

## Prostor svobody, bezpečnosti a spravedlnosti jako důležitý institut evropského práva

**Anotace:** Autor se v článku zabývá aktuální problematikou stávající úpravy, jakož i úpravy v návrhu Lisabonské smlouvy týkající se institutu evropského práva – prostor svobody, bezpečnosti a spravedlnosti. Zabývá se vývojem a genezí tohoto původně amsterodamského cíle primárních smluv ES/EU, charakterizuje základní pojmy tohoto institutu a zmiňuje tzv. tamperské dokumenty a Haagský program. I přes irské veto a hledání *modu vivendi* Evropské unie v současné situaci pojednává druhá část o některých změnách, které přináší návrh Lisabonské smlouvy. Autor vychází z poznatku, že případné změny v primární smlouvě by se týkaly jen omezeně oblasti prostor svobody, bezpečnosti a spravedlnosti jak je zakotveno v návrhu Lisabonské smlouvy.

**Klíčová slova:** prostor svobody, bezpečnosti a spravedlnosti, Lisabonská smlouva, evropské právo, Haagský program.

### 1. Vznik a právní úprava

Článek se zabývá vývojem a genezí stěžejního institutu evropského práva prostor svobody, bezpečnosti a spravedlnosti se zvláštním zaměřením na oblast policejní a justiční spolupráce v trestních věcech. Hloubka a rozsah zpracování jsou ovšem limitovány omezeným rozsahem tohoto článku.

Cíl vytvořit evropský prostor svobody, bezpečnosti a spravedlnosti a v jeho rámci účinnější bezpečnostní systém se teprve nedávno stal součástí složité obecné struktury architektury Evropské unie („EU“ nebo „Unie“). Ve skutečnosti to byla právě Maastrichtská smlouva o EU z roku 1993, která poprvé institucionalizovala policejní a justiční spolupráci mezi členskými státy jako záležitost *společného zájmu*.

Amsterodamská smlouva o EU z roku 1999, která doplňuje původní Maastrichtskou smlouvu, mění spolupráci v oblastech justice a vnitřních věcí rovněž v tom smyslu, že zavádí tzv. amsterodamský cíl – prostor svobody, bezpečnosti a spravedlnosti (*area of freedom, security and justice*)<sup>1</sup> s širěji vytyčenými a současně i přesněji formulovanými úkoly oproti původní (maastrichtské) úpravě.<sup>2</sup>

Amsterodamská smlouva revidovala článek 2 Smlouvy o EU s tím, že nově formulovala cíle EU. Zatímco původní Maastrichtská smlouva lakonicky označovala za cíl třetího pilíře *rozvíjet úzkou spolupráci v oblastech justice a vnitřních věcí*, Amsterodamská smlouva stanoví obecnější a širší cíl, kterým je *zachovávat a rozvíjet Unii jako prostor svobody, bezpečnosti a spravedlnosti, ve kterém je zaručen volný pohyb osob ve spojení s vhodnými opatřeními týkajícími se kontroly na vnějších hranicích, práva azylu, přistěhovalectví a předcházení a potírání zločinnosti*.

Cílem Amsterodamské smlouvy bylo vytvořit prostor svobody, bezpečnosti a spravedlnosti v příštích pěti letech po vstupu smlouvy v platnost. Je třeba vidět, že tohoto zamýšleného cíle nebylo zcela dosaženo. K výraznějšímu pokroku došlo zvláště přijetím rozhodnutí, kterým se rozšiřují určité oblasti hlavy IV Smlouvy o založení Evropského společenství („ES“) na postupy spolurozhodování Rady s Evropským parlamentem.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Z důvodu přehlednosti a srozumitelnosti pro čtenáře je v tomto článku používán výraz „spravedlnost“ (prostor svobody, bezpečnosti a spravedlnosti) neboť termínem *spravodlivost* je angl. *justice* překládán do slovenštiny. Oficiální český překlad používá pojem „právo“.

<sup>2</sup> Podrobněji k tomuto výkladu viz PIKNA, B. *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu (oblast policejní a justiční spolupráce)*. 4. vydání. Praha: Linde Praha, 2007, s. 165 – 188.

<sup>3</sup> Rozhodnutí Rady z 22. prosince 2004 (2004/927/ES), kterým se upravují určité oblasti hlavy IV část III Smlouvy o založení ES tak, aby se řídily postupem stanoveným v článku 251 smlouvy, tzn. kvalifikovanou většinou.

V oblasti třetího pilíře (hlava VI Smlouvy o EU) se v této souvislosti stanoví, že *aniž jsou dotčeny pravomoci Evropského společenství, klade si Unie za cíl poskytovat svým občanům v prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti vysokou úroveň ochrany tím, že rozvíjí společný postup členských států v oblasti policejní a soudní spolupráce v trestních věcech, a tím, že předchází rasismu a xenofobii a potírá je* (článek 29). Tohoto cíle má být dosaženo předcházením organizované i neorganizované trestné činnosti a bojem proti ní, zejména proti terorismu, obchodu s lidmi, trestným činům proti dětem, nedovolenému obchodu s drogami a nedovolenému obchodu se zbraněmi, korupci a podvodům.

Sledovaným cílem je reálné uskutečnění volného pohybu osob pro občany EU, jakož i státní příslušníky třetích zemí uvnitř Unie, a to při současném zajištění obecné bezpečnosti prostřednictvím boje proti všem formám organizované trestné činnosti a boje proti terorismu. Ačkoli prostor svobody, bezpečnosti a spravedlnosti nebyl v Amsterodamské smlouvě vymezen detailně v nějaké základní definici, byl nicméně koncipován jako interdisciplinární politický a legislativní systém. Přitom legislativní systém zahrnuje jak činnosti vztahující se na spolupráci v oblasti přistěhovalectví, azylu, víz a civilního soudnictví a další upravené v nové hlavě IV Smlouvy o založení ES, tak činnosti v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech upravené v revidované hlavě VI Smlouvy o EU.

Amsterodamská smlouva mění spolupráci v oblastech justice a vnitřních věcí v tom smyslu, že vytyčuje úkol vybudovat prostor svobody, bezpečnosti a spravedlnosti s širěji vytyčenými a současně i přesněji formulovanými cíli a zároveň i účinnějšími demokratickými metodami. Rovněž následnými aktivitami vrcholných orgánů EU byla potvrzena silná politická vůle k vybudování skutečného evropského prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti. Nicméně vývoj ukazuje, že jednota a síla této politické vůle nemusí být stejné či žádoucí intenzity v každém konkrétním případě.

Svoboda, bezpečnost a spravedlnost nemohou být zajištěny bez přísného dodržování základních lidských práv. Jelikož Unie je budována jako právní unie (analogie právního státu), nemohly být tyto záležitosti opomenuty ani v nových ustanoveních Amsterodamské smlouvy.

Podle článku 61 Smlouvy o založení ES je cílem činnosti Unie rovněž v komunitární úpravě této oblasti *postupné vytváření prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti*, přičemž za obecný cíl v této souvislosti lze považovat přijetí opatření na zajištění volného pohybu osob.

Utváření prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti se uskutečňuje ve dvou rozdílných a zároveň vnitřně propojených rovinách:

- na prvním místě, všechny významové aspekty tohoto institutu obsahují koncept občanství Unie jako garantované možnosti užívání všech základních práv v rámci EU,
- na dalším místě obsahuje jeden z klíčových požadavků a předpokladů pro vybudování vnitřního trhu, kterým je volný pohyb osob.

## 2. Základní terminologie

Lze říci, že Amsterdam zavedl či posvětil princip spočívající v tom, že každá relevantní činnost vyvíjená na základě Smlouvy o EU / Smlouvy o založení ES („Smlouvy ES/EU“) musí také odrážet všeobecný přístup a filozofii tkvící v obsahu pojmu prostor svobody, bezpečnosti a spravedlnosti. Tyto tři dílčí pojmy jsou navzájem těsně propojeny. Svoboda v pojetí Amsterdamu totiž ztrácí mnoho ze svého významu, nemůže-li být sdílena v bezpečném prostředí a s plnou podporou právního systému, ve který mohou mít všichni občané a rezidenti Unie důvěru.

K obsahovému vymezení těchto tří základních pojmů lze stručně uvést:

1. Označení **prostor svobody** představuje v reálu zajištění volného pohybu osob na bázi Schengenu<sup>4</sup> a zároveň i ochranu základních práv a svobod včetně plného respektování zásady nediskriminace. Zajištěna musí být rovněž ochrana soukromé sféry včetně ochrany osobních údajů. Patří sem i společná politika azylová a cizinecká.
2. Označení **prostor bezpečnosti** obsahuje opatření zaměřená na potírání trestné činnosti, zejména terorismu a všech forem organizované trestné činnosti. Tomuto účelu má sloužit hlavně Haagský program spolu s Akčním plánem k jeho provádění a další dokumenty včetně plánu Unie boje proti drogám. V této souvislosti je třeba vzpomenout posílení ústřední role Europolu jako stěžejního nástroje unijní politiky zejména na úseku operativním a vyšetřování.
3. Označení **prostor spravedlnosti** vystihuje otázku postupného odstraňování rozdílů existujících mezi jednotlivými členskými státy EU, pokud jde o národní právní úpravy v oblasti trestněprávní i občanskoprávní. Základem této spolupráce je zásada vzájemného uznávání rozhodnutí jak v trestních tak i občanských věcech. V občanskoprávní oblasti půjde hlavně o zjednodušení rámcových podmínek pro přístup občana ke svým právům. V trestněprávní oblasti se jedná zvláště o zlepšení koordinace při trestním stíhání a stanovení minimálních norem pro srovnatelná ustanovení trestního práva hmotného včetně trestů, a v neposlední řadě i trestního procesu. Zásadní roli zde hraje orgán EU Eurojust.

Tyto tři vzájemně neoddělitelné pojmy mají jednoho společného jmenovatele – občana či jednotlivce – a naplnění jednoho nelze plně dosáhnout bez obou ostatních. Zachování správné rovnováhy mezi nimi musí být proto vedoucí myšlenkou pro činnost Unie. V dané souvislosti je třeba poznamenat, že citovaný článek 61 Smlouvy o založení ES tvoří přímé spojení mezi opatřeními zavádějícími svobodu pohybu osob a specifickými opatřeními usilujícími o potírání kriminality a její předcházení (článek 31 písm. e/ Smlouvy o EU). Vytváří se tak podmíněné pouto mezi komunitární a mezivládní (unijní) oblastí, tj. mezi prvním a třetím pilířem EU.

Evropský prostor svobody, bezpečnosti a spravedlnosti se týká hlavně těchto oblastí zakotvených v primárních smlouvách ES/EU: volný pohyb osob, vízová politika, vnitřní hranice a ochrana vnějších hranic EU, Schengenský systém, přistěhovalectví, azylová politika, justiční spolupráce ve věcech trestních a občanských, koordinace protidrogové politiky, občanství EU, základní práva, rasismus a xenofobie, činnost policejních a celních orgánů, prevence trestné činnosti, terorismus, boj s organizovaným zločinem a vnější vztahy (v dané oblasti).

Nerozlučně s prosazováním praktického vytváření evropského prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti nabývají objektivně na významu a hodnotě jeho bezpečnostní atributy v oblastech justice a vnitřních věcí a po 11. září 2001 taktéž i v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky Unie. Odvozeně to platí též o unijní dimenzi oblasti civilní ochrany (srov. Haagský program, bod III/2.4. – Řešení krizí uvnitř Evropské unie s přeshraničními účinky). Tyto procesy jsou přitom doprovázeny nezbytnými a nepostradatelnými garancemi právními a demokratickými.

Lze proto jen souhlasit s tím, že cíl vytvořit reálně fungující prostor svobody, bezpečnosti a spravedlnosti představoval jednu z velkých výzev současné etapy vývoje EU. Tento koncept zároveň předpokládá, že již nelze vystačit se zajištěním „prosté“ bezpečnosti občanů na teritoriu Unie, ale stejně tak musí být *podpořena neméně důležitá stránka, kterou je ochrana práv, základních svobod a demokratických garancí v duchu tolerance a otevřenosti*.<sup>5</sup> Je evidentní, že právě tato stránka fenoménu bezpečnosti v rámci Unie nabývá aktuálně na

<sup>4</sup> Tzv. bázi Schengenu je rozuměna spolupráce a její výsledky na základě Schengenských dohod.

<sup>55</sup> Blíže srov. Sara Carrascosa Ferrandis. *El espacio europeo de libertad, seguridad y justicia*. Ministerio del Interior. Secretaria General Técnica. Madrid, 2000, s. 39, 43 an.

zvláštním významu v boji proti mezinárodnímu terorismu a v souvislosti s řešením závažných znepokojivých otázek spojených s cizineckou a azylovou politikou EU, resp. s jejími některými důsledky.

### 3. Zásadní nelegislativní dokumenty

Předmětná problematika je nyní zakotvena v zakládajících smlouvách ES/EU. Blíže byla rozvedena v dokumentech politického významu zvláště v závěrech Evropské rady z Tampere (1999)<sup>6</sup> a tzv. Vídeňském akčním plánu (1998).<sup>7</sup> Na tyto „tamperské“ dokumenty navazuje tzv. Haagský program z roku 2004, který je dále rozvíjí.

**Vídeňský akční plán** Rady a Komise o nejlepších způsobech provádění ustanovení Amsterodamské smlouvy o vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti blíže vymezoval tři organické součásti tohoto prostoru (oblasti). V další části pak na základě jasně formulovaných kritérií u jednotlivých oblastí určoval cíle spolupráce a opatření k jejich dosažení v referenční časové dimenzi dvou a pěti let od vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost. Realizace cílů sledovaných Akčním plánem předpokládala přijetí řady opatření mj. zahájení procesu vedoucího k usnadnění vzájemného uznávání rozhodnutí a výkonu rozhodnutí v trestních věcech a zvážení možnosti uskutečnění materiálních a procesních zlepšení v oblasti vydávání, zejména pokud jde o omezení průtahů.

**Závěry z Tampere**, představující politickou směrnici Evropské rady, sestávají z pěti částí – úvodní, obecné nazvané „Na cestě k Unii svobody, bezpečnosti a spravedlnosti: mezníky z Tampere“, a dále čtyř zvláštních částí, nazvaných „Společná azylová a migrační politika EU“, „Skutečný evropský prostor spravedlnosti“, „Boj proti kriminalitě v rámci celé Unie“ a část „Silnější působení navenek“. V části Skutečný evropský prostor spravedlnosti (bod 33) se uvádí zámysl prosazovat zásadu vzájemného uznávání, která by se měla stát základem justiční spolupráce. Zásada se měla týkat jak rozsudků, tak i jiných rozhodnutí justičních orgánů. Tato zásada se měla vztahovat též na přípravné řízení, zvláště pokud jde o důkazní prostředky. Rada a Komise byly vyzvány, aby přijaly program opatření k provedení této zásady. Dále dokument obsahoval názor, ohledně nahrazení extradice v rámci Unie pružnějším systémem předávání osob.

Oba dokumenty představovaly politický nástroj pro rozpracování a naplnění amsterodamského cíle – vybudování prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti. Závěry z Tampere výrazně posouvají pojetí justiční spolupráce v trestních věcech a současně znamenají její obrat směrem k „řeře vzájemného uznávání“.<sup>8</sup> To potvrzuje i návazný Program opatření k provedení zásady vzájemného uznávání rozhodnutí ve věcech trestních.<sup>9</sup>

**Haagský program**: Posílení svobody, bezpečnosti a spravedlnosti přijatý Evropskou radou v listopadu 2004<sup>10</sup> navazuje na shora uvedené „tamperské“ dokumenty s platností na pět let. Jeho cílem je zvláště zlepšit všeobecnou schopnost Unie a jejích členských států zaručit základní práva, minimální procesní záruky a přístup k právu (spravedlnosti), poskytnout potřebným osobám ochranu, regulovat migrační toky a kontrolovat vnější hranice EU, bojovat proti organizované mezinárodní trestné činnosti a potlačovat hrozbu terorismu,

<sup>6</sup> Zasedání Evropské rady konané ve dnech 15. a 16. října v Tampere.

<sup>7</sup> Akční plán Rady a Komise o nejlepších způsobech provádění ustanovení Amsterodamské smlouvy o vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Text přijatý Radou pro justici a vnitřní věci dne 3. prosince 1998 (31999Y0123(01)).

<sup>8</sup> Podrobněji srov. POLÁK, P. *Rámcová rozhodnutí a zásada vzájemného uznávání rozhodnutí v trestních věcech*. LexisNexis CZ, 2007, s. 28 – 35.

<sup>9</sup> Úřední věstník EU C 12 z 15. ledna 2001.

<sup>10</sup> Dokument Rady EU z 8. 12. 2004 (14292/04). Závěry předsednictví – Brusel 4. a 5. listopadu 2004. Příloha I Haagský program: posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii (Úřední věstník EU, C 53 z 3. března 2005, s. 1 – 14).

využívat potenciálu Europolu a Eurojustu, dále prohloubit vzájemné uznání soudních rozhodnutí a osvědčení v občanských i trestních věcech.

#### 4. Úprava v návrhu Lisabonské smlouvy

Přestože návrh tzv. Lisabonské smlouvy neprošel v červnovém irském referendu lze předpokládat, že případné následné legislativní kroky Unie při řešení současného stavu nebudou vyžadovat relevantnější změny v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti. Dalším postupem v záležitosti Lisabonské smlouvy se zabýval mimořádný summit Evropské rady v červnu 2007 s doporučením pokračovat v ratifikaci smlouvy a najít řešení ve vztahu k Irsku. Z tohoto důvodu se článek věnuje i nejdůležitějším aspektům úpravy daného institutu v Lisabonské smlouvě.

Návrh Lisabonské smlouvy podepsaný 13. prosince 2007 představuje novelizaci a doplnění stávajících smluv ES/EU.<sup>11</sup> Lisabonská smlouva mění tři dokumenty – Smlouvu o EU, Smlouvu o založení ES, která se nově nazývá Smlouva o fungování EU (někde „SFEU“) a Smlouvu o Euratomu. Listina základních práv EU tvoří právně závaznou přílohu mající stejnou právní hodnotu jako smlouvy.<sup>12</sup>

Pro oblast – prostor svobody, bezpečnosti a spravedlnosti přináší Lisabonská smlouva zásadní rozdíl v tom, že oblast policejní a justiční spolupráce v trestních věcech je přenesena ze stávající Smlouvy o EU do nové Smlouvy o fungování EU. Lze konstatovat, že obsahově tato úprava vcelku koreluje s původně navrhovanou úpravou ve Smlouvě o Ústavě pro Evropu, která neprošla ratifikačním procesem.

Nová Smlouva o EU (ve znění lisabonské smlouvy) pojímá prostor svobody, bezpečnosti a spravedlnosti jako „splněný“ (původně amsterodamský) cíl v článku 3 takto: *Unie poskytuje svým občanům prostor svobody, bezpečnosti a spravedlnosti 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.* Obdobně článek 61 SFEU zakotvuje, že *Unie tvoří prostor svobody, bezpečnosti a spravedlnosti při respektování základních práv a různých právních systémů a tradic členských států.*

Lisabonská smlouva oproti současné úpravě přináší významné změny rovněž do oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti. Lze konstatovat, že představuje završení, celkem zdařilého procesu zavedení tohoto prostoru do legislativy i praxe Unie s přihlédnutím k tomu, že od počátku byl prostor svobody, bezpečnosti a spravedlnosti koncipován jako ochrana vztahující se k vznikajícím komunitárním právům.<sup>13</sup> Z tohoto pohledu začlenění stávající komunitární a zbyvající unijní politiky hlavy VI Smlouvy o EU do jedné smlouvy se společným legislativně právním základem je jistě pokrokem, i když existují určité výjimky pro danou oblast. V této souvislosti se jako alternativní částečné řešení osvědčilo tzv. pasarele (fr. *passerelle*) podle článku 42 Smlouvy o EU umožňující přijmout namísto unijního aktu třetího pilíře právní předpis komunitární. Toto ustanovení představuje komunitarizační tendenci ve formě jakéhosi „můstku“ (přemostění) z oblasti třetího pilíře k pilíři prvnímu v tom smyslu, že je-li zapotřebí, aby některá záležitost byla pro svoji důležitost upravena rigorózněji, lze použít právních prostředků *hard law* (tzv. tvrdé právo – právo komunitární), tedy standardních právních předpisů ES. Účelem pasarele je tedy sloužit pro posílení integrace v oblasti třetího pilíře za využití možností komunitárních.

<sup>11</sup> Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství (Úřední věstník EU č. 2007/C 306/01 z 17. prosince 2007).

<sup>12</sup> Listina základních práv Evropské unie (Úřední věstník EU č. 2007/C 303/01 z 14. prosince 2007).

<sup>13</sup> Podrobněji k tomuto výkladu viz Kolektiv autorů (Pitrová, L., Bendová, H., Čákr, F., Dupláková, D., Ficner, F., Francová, J.). *Lisabonská smlouva. Co nového by měla přinést.* Zpracoval Parlamentní institut (ČR). Praha: leden 2008, s. 41-55.

Lisabonská smlouva zavádí právní subjektivitu EU a ruší stávající pilířové struktury Unie, čehož přirozeným důsledkem je rozšíření pravomocí EU v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti. Dochází k přenesení hlavy VI Smlouvy o EU do revidované stávající hlavy IV Smlouvy o založení ES, která je v Lisabonské smlouvě (SFEU) přejmenovaná na *Prostor svobody, bezpečnosti a spravedlnosti*.

Nová hlava IV SFEU pod názvem *Prostor svobody, bezpečnosti a spravedlnosti* obsahuje tyto kapitoly:

Kapitola 1: Obecná ustanovení.

Kapitola 2: Politiky týkající se kontrol na hranicích, azylu a přistěhovalectví.

Kapitola 3: Justiční spolupráce v trestních věcech.

Kapitola 4: Justiční spolupráce v občanských věcech.

Kapitola 5: Policejní spolupráce.

**Několik poznámek ke změnám** týkajících se prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti podle Lisabonské smlouvy:<sup>14</sup>

Lisabonská smlouva v zásadě zachovává původní „přechodnou“ výjimku stávajících smluv ES/EU ze zásady „Komise má iniciační monopol na předkládání legislativních návrhů“ a k této pravomoci Komise zakotvuje druhou iniciační možnost z podnětu čtvrtiny členských států. Tato výjimka se však týká pouze oblasti justiční spolupráce v trestních věcech a policejní spolupráce, resp. i opatření zajišťující správní spolupráci v těchto oblastech (článek 61i SFEU). Výjimka se tedy vztahuje na stávající oblast třetího pilíře (policejní a justiční spolupráci v trestních věcech) a nikoliv na problematiku stávající hlavy IV smlouvy o založení ES zakotvené rovněž v Lisabonské smlouvě.

Pokud jde o nynější komunitární právní akty, nedochází k jejich relevantnější formální ani obsahové změně. Podle Lisabonské smlouvy by se právní akty přijímané v oblastech policejní a justiční spolupráce v trestních věcech neodlišovaly formou,<sup>15</sup> ale legislativní procedurou – způsobem přijímání právních aktů. Řádný legislativní postup podle Lisabonské smlouvy má spočívat v tom, že Evropský parlament a Rada přijímají společně na návrh Komise nařízení, směrnice nebo rozhodnutí a to postupem podle článku 251 SFEU (článek 249a). Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou nově stanovenou Lisabonskou smlouvou. Oproti současné jednomyslnosti Lisabonská smlouva zavádí obecně hlasování kvalifikovanou většinou s výjimkou opatření týkající operativní policejní spolupráce, kdy Rada rozhoduje jednomyslně po konzultaci s Evropským parlamentem.

Až na tuto a další výjimku (oblast práva rodinného) jsou právní akty v celé oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti přijímány kvalifikovanou většinou – spolezohodovacím postupem Evropského parlamentu a Rady. I pro tuto oblast tak platí, že Lisabonská smlouva významně posiluje úlohu Evropského parlamentu, kdy jeho původně z převažující konzultační funkce v této oblasti se mění na spolezohodovací postup, který se napříště stává pravidlem.

Lisabonská smlouva nově zavádí – nad rámec i nadále potvrzené stávající výjimky týkající se odpovědnosti členských států za udržování veřejného pořádku a ochranu vnitřní bezpečnosti (článek 61e SFEU / nynější články 64 SES a 33 SEU) – novou „povolenou“ formu spolupráce, kdy „Členské státy mohou mezi sebou a na vlastní odpovědnost organizovat formy spolupráce a koordinace, které považují za vhodné, mezi příslušnými útvary svých státních správ pověřených zajišťováním národní bezpečnosti“ (článek 61f SFEU). Ustanovení tohoto typu je vkládáno do smluvního textu jako pojistka určitého *stand-*

<sup>14</sup> Blíže k relaci na Smlouvu o Ústavě pro Evropu a též pro aplikační účely srov. PIKNA, B. Základní legislativně právní aspekty unijní oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva v návrhu Ústavní smlouvy. *Právník*, 2006, roč. 145, č. 8.

<sup>15</sup> Stávající akty třetího pilíře mají tyto formy: rámcová rozhodnutí, rozhodnutí, společné postoje a úmluvy.

*still*, tj. nezpochybnitelného stavu, který může být vykládán i jako snaha o omezení relativně obecných (až vágních) formulací, které se pak například při intervenci Evropského soudního dvora v této oblasti mohou vymknout kontrole a tím i vlivu ze strany členských států.

V této souvislosti je v novém článku 3a zakotveno, že Unie: *Respektuje základní funkce státu, zejména ty, které souvisejí se zajištěním územní celistvosti, udržením veřejného pořádku a ochranou národní bezpečnosti. Zejména národní bezpečnost zůstává výhradní odpovědností každého členského státu.*

Problematika obsažená v kapitole 2 pod názvem *Politiky týkající se kontrol na hranicích, azylu a přistěhovalectví* byla již Amsterodamskou smlouvou přenesena do prvního pilíře a bude se řídit při rozhodování řádným legislativním postupem. Pokud jde o společnou azylovou politiku, předpokládá Lisabonská smlouva vytvoření společného evropského azylového systému. Cílem přistěhovalecké politiky má být *zajistit účinné řízení migračních toků, spravedlivé zacházení pro státní příslušníky třetích zemí oprávněně pobývajících v členských státech, jakož i předcházení nedovolenému přistěhovalectví a obchodu s lidmi a posílení boje proti těmto činnostem* (článek 63a). Novinkou je ustanovení umožňující členským státům *stanovit objem vstupů státních příslušníků třetích zemí pocházejících ze třetích zemí na jejich území s cílem hledat tam práci jako zaměstnanci nebo osoby samostatně výdělečně činné.*

Rada má nově možnost *zvláštním legislativním postupem přijmout předpisy týkající se cestovních pasů, průkazů totožnosti, povolení k pobytu a jiných obdobných dokladů*, přičemž rozhoduje jednomyslně po konzultaci s Evropským parlamentem.

Nově je formulováno a zařazeno ustanovení (dnešní článek 60 Smlouvy o ES) umožňující Unii jednostranné omezení volného trhu v rámci boje proti terorismu. Nový článek 61h SFEU stanoví, že v případě nezbytnosti, pokud jde o předcházení terorismu a souvisejícím činnostem a boj proti nim, může být řádným legislativním postupem vymezen formou nařízení *rámec správních opatření týkajících se pohybu kapitálu a plateb, jako je zmrazení peněžních prostředků, finančních aktiv nebo hospodářských výhod, které náležejí fyzickým nebo právnickým osobám, skupinám nebo nestátním útvarům, jsou jimi vlastněny nebo jsou v jejich držbě.* Stanoví se též povinnost, aby právní akty vydané za tímto účelem obsahovaly *nezbytná ustanovení o právních zárukách* ve smyslu možnosti napadnout takovéto rozhodnutí před příslušným národním soudem.

V oblasti policejní spolupráce a justiční spolupráce v trestních věcech se zavádí relativně nový mechanismus umožňující členským státům pokračovat nebo se zdržet přijímání opatření i v případě nesouhlasu některého členského státu. Daný mechanismus je v jistých odlišných verzích zapracován do ustanovení upravujících vzájemné uznávání soudních rozhodnutí (článek 69a SFEU), minimálních pravidel pro vymezení trestných činů a sankcí (článek 69b), evropského veřejného žalobce (článek 69e) a policejní spolupráce (článek 69f-69h). Tento mechanismus představuje kompromis nahrazující právo veta ve smyslu blokáce přijetí rozhodnutí, a to zautomatizovaným přechodem k tzv. posílené spolupráci (články 69a, 69b...). Tento mechanismus má fakticky za účel vyvážit zavedení řádného legislativního postupu do těchto citlivých oblastí.

Lisabonská smlouva zavádí možnost vytvořit zvláštním legislativním postupem – jednomyslným rozhodnutím Rady a po obdržení souhlasu Evropského parlamentu – z Eurojustu Úřad evropského veřejného žalobce pověřeného vyšetřováním, stíháním a předváděním pachatelů před soudy členských států v případech trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Unie (článek 69e SFEU).

Unie vyvíjí policejní spolupráci (článek 69f), *do níž jsou zapojeny příslušné orgány členských států včetně policie, celních orgánů a dalších donucovacích orgánů specializovaných na předcházení trestným činům, jejich odhalování a objasňování.* Nespadá sem tedy i nadále spolupráce zpravodajských služeb ani spolupráce na úrovni Unie v oblasti

civilní ochrany. Lisabonská smlouva zakotvuje výjimku tím, že opatření týkající se operativní spolupráce mezi shora uvedenými orgány přijímá Rada zvláštním postupem – jednomyslně po konzultaci s Evropským parlamentem. Jakákoliv operativní akce Europolu musí být přitom vedena ve spojení a po dohodě s orgány členských států, jejichž území se týká. Použití donucovacích opatření spadá výlučně do pravomoci příslušných vnitrostátních orgánů (článek 69g).

Z mechanismu posílené spolupráce jsou ovšem vyloučeny všechny akty představující rozvoj schengenského *acquis*. Tato vágní formulace však může v praxi činit potíže například v tom, podle jakých kritérií a také kdo bude hodnotit, co spadá či nespadá do tohoto *acquis*.

Lisabonská smlouva obsahuje i některé další výjimky pro oblast policejní a justiční spolupráce v trestních věcech – podle článku 226 SFEU nebudou pravomoci Komise a Evropského soudního dvora po dobu pěti let rozšířeny na tyto oblasti. Spojené království a Irsko mají pro tyto oblasti rozšířen systém volby *opt-in*, jak byl zaveden pro spolupráci v oblasti azylu, přistěhovalectví, vízové politiky a justiční spolupráce v občanskoprávních věcech. Protokol o přechodných ustanoveních umožňuje, aby pro tyto země i po uplynutí pětiletého období mohla být vyloučena pravomoc Evropského soudního dvora, pokud jde o akty přijaté v rámci stávajícího třetího pilíře.<sup>16</sup>

Podle článku 12 Smlouvy o EU v lisabonské verzi se mají vnitrostátní parlamenty členských států v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti podílet na mechanismu hodnocení provádění politik Unie a jsou zapojeny do politické kontroly činnosti Europolu a do hodnocení činnosti Eurojustu.

### Literatura

CARRASCOSA, S.,F. *El espacio europeo de libertad, seguridad y justicia*. Ministerio del Interior. Secretaria General Técnica. Madrid, 2000. 422 s. ISBN 84-8150-216-2.

Kolektiv autorů (PÍTROVÁ, L., BENDOVIÁ, H., ČAKRT, F., DUPLÁKOVÁ, D., FICNER, F., FRANCOVÁ, J.). *Lisabonská smlouva. Co nového by měla přinést*. Zpracoval Parlamentní institut (ČR). Praha: leden 2008.

PIKNA, B. Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu (oblast policejní a justiční spolupráce). 4. vydání. Praha: Linde Praha, 2007. 511 s. ISBN 978-80-7201-686-0.

PIKNA, B. Základní legislativně právní aspekty unijní oblasti prostor svobody, bezpečnosti a práva v návrhu Ústavní smlouvy. *Právník*, 2006, roč. 145, č. 8.

POLÁK, P. *Rámcová rozhodnutí a zásada vzájemného uznávání rozhodnutí v trestních věcech*. LexisNexis CZ, 2007. 94 s. ISBN 80-86920-15-1.

**Key words:** area of freedom, safety and justice, Treaty of Lisbon, European law, the Hague Program

### Summary

The article deals with the European law and mainly with the area of safety – area of freedom, safety and justice. The first part depicts its history and development being these EU objectives as introduced in Amsterdam Treaty in the third as well as the first pillar. The article determines the essential terminology – separate three areas and emphasises the role of important political documents such as Vienna Action Plan, Tampere Conclusions and Hague Program.

---

<sup>16</sup> Podrobněji k tomuto výkladu viz viz Kolektiv autorů (Pítrová, L., Bendová, H., Čakrt, F., Duplákova, D., Ficner, F., Francová, J.). *Lisabonská smlouva. Co nového by měla přinést*. Zpracoval Parlamentní institut (ČR). Praha: leden 2008, s. 55.



The second part deals with a specification of the area of freedom, safety and justice in the draft of the Treaty of Lisbon. The author describes the changes introduced in the Treaty of Lisbon including legislative changes. The attention is paid to new changes such as possibility of member states' co-operation in ensuring national safety or specific activities within the police co-operation on the operational level. However, the member states' co-operation in the field of intelligence services remains out of the EU legal framework and the same applies to member states' responsibility for maintaining public order and protection of internal safety.

*doc. JUDr. Bohumil Pikna, CSc.  
Metropolitní univerzita Praha  
e-mail: b.pikna@atlas.cz*

Recenzent: plk. doc. JUDr. Antonín Nesvadba, PhD.