčrt základní linie zájmů ČR v sektoru spravedlnosti a vnitřních věcí

Podrobný rozbor objektivních faktorů, z nichž vycházejí postoje členských států včetně ČR, stejně jako analýza politických priorit všech zemí EU v oblasti SVV již byly předmětem výzkumu publikovaného v předchozích fázích projektu. Z tohoto důvodu zde budou uvedeny skutečně pouze rámcová východiska pozic ČR. Ostatně s ohledem na již mnohokrát zmíněnou roztržičnost politiky SVV by při větší hloubce text mohl být koncipován jen jako soupis zájmů ČR k jednotlivým legislativním návrhům a koncepčním dokumentům. Rychle se měnící situace by však takový pokus činila zbytečným. Koncepce podkapitoly časové hledisko zohledňuje i jinak. Po vstupu do EU bylo primárním cílem ČR v oblasti SVV přistoupení do Schengenského systému, čemuž se podřizovalo vše důležité (srv. DRULÁKOVÁ 2006: 94-99). V současnosti podobný jednotící prvek chybí, zároveň již není ČR ve vyjadřování svých názorů svázána potřebou vycházet starých členským zemím „vstříc“. Následující řádky budou vycházet zvláště z pozice ČR ke Stockholmskému programu, který, jak již bylo referováno, vymezuje priority EU v sektoru SVV na léta 2010-2014.³²

Rámcově ČR se směřováním politiky SVV vyjádřeným ve Stockholmském programu souhlasí. Je to i proto, že se na jeho vytváření úzce podílela, významná byla naše role v již zmíněné Future Group. ČR podporovala obecné zaměření programu na ochranu práv jednotlivce, která by mělo vyvážit orientaci předchozího Haagského programu na bezpečnost. Stejně pozitivní byla odezva na důraz na řádnou implementaci už přijatých opatření a cílů než tvorbu nových ambiciózních iniciativ. Další pokrok v určité otázce je podle ČR možný pouze po důkladné evaluaci stávajících aktivit a doložené přidané hodnotě prohlubující se spolupráce.

U konkrétních bodů začneme se záležitostmi spadajícími pod hlavičku vnitřních věcí. Velmi rozsáhlá je unijní agenda týkající se legální a nelegální migrace. ČR souhlasí s pozitivními dopady legální migrace a nijak jí nevádí ani přijímání vybraných společných pravidel pro EU, rezervovaně se však staví k vytváření jednotného imigračního systému, protože potřeby pracovních trhů členských států jsou různé a podmínky přístupu by se jim měly přizpůsobovat. Spornou otázkou je rozsah práv osob ze třetích zemí legálně pobývajících na území členských zemí, ČR akceptuje, že je nutné zajistit spravedlivé zacházení s nimi, velmi skepticky ale vnímá snahu zejména Komise prosadit, aby tyto osoby měly stejná práva jako občané EU. To je sporné z důvodu možných negativních dopadů na sociální či vzdělávací systémy států, měla by se proto stále zohledňovat délka a účel pobytu. U boje s nelegální migrací ČR upřednostňuje opatření směřující k prevenci nelegálního přistěhovalectví a jednotný postup při řešení následků této migrace, například se jedná o přístup k návratu migrantů do země původu. Odmítá masové regularizace imigrantů, neboť mohou motivovat nelegální migranty. Důležitá je spolupráce se zeměmi, odkud nelegální imigranti do EU přicházejí, tato partnerství je vhodné prohlubovat a rozšiřovat, hlavně na země na východ od EU, které jsou zbytečně ve stínu prostoru Středomoří a Subsaharské Afriky.

V azylových věcech je česká strana příznivcem budování společného evropského azylového systému, ČR patřila k hlavním zastáncům zřízení Evropského azylového podpůrného úřadu. Mělo by být dosaženo vzájemného uznávání rozhodnutí o udělení mezinárodní ochrany, což by mohlo vyřešit též problém s přesídlováním osob s udělenou ochranou v rámci EU. Předchozí postoj je dán také tím, že se česká strana brání iniciativám na zavádění schémat povinného přesídlování azylantů odůvodněné solidaritou pro nejvíce postižené státy. Obezřetně se staví ČR k plánům na uvedení konceptů typu společného vyřizování žádostí o azyl, před sdělením jasného postoje je potřebné přesně vymezit rámec fungování mechanismů.

Společná vízová politika v posledních letech dosáhla určitých pokroků, ty jsou však prozatím dosti nesystematické, chybí koherentní koncepce. ČR vnímá víza jako nástroj vnitřní bezpečnosti

státu, nesouhlasí proto například s vizí, aby byla vízová povinnost využívána jako prostředek vyjednávání se třetími zeměmi, který je možné „vyměnit“ za jiné výhody. Odmítá iniciativu, aby do budoucna bylo zrušeno navázání viz na státní příslušnost a vycházelo se pouze z individuálních charakteristik žadatele (evropské schengenské vízum). Takovýto stupeň jednoty je nerealistický, zachována by naopak měla být možnost výhod garantovaných členskými státy v bilaterálních vztazích, totéž platí u určování pevných podmínek pro zařazení třetích zemí na seznam zemí s (bez)vízovým stykem. Jistá objektivní kritéria by byla vhodná, na druhou stranu musí dovolovat možnost politicky obhajitelných výjimek.

S předchozími body úzce souvisí tématika ochrany vnějších hranic EU. Pozice ČR je v této věci poměrně specifická, neboť se jedná o stát, který se nachází uvnitř schengenského prostoru a vnější hranici EU nemá. Souhlas panuje se zvýšením efektivity hraničních kontrol prostřednictvím zlepšení spolupráce vnitrostátních a unijních orgánů nebo vzniku databáze osob vstupujících a opouštějících území EU. Klíčovou spornou otázkou je ovšem rozsah pravomocí agentury Frontex. V jistých ohledech podporujeme posílení agentury (zásahy na moři), užitečné jsou její koordinační aktivity, méně pozitivní je pohled na rozšiřování operačních činností. České instituce, jmenovitě třeba Senát, výslovně odmítají přeměnu Frontexu na evropskou pohraniční policii, která by nahradila vnitrostátní subjekty.

Nárůst přeshraniční kriminality nastoluje otázku policejní spolupráce v EU. Zde ČR upřednostňuje hlavně dosažení plné funkčnosti stávajících nástrojů. V centru pozornosti je Europol, jehož potenciál by měl být lépe využit, je třeba posilovat jeho spolupráci s národními subjekty, Eurojustem, ale i třetími státy a Interpolem. S ohledem na teprve nedávne přijetí nařízení posilujícího Europol ale česká strana odmítá snahy o další rozšíření pravomocí instituce, zvláště ve smyslu práva Europolu dávat závazné příkazy vnitrostátní policii. Podobně by členské země měly být nadále schopny uzavírat bilaterální dohody o policejní spolupráci se třetími státy, protože tyto smlouvy dokáží lépe vyhovět jejich specifickým požadavkům než smlouvy uzavřené za celou EU. Z konkrétních oblastí zločinu je největší důraz kladen na boj proti obchodu s lidmi a distribuci drog, ochranu zneužívaných dětí a protikorupčních opatření, v řadě ohledů je v těchto záležitostech ČR prozatím opatrná vůči centralizujícím tendencím ve spolupráci. Naopak výraznou prioritou též pro české zájmy je úspěšné spuštění společných počítačových databází, jako je Schengenský informační systém druhé generace (SIS II) nebo Vízový informační systém (VIS). Funkční provoz databází je základním předpokladem úspěšného fungování nejen policejní spolupráce, ale též ochrany hranic nebo azylového a vízového systému.

Druhý velký okruh politiky SVV, tedy záležitosti dotýkající se spravedlnosti, má snad ještě větší ad-hoc charakter než vnitřní věci, většina pozic ČR se váže ke konkrétním iniciativám. Nejprve bude věnována pozornost trestnímu právu a v jeho rámci soudní spolupráci. Po dobrých zkušenostech se vzájemným uznáváním rozsudků se čeští zástupci vyslovují též pro uznávání rozhodnutí o výkonu zákazů činnosti, kladný je postoj ke vzniku systému umožňujícímu výměnu údajů z rejstříků trestů mezi státy, byť s upřednostněním decentralizované podoby databáze. Skeptičtěji se ČR staví k rozšíření působnosti evropského důkazního prostředku na zajištění veškerých důkazů, raději by počkala na implementaci a důkladné zhodnocení již přijatého rozhodnutí vztahujícího se na listinné a věcné důkazy.

Eurojust jako základní unijní nástroj podpory spolupráce členských zemí má prostřednictvím rozhodnutí z roku 2009 (implementační lhůta do poloviny roku 2011) prohloubit své možnosti v získávání informací o trestné činnosti ve státech EU a bude schopen zasahovat i do trestního řízení. Hlavně nadnárodní instituce by však rády využily Lisabonskou smlouvou otevřenou příležitost zřídit z Eurojustu Úřad evropského veřejného žalobce, případně alespoň prozatím umožnit Eurojustu samostatné zahajování vyšetřování. Česká pozice je v tomto zdrženlivá a opět doporučuje vyčkat na praktické zkušenosti se stávající právní úpravou. Zlepšení vzájemné spolupráce by bylo možné dosáhnout zlepšením přístupnosti nástrojů Evropské justiční sítě, dobrým začátkem se jeví přeložení internetového portálu sítě do všech úředních jazyků EU, což by otevřelo síť daleko širšímu okruhu uživatelů.

V souvislosti se zmíněným bojem proti přeshraniční závažné kriminalitě se uvažuje o aproximaci trestního práva. Lisabonská smlouva v této souvislosti obsahuje nový právní základ, který EU poskytuje širší pravomoc přistoupit k harmonizaci, jmenovitě pokud ta je nezbytná pro účinné provádění politiky EU v určité oblasti (čl. 83 odst. 2 SFEU). Ustanovení dokonce mluví o možné minimální harmonizaci sankcí. ČR se domnívá, že uvedený právní základ by měl být vykládán restriktivně a použit výhradně u mimořádně závažných trestných činů s přeshraničním dopadem. Trestní právo hmotné by mělo v souladu se zásadou subsidiarity zachovávat vnitrostátní specifika, jasně se to ukazuje u odmítání myšlenky na harmonizaci celních přestupků a sankcí, přestože cla jsou výlučnou pravomocí EU.

Rozsáhlejší jsou snahy o harmonizační opatření u trestního práva procesního. Dlouhodobě probíhají diskuze o minimálních standardech procesních práv účastníků trestního řízení, zvláště obviněných a podezřelých. Týká se to práv na překlad a tlumočení, právní poradenství nebo spojení s blízkými osobami. Pozornost je však věnována též právům obětí a jejich ochraně, i ty se mají dále rozšiřovat. ČR obecně není proti aktivitám EU v tomto duchu, zdůrazňuje ale potřebu praktické užitečnosti opatření a jejich soulad s mezinárodněprávními instrumenty včetně judikatury Evropského soudu pro lidská práva.

V civilněprávních věcech ČR pozitivně přistupuje ke sblížení kolizních norem, jmenovitě se jedná o oblasti dědictví, rodičovské odpovědnosti a rodinného práva vůbec nebo práva společností. Tyto aktivity mají především přispět k další české prioritě, totiž co nejširšímu přímému uznávání výkonu soudních rozhodnutí mezi členskými státy. Podobně k zjednodušení účasti občanů EU v různých řízeních směřují plány na snadnější uplatnění veřejných listin v jiných zemích, ať již ve formě odstranění nutnosti ověřování, nebo dokonce prostřednictvím zavedení tzv. evropských veřejných listin. Česká strana takovou iniciativu vítá, ale až detaily řešení mohou naznačit faktickou prospěšnost záměru.

V případě civilního hmotného práva již po mnoho let probíhají přípravy na vytvoření společného referenčního rámce pro evropské smluvní právo, Stockholmský program Komise vyzývá k předložení návrhu rámce. Někteří odborníci účastníci se přípravy rámce v něm vidí příležitost pro kodifikaci základů smluvního práva, potažmo dokonce jednotného občanského zákoníku pro EU. Na jednu stranu jsou tyto představy hodně vzdálené realitě, na druhou stranu se z nadnárodních institucí ozývají hlasy prosazující alespoň částečné provedení rámce v závazné legislativní formě. ČR podobné plány rozhodně odmítá. Její vize, sdílená většinou ostatních států, vnímá referenční rámec jako nezávaznou příručku obsahující základní právní pojmy, zásady a pravidla smluvního práva, kterou by mohly reflektovat instituce EU při tvorbě unijních předpisů se smluvně-právním obsahem a tak přispět k větší soudržnosti odvětví. ČR není příznivcem ani jakési třetí cesty představované myšlenkou vzniku opčního společného smluvního režimu, který by mohly subjekty svobodně volit ve smluvních vztazích a ten tak nahrazoval vnitrostátní úpravy. Přestože sjednocování smluvního práva by pravděpodobně prospělo rozvoji vnitřního trhu posílením právní jistoty, analogicky k trestnímu právu hmotnému členské státy včetně ČR preferují zachování tradic národních úprav.

1.6 Použité zdroje

1.6.1 Primární dokumenty

Akční plán Rady a Komise, kterým se provádí Haagský program o posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii. Úř. věst. C 198, 12. srpna 2005, s. 1 a násled.

C-1336/09 Evropský parlament v Rada. Sb. rozh. s. 2008, I-3189.

C-317/04 Evropský parlament v Komise. Sb. rozh. s. 2006, I-2457.

Convention based on Article K.3 of the Treaty on European Union, on the establishment of a European Police Office (Europol Convention). OJ C 316, 27. listopadu 1995, s. 2-32.

-
- COWI. External evaluation of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. Lyngby: COWI, 2009.
- Dokument Rady č. 16072/09, 16. listopadu 2009.
- Dokument Rady č. 1670/09, 16. února 2009.
- Dokument Rady č. 17653/09, 16. prosince 2009.
- Dokument Rady č. 5688/1/11 REV 1, 1. února 2011.
- Dokument Rady č. 5949/10, 5. února 2010.
- Dokument Rady č. 9935/10, 19. května 2010.
- European Commission. Annex: Follow-up of the implementation of legal instruments in the fields of justice, freedom and security at national level. SEC (2008) 2048, 2. července 2008.
- Evropská komise. Poskytování prostoru svobody, bezpečnosti a práva evropským občanům: Akční plán provádění Stockholmského programu. KOM (2010) 171, 20. dubna 2010.
- Evropská komise. Spravedlnost, svoboda a bezpečnost v Evropě od roku 2005: Hodnocení Haagského programu a Akčního plánu. KOM (2009) 263, 10. června 2009.
- Evropská komise. Zelená kniha o budoucím společném evropském azylovém systému. KOM (2007) 301, 6. června 2007.
- Haagský program: posílení svobody, bezpečnost a práva v Evropské unii. Úř. věst. C 53, 3. března 2005, s. 1 a násl.
- Informal High Level Advisory Group: Terms of Refence, 21. květen 2007. Dostupné na <http://www.statewatch.org/news/2008/jul/eu-futures-terms-of-ref.pdf>.
- Nářízení Evropské parlamentu a Rady č. 439/2010 ze dne 19. května 2010 o zřízení Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu. Úř. věst. L 132, 29. května 2010, s. 11 a násl.
- Nářízení Rady č. 2007/2004 ze dne 26. října 2004 o zřízení Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie. Úř. věst. L 349, 25. listopadu 2004, s. 1 a násl.
- Presidency Conclusions of the Tampere European Council, SN 200/99, 16. října 1999.
- Prohlášení Irska k článku 3 Protokolu o o postavení Spojeného království a Irska s ohledem na prostor svobody, bezpečnosti a práva. Závěrečný akt Konference zástupců vlád členských států. CIG 15/07, 3. prosince 2007.
- Protokol č. 21 o postavení Spojeného království a Irska s ohledem na prostor svobody, bezpečnosti a práva. Úř. věst. C 83, 30. března 2010, s. 295-298.
- Rozhodnutí Rady 2004/927, podle něhož se na určité oblasti obsažené v hlavě IV třetí části Smlouvy o založení Evropského společenství použije postup podle článku 251 uvedené smlouvy. Úř. věst. L 396, 31. prosince 2004, s. 45-46.
- Rozhodnutí Rady 2009/371 ze dne 6. dubna 2009 o zřízení Evropské policejního úřadu (Europol). Úř. věst. L 121, 15. května 2009, s. 37 a násl.
- Rozhodnutí Rady č. 2010/131 ze dne 25. února 2010, kterým se zřizuje Stálý výbor pro operativní spolupráci v oblasti vnitřní bezpečnosti. Úř. věst. L 52, 3. března 2010, s. 50.
- Stockholmský program: Otevřená a bezpečná Evropa, která slouží svým občanů a chrání je. Úř. věst. C 115, 4. května 2010, s. 1 a násl.
-

The Future Group. *Freedom, Security, Privacy- European Home Affairs in an open world*, červen 2008.
Dostupné na <http://www.statewatch.org/news/2008/jul/eu-futures-jha-report.pdf>

Usnesení Senátu č. 562 ze dne 22. září 2010. 7. funkční období.

Usnesení vlády ČR č. 427 ze dne 28. dubna 2003, k Návrhu na institucionální zajištění členství České republiky v Evropské unii a na koordinaci procesu rozhodování.

Vláda ČR. Zpráva o stavu implementace Lisabonské smlouvy. Praha: Úřad vlády, 2010.

1.6.2 Sekundární literatura

ANGENENDT, Steffen, PARKES, Roderick. A New Impulse for EU Asylum Policy? The Potential of the European Asylum Support Office. *SWP Comments*, 2010, č. 21.

APAP, Joanna, CARRERA, Sergio. Progress and Obstacles in the Area of Justice and Home Affairs in an Enlarging Europe. APAP, Joanna (ed). *Justice and Home Affairs in the EU: Liberty and Security Issues after Enlargement*. Cheltenham: Edward Elgar, 2004, s. 3-24.

BELLANOVA, Rocco. The Prüm Process: The Way Forward for EU Policy Cooperation and Data Exchange. GUILD, Elspeth, GEYER, Florian (eds). *Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union*. Aldershot: Ashgate, 2008, s. 203-221.

BRADY, Hugo. *EU JHA co-operation: After Lisbon, reality bites*. 24. června 2010. Dostupné na <http://centreforeuropeanreform.blogspot.com/2010/06/eu-jha-co-operation-after-lisbon.html>.

BUNYAN, Tony. *A bit more freedom and justice and a lot more security*. Nedatováno. Dostupné na <http://www.statewatch.org/analyses/no-95-stockholm-action-plan.pdf>

COLLET, Elizabeth. Beyond Stockholm: overcoming the inconsistencies of immigration policy. *EPC Working Paper*, 2009, č. 32.

DE CAPITANI, Emilio. The Democratic Accountability of the EU's Area of Freedom, Security and Justice Ten Years On. IN: GUILD, Elspeth a kol. (eds). *The Area of Freedom, Security and Justice Ten Years On*. Brussels: Centre for European Policy Studies, 2010, s. 23-30.

DE MOOR, Alexandra, VERMEULEN, Gert. The Europol Council Decision: Transforming Europol into an Agency of the European Union. *Common Market Law Review*, 2010, roč. 47, č. 4, s. 1089-1121.

DEN BOER, Monica, WALLACE, William. Justice and Home Affairs: Integration through Incrementalism?. IN: WALLACE, Helen, WALLACE, William (eds). *Policy-Making in the European Union*. Oxford: OUP, 2000, s. 493-519.

DONNELLY, Brendan. Justice and Home Affairs in the Lisbon Treaty: A Constitutionalising Clarification? *Eipascopes*, 2008, č. 1.

DRULÁKOVÁ, Radka. Schengen: Evropa a ČR bez hranic. IN: DOČKAL, Vít a kol. (eds). *Česká politika v Evropské unii: Evropský integrační proces a zájmy České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 89-102.

Eurojust. *Výroční zpráva 2009*. Haag: Eurojust, 2010.

European Migration Network. *Organisation of Asylum and Migration Policies in the EU Member States*. Brussels: European Migration Network, 2010.

FENYK, Jaroslav. Projekt Evropského veřejného žalobce. In: TOMÁŠEK, Michal (ed). *Evropéizace trestního práva*. Praha: Linde, 2009, s. 31-52.

FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. Brno: CDK, 2009.

-
- FLETCHER, Maria, LÖÖF, Robin. *EU Criminal Law and Justice*. Cheltenham: Edward Elgar, 2008.
- GUILD, Elspeth a kol. The Changing Dynamics of Security in an Enlarged European Union. *CEPS Research Paper*, 2008, č. 12.
- HOBGING, Peter. The Management of the EU's External Borders: From the Customs Union to Frontex and E-Borders. In: GUILD, Elspeth a kol. (eds). *The Area of Freedom, Security and Justice Ten Years On*. Brussels: Centre for European Policy Studies, 2010, s. 63-72.
- HODA, Daniel. Úloha orgánů státní správy a úředníků při přípravě a sjednávání předpisů Evropské unie a jejich následném provádění. *Správní právo (Legislativní příloha)*, 2010, roč. 43, č. 2, s. II-XVI
- House of Commons. Justice and Home Affairs Issues at European Union Level. *Third Report of Session 2006-2007*, 5. června 2007.
- House of Lords. Behind Closed Doors: the meeting of the G6 Interior Ministers at Heiligendamm, 11. července 2006.
- House of Lords. *The Stockholm Programme: home affairs*. London: The Stationery Office, 2009.
- House of Lords. The Treaty of Lisbon: an impact assessment. Volume I: Report. London: The Stationery Office, 2008.
- HRABÁLEK, Martin. FRONTEX a jeho role v ochraně hranic EU. *Středoevropské politické studie*. 2010, roč. 12, č. 2-3. Dostupné na <http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=416>.
- Kancelář Senátu Parlamentu ČR. *Evropská agenda v Senátu: Rok 2010 a 7. funkční období (2008-2010)*. Praha: Oddělení pro Evropskou unii, 2011.
- KAU, Marcel. Justice and Home Affairs in the European Constitutional Process- Keeping the Faith and Substance of the Constitution. IN: GRILLER, Stefan, ZILLER, Jacques (eds). *The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* Wien: Springer, 2008, s. 225-234
- KUIJPER, Pieter. The Evolution of the Third Pillar from Maastricht to the European Constitution: Institutional Aspects. *Common Market Law Review*, 2004, roč. 41, č. 3, s. 609-626.
- LAVENEX, Sandra. Justice and Home Affairs. IN: WALLACE, Hellen a kol. (eds). *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2010, s. 457-480.
- LIEBER, Hasso. The European Commission's New Justice Portfolio: Opportunities, Goals and Challenges. In GUILD, Elspeth a kol. (eds). *The Area of Freedom, Security and Justice Ten Years On*. Brussels: Centre for European Policy Studies, 2010, s. 18-22.
- MEPs say no to SWIFT. *Euractiv*, 11. února 2010. Dostupné na <http://www.euractiv.com/en/justice/meps-say-no-swift>.
- Ministerstvo vnitra ČR. Informace o postupu Ministerstva vnitra ČR při koordinaci euroagendy (včetně vazby na unijní instituce). Praha: MVČR, 2005.
- MITSILEGAS, Vaslamis. *EU Criminal Law*. Oxford: Hart Publishing, 2009.
- MONAR, Jorg. Justice and Home Affairs. *Journal of Common Market Studies*, 2007, roč. 45, č. 4, s. 107-124.
- MÜLLER-GRAF, Peter. The Legal Bases of the Third Pillar and Its Position in the Framework of the Union Treaty. *Common Market Law Review*, 1994, roč. 31, č. 3, s. 493-510.
-

- NILSSON, Hans. Judicial Cooperation in the EU: Eurojust and the European Public Prosecutor. In: GUILD, Elspeth a kol. (eds). *The Area of Freedom, Security and Justice Ten Years On*. Brussels: Centre for European Policy Studies, 2010, s. 73-78.
- ROZUMEK, Martin. *Společný evropský azylový systém: idea versus realita*. 22. května 2009. Dostupné na <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2183782>
- SHARPSTON, Eleanor. The Future of the Area of Freedom, Security and Justice. IN: DOUGAN, Michael, CURRIE, Samantha (eds). *50 years of the European treaties*. Oxford: Hart, 2009, s. 219-228.
- SOUČEK, Marek. Koordinace evropských záležitostí v České republice. IN: HOKOVSKÝ, Radko, LEBEDA, Václav (eds). *Tajemství českého úspěchu v EU?! Praha: Evropské hodnoty*, 2011, s. 191-209.
- ŠUCHMAN, Jaroslav. Evropská agenda v Parlamentu ČR: demokratický deficit nahrazován alternativním deficitem. IN: GERLOCH, Aleš, KYSELA, Jan (eds). *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. Praha: ASPI, 2007, s. 177-187.
- TAYLOR, Simon. Italy's Manservisi takes new home affairs job. *European Voice*, 3. června 2010. Dostupné na <http://www.europeanvoice.com/article/imported/italy-s-manservisi-takes-new-home-affairs-job/68106.aspx>.
- UCARER, Emek. From the Sidelines to Center Stage: Sidekick No More? The European Commission in Justice and Home Affairs. *European Integration Online Papers*, 2001, roč. 5, č. 5, s. 1-20.
- WERTS, Jan. *European Council*. London: John Harper, 2008.
- WESTLAKE, Martin, GALLOWAY, David. *The Council of the European Union*. London: John Harper, 2004.
- WINTR, Jan. *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium, 2010.
- ZBÍRAL, Robert. Analýza míry vlivu EU na vnitrostátní legislativu: Srovnání situace v ČR s jinými členskými státy. Rukopis přijat k publikaci v časopise *Právník*, 2011, dostupné u autora.
- ZBÍRAL, Robert. *Teorie a praxe vyjednávání v Radě Evropské unie*. Brno: IIPS, 2008.
-

¹ Tato kapitola bude používat většinově termín politiky spravedlnosti a vnitřních věcí.

² Příkladem je evropský zatýkácí rozkaz.

³ V dokumentu je obsaženo podrobné hodnocení úspěchů i neúspěchů Haagského programu, včetně odkazů na roční hodnotící zprávy a uvedení konkrétní legislativy.

⁴ V některých případech postačovala kvalifikovaná většina, srv. čl. 67 odst. 3 SES.

⁵ Výjimkou byla legální migrace (jednomyslnost v Radě a konzultace Parlamentu), rodinné právo (stejně) a opatření týkající se formátu víz, vízových seznamů a správní spolupráce (kvalifikovaná většina v Radě a konzultace Evropského parlamentu).

⁶ Mimo dále uvedených změn Lisabonská smlouva se zrušením třetího pilíře opouští rovněž dřívější zvláštní druhy legislativních aktů ve prospěch standardních nařízeních, směrnic, rozhodnutí, doporučení a stanovisek (čl. 288 SFEU). Dříve vydané akty ale zůstávají v platnosti do doby svého zrušení nebo nahrazení.

⁷ Absolutní není ani návrhový monopol Komise, u oblastí justiční spolupráce v trestních věcech, policejní spolupráce a soudní spolupráce je oprávněná navrhnout legislativní akt také jedna čtvrtina členských států (srv. čl. 76 SFEU).

⁸ Totéž se týká zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, u policejní spolupráce (čl. 87 odst. 3) musí o předložení Evropské radě požádat aspoň devět států.

⁹ Každý stát může nominovat více rádců, což se také v praxi děje.

¹⁰ Výbor byl založen již v 90. letech jako tzv. Výbor článku K4, po přijetí Amsterdamské smlouvy byl přejmenován na Výbor čl. 36.

¹¹ Pod výbor CATS spadá kolem 10 pracovních skupin zmíněné nejnižší úrovně, jejich seznam viz Dokument Rady č. 5688/1/11 REV 1, 1. února 2011, s. 9.

¹² Pod výbor SCIFA spadá kolem 10 pracovních skupin zmíněné nejnižší úrovně, jejich seznam viz tamtéž.

¹³ Obecná pravomoc „poskytovat podněty k rozvoji integrace“ by ale mohla pokrývat i dále diskutované aktivity.

¹⁴ Druhou verzi dohody již Evropský parlament později schválil, ústupky ze strany Rady přitom nebyly vysoké.

¹⁵ Tato úmluva byla od té doby několikrát novelizována, pro úplný seznam příslušných právních aktů srv.

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/police_customs_cooperation/l14005b_en.htm.

¹⁶ Lisabonská smlouva ovšem předvídá nařízení přijaté řádným rozhodovacím procesem.

¹⁷ Očekává se, že činnost PCTF částečně nahradí výše diskutovaný výbor COSI.

¹⁸ Lze očekávat, že struktura na ministerstvu spravedlnosti bude podobná. Vnitro bylo zvoleno proto, že k problematice zveřejnilo více zdrojů, kromě v textu uvedeného srv. také dosti obsáhlé internetové stránky ministerstva (<http://www.mvcr.cz>).

¹⁹ Otázka je samozřejmě spíše formálního rázu, vnitrostátní struktura popsaná výše má zabezpečovat vzájemnou koordinaci při tvorbě pozic, takže bez ohledu na institucionální původ zástupců ČR na jednání by ti měli obhajovat již mezi ministerstvy sladěný zájem ČR jako celku.

²⁰ Tiskové zprávy jsou k dispozici na

<http://www.consilium.europa.eu/press/press-releases/justice-and-home-affairs?target=2005&bid=86&lang=cs&id=>.

²¹ Hlasovat může pouze osoba na ministerské nebo obdobné úrovni, je ale dovoleno hlasování v zastoupení jiného státu, takže se nejedná o překážku v účasti.

²² Započítána jsou pouze standardní zasedání.

²³ Z důvodu odlišných vnitrostátních institucionálních poměrů v členských státech bylo nutné kvalifikaci v některých případech zjednodušit (např. započítat ministra pro imigraci jako ministra vnitra).

²⁴ Tabulka nerozlišuje fáze vyjednávání jednotlivých problémů, jejichž důležitost se samozřejmě může výrazně lišit.

²⁵ Například je z dat patrné, že ministr spravedlnosti Pavel Němec za sebe většinou vysílal náměstka, zatímco ministra vnitra František Bublan měl téměř 100 % docházku.

²⁶ Údaje jsou převzaty z databáze dokumentů EU Poslanecké sněmovny (<http://www.psp.cz/sqw/eulist.sqw?fx=2>). Bohužel v době psaní databáze nefungovala správně, díky čemuž nemusí být zde uvedená data 100% správná.

²⁷ Šlo o návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem sezónního zaměstnání.

²⁸ Do dubna 2010 byla část problematiky SVV svěřena Výboru pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost, který projednal tři dokumenty z této oblasti (vzato na vědomí). Od května 2010 již podléhá sektor SVV také Výboru pro záležitosti EU.

²⁹ Kromě v textu uvedeného zdroje jsou údaje získány také z databáze dokumentů evropské agendy Senátu dostupné na

http://www.senat.cz/prezentace/euagenda.do?op=list&ke_dni=29.03.2011&O=8

³⁰ Údaje jsou převzaty z datasetu vytvořeného autorem textu z dat Poslanecké sněmovny a analýzy důvodových zpráv jednotlivých sněmovních tisků.

³¹ Byť pravda i u kontroly je nespokojenost (hlavně Senátu) s postupem v EU pouze naznačena.

³² Další překážkou hlubšího obecného rozboru přístupu ČR je nedostatek odborných zdrojů k problematice, v praxi je nutné vystačit si s primárními zdroji. To je i případ této podkapitoly, jejíž text je víceméně založen na zprávách ministerstev Senátu (u vnitřních věcí Rámcová pozice ČR ke Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě Prostor svobody, bezpečnosti a práva ve službách občanům z 21. srpna 2009, ke komentářům ke stejnému návrhu u spravedlnosti srv. Stanovisko pro Parlament ČR z 9. července 2009).
