

Spolupráca v oblasti spravodlivosti a vnútorných vecí v Európskej únii po prijatí Lisabonskej zmluvy

Abstrakt:

Lisabonská zmluva predstavuje významný medzník vo vývoji spolupráce v oblasti spravodlivosti a vnútorných vecí v Európskej únii (týka sa prisťahovalectva, azylu, hraničných kontrol, súdnej spolupráce v občianskych a trestných veciach a policajnej spolupráce). Lisabonská zmluva ruší „starú“ pilierovú štruktúru Európskej únie. Záležitosti, ktoré boli predtým súčasťou tretieho piliera, ako policajná a súdna spolupráca v trestných veciach, sa budú spravovať pravidlami nadnárodnej spolupráce. Tento dokument je potrebnou a pozitívnou odpoveďou na nedostatky a slabé miesta, ktoré charakterizovali predchádzajúci systém. Pre novú reformu je však typický veľký počet výnimiek zo všeobecných pravidiel. Cieľom tohto príspevku je popísať a čiastočne analyzovať dôvody, ktoré ovplyvnili ďalšie zblížovanie politik správodlivosti a vnútra medzi členskými štátmi a poskytnúť prehľad hlavných legislatívnych zmien v tejto oblasti potom, čo Lisabonská zmluva nadobudla účinnosť dňa 1. decembra 2009.*

Kľúčové slová:

Európska únia, Lisabonská zmluva, spolupráca v oblasti spravodlivosti a vnútorných vecí, priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, rozhodovací proces, posilnená spolupráca

Lisabonská zmluva¹ je dokument, ktorý vo viacerých aspektoch mení doterajšiu kooperáciu členských krajín v rámci Európskej únie (ďalej aj „EÚ“), a tým sa stáva ďalším významným medzníkom v procese európskej integrácie. Medzi oblasti, v ktorých dochádza k zásadným zmenám v dôsledku jej prijatia patrí tiež spolupráca v oblasti spravodlivosti a vnútorných vecí v EÚ. Tá slúži k naplneniu jedného z cieľov EÚ, ktorým je vytváranie priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti.² Hoci je uvedená spolupráca označená jedným spoločným názvom, jedná sa o vnútorne nehomogénny celok zastrešujúci rôz-

¹ Celý názov tohto dokumentu je „Lisabonská zmluva, ktorou sa mení a dopĺňa Zmluva o EÚ a Zmluva o založení Európskeho spoločenstva (ďalej aj „ES“), podpísaná v Lisabone 13. 12. 2007.“ Lisabonská zmluva nadobudla účinnosť 1. 12. 2009.

² Podľa čl. 3 ods. 2 Zmluvy o EÚ: „Únia ponúka svojim občanom priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti bez vnútorných hraníc, v ktorom je zaručený voľný pohyb osôb spolu s príslušnými opatreniami týkajúcimi sa kontroly na vonkajších hraniciach, azylu, prisťahovalectva a predchádzania trestnej činnosti a boja s ňou.“

* Príspevok je publikovaný v rámci projektu VEGA č. 1/0696/10 „Vybrané aspekty práva medzinárodných ekonomických vzťahov.“

ne politiky.³ Nová právna úprava formálne ruší tzv. trojpilierovú štruktúru EÚ, čo má dopad na celú agendu spravodlivosti a vnútorných vecí. Jednotlivé politiky spravodlivosti a vnútorných vecí boli v predchádzajúcom období rozptýlené medzi prvý a tretí pilier EÚ, no Lisabonskou zmluvou dochádza k ich spojeniu do jedného celku v rámci Zmluvy o fungovaní EÚ.

Tento príspevok si kladie za cieľ poskytnúť čitateľovi všeobecný prehľad o aktuálnej reforme agendy spravodlivosti a vnútorných vecí so zameraním na jej kľúčové aspekty a špecifiká. V prvej časti je venovaná pozornosť začiatkom spolupráce a najmä dôvodom, ktoré viedli štáty k jej iniciovaniu. V druhej časti sú identifikované hlavné príčiny, kvôli ktorým bolo nevyhnutné urobiť zásadnú reformu kooperácie. Tretia časť sa zameriava na analýzu zmien, ktoré do tejto agendy „priniesla“ Lisabonská zmluva. Poznatky o uvedenej problematike boli získavané najmä štúdiom a následnou komparáciou legislatívy EÚ a tiež štúdiom početných publikácií predovšetkým zahraničných autorov venovaných tejto téme. Výsledkom je príspevok, ktorý popisuje a čiastočne aj analyzuje danú reformu.

1. Vytváranie priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti

Veľmi často býva vytváranie priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti v EÚ spolu s jeho početnými politikami vnímané ako jedno z najdôležitejších napredovaní v rámci európskeho integračného procesu na začiatku 21. storočia. Toto tvrdenie podporuje niekoľko nasledujúcich úvah.

Budovanie priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti sa týka základných funkcií a právomocí moderného štátu. Garantovanie vnútornej bezpečnosti občanom, kontroly na vonkajších hraniciach štátu, vstup na národné teritórium, či vykonávanie spravodlivosti patria už od obdobia postupného vytvárania moderných národných štátov v 17. a 18. storočí k ich základným atribútom. Keďže sa jedná o vysoko citlivé „vnútorné“ záležitosti štátu, nie je vôbec prekvapujúce, že celá táto problematika bola zahrnutá do projektu európskej integrácie ako jedna z posledných.⁴

Aby EÚ mohla zaručiť obyvateľom Európy slobodu a spravodlivosť a zároveň zvyšovať bezpečnosť, to si vyžaduje prijatie mnohých opatrení, akými sú napríklad harmonizácia vybraných oblastí civilného a trestného práva, zefektívnenie vzájomnej spolupráce národných policajných zložiek, prokurátorov a súdov z jednotlivých členských štátov, vytvorenie spoločnej ochrany hraníc, zavádzanie spoločných vízových, azylových a prisťahovaleckých politík alebo garantovanie

³ Patrí medzi ne prisťahovalectvo, azyľ, hraničné kontroly a víza, policajná spolupráca a súdna spolupráca v občianskych a trestných veciach.

⁴ PEERS, S. 2006. *EU Justice and Home Affairs Law*. Oxford: Oxford University Press, s. 1.

práv jednotlivcov. Spoločná zákonodarná a výkonná právomoc v týchto oblastiach vyvoláva komplexné otázky o národných kompetenciách a rozdieloch medzi právnymi poriadkami členských štátov. Základným predpokladom realizácie týchto politicky citlivých reforiem v rámci EÚ je, že členské štáty na ňu prenesú časť svojich právomocí, ktoré jej umožnia prijímať a presadzovať legislatívu v daných oblastiach.⁵

V tejto súvislosti si treba položiť otázku, čo viedlo členské štáty EÚ k prenosu časti kompetencií v týchto citlivých oblastiach na EÚ a ich následnej regulácii právom EÚ? Vývoj spolupráce v oblasti spravodlivosti a vnútra na pôde EÚ sa stal nevyhnutným po prvé preto, že národné riešenia narastajúcich problémov s migráciou, cezhraničným zločinom a terorizmom sa ukázali ako neadekvátne⁶ a po druhé z dôvodu postupného odstraňovania hraničných kontrol medzi členskými štátmi EÚ.⁷ Na základe poznatku, že žiadna členská krajina sa s uvedeným otázkami nedokáže vyrovnáť sama, začali sa rozvíjať aktivity smerom k intenzívnejšej medzinárodnej kooperácii.⁸

Počnúc Maastrichtskou zmluvou⁹ EÚ postupne nadobudla v agende spravodlivosti a vnútorných vecí čoraz pevnejšie postavenie, a teda sa ujala ďalšej sféry spadajúcej pôvodne do výlučných národných kompetencií členských štátov. Po nadviazaní užších vzťahov medzi členskými štátmi v rámci štruktúr EÚ sa postupne stávala zrejmosťou skutočnosť, že iba čistá medzivládna spolupráca v uvedených oblastiach nebude do budúcnosti postačovať.

EÚ síce nenahrádza úlohu členských štátov, ktoré aj naďalej zabezpečujú vnútornú bezpečnosť a spravodlivosť na svojom území, no výrazným spôsobom dopĺňa ich činnosť. Jednotlivé členské štáty sú v otázkach spravodlivosti a vnútorných vecí nielen politicky, ale aj právne viazané cieľmi a spoločnými pravidlami.

⁵ TOWNSEND, A. 2003. Can the EU deliver the Area of Freedom, Security and Justice? [online]. Brussels: Centre for European Policy Studies, September 2003, [cit. 2010-04-15], s. 1.

⁶ Koniec studenej vojny v rokoch 1989–1990 znamenal pre vtedajšie členské štáty EÚ vznik nových nevojenských bezpečnostných hrozieb, z ktorých mnohé mali svoju príčinu v kolapse komunistických režimov v krajinách strednej a východnej Európy. Takto sa dal odvodíť nárast počtu migrantov, vojnových utečencov, žiadateľov o azyl a čoraz väčší rozmer medzinárodného organizovaného zločinu. No nie všetky bezpečnostné hrozby v uvedenom období pochádzali z týchto krajín. Napríklad pre medzinárodný obchod s drogami, pranie špinavých peňazí, falšovanie a terorizmus je typický širší celosvetový rozmer.

⁷ V Jednotnom európskom akte, podpísanom 17. 2. 1986, bol obsiahnutý záväzok postupne vytvoriť vnútorný trh ako priestor bez vnútorných hraníc, v ktorom je zaručený voľný pohyb tovaru, osôb, služieb a kapitálu. Zrušenie vnútorných hraničných kontrol si okrem iného vyžadovalo aj harmonizáciu národného práva týkajúceho sa kontroly vonkajších hraníc, prístahovateľstva a azylu. Zároveň v období pred prijatím Jednotného európskeho aktu niektoré členské štáty vtedajších ES začali medzi sebou vytvárať tzv. schengenský systém. Viac k schengenskej spolupráci v pozn. č. 45.

⁸ V 70. rokoch 20. storočia začali jednotlivé členské krajiny medzi sebou spolupracovať v otázkach spravodlivosti a vnútorných vecí na neformálnej medzivládnej ad hoc báze.

⁹ Zmluva o EÚ (tzv. Maastrichtská zmluva), podpísaná 7. 2. 1992, začlenila túto spoluprácu do právneho rámca EÚ. Práve tretí pilier EÚ, ktorý mal medzivládny charakter, sa stal právnym základom spolupráce v oblasti spravodlivosti a vnútorných vecí v EÚ.

dlami prijímanými EÚ. To však neznamená, že by sa členské štáty úplne vzdali presadzovania ich vlastných aktívnych politík v tejto oblasti spolupráce.¹⁰

Kooperácia v oblasti spravodlivosti a vnútorných vecí sa v EÚ začala dynamickým spôsobom rozvíjať od konca 90. rokov 20. storočia. Vytváranie priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti bolo v uplynulých rokoch sprevádzané nárastom aktivity zo strany EÚ, čo zahŕňalo prípravu veľkého množstva legislatívnych právnych aktov, a tiež vytváranie nových inštitucionálnych štruktúr (napríklad Europol¹¹ a Eurojust¹²). Rada v zložení ministrov vnútra a spravodlivosti členských krajín únie sa schádza v pravidelných mesačných intervaloch, čím sa stala jednou z najaktívnejších formácií. Zasadnutia Európskej rady v Tampere (1999), Laekene (2001), Seville (2002) alebo Haagu (2004) boli venované predovšetkým otázkam spravodlivosti a vnútorných vecí. Legislatívny proces týkajúci sa *acquis* EÚ v tejto oblasti patril medzi najrýchlejšie sa rozvíjajúci a hoci pokrok bol niekedy dosť pomalý v porovnaní s očakávaniami, dá sa povedať, že celá agenda sa rozrástla do takej miery, ktorá by bola na začiatku 90. rokov 20. storočia absolútne nepredstaviteľná.

2. Príčiny vedúce k zmene právnej úpravy

Až do prijatia Lisabonskej zmluvy platila koncepcia spolupráce v oblasti spravodlivosti a vnútorných vecí, ktorú zaviedla Amsterdamská zmluva.¹³ Ďalšia revízia zmlúv prostredníctvom Zmluvy z Nice¹⁴ nevnesla do tejto spolupráce zásadné zmeny. Celá kooperácia v „poamsterdamskom“ období nadobudla hybridný charakter, pretože časť politík získala tzv. komunitárnu podobu a časť bola ponechaná medzivládna podoba.¹⁵ Hoci amsterdamská koncepcia bola jed-

¹⁰ DELLA CANNANEA, G. 2010. Trail-Blazing Developments in Justice and Home Affairs. In Micossi, S., Tosato, G., L., Cassese, S. The European Union in the 21st Century. Perspectives from the Lisbon Treaty. Brussels: Centre for European Policy Studies, s. 240.

¹¹ Európsky policajný úrad je organizácia založená s cieľom posilniť policajnú a colnú spoluprácu medzi členskými štátmi pri predchádzaní a boji s niektorými formami cezhraničnej trestnej činnosti.

¹² Úlohou Európskej jednotky pre súdnu spoluprácu (European Judicial Cooperation Unit) je napomáhať a koordinovať vyšetrovanie a trestné stíhanie obzvlášť závažných cezhraničných trestných činov medzi členskými štátmi EÚ, s cieľom čo najrýchlejšie postaviť páchateľov pred súd.

¹³ Amsterdamská zmluva bola podpísaná 2. 10. 1997. Do Zmluvy o založení ES bola vložená nová hlava IV (bývalé čl. 61–69) s názvom „Vízová, azylová, prístahovalecká politika a iné politiky, ktoré sa týkajú voľného pohybu osôb“. Súčasťou prvého piliera sa tým stala problematika víz, azylu, prístahovalectva a súdna spolupráca v civilných veciach. Tretí pilier EÚ stratil väčšiu časť svojho obsahu a podstatným spôsobom modifikovaný. Hlava VI Zmluvy o EÚ (bývalé čl. 29–42) bola premenovaná na „Ustanovenia o policajnej a súdnej spolupráci v trestných veciach.“ Prínos Amsterdamskej zmluvy spočíval aj v komunitarizácii systému Schengenských dohôd. Na základe samostatného protokolu bolo schengenské *acquis* začlenené do rámca EÚ.

¹⁴ Zmluva z Nice bola podpísaná 26. 2. 2001.

¹⁵ MITSILEGAS, V. – MONAR, J. – REES, W. 2003. The European Union and Internal Security. Palgrave Macmillan, s. 2.

noznačným pokrokom v porovnaní s predchádzajúcou právnou úpravou podľa Maastrichtskej zmluvy, nespĺnila to, čo sa od nej očakávalo. Pomalý vývoj a relatívne malé zblížovanie politík spadajúcich do oblasti spravodlivosti a vnútra malo viacero príčin, ktoré v konečnom dôsledku prispeli k všeobecnému presvedčeniu, že bude potrebné celú túto spoluprácu v rámci EÚ ďalej reformovať.

Realizáciu spolupráce v oblasti spravodlivosti a vnútorných vecí často sprevádzali nezhody a napätie medzi členskými štátmi EÚ. Postoj členských krajín bol mnohokrát rozporuplný, keďže na jednej strane presadzovali prijímanie príslušných opatrení, no na druhej strane pri ich implementácii zlyhávali. Pomerne málo návrhov Komisie bolo zo strany členských štátov premenených na legislatívu, pričom často sa vyskytovala otázka, či národné vlády naozaj musia spolupracovať v uvedených oblastiach.

Ak bolo riešenie problému výlučne v rukách členských krajín, tie sa zvykli správať v rozpore so svojimi záväzkami. Okrem toho existovali aj ďalšie nedostatky ako napríklad rozličné pohľady na riešenie sporných otázok, rôzne priority, rozpory medzi vládami členských štátov v otázke cieľov, k čomu nepochybne prispievala aj odlišnosť ich právnych poriadkov.¹⁶ Absencia väčšej zhody o jednotlivých politikách spravodlivosti a vnútra pretrvávala aj v dôsledku pravidelnej polročnej rotácie predsedníctva v Rade. Významný vplyv na zmenu priorít mala práve predsedajúca krajina, ktorá nezriedka presadzovala svoje špecifické záujmy. Na spoluprácu v oblasti spravodlivosti a vnútorných vecí malo vplyv aj rozšírenie EÚ o nové členské štáty v rokoch 2004 a 2007, pretože po zvýšení počtu členských krajín na súčasných 27 bolo čoraz ťažšie dosiahnuť konsenzus v rámci rozhodovacích procesov platných v tom čase.

EÚ mala v oblasti spravodlivosti a vnútorných vecí stále relatívne malé právomoci a existujúce politické rozhodovacie postupy neboli dostatočne jasné a efektívne. Zmätočným javom bola existencia rôznorodých právnych nástrojov v jednotlivých pilieroch únie. Systém charakterizovala tiež nejednoznačnosť prerozdelenia právomocí medzi piliermi aj v rámci pilierov.¹⁷ Aj keď jednotlivé politiky boli roztrúsené medzi prvý a tretí pilier, existovali medzi nimi významné prepojenia vedúce k tomu, že zmeny v jednej z nich následne ovplyvňovali aj tie ďalšie.¹⁸ Hoci problematiky azylu, prisťahovalectva a civilného práva boli obsiah-

¹⁶ APAPA, J. – CARRERA, S. 2003. Progress and Obstacles in the Area of Justice & Home Affairs in an Enlarging Europe [online]. Brussels. Centre for European Policy Studies, July 2003. [cit. 2010-05-11], s. 6.

¹⁷ APAPA, J. – CARRERA, S. 2003. Progress and Obstacles in the Area of Justice & Home Affairs in an Enlarging Europe [online]. Brussels. Centre for European Policy Studies, July 2003. [cit. 2010-05-11], 7 s.

¹⁸ APAPA, J. 2004. Towards Closer Partnerships: Requirements for More Effective JHA Cooperation in an Enlarged EU. Brussels [online]. Centre for European Policy Studies, October 2004. [cit. 2010-05-10], 1 s.

nuté v prvom, komunitárnom pilieri, tzv. spolurozhodovací legislatívny postup,¹⁹ ktorý bol typický pre prijímanie právnych aktov napríklad v oblasti jednotného trhu, sociálnych či environmentálnych vecí, sa neuplatňoval na túto agendu v plnom rozsahu. V prípade rozhodovania o právnych aktoch tretieho piliera bola situácia ešte zložitejšia, pretože sa na ne aplikovali medzivládne metódy a pravidlo jednomyseľného hlasovania v Rade. Politiky spravodlivosti a vnútra si vyžadovali zavedenie hlasovania kvalifikovanou väčšinou s tým, že pravidlo jednomyseľnosti by ostalo zachované iba v tých prípadoch, kedy bola členským štátom ponechaná výlučná právomoc. Uvedené zmeny v systéme by umožnili vyhnúť sa zablokovaniu procesu rozhodovania a tomu, aby sa niektoré z otázok ocitli v slepej uličke.

Priamo volený Európsky parlament plnil pri rozhodovaní o legislatíve spravodlivosti a vnútra druhoradú úlohu. Zároveň národné parlamenty členských štátov nevykonávali reálnu kontrolu nad rozhodovacími procesmi v EÚ.²⁰ V tejto súvislosti sa zvyklo hovoriť o tzv. „demokratickom deficite“²¹ rozhodovania. Bolo nelogické, aby tieto inštitúcie aj naďalej neboli vo väčšom rozsahu zapojené do rozhodovania o politikách, ktoré majú dopad na život všetkých občanov EÚ.

Okrajová bola aj pozícia Súdneho dvora EÚ vo vzťahu k legislatíve tretieho piliera, čo bolo vzhľadom na zvýšenú citlivosť problematiky neakceptovateľné. V tejto súvislosti však treba uviesť, že práve Súdny dvor EÚ v rámci svojich limitovaných právomocí v treťom pilieri prijal niekoľko zlomových rozhodnutí, ktoré bez revízie textov zmlúv čiastočne komunitarizovali tretí pilier. Súdny dvor EÚ priznal vo svojej judikatúre niektoré charakteristické znaky práva prvého piliera aj opatreniam tretieho piliera, čím dochádzalo k ich čoraz väčšiemu zblížovaniu.²² Prvým bol rozsudok prijatý v prípade Pupino,²³ ktorým Súdny dvor EÚ de facto priznal rámcovým rozhodnutiam²⁴ nepriamy účinok.²⁵ V spore medzi Komisi-

¹⁹ V rámci spolurozhodovacieho postupu Komisia predložila legislatívny návrh, o ktorom rozhodovala Rada kvalifikovanou väčšinou spolu s Európskym parlamentom. Celý tento postup podrobne upravoval bývalý článok 251 Zmluvy o založení ES.

²⁰ CRAIG, P. – DE BÚRCA, G. 2008. *EU Law*. Oxford: Oxford University Press, s. 134.

²¹ Demokratický deficit na úrovni EÚ spočíval v dominancii exekutívy v rozhodovacích procesoch, tzn. že prenosom kompetencií na EÚ bola posilnená právomoc exekutívy na úkor parlamentov.

²² HINAREJOS, A. 2009. *The Lisbon Treaty Versus Standing Still: A View from the Third Pillar*. *EuConst*, vol. 5, no. 1, 2009, s. 101–102.

²³ Pozri bližšie rozsudok Súdneho dvora EÚ zo 16. 6. 2005 vo veci C-105/03 súvisiaci s trestným konaním proti Marii Pupino.

²⁴ Rámcové rozhodnutie patrilo medzi právne nástroje tretieho piliera a bolo prijímané za účelom aproximácie zákonov a iných právnych predpisov členských štátov, teda jeho cieľom bolo dosiahnutie vyššieho stupňa kompatibility zákonodarstva členských štátov. Tento právny nástroj tretieho piliera sa formálne podobal smerniciam, ktoré boli vydávané v prvom pilieri.

²⁵ Nepriamy účinok smerníc bol prvýkrát vyjadrený v rozsudku Súdneho dvora EÚ z 10. 4. 1984 vo veci 14/83 *Von Colson*. Podstatou nepriameho účinku smerníc je povinnosť vykladať vnútroštátne normy vo svetle znenia a účelu neimplementovanej smernice, s cieľom dosiahnuť výsledok, ktorý sa touto smernicou sleduje.

ou a Radou²⁶ Súdny dvor EÚ zrušil rámcové rozhodnutie upravujúce ochranu životného prostredia prostredníctvom trestného práva, ktoré bolo chybné prijaté v rámci tretieho piliera namiesto prvého piliera, a teda bol nesprávne určený jeho právny základ. V tomto rozsudku bolo konštatované, že hoci trestné právo v zásade nepatrilo do právomoci vtedajšieho ES, uvedená skutočnosť nebránila tomu, aby únieové inštitúcie mohli v rámci prvého piliera prijímať trestnoprávne ustanovenia, ktoré boli potrebné na zabezpečenie plnej účinnosti predpisov stanovených v rámci tohto piliera, v tomto prípade v oblasti ochrany životného prostredia.

Prekážkou vytvárania skutočného priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti bol aj fakt, že Charta základných práv EÚ (ďalej aj „Charta“)²⁷ nemala právne záväzný charakter. EÚ sa týmto dokumentom prvýkrát pokúsila kodifikovať základné práva v EÚ, no v tom čase mala iba politický význam a podobu tzv. „mäkkého práva“. Premena právne nezáväznej Charty na právne záväznú sa stala základným predpokladom toho, aby príslušné inštitúcie EÚ aj členské štáty zabezpečili plné rešpektovanie základných práv vo všetkých oblastiach svojej činnosti a osobitne v agende spravodlivosti a vnútra, ktorá mala celoúnieovú dimenziu.

Ďalším faktorom, ktorý veľmi zásadne ovplyvnil vnímanie bezpečnosti v EÚ v 21. storočí sa stali teroristické útoky na USA v septembri 2001, Madrid v marci 2004 a Londýn v júli 2005. EÚ je všeobecne považovaná za vhodnejší rámec pre efektívny boj s medzinárodnou trestnou činnosťou, ktorá ohrozuje bezpečnosť občanov EÚ, v porovnaní s individuálnymi a nekoordinovanými postupmi jednotlivých štátov. Aj napriek tomu EÚ nebola v tom čase schopná účinne a rýchlo reagovať a čeliť narastajúcej medzinárodnej trestnej činnosti a ďalším bezpečnostným hrozbám. Je nepochybné, že práve tieto tragické udalosti prispeli k zintenzívneniu spolupráce členských krajín a prekonávaniu rozdielných postojov s cieľom budovať skutočný priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti.

EÚ vytvára spoločný priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti pre svojich občanov. Tí by mali byť v centre pozornosti zodpovedných autorít pri prijímaní všetkých opatrení v uvedenej oblasti a zároveň by mali občanov informovať a vysvetľovať im zmysel novej právnej úpravy.²⁸ Veď boj proti kriminalite a ilegálnemu prisťahovalectvu, vytváranie spravodlivých azylových systémov, ktoré sú zároveň chránené pred zneužitím a podpora prístupu k spravodlivosti sú všetko témy, ktoré zaujímajú Európanov. Význam problematiky vnútornej bezpečnosti sa odráža aj v jej zahrnutí do národných volebných kampaní v členských kraji-

²⁶ Pozri bližšie rozsudok Súdneho dvora EÚ z 13. 9. 2005 vo veci C-176/03 Komisia proti Rade.

²⁷ Charta bola vyhlásená 7. 12. 2000. V ďalšom období prešla aktualizáciou a jej nové znenie bolo vyhlásené 12. 12. 2007.

²⁸ APAP, J. – CARRERA, S. 2003. Progress and Obstacles in the Area of Justice & Home Affairs in an Enlarging Europe [online]. Brussels. Centre for European Policy Studies, July 2003. [cit. 2010-05-11], s. 8.

nách EÚ, a tiež vo výskumoch verejnej mienky. Od Európskej únie sa očakáva, aby dala odpoveď na niektoré znepokojenia zo strany občanov a zároveň naplnila aj ich očakávania.

Už skoro po prijatí Amsterdamskej zmluvy a v období následnej implementácie jej jednotlivých ustanovení upravujúcich politiky spravodlivosti a vnútorných vecí sa objavili tendencie snažiace sa o prenesenie podstatnej časti právomocí do prvého komunitárneho piliera, pričom výlučná pôsobnosť by bola členským štátom ponechaná iba nad malým počtom najcitlivejších oblastí. Všeobecne vládla zhoda v tom, že je nevyhnutné eliminovať inštitucionálne a právne rozpory vo vnútri a medzi jednotlivými piliermi a uľahčiť rozhodovacie procesy. Pre ďalší vývoj agendy spravodlivosti a vnútra bolo nevyhnutné ešte väčšie obmedzenie národnej suverenity členských štátov, no uvedený krok si paralelne vyžadoval prijatie takých zmien v rozhodovacích mechanizmoch, ktoré by zaručili väčšiu transparentnosť, odstránili demokratický deficit a posilnili právomoci Súdneho dvora EÚ.

Pripravenosť členských štátov EÚ na reformu spolupráce v oblasti spravodlivosti a vnútorných vecí sa odrazila už v Zmluve o Ústave pre Európu,²⁹ ktorá obsahovala viaceré inovatívne ustanovenia významné pre účinnejšie vytváranie spoločného priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti. Hoci tento dokument nebol úspešne ratifikovaný všetkými členskými krajinami EÚ, načrtnol víziu budúcej podoby spolupráce v oblasti spravodlivosti a vnútra, ktorú následne prebrala do svojho textu Lisabonská zmluva.

3. Právna úprava podľa Lisabonskej zmluvy

Lisabonská zmluva ešte viac posilnila úlohu EÚ pri vytváraní priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti. Podstatným spôsobom boli revidované ustanovenia Zmluvy o EÚ a Zmluvy o založení ES³⁰ upravujúce túto problematiku, čím Lisabonská zmluva reagovala na viaceré skutočnosti, ktoré boli predchádzajúcej koncepcii vytkané. No ako vyplynie z ďalšieho textu, nie všetky prijaté zmeny sa dajú vnímať iba pozitívne, a to najmä kvôli existencii viacerých výnimiek, ktoré charakterizujú novú právnu úpravu.

Základná zmena, ktorú priniesla Lisabonská zmluva pre oblasť slobody, bezpečnosti a spravodlivosti je, že rozdelenie politik medzi piliere EÚ je nahradené jednotným právnym rámcom.³¹ Policajná a súdna spolupráca v trestných

²⁹ Zmluva o Ústave pre Európu bola podpísaná 29. 10. 2004.

³⁰ Zmluva o založení ES bola Lisabonskou zmluvou premenovaná na Zmluvu o fungovaní EÚ.

³¹ Spolupráca v oblasti spravodlivosti a vnútorných vecí v EÚ je obsiahnutá v tretej časti, hlavě V (čl. 67-89) Zmluvy o fungovaní EÚ s názvom „Priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti“, ktorá je spoločným právnym základom pre všetky politiky. Celá hlava je členená na päť kapitol: 1. všeobecné

veciach, teda bývalý medzivládny tretí pilier EÚ upravený Zmluvou o EÚ, bola presunutá do Zmluvy o fungovaní EÚ a pripojená k pôvodným politikám prvého piliera. Týmto krokom došlo k odstráneniu predošlého štiepenia problematik azylu, prisťahovalectva, hraničných kontrol a súdnej spolupráce v civilných veciach upravených v prvom pilieri a policajnej a súdnej spolupráce v trestných veciach tvoriacich tretí pilier. V dôsledku novej koncepcie sa tzv. komunitárna metóda vzťahuje aj na policajnú a súdnu spoluprácu v trestných veciach, a teda dochádza k podriadeniu politik bývalého tretieho piliera nadnárodnej spolupráci. Formálne zrušenie pilierového prerozdelenia znamená ukončenie umelého rozlišovania rozhodovacích procesov medzi piliermi v inštitúciách EÚ.³² Pokrok spôsobený zrušením pilierovej štruktúry však čiastočne podkopávajú viaceré ustanovenia upravujúce jednotlivé politiky spadajúce do oblasti slobody, bezpečnosti a spravodlivosti. Z inštitucionálneho a procedurálneho hľadiska v určitých smeroch ostáva totiž zachované pilierové delenie. Toto skryté pilierové rozlišovanie môže aj naďalej spôsobovať problémy pri prijímaní opatrení v oblastiach, ktoré sa prelínajú, a to najmä kvôli rozdielnym procedúram, požiadavkám na dosiahnutie väčšiny pri hlasovaní či miery účasti Európskeho parlamentu na rozhodovaní. Reforma tým zachovala špecifické črty kooperácie, a to predovšetkým v oblasti policajnej a súdnej spolupráce v trestných veciach.³³ Nová právna úprava preto opäť do istej miery znižuje transparentnosť ustanovení týkajúcich sa priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti a zároveň oslabuje princíp jednotného právneho rámca.

Celú koncepciu užšej spolupráce členských krajín EÚ pri vytváraní priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti vnímali niektoré členské štáty aj v minulosti rozdielne a tento trend ostáva zachovaný aj po prijatí Lisabonskej zmluvy. Zatiaľ čo pre väčšinu krajín reforma znamená posun smerom k užšej kooperácii vo všetkých oblastiach spravodlivosti a vnútorných vecí, prístup Veľkej Británie, Írska a Dánska je aj naďalej odlišný. Na uvedené tri krajiny sa vzťahujú výnimky zo spolupráce,³⁴ prameniace z obavy z prílišného zásahu do ich národnej suverenity.

Revidovaná Charta základných práv EÚ získala právnu záväznosť, čím sa zároveň stala integrálnou súčasťou nového právneho rámca priestoru slobody,

ustanovenia; 2. politiky vzťahujúce sa na hraničné kontroly, azyľ a prisťahovalectvo; 3. justičná spolupráca v občianskych veciach; 4. justičná spolupráca v trestných veciach; 5. policajná spolupráca.

³² Odstránenie pilierovej štruktúry je nahradené jednoduchým prerozdelením právomocí, z ktorých časť je vyhradená EÚ, časť naďalej v plnom rozsahu patrí členským štátom a v niektorých oblastiach právomoci spolu zdieľajú Európska únia aj členské štáty.

³³ HERLIN-KARNELL, E. 2008. The Lisbon Treaty and the Area of Criminal Law and Justice [online]. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies, April 2008. [cit. 2010-04-1], s. 4.

³⁴ Pozri Protokol č. 19 o schengenskom *acquis* začlenenom do rámca EÚ, Protokol č. 20 o uplatňovaní určitých aspektov článku 26 Zmluvy o fungovaní EÚ na Spojené kráľovstvo a Írsko, Protokol č. 21 o postavení Spojeného kráľovstva a Írska s ohľadom na priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, Protokol č. 22 o postavení Dánska, ktoré sú pripojené k Zmluve o EÚ a Zmluve o fungovaní EÚ.

bezpečnosti a spravodlivosti. Niet pochýb o tom, že otázky spadajúce do oblasti spravodlivosti a vnútorných vecí ovplyvňujú základné práva jednotlivcov oveľa bezprostrednejšie, v porovnaní s väčšinou opatrení súvisiacich s jednotným trhom. Nadobudnutím právnej záväznosti Charty je vytvorený lepší základ pre komplexnú ochranu základných práv v rámci EÚ, ktorý dopĺňa ich ochranu prostredníctvom ústavného práva jednotlivých členských krajín a nástrojov medzinárodného práva. Nový právny status Charty zvýšil zodpovednosť a povinnosť inštitúcií EÚ a členských štátov rešpektovať základné práva pri prijímaní legislatívy upravujúcej jednotlivé politiky spravodlivosti a vnútra, a tiež pri realizácii týchto politík. Zároveň sa posilnila dimenzia slobody pri budovaní priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti v EÚ. Treba však dodať, že Charta nie je právne záväzná pre všetky členské štáty.³⁵ Jedná sa o ďalšiu z výnimiek, ktorá má vplyv na agendu spravodlivosti a vnútra. Narúša sa tým neobmedzená aplikácia tohto dokumentu v celej EÚ, v dôsledku čoho sa nebude rovnako zaobchádzať so všetkými obyvateľmi priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti v rámci EÚ, a to aj pokiaľ ide o politiky spravodlivosti a vnútra.

Novinkou je zavedenie princípu solidarity do kontextu spolupráce v oblasti spravodlivosti a vnútra.³⁶ Jednotlivé členské krajiny čelia rozličným problémom v súvislosti s praktickou realizáciou vytvárania priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, a teda ak chcú skutočne naplňať tento cieľ, je len logické, že budú k sebe solidárne z hľadiska prerozdelenia zodpovednosti a pri znášaní s tým súvisiacich finančných nákladov. Jasným príkladom, kedy je vzájomná solidarita potrebná, je napríklad ochrana vonkajších hraníc EÚ, azylová alebo prisťahovalecká politika.

V nasledujúcom texte sú podrobne rozobraté niektoré kľúčové zmeny v koncepcii budovania priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti.

Lisabonská zmluva vnáša do celého systému rozhodovania väčšiu zrozumiteľnosť, flexibilitu, právnu istotu, demokratickú kontrolu a zavádza jednotné pravidlá pre väčšinu politík spravodlivosti a vnútra, no paralelne pripúšťa určité výnimky z týchto pravidiel.

V porovnaní s predchádzajúcou právnou úpravou je evidentný ústup od jednomyseľného hlasovania v Rade pri prijímaní legislatívy spravodlivosti a vnútorných vecí, čo by malo prispieť k ľahšiemu nachádzaniu konsenzu v tejto významnej oblasti spolupráce.³⁷ Štandardnou rozhodovacou procedúrou pre priestor

³⁵ Charta nie je právne záväzná pre Veľkú Britániu a Poľsko. Výnimku zo záväznosti Charty si vyjedнала aj Česká republika, no tá zatiaľ nie je právne záväzná. Podľa Záverov predsedníctva zo zasadnutia Európskej rady v Bruseli v dňoch 29. - 30. 10. 2009, výnimka sa stane právne záväznou pripojením Protokolu o uplatňovaní Charty na Českú republiku k Zmluve o EÚ a Zmluve o fungovaní EÚ, a to prostredníctvom prístupovej zmluvy, ktorá bude najbližšie uzavretá s niektorou z kandidátskych krajín, uchádzajúcou sa o členstvo v EÚ.

³⁶ Čl. 67 ods. 2 a čl. 80 Zmluvy o fungovaní EÚ.

³⁷ Pravidlo jednomyseľnosti bolo často krát označované ako jeden z dôvodov pomalého napredovania

slobody, bezpečnosti a spravodlivosti sa stáva tzv. riadny legislatívny postup,³⁸ teda spolurozhodovanie Rady a Európskeho parlamentu na návrh Komisie, pričom Rada rozhoduje kvalifikovanou väčšinou. Dá sa predpokladať, že práve Európsky parlament a Komisia budú zohrávať rozhodujúcu úlohu pri zabezpečovaní zrozumiteľnosti a celkovej podpore projektu vytváranie priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti.

Uvedené štandardné pravidlo rozhodovania sa neuplatňuje vždy, pretože z viacerých ustanovení zmlúv vyplývajú niektoré výnimky. Pri právnych aktoch v oblasti justičnej spolupráce v trestných veciach a policajnej spolupráce a pri administratívnych opatreniach zabezpečujúcich spoluprácu v uvedených dvoch oblastiach má právo legislatívnej iniciatívy popri Komisii aj štvrtina členských štátov.³⁹ Okrem toho sa v presne stanovených prípadoch nerozhoduje v súlade so spolurozhodovacou procedúrou, ale Rada prijíma dané opatrenie buď po porade s Európskym parlamentom alebo po udelení súhlasu Európskeho parlamentu. Jednomyseľné hlasovanie v Rade ostáva aj naďalej zachované v oblastiach, týkajúcich sa cestovných pasov, preukazov totožnosti, povolení na pobyt alebo iných obdobných dokladov (čl. 77 ods. 3 Zmluvy o fungovaní EÚ); rodinného práva, ktoré majú cezhraničné dôsledky (čl. 81 ods. 3 Zmluvy o fungovaní EÚ); stanovenia minimálnych pravidiel, ktoré sa týkajú osobitných aspektov trestného konania (82 ods. 2, písm. d) Zmluvy o fungovaní EÚ); stanovenia minimálnych pravidiel týkajúcich sa vymedzenia trestných činov a sankcií v tých oblastiach trestnej činnosti, ktoré nie sú presne stanovené zmluvou (čl. 83 ods. 1 Zmluvy o fungovaní EÚ); vytvorenia Európskej prokuratúry⁴⁰ z Eurojustu (čl. 86 ods. 1, 4 Zmluvy o fungovaní EÚ); operačnej spolupráce medzi policajnými orgánmi (čl. 87 ods. 3 Zmluvy o fungovaní EÚ) a stanovenia podmienok, za ktorých justičné a policajné orgány členských štátov môžu zasiahnuť na území iného členského štátu, so súhlasom orgánov tohto štátu (čl. 89 Zmluvy o fungovaní EÚ). Dá sa povedať, že sa aktuálna reforma uvedených otázok vôbec nedotkla, v dôsledku čoho sa na ne bude aplikovať skôr medzivládna spolupráca.

v niektorých oblastiach spolupráce, pretože ohrozovalo schvaľovanie dôležitých právnych aktov, prípadne viedlo k jeho odkladaniu. Aj napriek kritike, jednomyseľnosť netreba vnímať ako výlučne negatívny prvok. Práve toto pravidlo je nástrojom na odvrátenie prijatia nepremyslených a unáhľených rozhodnutí, ktoré nemusia zohľadňovať špecifiká a zvláštnosti upravovanej problematiky. Jednomyseľnosť vedie členské štáty k prijímaniu takých opatrení, ktoré berú do úvahy všetky aspekty navrhovanej právnej úpravy, pričom Komisia má v tomto prípade úlohu nestranného mediátora.

³⁸ Riadny legislatívny postup vyplýva z čl. 289 ods. 1 Zmluvy o fungovaní EÚ a podrobne je upravený v čl. 294 Zmluvy o fungovaní EÚ.

³⁹ Čl. 76 Zmluvy o fungovaní EÚ.

⁴⁰ Európska prokuratúra by mala byť zodpovedná za vyšetrovanie a trestné stíhanie páchatel'ov trestných činov, ktoré spôsobujú ujmu finančným záujmom EÚ a za podanie obžaloby. Pred súdnymi orgánmi členských štátov by mala vystupovať vo vzťahu k takýmto trestným činom vo funkcii prokurátora. Čl. 86 ods. 4 Zmluvy o fungovaní EÚ pripúšťa rozšírenie právomoci Európskej prokuratúry aj na boj proti závažnej trestnej činnosti, ktorá má cezhraničný rozmer, a ktorá sa týka viac ako jedného členského štátu.

Lisabonská zmluva zavádza do súdnej spolupráce v trestných veciach mechanizmus tzv. „záchrannej brzdy“ (emergency brake), ktorý sa dá využiť, ak sa niektorý členský štát domnieva, že návrhom smernice vo vymedzenej oblasti trestnoprávnej spolupráce by mohli byť dotknuté základné aspekty jeho systému trestného súdnictva.⁴¹ Člen Rady môže požiadať, aby o návrhu smernice rokovala Európska rada, čo vedie k pozastaveniu riadneho legislatívneho postupu. Ak sa na pôde Európskej rady dosiahne konsenzus, riadny legislatívny postup bude pokračovať. V prípade, že ku konsenzu nedôjde, dáva to priestor na posilnenú spoluprácu aspoň 9 členských krajín na základe navrhovanej smernice.⁴² Význam začlenenia „záchrannej brzdy“ pri prijímaní smerníc v rámci súdnej spolupráce v trestných veciach je nespochybniteľný. Vzhľadom na rozdielnosť trestnoprávnych systémov jednotlivých členských krajín sa dá predpokladať, že „záchrannú brzdú“ využijú členské štáty, u ktorých sa vyskytnú obavy zo straty národnej suverenity v konkrétnej oblasti trestného práva. Posilnená spolupráca prichádza do úvahy aj v ďalších prípadoch, a to ak by sa nepodarilo členským štátom dohodnúť v otázke vytvorenia Európskej prokuratúry z Eurojustu, a tiež ak by nedošlo k zhode ohľadom rozvoja operačnej spolupráce policajných, colných a iných orgánov členských štátov presadzujúcich výkon práva.⁴³

Posilnená spolupráca predstavuje postup umožňujúci menším skupinám členských štátov nadviazať užšiu spoluprácu vo vymedzenej oblasti aj vtedy, ak absentuje spoločná vôľa v celej EÚ. V rámci kooperácie v oblasti spravodlivosti a vnútorných vecí je príkladom diferencovaného prístupu schengenská spolupráca⁴⁴ a koordinácia postupov signatármi Zmluvy z Prüm.⁴⁵ Diferenciácia procesu

⁴¹ Čl. 82 ods. 3 a čl. 83 ods. 3 Zmluvy o fungovaní EÚ. V týchto prípadoch sú smernice regulárne prijímané v súlade s riadnym legislatívny postupom, čo znamená, že Rada sa o nich neuznáša jednomyselne, ale iba kvalifikovanou väčšinou.

⁴² Podľa čl. 20 ods. 2 Zmluvy o EÚ: „Rozhodnutie, ktorým sa povoľuje posilnená spolupráca, prijme Rada ako poslednú možnosť, keď sa zistí, že ciele takejto spolupráce nemôže Únia ako celok dosiahnuť v primeranom čase, a za predpokladu, že sa na nej zúčastní najmenej 9 členských štátov. Rada sa uznáša v súlade s postupom ustanoveným v článku 329 Zmluvy o fungovaní EÚ.“

⁴³ Čl. 86 ods. 1 a 87 ods. 3 Zmluvy o fungovaní EÚ. V porovnaní s posilnenou spolupracou iniciovanou mechanizmom „záchrannej brzdy“ však Lisabonská zmluva zachovala pri hlasovaní o týchto otázkach jednomyselnosť.

⁴⁴ Začiatok schengenskej spolupráce je spätý s podpisom Schengenskej dohody 14. 6. 1985 medzi Belgickom, Holandskom, Luxemburskom, Nemeckom a Francúzskom. Dokumentom realizujúcim Schengenskú dohodu sa stal Dohovor o vykonávaní Schengenskej dohody podpísaný 19. 6. 1990. Snahou týchto krajín bolo vytvoriť určitý druh spolupráce v oblasti spravodlivosti a vnútra, aj keď v tom čase mimo rámca vtedajších ES. Postupne bol kreovaný tzv. schengenský systém, ktorého cieľom bolo zrušenie vnútorných hraničných kontrol medzi signatármi Schengenských dohôd a paralelné prijatie opatrení potrebných pre udržanie a zvyšovanie úrovne bezpečnosti v členských štátoch. Pokračujúce rozširovanie a prehľbovanie schengenských pravidiel a popri tom vývoj v EÚ spôsobili, že došlo ku prekryvaniu schengenskej spolupráce a spolupráce v oblasti spravodlivosti a vnútorných vecí v EÚ. S cieľom zamedziť duplicite oboch procesov, Amsterdamská zmluva začlenila Schengenské *acquis* do rámca zmlúv ES a EÚ. K pôvodným signatárom sa neskôr pridali ďalšie krajiny. Mimo schengenského priestoru z členských krajín naďalej ostáva Veľká Británia, Írsko, Cyprus, Bulharsko a Rumunsko.

⁴⁵ Časť členských štátov EÚ, konkrétne Belgicko, Nemecko, Španielsko, Francúzsko, Luxembursko,

európskej integrácie vedie k tzv. viacrýchlostnej Európe. Tento fenomén možno vysvetliť tým, že politické aj inštitucionálne formy spolupráce existujúce v začiatkoch európskej integrácie sa v 21. storočí zmenili, a to aj pod vplyvom postupného rozširovania EÚ o nové členské krajiny. Je celkom prirodzené, že nie všetky štáty budú vždy súhlasiť so všetkými politicky citlivými návrhmi. Odlišný prístup niektorých členských štátov v danej chvíli neparticipovať na určitom type spolupráce môže prameniť z ich presvedčenia, že inštitucionálny systém EÚ je príliš zložitý a jednotlivým postupom a procesom chýba transparentnosť. Nemalú úlohu v tomto smere zohrávajú aj národné záujmy, ktoré môžu byť rozličné z pohľadu národných vlád a z pohľadu verejnej mienky. Odlišné tempo, ktorým sa členské krajiny zapájajú do spolupráce, môže v neskôr vyústiť do zmeny postoja konkrétnej krajiny a jej následného rozhodnutia podieľať sa na spolupráci, prípadne krajinám je daný čas na to, aby sa lepšie pripravili na užšiu spoluprácu.⁴⁶

Tento špecifický druh kooperácie nesie v sebe aj riziká. Posilnená spolupráca, ktorú iniciuje časť členských štátov, a ku ktorej sa neskôr pridávajú ďalšie, nemusí byť vždy pravidlom. Nedá sa vylúčiť, že krajiny, ktoré sa k posilnenej spolupráci nepridali, sa s odstupom času rozhodnú začať medzi sebou samostatnú užšiu kooperáciu, ktorá sa bude uberať iným smerom ako posilnená spolupráca prvej skupiny krajín.⁴⁷ Viacrýchlostná Európa môže spôsobovať problémy aj zodpovedným zástupcom z jednotlivých členských štátov, ako napríklad policajným zložkám, sudcom alebo prokurátorom, ktorí v každom individuálnom prípade budú musieť posúdiť, do ktorej skupiny posilnenej spolupráce patria ich kolegovia z inej členskej krajiny EÚ. Do budúcnosti by preto bolo vhodné, aby sa členské štáty EÚ naozaj pri prijímaní legislatívy usilovali o dosiahnutie spoločného konsenzu a vyhli sa neuváženenému používaniu mechanizmov posilnenej spolupráce.

Zvýšenú citlivosť problematiky spravodlivosti a vnútorných vecí vyjadruje aj osobitné zapojenie národných parlamentov do rozhodovacieho procesu.⁴⁸ Zmyslom je posilniť voči nim zodpovednosť úniových inštitúcií prijímajúcich legisla-

Holandsko a Rakúsko, podpísalo 27. 3. 2005 Zmluvu z Prüm s cieľom podporovať a urýchliť cezhraničnú spoluprácu hlavne v oblasti boja proti terorizmu, cezhraničnej trestnej činnosti a nelegálnej migrácie. Zmluva zavádza cezhraničnú spoluprácu mimo rámca EÚ, prostredníctvom výmeny informácií o údajoch DNA, odtlačkoch prstov, registrácii vozidiel a osobných aj neosobných údajov súvisiacich s cezhraničnou spoluprácou medzi zmluvnými stranami. Je to dokument, ktorým sa časť „priekopníckych“ členských krajín EÚ rozhodla na medzivládnej úrovni posunúť dopredu spoluprácu v oblasti vnútorných vecí s cieľom predísť prekážkam tejto spolupráce v nadväznosti na problematické získavanie súhlasu od všetkých členských krajín EÚ.

⁴⁶ DELLA CANNANEA, G. 2010. Trail-Blazing Developments in Justice and Home Affairs. In MICOSSI, S. – TOSATO – G. L., CASSESE, S. The European Union in the 21st Century. Perspectives from the Lisbon Treaty. Brussels: Centre for European Policy Studies, s. 250–251.

⁴⁷ CARRERA, S. – GEYER, F. 2007. The reform Treaty & Justice and Home Affairs. Implications for the Common Area of Freedom, Security & Justice [online]. Brussels: Centre for European Policy Studies, August 2007. [cit. 2010-05-10], s. 8.

⁴⁸ Aktívna účasť národných parlamentov na fungovaní únie je všeobecne vyjadrená v čl. 12 Zmluvy o EÚ.

tívu. Zavedenie kontrolného mechanizmu zo strany národných parlamentov má svoje opodstatnenie, keďže ich členovia sú volení priamo občanmi členských štátov, ktorých reprezentujú. V EÚ neustále pretrváva tendencia vnímať inštitúcie EÚ zo strany občanov EÚ ako niečo veľmi vzdialené. Práve zapojenie národných parlamentov do rozhodovania o vysoko citlivých otázkach je dôležité z hľadiska väčšieho zaangažovania občanov Európy do procesu európskej integrácie.⁴⁹

Úlohou národných parlamentov je zabezpečiť, aby legislatívne návrhy právnych aktov týkajúcich sa súdnej spolupráce v trestných veciach a policajnej spolupráce dodržiavali zásadu subsidiarity.⁵⁰ Jednotlivé návrhy legislatívnych aktov majú byť inštitúciami EÚ postúpené parlamentom členských štátov a tie následne môžu vyjadriť svoje stanovisko k navrhovanej právnej úprave s odôvodnením, prečo zastávajú názor, že predložený návrh nie je v súlade so zásadou subsidiarity. Tento mechanizmus tzv. včasného varovania alebo výstrahy zo strany národných parlamentov (prípadne jednotlivých komôr národných parlamentov) má prísnejšie pravidlá pri posudzovaní niektorých návrhov legislatívnych aktov týkajúcich sa priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti. Návrh z oblasti súdnej spolupráce v trestných veciach a policajnej spolupráce podľa čl. 76 Zmluvy o fungovaní EÚ sa musí opätovne posúdiť, ak odôvodnené stanoviská k jeho nesúladi so zásadou subsidiarity predstavujú jednu štvrtinu hlasov pridelených národným parlamentom, ide o udelenie tzv. žltej karty. Pri všetkých ostatných legislatívnych návrhoch je postačujúci nesúhlas aspoň jednej tretiny všetkých hlasov pridelených národným parlamentom. Národné parlamenty budú mať svoje miesto aj pri prijímaní opatrení týkajúcich sa rodinného práva s cezhraničnými dôsledkami.⁵¹ Ak by Rada chcela prijať rozhodnutie, na základe ktorého sa legislatíva v danej oblasti bude môcť prijímať riadnym legislatívnym postupom, takýto legislatívny návrh musí byť oznámený národným parlamentom. Ak čo i len jeden národný parlament vyjadrí svoj nesúhlas v lehote šiestich mesiacov od tohto oznámenia, rozhodnutie sa neprijme, jedná sa o tzv. červenú kartu. Národné parlamenty majú v tomto prípade právo veta, a ak ho využijú, naďalej bude platiť jednomyseľné hlasovanie v Rade. Národné parlamenty sa v rámci priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti zároveň zúčastňujú na mechanizmoch hodnotenia vykonávania politik únie v tejto oblasti a tiež sa zapájajú do politickej kontroly Eurovalu a hodnotenia činnosti Eurojustu.⁵²

⁴⁹ GUILD, E. – CARRERA, S. 2005. No Constitutional Treaty? Implications for the Area of Freedom, Security and Justice [online]. Brussels: Centre for European Policy Studies, 05/2005. [cit. 2010-05-05], s. 4.

⁵⁰ Vyplýva to z čl. 69 Zmluvy o fungovaní EÚ. Podrobný postup je uvedený v Protokole o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality, ktorý je pripojený k Zmluve o EÚ a Zmluve o fungovaní EÚ a je publikovaný pod č. 2.

⁵¹ Čl. 81 ods. 3 Zmluvy o fungovaní EÚ.

⁵² Čl. 12 písm. c) Zmluvy o EÚ.

Tieto nové posilnené právomoci by mali národné parlamenty využívať obozretne a rozvážne tak, aby svojou činnosťou bezdôvodne nezvyšovali riziko prehlbovania diferencovaných prístupov jednotlivých členských štátov. Národné parlamenty by sami seba nemali vnímať ako ďalšiu „komoru“ alebo „snemovňu“ EÚ. Zmyslom ich zapojenia do rozhodovacích procesov nie je oslabenie postavenia Európskeho parlamentu v procese európskej integrácie, ale ako už bolo spomínané, dosiahnutie väčšej miery účasti občanov EÚ na takomto rozhodovaní.⁵³

Ďalšou zmenou je zavedenie jednotného systému právnych aktov na všetky politiky spravodlivosti a vnútorných vecí. Tradičné typy tzv. komunitárnych právnych aktov akými sú nariadenia, smernice, rozhodnutia, odporúčania a stanoviská⁵⁴ sa budú používať pre celú oblasť priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, pričom pôvodné nástroje tretieho piliera⁵⁵ zaniknú. Z toho vyplýva, že nové legislatívne opatrenia upravujúce policajnú a súdnu spoluprácu v trestných veciach budú mať všetky typické charakteristiky právnych aktov EÚ⁵⁶ vrátane prednosti pred vnútroštátnym právom a priameho účinku.⁵⁷ Doposiaľ existujúca heterogenita v oblasti typov právnych aktov bývalého prvého a tretieho piliera a s ňou súvisiaca neistota týkajúca sa ich právnych účinkov sa stáva minulosťou, čo so sebou zároveň prináša zvýšenie transparentnosti a zrozumiteľnosti celého systému.

Okrem toho, že Lisabonská zmluva stanovuje, aké právne akty majú byť prijímané do budúcnosti, dáva nám odpoveď na otázku, čo sa stane so „starými“ právnymi predpismi, ktoré prijali jednotlivé inštitúcie EÚ v oblasti tretieho piliera predtým, čo Lisabonská zmluva nadobudla účinnosť.⁵⁸ Právne účinky aktov inštitúcií EÚ prijatých na základe Zmluvy o EÚ pred nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy, sú zachované tak dlho, pokiaľ sa tieto akty nezrušia, nevyhlásia za neplatné alebo nezmenia a nedoplnia. Toto ustanovenie zabezpečuje zachovanie právnych účinkov legislatívy bývalého tretieho piliera EÚ, a tým určí-

⁵³ CARRERA, S. – GEYER, F. 2007. The reform Treaty & Justice and Home Affairs. Implications for the Common Area of Freedom, Security & Justice [online]. Brussels: Centre for European Policy Studies, August 2007. [cit. 2010-05-10], s. 8.

⁵⁴ Uvedené typy právnych aktov sú bližšie charakterizované v čl. 288 Zmluvy o fungovaní EÚ.

⁵⁵ Amsterdamská zmluva zaviedla do oblasti policajnej a súdnej spolupráce v trestných veciach štyri hlavné typy právnych nástrojov tretieho piliera, a to spoločné stanovisko, rámcové rozhodnutie, rozhodnutie a dohovor.

⁵⁶ PEERS, S. 2009. The „Third Pillar Acquis“ after the Treaty of Lisbon enters into force [online]. London: Statewatch, November 2009. [cit. 2010-03-15], s. 1–2.

⁵⁷ K prednosti pozri bližšie rozsudok Súdneho dvora EÚ z 15. 7. 1964 vo veci 6/64 Costa. K priamemu účinku pozri bližšie rozsudok Súdneho dvora EÚ z 5. 2. 1963 vo veci 26/62 Van Gend en Loos.

⁵⁸ Súčasťou Protokolu č. 36 o prechodných ustanoveniach, ktorý je pripojený k Zmluve o EÚ, Zmluve o fungovaní EÚ a Zmluve o založení Euratomu prostredníctvom Lisabonskej zmluvy je okrem iných ustanovení aj Hlava VII (čl. 9–10 Protokolu) s názvom „Prechodné ustanovenia týkajúce sa aktov prijatých na základe Hláv V a VI Zmluvy o EÚ pred nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy“. Jedná sa o prechodné ustanovenia vzťahujúce sa na legislatívu prijatú v oblasti spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky a policajnej a súdnej spolupráce v trestných veciach.

tú prirodzenú kontinuitu predchádzajúcej právnej úpravy. Vo vzťahu k pôvodným právnym predpisom regulujúcim otázky policajnej a súdnej spolupráce v trestných veciach to bude znamenať aj zachovanie ich doterajších právnych účinkov na neurčitý čas. Z uvedeného vyplýva, že aj naďalej nebudú mať napríklad priamy účinok. Pôvodné právne účinky konkrétneho predpisu bývalého tretieho piliera sa zmenia v momente jeho doplnenia alebo zmeny.⁵⁹

Súdna kontrola je rozhodujúca pre ochranu a dodržiavanie občianskych práv a základných slobôd aj všeobecné rešpektovanie práva. Táto skutočnosť je ešte viac umocnená v kontexte nadnárodných politík slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, ktoré v mnohých aspektoch ovplyvňujú postavenie jednotlivcov, pričom tento vplyv ďaleko presahuje tradičné vzťahy štátu a jednotlivca v rámci definovanom výlučne národným právnym poriadkom. Súdny dvor EÚ získal Lisabonskou zmluvou právomoc v plnom rozsahu rozhodovať o všetkých právnych aktoch EÚ upravujúcich agendu spravodlivosti a vnútra. Má sa na mysli najmä právomoc posudzovať platnosť a podávať výklad legislatívy EÚ v tejto oblasti na základe žiadosti predloženej ktorýmkoľvek súdom z ktoréhokoľvek členského štátu.⁶⁰ Posilnením úlohy Súdneho dvora EÚ sa zlepši schopnosť EÚ v plnom rozsahu implementovať jednotlivé politiky slobody, bezpečnosti a spravodlivosti ako aj jednotný výklad legislatívy. Celkovo sa zabezpečí vyšší stupeň súdnej kontroly vrátane ochrany základných práv v celej EÚ. Je to výrazná zmena v porovnaní s právnou úpravou platnou pred Lisabonskou zmluvou, kedy právomoc Súdneho dvora EÚ bola čiastočne obmedzená vo vzťahu k legislatíve spravodlivosti a vnútorných vecí prijímanej v prvom pilieri⁶¹ a výrazne limitovaná pri posudzovaní opatrení tretieho piliera.⁶²

Súdnu právomoc Súdneho dvora EÚ je možné v súčasnosti nepriamo odvodiť z čl. 276 Zmluvy o fungovaní Európskej únie. Toto ustanovenie uvádza výnim-

⁵⁹ V týchto súvislostiach je dôležité Vyhlásenie k článku 10 Protokolu o prechodných ustanoveniach (publikované pod č. 50), v ktorom sú vyzvané jednotlivé inštitúcie EÚ, konkrétne Európsky parlament, Rada a Komisia, aby v súlade so svojimi právomocami transformovali (zmenili, doplnili alebo nahradili) pôvodné právne akty tretieho piliera na nové nástroje EÚ, regulujúce problematiku policajnej a súdnej spolupráce v trestných veciach po nadobudnutí platnosti Lisabonskej zmluvy.

⁶⁰ PEERS, S. 2009. The „Third Pillar Acquis“ after the Treaty of Lisbon enters into force [online]. London: Statewatch, November 2009. [cit. 2010-03-15], s. 1.

⁶¹ Bývalý čl. 68 Zmluvy o založení ES umožňoval Súdnemu dvoru EÚ rozhodovať o predbežných otázkach týkajúcich sa právnych aktov spravodlivosti a vnútorných vecí prijatých v rámci hlavy IV Zmluvy o založení ES, ktoré boli súčasťou „starého“ prvého piliera, podaných iba tými vnútroštátnymi súdmi členských štátov, proti rozhodnutiam ktorých nebol prípustný opravný prostriedok.

⁶² Bývalý čl. 35 Zmluvy o založení ES umožňoval členským štátom urobiť vyhlásenie, podľa ktorého Súdny dvor EÚ mohol s určitými obmedzeniami rozhodovať o predbežných otázkach týkajúcich sa platnosti a výkladu právnych aktov bývalého tretieho piliera. Jednalo sa však len o fakultatívnu jurisdikciu, keďže každý členský štát sa mohol rozhodnúť, či uzná právomoc Súdneho dvora EÚ. Takého vyhlásenie urobilo spolu 17 členských štátov, zo „starých“ členských štátov tak neurobila iba Veľká Británia, Írsko a Dánsko, z „nových“ toto vyhlásenie urobila Česká republika, Litva, Lotyšsko, Maďarsko a Slovinsko.

ku, podstatou ktorej je, že Súdny dvor EÚ nemá právomoc preskúmať platnosť alebo primeranosť operácií vykonaných políciou alebo inými orgánmi členského štátu presadzujúcimi výkon práva, ani rozhodovať o výkone právomocí členských štátov v oblasti udržiavania verejného poriadku a zabezpečovania vnútornej bezpečnosti, pričom sa jedná o opatrenia prijaté v rámci súdnej spolupráce v trestných veciach a policajnej spolupráce. V súvislosti s konaním o predbežnej otázke Lisabonská zmluva doplnila predchádzajúcu úpravu o nové ustanovenie, podľa ktorého ak sa predbežná otázka položí v prebiehajúcom konaní pred súdnym orgánom členského štátu v súvislosti s osobou, ktorá je vo väzbe, vtedy Súdny dvor EÚ koná bezodkladne.⁶³ V tomto ustanovení treba vidieť úsilie o zrychlenie rozhodovania.

Lisabonská zmluva objasňuje aj úlohu Súdneho dvora EÚ pri posudzovaní legislatívy bývalého tretieho piliera EÚ.⁶⁴ Najneskôr 5 rokov od nadobudnutia platnosti Lisabonskej zmluvy (t. j. 1. decembra 2014) skončí účinnosť prechodného ustanovenia, podľa ktorého súdna právomoc Súdneho dvora EÚ vo vzťahu právnym aktom EÚ v oblasti policajnej a justičnej spolupráce v trestných veciach prijatým pred nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy bude zachovaná v súlade s pôvodnými pravidlami tretieho piliera EÚ. Znamená to, že voči legislatíve prijatej v predošlom období v rámci tretieho piliera bude mať počas prechodného 5-ročného obdobia Súdny dvor EÚ aj naďalej obmedzenú súdnu právomoc. Okrem toho počas tohto obdobia nebude môcť Komisia postupovať podľa čl. 258 Zmluvy o fungovaní EÚ, a teda nebude môcť predložiť Súdnemu dvoru EÚ žalobu voči členskému štátu z dôvodu nesplnenia alebo porušenia jeho povinností, ktoré mu vyplývajú z únieových aktov v oblasti policajnej a justičnej spolupráce v trestných veciach prijatých pred vstupom Lisabonskej zmluvy do platnosti. Tieto prechodné pravidlá sa prestanú uplatňovať ešte pred uplynutím prechodného 5-ročného obdobia, ak „starý“ právny predpis pôvodného tretieho piliera bude zmenený alebo doplnený. Následne sa budú aplikovať neobmedzené právomoci Súdneho dvora EÚ a Komisie v súlade s revidovanými ustanoveniami zmlúv, avšak len vo vzťahu k zmenenému a doplnenému aktu pre tie členské štáty, na ktoré sa tento zmenený a doplnený akt vzťahuje.

V kontexte pretrvávajúcej heterogenity v agende spravodlivosti a vnútorných vecí bude Súdny dvor EÚ so svojim posilnenými právomocami kľúčovým článkom prispievajúcim k tomu, aby postoj EÚ ku konkrétnym politikám bol jednotný. Jeho úlohou bude zabezpečiť, aby prílišná diferenciácia a pretrvávajúce výnimky neboli prekážkou vytvárania spoločného priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti v celej EÚ.

⁶³ Posledný odsek čl. 267 Zmluvy o fungovaní EÚ.

⁶⁴ Čl. 10 Protokolu č. 36 o prechodných ustanoveniach.

Záver

Členské krajiny EÚ sa v uplynulých rokoch stretávali s narastajúcimi problémami súvisiacimi s cezhraničnou trestnou činnosťou, hrozbami terorizmu či nelegálnou migráciou. Tieto negatívne javy sú do určitej miery „daňou“ za slobodný pohyb v rámci schengenského priestoru. Na druhej strane existencia rôznych právnych systémov limituje cezhraničnú spoluprácu policajných a súdnych orgánov členských štátov. Naznačené otázky viedli členské štáty k takej reforme spolupráce v oblasti spravodlivosti a vnútorných vecí, ktorá by uvedené problémy dokázala riešiť efektívnejšie, no zároveň by zohľadňovala citlivosť tejto agendy. Lisabonskou zmluvou bola posilnená úloha EÚ v oblasti slobody, bezpečnosti a spravodlivosti. Zároveň sa zvýšila demokratická zodpovednosť a zlepšila ochrana práv jednotlivcov, ktorá bola EÚ v rámci uvedenej spolupráce vytykaná.

No hoci nová právna úprava zjednocuje pravidlá pre všetky politiky spravodlivosti a vnútorných vecí, existujú z nich početné výnimky a odlišné postupy, odrážajúce najmä pretrvávajúcu citlivosť niektorých otázok spolupráce v oblasti spravodlivosti a vnútorných vecí. Prijaté ustanovenia zároveň zohľadňujú tú skutočnosť, že jednotlivé členské štáty EÚ majú odlišné právne systémy aj právne tradície. A tak aj naďalej charakterizuje túto agendu vo viacerých aspektoch vnútorná heterogenita. Vzhľadom k tomu, že Lisabonská zmluva v určitých smeroch dáva priestor na diferencovaný prístup, otázne je, ako sa podľa tejto novej koncepcie podarí v budúcom období vytvoriť spoločný priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti.

Aj napriek tomuto konštatovaniu je nesporné, že prijaté zmeny sú jasnou „pridanou hodnotou“ k predchádzajúcemu právnemu rámcu a majú potenciál ďalej rozvíjať priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, ktorý je hlavným politickým projektom EÚ. Predpokladom dobrého fungovania novokoncipovanej spolupráce v praxi a základom väčšieho zblížovania postojov jednotlivých členských štátov bude najmä vysoká miera dôvery medzi aktérmi, primeraná pružnosť, dobrá koordinácia, efektívnosť z hľadiska vynaložených prostriedkov a rýchla odozva vo vzťahu k požiadavkám o poskytnutie informácií a spoluprácu.

Literatura:

- 1) APAP, J. 2004. Towards Closer Partnerships: Requirements for More Effective JHA Cooperation in an Enlarged EU. Brussels [online]. Centre for European Policy Studies, October 2004. [cit. 2010-05-10]. Dostupné z: <<http://www.ceps.eu/book/towards-closer-relationships-requirements-more-effective-jha-cooperation-enlarged-eu>>. ISBN 92-9079-530-1.
- 2) APAP, J. – CARRERA, S. 2003. Progress and Obstacles in the Area of Justice & Home Affairs in an Enlarging Europe [online]. Brussels. Centre for European Policy Studies, July 2003. [cit. 2010-05-11]. Dostupné na WWW: <<http://www.ceps.eu/book/progress-and-obstacles-area-justice-and-home-affairs-enlarging-europe>>. ISBN 92-9079-448-8.
- 3) CARRERA, S. – GEYER, F. 2007. The reform Treaty & Justice and Home Affairs. Implications for the Common Area of Freedom, Security & Justice [online]. Brussels: Centre for European Policy Studies, August 2007. [cit. 2010-05-10]. Dostupné na WWW: <<http://www.ceps.eu/book/reform-treaty-justice-and-home-affairs-implications-common-area-freedom-security-and-justice>>.
- 4) CRAIG, P. – DE BÚRCA, G. 2008. EU Law. Oxford: Oxford University Press. ISBN 978-0-19-927389-8.
- 5) DELLA CANNANEA, G. 2010. Trail-Blazing Developments in Justice and Home Affairs. In MICOSSI, S. – TOSATO, G. L. – CASSESE, S. The European Union in the 21st Century. Perspectives from the Lisbon Treaty. Brussels: Centre for European Policy Studies. ISBN 978-92-9079-929-0.
- 6) GUILD, E. – CARRERA, S. 2005. No Constitutional Treaty? Implications for the Area of Freedom, Security and Justice [online]. Brussels: Centre for European Policy Studies, October 2005. [cit. 2010-05-05]. Dostupné na WWW: <<http://www.ceps.eu/book/no-constitutional-treaty-implications-area-freedom-security-and-justice>>. ISBN 92-9079-594-8.
- 7) HERLIN-KARNELL, E. 2008. The Lisbon Treaty and the Area of Criminal Law and Justice [online]. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies, April 2008. [cit. 2010-04-1]. Dostupné na WWW: <<http://www.sieps.se/en/publications/european-policy-analysis/the-lisbon-treaty-and-the-area-of-criminal-law-and-justice.html>>.
- 8) HINAREJOS, A. 2009. The Lisbon Treaty Versus Standing Still: A View from the Third Pillar. In European Constitutional Law Review. EuConst, vol. 5, no. 1, 2009, s. 99–116.
- 9) MITSILEGAS, V. – MONAR, J. – REES, W. 2003. The European Union and Internal Security. Palgrave Macmillan. ISBN 0-333-96861-1.
- 10) PEERS, S. 2006. EU Justice and Home Affairs Law. Oxford: Oxford University Press. ISBN 978-0-19-929055-0.

- 11) PEERS, S. 2009. The „Third Pillar Acquis“ after the Treaty of Lisbon enters into force [online]. London: Statewatch, November 2009. [cit. 2010-03-15]. Dostupné na WWW: <<http://www.statewatch.org/analyses/86-third-pillar-acquis-post-lisbon.pdf>>.
- 12) TOWNSEND, A. 2003. Can the EU deliver the Area of Freedom, Security and Justice? [online]. Brussels: Centre for European Policy Studies, September 2003. [cit. 2010-04-15]. Dostupné na WWW: <<http://www.ceps.eu/book/can-eu-deliver-area-freedom-security-and-justice>>. ISBN 92-9079-458-5.
- 13) Zmluva o fungovaní Európskej únie.
- 14) Zmluva o založení Európskej únie.

Summary:

Justice and Home Affairs Cooperation in the European Union after the adoption of the Lisbon Treaty

The Lisbon Treaty represents a major milestone in the evolution of Justice and Home Affairs Cooperation in the European Union (which concerns immigration, asylum, border controls, judicial cooperation in civil and criminal matters and police cooperation). The Lisbon Treaty abolishes the “old” pillar structure of the European Union. Matters which were previously part of the third pillar, such as police and judicial cooperation in criminal matters, will be treated under the rules of the supranational cooperation. This document provides necessary and positive response to the deficiencies and vulnerabilities that characterised the previous system. However, for the new reform is typical the high number of exceptions from the general rules. The aim of this paper is to describe and partially analyse the reasons that have affected a further convergence of the Justice and Home Affairs Policies between the Member States and to provide an overview of the main legislative changes in this area after the Lisbon Treaty came into effect on 1 December 2009.

Keywords:

European Union, Lisbon Treaty, Justice and Home Affairs Cooperation, Area of Freedom, Security and Justice, decision-making process, enhanced cooperation