



# OTÁZKY SPOJENÉ SE ZAČLENĚNÍM PRŮMSKÉ ÚMLUVY DO PRÁVNÍHO RÁMCE ES/EU



**Mgr. František Čákr**

Parlament České republiky  
Kancelář Poslanecké sněmovny  
**Parlamentní institut**

## Úvod

Od roku 2005 je možné registrovat zmínky o realizaci projektu pro posílení a zefektivnění praktického využívání přeshraniční policejní spolupráce, tzv. průmské spolupráci. V roce 2005 došlo k podepsání tzv. Průmské úmluvy (**viz níže bod I.**) a Česká republika, jako země nezúčastněná, se vývojem této spolupráce zabývala především informačně. Posléze, 6. února 2007, na této spolupráci zúčastněné státy prezentují prostřednictvím německého předsednictví svou iniciativu týkající se převedení části Průmské úmluvy do práva EU<sup>1</sup> (**viz níže bod II.**), čímž se role pozorovatele, ve které zatím Česká republika stála, mění v roli aktivnější, tj. vyjednávací. V rámci pracovních skupin Rady se vyprofiloval názor prosazující převedení do práva ES/EU pouze těch částí Průmské úmluvy, které by měly dostatečnou přidanou hodnotu za stávajícího stavu práva ES/EU. Členské státy EU iniciativu týkající se posílení policejní spolupráce obecně vítají, i když je možné vyzorovat určitou zdrženlivost, která se především z politických důvodů nechápe jako její přímá kritika (**viz níže bod III.**).

Protože tedy nakonec **předložený návrh rozhodnutí Rady č. 6002/07, o vystupňování přeshraniční spolupráce, zejména při potírání terorismu a přeshraniční trestné činnosti**, nepřevádí do právního rámce ES/EU celou Průmskou úmluvu, zůstanou i nadále nepřevedená ustanovení Průmské úmluvy platná pro její signatářské státy, s tím, že úmluva zůstane otevřena i nadále všem ostatním členským státům.

## **I. Průmská úmluva**

27. května 2005 Belgie, Německo, Španělsko, Francie, Lucembursko, Nizozemí a Rakousko podepsaly smlouvu „o vystupňování přeshraniční spolupráce, zejména při potírání terorismu, přeshraniční trestné činnosti a nelegálnímu přistěhovalectví“<sup>2</sup>, tzv. Průmskou úmluvu, která bývá nazývána taktéž Průmskou smlouvou, Smlouvou z Prüm či jako Schengen III. **Průmskou úmluvu spojuje s schengenskou spoluprací především mezivládní forma spolupráce mimo právní a instituční rámec ES/EU, a to pouze mezi některými členskými státy Evropské unie.**

Úmluva podléhá ratifikaci, přijetí či schválení a vstupuje v platnost 90 dnů po uložení druhé ratifikační listiny, druhé listiny o přijetí nebo o schválení mezi smluvními stranami, které ji ratifikovaly.<sup>3</sup> Podle informací z ministerstva vnitra je Průmská úmluva platná zatím jen v Rakousku, Španělsku a SRN<sup>4</sup>, s tím, že v současné době probíhá dokončení vnitrostátního schvalovacího procesu v dalších členských státech. **Zkušenosti s fungováním jsou tedy omezené, vzhledem k tomu, že spolupráce probíhá teprve od 5. prosince 2006, tím spíše, že se praktikuje zatím jen v oblasti profilů DNA, a to výhradně mezi Rakouskem a Německem.** Tyto státy mají kompatibilní programové vybavení, přičemž právě technická

<sup>1</sup> Návrh rozhodnutí Rady č. 6002/07, o vystupňování přeshraniční spolupráce, zejména při potírání terorismu a přeshraniční trestné činnosti, ze dne 6. února 2007.

<sup>2</sup> Convention between the Kingdom of Belgium, the Federal Republic of Germany, the Kingdom of Spain, the French Republic, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands and the Republic of Austria on the stepping up of cross border cooperation, particularly in combating terrorism, cross border crime and illegal migration. (Prüm Convention, dok. Rady č. 10900/05)

<sup>3</sup> Prüm Convention, dok. Rady č. 10900/05, čl.48 a čl.50

<sup>4</sup> Informace byla podána k 9. března 2007. Zmíněné členské státy schválily text úmluvy již v první polovině roku 2006.

otázka je zásadní, stejně jako nejnáročnější, pro zajištění přístupu k databázím profilů DNA, otisků prstů a údajů o vozidlech.

Prümská úmluva není mezinárodní smlouvou uzavřenou a připojit se k ní může jakýkoliv členský stát EU, pokud o to požádá a pokud bude schopen plnit závazky vyplývající z úmluvy<sup>5</sup>. Úmluva pak pro něj vstoupí v platnost 90 dnů po uložení listin o přístupu, čímž se pro přistupující stát stanou závazná nejen všechna ustanovení úmluvy, ale také prováděcí ujednání sjednaná do té doby na základě jejího čl. 44<sup>6</sup>, stejně jako ostatní k ní přijatá ujednání<sup>7</sup>.

Nicméně i přes zmíněnou formulaci navozující spíše určitou dobrovolnost (čl. 1 odst. 2), která měla být motivována pravidelnými zprávami o vývoji spolupráce předávanými Radě a Komisi (čl. 1 odst. 5), obsahuje úmluva závazek signatářských států přijít do tří let od nabytí účinnosti úmluvy s iniciativou směřující k zahrnutí ustanovení úmluvy do právního rámce Evropské unie (1 odst. 3), tj. učinit převedený obsah závazným pro všechny členské státy EU. **Vzhledem k pouze minimálním zkušenostem s prováděním Prümské úmluvy je proto namísto pravidelných zpráv o fungující spolupráci zdůrazňován dnes v souvislosti s návrhem na přenesení některých jejích částí do práva EU především její „velký potenciál“<sup>8</sup>.**

Prümská úmluva posouvá standardy pro spolupráci při výměně informací, a to především **s cílem účinněji potírat terorismus, přeshraniční trestnou činnost a nelegální migraci**. Za tímto účelem Prümská úmluva upravuje možnost přístupu národních kontaktních míst smluvních států, které se signatářské státy zavazují zřídit, do databází analýz DNA, daktyloskopických údajů a do registrů vozidel ostatních smluvních států. Obsahuje také ustanovení pro předávání informací v souvislosti s akcemi velkého rozsahu nebo pro předcházení teroristickým činům, včetně relativně podrobné úpravy pro nasazení ozbrojených bezpečnostních doprovodů letadel („air marshals“). V oblasti přistěhovalectví se pak zaměřuje na vysílání poradců nebo koordinaci při realizaci návratů nelegálních migrantů a nemalá část je věnována ochraně osobních údajů. (více k obsahu Úmluvy viz příloha)

## **II. Převedení části Prümské úmluvy do práva EU**

Po obdržení návrhu postoupeného signatářskými státy Prümské úmluvy Radě byla zahájena vyjednávání o obsahové podobě konečného návrhu, kterým se měla přenést část Prümské úmluvy do práva ES/EU. Zásadní otázkou byla přidaná hodnota jednotlivých ustanovení ve vztahu k právu ES/EU. Shoda byla nalezena v tom, že přidanou hodnotu nelze přiznat ustanovením, která již politického konsensu na unijní úrovni nedosáhla, ani takovým, která upravují oblasti, v nichž již Společenství zahájilo legislativní činnost (např. pomocná opatření k potírání nelegální migrace). Z ustanovení, která byla k převodu navržena, byla následně vypuštěna i taková ustanovení, jejichž přidaná hodnota je považována za velmi omezenou (spolupráce při zajištění doprovodu letadel). **Podobně jako Česká republika vidí i některé**

<sup>5</sup> Prüm Convention, dok. Rady č. 10900/05, čl. 1 odst. 2

<sup>6</sup> Takovým prováděcím dokumentem je dne 22. ledna 2007 sekretariátu Rady předložená Administrativní a technická prováděcí dohoda k Prümské úmluvě (Administrative and technical Agreement to the Prüm Convention) dok. Rady č. 5473/07

<sup>7</sup> Prüm Convention, dok. Rady č. 10900/05, čl. 51

<sup>8</sup> Viz formulace Stanoviska pro Parlament ČR ze dne 9. března 2007.

**další členské státy EU přidanou hodnotu Prümské úmluvy pouze v ustanoveních, která spadají pod III. pilíř, a proto byl v tomto duchu vypracován i předkládaný návrh rozhodnutí Rady č. 6002/07, o posílení přeshraniční spolupráce, zejména v boji proti terorismu a přeshraniční trestné činnosti. Jde tedy o vybraná ustanovení Prümské úmluvy, která by na Radě pro záležitosti justice a vnitřních věcí (JVV), plánované na 19 – 20. 4. 2007, měla ve formě již zmíněného návrhu rozhodnutí Rady č. 6002/07 směřovat k politické dohodě členských států.**

Jádrum navrhované úpravy je zavedení mechanismů automatizované výměny informací a přístup k informacím z databází členských států. Prostřednictvím tohoto rozhodnutí mají členské státy posílit spolupráci ve věcech, na které se vztahuje hlava VI Smlouvy o Evropské unii, zejména výměnu informací mezi orgány příslušnými pro předcházení trestným činům a jejich vyšetřování.

Návrh za tímto účelem zahrnul pravidla v těchto oblastech:

- 1) Ustanovení o podmínkách a postupu pro automatizované předávání profilů DNA, daktyloskopických údajů a určitých vnitrostátních registračních údajů vozidel.
- 2) Ustanovení o podmínkách poskytování údajů v souvislosti s významnými událostmi přeshraničního rozměru.
- 3) Ustanovení o podmínkách poskytování informací za účelem předcházení teroristickým činům.
- 4) Ustanovení o podmínkách a postupu pro posílení pohraniční policejní spolupráce prostřednictvím různých opatření.

Nepředpokládá se tvorba databází na unijní úrovni, ale má jít o stanovení standardů pro formát a obsah informací zpřístupněných ostatním členským státům. Zásadní úlohu v převáděné části Prümské úmluvy do práva EU hraje přístup k profilům DNA, otiskům prstů a údajům o vozidlech.

### **Profily DNA (čl. 2) a daktyloskopické údaje (čl. 8)**

Pokud jde o tato data mají členské státy vytvořit vedle své databáze **tzv. referenční databáze**. Ty mají v případě DNA obsahovat pouze profily DNA, v případě daktyloskopických údajů pouze otisky prstů, a v obou případech pak odkaz (referenci), podle kterého bude možné v případě nalezené shody (profilů DNA či otisků prstů) na žádost dohledat další identifikační informace.

Zobecněním ustanovení návrhu rozhodnutí dojdeme k následujícímu:

- Jde o poskytnutí možnosti příslušným orgánům zjistit, zda požadovanou informaci druhý stát má, či nikoliv.
- Referenční údaje nesmí poskytovat informace, které by dotčenou osobu přímo identifikovaly.
- Při vyhledávání byl zvolen tzv. „hit/no hit“ systém, který poskytuje pouze informaci o nalezené shodě v databázi a následně automatické oznámení o pozitivním či negativním výsledku.
- Pro přiřazení profilu DNA nebo otisku prstů ke konkrétní osobě je vyžadován postup formou žádosti o právní pomoc.
- Přístup do referenčních databází DNA je možný pouze s cílem stíhat trestné činy, u databází otisků prstů pak nejen za účelem vyšetřování trestných činů, ale také jejich předcházení.

Založení referenčních databází se bude řídit právem členského státu, který je zakládá. Komunikace a předávání informací budou probíhat v síti vytvořené z ohlášených národních kontaktních míst pro každou z oblastí, ve které mají být informace poskytovány (tj. v tomto případě pro profily DNA a daktyloskopické údaje). Na vyhledávání se použije právo státu, který informaci požaduje, tj. v rámci referenční databáze vyhledává. Po nalezení odpovídajícího profilu nebo otisku prstu automatizovaným vyhledáváním (tj. při zjištění, že hledaná osoba je být vedena v národních databázích), obdrží vyhledávající kontaktní místo automatizované oznámení o referenčních údajích, se kterými byla zjištěna shoda. Předávání dalších identifikačních informací (další dostupné osobní údaje a jiné informace vztahující se k referenčním údajům) se bude řídit právem dožádaného členského státu.

*Databáze otisků prstů EURODAC, která již v EU existuje, sbírá otisky anonymně za účelem identifikování žadatelů o azyl na půdě EU a k urychlení vyřizování jejich žádostí. Ochranou těchto údajů je jejich anonymita při sbírání a pouhé ověření, zda žadatelův otisk již v databázi existuje, postačí pro zjištění, jestli dotyčná osoba již o azyl v některém z členských států požádala.*

### **Údaje o registraci vozidla (čl. 12)**

Členské státy mají umožnit národním kontaktním místům přístup k údajům z národních registrů vozidel. Čl. 12 má dále stanovit podmínky pro vyhledávání. Přístup do národních registrů vozidel je možný i za účelem stíhání přestupků, které v dotčeném státě mohou v kterékoli fázi řízení včetně řízení přezkumného, spadat do kompetence soudu nebo státního zastupitelství. Vyhledávání může být prováděno pouze s použitím úplného čísla podvozku nebo úplného registračního čísla, a to pouze v souladu s vnitrostátním právem vyhledávajícího členského státu.<sup>9</sup> K dispozici by měly být v zásadě pouze základní a nezbytné identifikační údaje týkající se vozidla, jeho provozovatele a jeho vlastníka. Prakticky by mělo dojít k využití již fungujícího systému EUROCARIS (European Car and Driving License Information System), který má obsahovat implementaci ustanovení návrhu rozhodnutí.

**Pokud jde o technická opatření pro postup spojený s automatickým vyhledáváním a srovnáváním v referenční databázi profilů DNA, s automatizovaným vyhledáváním otisků prstů v referenční databázi daktyloskopických údajů a s automatizovaným vyhledáváním údajů o registraci vozidla, mají být tato stanovena formou prováděcích opatření podle čl. 35 návrhu rozhodnutí. Tato prováděcí opatření se mají přijímat na základě čl. 34 odst. 2 písm. c) Smlouvy o EU, tj. kvalifikovanou většinou v Radě.**

### **Další posílení přeshraniční policejní spolupráce**

Jde například o výměnu informací (čl. 13) a osobních údajů (čl. 14) při předcházení trestné činnosti a udržování veřejného pořádku při významných událostech přeshraničního rozsahu, pokud to umožňuje vnitrostátní právní řád poskytujícího státu. Poskytování informací za účelem předcházení teroristickým trestným činům upravuje čl. 14.

<sup>9</sup> Návrh rozhodnutí Rady č. 6002/07 o posílení přeshraniční spolupráce, zejména v boji proti terorismu a přeshraniční trestné činnosti, ze dne 6. února 2007, čl. 12

Pod jiné formy spolupráce návrh řadí obecnou úpravu společných policejních operací (čl. 17), diskutovaná **opatření pro případ bezprostředního nebezpečí** (čl. 18) a pomoc v souvislosti s masovými shromážděními a vážnými nehodami (čl. 19).

Čl. 18 je novým institutem, který upravuje **přeshraniční zásah v případě bezprostředního nebezpečí, který umožní policistovi jednoho členského státu překročit hranice a v blízkosti hranic na území druhého členského státu podniknout v souladu s právem tohoto státu prozatímní opatření**, nezbytná k odvrácení bezprostředního rizika pro život a fyzickou integritu, pokud nelze vyčkat příjezdu policistů tohoto státu. O přijetí těchto opatření musí policista ihned vyrozumět příslušný orgán státu, na jehož území zasahuje, a řídit se jeho pokyny. Členské státy jsou si vědomy potencionální užitečnosti, nicméně tvrzení o nevýznamném výskytu takových zásahů, stejně jako zdrženlivost některých členských států, směřují spíše k vypuštění tohoto ustanovení z návrhu rozhodnutí.

Další články stanoví právní režim spolupráce, včetně práv a povinností policistů nasazených v jiném členském státě. Jde o ustanovení obdobná mezinárodním smlouvám o policejní spolupráci.

### **Ochrana osobních údajů**

Tato problematika souvisí s připravovaným rámcovým rozhodnutím o ochraně osobních údajů zpracovávaných v rámci policejní a justiční spolupráce v trestních věcech. Předpokládá se, že toto rámcové rozhodnutí bude obsahovat obecnou úpravu, přičemž speciální ustanovení budou v odůvodněných případech pro konkrétní mechanismy spolupráce zavedena příslušnými instrumenty. **Významným kontrolním ustanovením ve vztahu ke státům, které nejsou smluvními stranami Průmské úmluvy, je článek 26 odst. 2, který umožňuje poskytování osobních údajů (včetně přístupu k databázím) až po jednomyslném rozhodnutí Rady, že příslušný členský stát splnil podmínky této kapitoly.** ČR je smluvní stranou Úmluvy Rady Evropy o ochraně osob s ohledem na automatizované zpracování osobních údajů, jakož i jejího dodatkového protokolu, na které odkazuje článek 26 odst. 1 a již dříve do vnitrostátních předpisů a postupů zapracovala doporučení Rady Evropy č. R (87) 15 o používání osobních údajů v policejní oblasti.

**Návrh řeší vztah k Průmské úmluvě tak, že ji mezi smluvními stranami ponechává v platnosti s tím, že se i ve vztahu mezi těmito stranami přednostně použijí příslušná ustanovení rozhodnutí Rady č. 6002/07.** Implementační lhůta dosud nebyla stanovena. Počítá se s předběžným prováděním mezi státy, které o to projeví zájem. **Pokud jde o ČR, je dnes prioritou připojení se k schengenské spolupráci, které je stejně tak technicky i finančně náročné, a proto ČR žádá o dostatečné implementační období** (podle současných odhadů vlády jde o 4 roky).

### **III. Kritizované aspekty průmské spolupráce a možné s ní spojené otázky**

1. Některé členské státy se rozhodly prohloubit vzájemnou spolupráci více, než se zdálo přijatelné pro ostatní členské státy EU. **Do přípravy průmské spolupráce se proto zapojilo jen několik členských států, nicméně s cílem přenést v krátkodobém horizontu výsledek svého snažení do právního rámce ES/EU.** Silnější kritika tohoto

postupu zazněla ze strany Komise pro Evropskou unii Směnovny lordů<sup>10</sup>. Podle jejich názoru jsou iniciativy malých skupin členských států nevhodné v oblastech, v nichž se již na unijní úrovni pracuje. Konečná rozhodnutí těchto skupin, podpořena pak již například uzavřenou či platnou smlouvou, předjímají probíhající vyjednávání na unijní úrovni. V tomto konkrétním případě to znamená, že o ustanoveních, která mají být převedena z Průmské úmluvy do právního rámce ES/EU lze diskutovat jen velice omezeně, s tím, že je spojenou iniciativou členských států, ale především již mezi nimi přijatou úmlouvou, významně zvyšován tlak na přijetí předkládaného návrhu. Vyplývá otázka, zda je takový způsob **obcházení složitých unijních procedur, kdy je nalezení kompromisu mezi všemi členskými státy stále více obtížné, přijatelným řešením budoucího vývoje Unie?**

2. Mimo jiné stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru<sup>11</sup> zdůrazňuje vedle skutečnosti, že byl rozhodovací proces dokončen za nedostatku transparentnosti, že **„tento druh pouze mezivládní spolupráce oslabuje evropský projekt, společný prostor svobody, bezpečnosti a práva jako celek a přináší s sebou „méně Evropy“.** Přitom je nezbytné posílit a zaručit „více Evropy“ v těchto politických oblastech prostřednictvím komunitárního přístupu a náležitého institucionálního rámce. **Mechanismus Společenství umožňuje integrovanější, účinnější, globálnější a koherentnější plánování a způsob, jak čelit výzvám současnosti.“**
3. Nejproblematičtější jsou tedy otázky spojené s procedurou, která se zavádí pro zefektivnění spolupráce, nicméně za cenu, kterou je možné hodnotit již dnes. Podle některých odborných prací je způsob, jakým se Průmská úmluva v podstatě účelově vytváří pro přenesení do právního rámce práva ES/EU (její čl. 1 odst. 4), ohrožením hned tří zásadních principů v EU. Jde o principy soudržnosti, důvěry a transparentnosti.<sup>12</sup> **Nicméně jde o velice citlivé oblasti a některá omezení zmíněných principů je třeba chápat i jako jejich ochranu (jak upravovaných oblastí, tak zmíněných principů).**
4. Dále se klade otázka týkající se souvislosti s návrhem rozhodnutí Rady o výměně informací podle zásady dostupnosti<sup>13</sup>. Průmská úmluva jako by zaváděla určitá pravidla principu dostupnosti, nicméně obecný unijní návrh čeká stále na schválení Evropským parlamentem. **Vytvoří-li se Průmskou úmlouvou systém databází, nemůže pak v konkrétních případech vzniknout faktická elektronická hranice mezi signatáři Průmské úmluvy a ostatními členskými státy EU?** Provázanost je zřejmá, když určitým řešením může být právě přijetí návrhu rozhodnutí č. 6002/07.
5. Důraz je třeba klást na porovnání přínosů s vysokými plánovanými náklady a především možné komplikace, které se ve spojitosti se zvoleným způsobem spolupráce mohou objevit při volbě odlišné koncepce řešení obdobných problémů na unijní a „průmské“

<sup>10</sup> srov. House of Lords: *Behind Closed Doors: the Meeting of the G6 Interior Ministers at Heiligendamm*, <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/ldcom/221/22104.htm>

<sup>11</sup> Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru ke Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu - Haagský program: deset priorit pro nadcházejících pět let – Partnerství pro evropskou obnovu týkající se svobody, bezpečnosti a práva, KOM(2005) 184 v konečném znění, ods. 4.2.10 (<http://eescopinions.eesc.europa.eu/eescopiniondocument.aspx?language=cs&docnr=1504&year=2005>).

<sup>12</sup> Např. studie Centre for European Policy Studies, Balzacq, T. - Bigo, D. - Carrera, S. - Gild, E.: *Security and the Two-Level Game: The Treaty of Prüm, the EU and the Management of Threat*, ([http://libertysecurity.org/IMG/pdf/WD234\\_e-version.pdf](http://libertysecurity.org/IMG/pdf/WD234_e-version.pdf)).

<sup>13</sup> KOM(2005) 490 v konečném znění

úrovni (třebaže bude Evropské právo dle ustanovení Úmluvy této vždy nadřazené, odlišné koncepční řešení může v praxi vytvářet nepřehledné situace).

## **PŘÍLOHA**

Prümská úmluva se obsahově dělí na:

- Kapitolu I. - Všeobecnou část
- Kapitolu II. - Profily DNA, daktyloskopické údaje a ostatní údaje
  - Profily DNA (čl. 2)
  - Daktyloskopické údaje (čl. 8)
  - Přístup do registru vozidel (čl. 12)
  - Předávání neosobních (čl. 13) a osobních informací (čl. 14)
- Kapitolu III. - Opatření pro předcházení teroristickým trestným činům
  - Předávání informací za tímto účelem (čl. 16)
  - Zajištění leteckých doprovodů („air marshals“ – čl. 17)
- Kapitolu IV. - Opatření k potírání nelegální migrace
  - Poradci pro cestovní doklady „Document advisers“ (čl. 20)
  - Spolupráce při repatriaci (čl. 23)
- Kapitolu V. - Další formy spolupráce
  - Společné operace (čl. 24)
  - Opatření pro případ bezprostředního nebezpečí (čl. 25)
  - Asistování při významných událostech, katastrofách a vážných nehodách (čl. 26)
  - Spolupráce na požádání (čl. 27)
- Kapitolu VI. - Všeobecná ustanovení
- Kapitolu VII. - Všeobecná ustanovení k ochraně údajů
- Kapitolu VIII. - Prováděcí a závěrečná ustanovení

K úmluvě jsou připojeny také 2 přílohy. V první jsou vyjmenovány údaje, jež by mělo obsahovat písemné sdělení týkající se doprovodů některých letů. Druhá příloha pak udává, jaké služební zbraně, střeliva a další prostředky konkrétní zainteresované státy povolují pro případ nutné obrany.