



PRIESTOR SLOBODY, BEZPEČNOSTI A SPRAVODLIVOSTI: VŠEOBECNÉ ASPEKTY

V zmluvách sa kladie veľký dôraz na budovanie priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti. V roku 2009 sa zaviedlo niekoľko dôležitých prvkov: efektívnejší a demokratickejší rozhodovací proces, ktorý je reakciou na zrušenie starej pilierovej štruktúry; rozšírené právomoci Súdneho dvora EÚ a nová úloha pre národné parlamenty. Základné práva posilňuje právne záväzná Charta základných práv Európskej únie.

PRÁVNY ZÁKLAD

Článok 3 ods. 2 Zmluvy o Európskej únii (Zmluvy o EÚ). Tento článok, v ktorom sa vytyčujú hlavné ciele EÚ, pripisuje vytvoreniu priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti väčšiu dôležitosť než predchádzajúca Zmluva z Nice, keďže teraz sa tento cieľ uvádza ešte pred cieľom vytvorenia vnútorného trhu.

V Zmluve o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ) sa priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti venujú články 67 – 89 hlavy V. Okrem všeobecných ustanovení obsahuje táto hlava osobitné kapitoly týkajúce sa:

- politik v oblasti hraničných kontrol, azylu a prisťahovalectva,
- justičnej spolupráce v občianskych veciach,
- justičnej spolupráce v trestných veciach,
- policajnej spolupráce^[1].

Dánsko sa nezúčastňuje na prijímaní opatrení Radou podľa hlavy V ZFEÚ ([protokol č. 22](#) – výnimka – oslobodzuje Dánsko od účasti na politike). Napriek tomu od roku 2001 vykonáva schengenské *acquis* na medzivládnom základe. Pokiaľ ide o justičnú spoluprácu v občianskych veciach a pravidlá upravujúce, ktoré súdy majú právomoc v právnych sporoch občianskej alebo obchodnej povahy medzi jednotlivcami s bydliskom v rôznych členských štátoch ([nariadenie Brusel I](#)), Dánske kráľovstvo a EÚ uzavreli 19. októbra 2005 [dohodu o právomoci a o uznávaní a výkone rozsudkov v občianskych a obchodných veciach](#). Podľa článku 3 ods. 2 dohody musí Dánsko pri každom prijatí zmien a doplnení oznámiť Komisii svoje rozhodnutie, či implementuje obsah týchto zmien a doplnení. Írsko sa rozhodlo pre možnosť

[1]Pozri informačné listy [4.2.2](#), [4.2.3](#), [4.2.5](#), [4.2.6](#), [4.2.7](#).



uplatňovania a zúčastňuje sa len na prijímaní a uplatňovaní špecifických opatrení ([protokol č. 21](#)).

Okrem týchto ustanovení treba uviesť odkazy aj na iné články, ktoré úzko súvisia s vytvorením priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti. Ide napríklad o článok 6 Zmluvy o EÚ, ktorý sa týka Charty základných práv a Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd^[2], článok 8 ZFEÚ, ktorý sa týka boja proti nerovnostiam, článok 15 ods. 3 ZFEÚ, ktorý sa týka práva na prístup k dokumentom inštitúcií, článok 16 ZFEÚ, ktorý sa týka ochrany osobných údajov^[3], a články 18 – 25 ZFEÚ, ktoré sa týkajú nediskriminácie a občianstva Únie^[4]. V ZFEÚ sa však zaviedlo aj niekoľko tzv. brzdiacich doložiek pre prípady, keď sa členský štát domnieva, že návrhom právneho predpisu by mohli byť dotknuté základné aspekty jeho systému trestného súdnictva (článok 82 ods. 3 ZFEÚ), a spoločné minimálne pravidlá týkajúce sa vymedzenia trestných činov a sankcií za obzvlášť závažnú trestnú činnosť s cezhraničným rozmerom (článok 83 ods. 3 ZFEÚ). V praxi to funguje takto: návrh smernice sa predloží Európskej rade a riadny legislatívny postup sa pozastaví. Ak sa dosiahne konsenzus, Európska rada vráti do štyroch mesiacov návrh Rade, čím sa skončí pozastavenie riadneho legislatívneho postupu.

CIELE

Ciele týkajúce sa priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti sú stanovené v článku 67 ZFEÚ:

- „Únia vytvára priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti pri rešpektovaní základných práv a rozličných právnych systémov a tradícií členských štátov.
- Zabezpečuje absenciu kontrol osôb na vnútorných hraniciach a tvorí spoločnú politiku v oblasti azylu, prisťahovalectva a kontroly vonkajších hraníc, ktorá sa zakladá na solidarite medzi členskými štátmi a ktorá je spravodlivá voči štátnym príslušníkom tretích krajín. Na účely tejto hlavy sa osoby bez štátnej príslušnosti považujú za štátnych príslušníkov tretích krajín.
- Únia sa usiluje o zabezpečenie vysokej úrovne bezpečnosti prostredníctvom opatrení na predchádzanie trestnej činnosti, rasizmu a xenofóbie a na boj proti nim prostredníctvom opatrení na koordináciu a spoluprácu medzi policajnými a justičnými orgánmi a inými príslušnými orgánmi, ako aj vzájomným uznávaním rozsudkov v trestných veciach a v prípade potreby aj aproximáciou trestnoprávných predpisov.
- Únia uľahčuje prístup k spravodlivosti najmä prostredníctvom zásady vzájomného uznávania súdnych a mimosúdnych rozhodnutí v občianskych veciach.“

[2] Pozri informačný list [4.1.2](#).

[3] Pozri informačný list [4.2.8](#).

[4] Pozri informačný list [4.1.1](#).



DOSIAHNUTÉ VÝSLEDKY

A. Najdôležitejšie zmeny vyplývajúce z Lisabonskej zmluvy

1. Účinnejší a demokratickejší rozhodovací postup

Lisabonskou zmluvou sa zrušil tretí pilier, ktorý bol založený na medzivládnej spolupráci, čím sa v priestore slobody, bezpečnosti a spravodlivosti zovšeobecnila metóda Spoločenstva. V zásade sa prijímanie legislatívnych textov teraz vykonáva v súlade s riadnym legislatívnym postupom ustanoveným v článku 294 ZFEÚ. Rada rozhoduje kvalifikovanou väčšinou a Európsky parlament sa ako spoluzákonodarca vyjadruje v súlade so spolurozhodovacím postupom.

2. Nová úloha pre národné parlamenty

V článku 12 Zmluvy o EÚ a v protokoloch č. 1 a 2 sa stanovuje úloha národných parlamentov v EÚ. Národné parlamenty majú odteraz osem týždňov na to, aby preskúmali každý návrh legislatívneho aktu v zmysle zásady subsidiarity; až do uplynutia tejto lehoty nemožno o návrhu prijať žiadne rozhodnutie na úrovni EÚ. Pokiaľ ide o priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, tento návrh sa musí znovu preskúmať, ak o to požiada jedna štvrtina národných parlamentov (článok 7 ods. 2 protokolu č. 2).

Na Súdny dvor sa môžu podávať žaloby o neplatnosť, ak legislatívny akt porušuje zásadu subsidiarity.

Národné parlamenty sa zúčastňujú na hodnotení Eurojustu a Europolu (články 85 a 88 ZFEÚ).

3. Rozšírené právomoci Súdneho dvora Európskej únie^[5]

Súdny dvor môže v súčasnosti bez obmedzení rozhodovať v prejudiciálnych otázkach týkajúcich sa všetkých aspektov priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti. Po uplynutí päťročného prechodného obdobia po vstupe Lisabonskej zmluvy do platnosti (t. j. od 1. decembra 2014) môžu byť predmetom takéhoto postupu aj akty týkajúce sa policajnej a justičnej spolupráce v trestných veciach, ktoré boli prijaté v rámci predchádzajúcej zmluvy. Rovnaký systém sa uplatňuje aj na žaloby o nesplnenie povinnosti (protokol č. 36).

4. Posilnenie úlohy Komisie

Dôležitou zmenou pre Komisiu je možnosť podať žalobu za nesplnenie povinnosti voči členským štátom, ktoré nedodržiavajú ustanovenia týkajúce sa priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, čo jej dáva novú právomoc dohliadať na riadne uplatňovanie právnych predpisov.

5. Potenciálne zasahovanie členských štátov do hodnotenia vykonávania politík v oblasti priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti

V článku 70 ZFEÚ sa stanovuje, že Rada môže na návrh Komisie prijať opatrenia, podľa ktorých členské štáty v spolupráci s Komisiou vykonávajú objektívne a nestranné

[5]Pozri informačný list [1.3.10](#).



hodnotenie vykonávania politík v oblasti priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti orgánmi členských štátov.

B. Úloha Európskej rady pri tvorbe programov

Súbežne so zmenami, ktoré zaviedli postupne prijaté zmluvy, treba osobitne vyzdvihnúť úlohu Európskej rady vo vývoji a pokroku, ktorý bol zaznamenaný v jednotlivých oblastiach priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti.

Na mimoriadnom zasadnutí Európskej rady v Tampere v októbri 1999 sa diskutovalo o tom, ako by sa pri vytváraní priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti mohli využiť možnosti, ktoré poskytuje Amsterdamská zmluva.

V novembri 2004 Európska rada prijala nový päťročný akčný plán pod názvom Haagsky program.

V dňoch 10. a 11. decembra 2009 Európska rada prijala Štokholmský program. Tento nový viacročný program na obdobie rokov 2010 až 2014 bol zameraný na záujmy a potreby občanov a ostatných osôb, voči ktorým má EÚ zodpovednosť.

Lisabonskou zmluvou sa formálne uznáva popredná úloha Európskej rady, ktorá „vymedzuje strategické usmernenia pre legislatívne a operačné plánovanie v rámci priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti (článok 68 ZFEÚ). Európska rada v júni 2014 vymedzila tieto usmernenia pre nadchádzajúce roky. Tieto usmernenia sú v súlade s prioritami stanovenými v strategickom programe pre EÚ, ktorý bol tiež prijatý v júni 2014.

C. Zriadenie osobitných subjektov na riadenie priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti: agentúry

S cieľom prispieť k riadeniu politík v niektorých dôležitých oblastiach priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti boli zriadené rôzne agentúry: [Europol](#) pre policajnú spoluprácu; [Agentúra Európskej únie pre odbornú prípravu v oblasti presadzovania práva](#) (CEPOL); [Eurojust](#) pre justičnú spoluprácu v trestných veciach; [Agentúra EÚ pre základné práva](#) (FRA), ktorá sa zaoberá základnými právami a diskrimináciou; [Európske stredisko pre monitorovanie drog a drogovej závislosti](#) (EMCDDA); [Európska agentúra pre pohraničnú a pobrežnú stráž](#) (Frontex) zodpovedná za koordináciu kontroly vonkajších hraníc; [Agentúra EÚ pre azyl](#) (EUAA); [Európska prokuratúra \(EPPO\)](#)^[6] a [Agentúra EÚ na prevádzkové riadenie rozsiahlych informačných systémov v priestore slobody, bezpečnosti a spravodlivosti](#) (eu-LISA).

ÚLOHA EURÓPSKEHO PARLAMENTU

Parlament má k dispozícii škálu nástrojov a právomocí, ktoré mu umožňujú plne vykonávať svoju úlohu:

- Právomoc v legislatívnej oblasti: od nadobudnutia platnosti Lisabonskej zmluvy v roku 2009 Parlament pôsobí ako spoluzákonodarca v rámci riadneho legislatívneho postupu. To sa stalo všeobecným pravidlom, ale s niekoľkými výnimkami. Patria medzi ne opatrenia zamerané na zabezpečenie „administratívnej spolupráce medzi príslušnými útvarmi členských

[6]Pozri informačný list [4.2.6](#).



štátov“ (článok 74 ZFEÚ), na ktoré sa stále vzťahuje mimoriadny legislatívny postup, t. j. Rada koná na návrh Komisie alebo štvrtiny členských štátov a po porade s Parlamentom. Mimoriadny legislatívny postup (Rada sa uznáva jednomyseľne po porade s Parlamentom) sa okrem toho uplatňuje pri opatreniach, ktorými sa stanovujú podmienky a obmedzenia policajnej spolupráce (článok 89 ZFEÚ), alebo v prípade ustanovení o cestovných pasoch, preukazoch totožnosti a povoleniach na pobyt (článok 77 ods. 3 ZFEÚ).

- Rozpočtová právomoc: Európsky parlament rozhoduje spolu s Radou o rozpočte EÚ pre programy týkajúce sa priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti.
- Kontrola činností agentúr EÚ, ktoré pôsobia v tejto oblasti politiky, napríklad možnosť vyslať do členských štátov alebo na vonkajšie hranice EÚ delegácie s cieľom odhaliť problémy, a najmä skontrolovať uplatňovanie právnych predpisov prijatých na úrovni EÚ.
- Právomoc podať na Súdny dvor žalobu o neplatnosť, ktorú Európsky parlament uplatnil napríklad s cieľom žiadať o zrušenie niektorých ustanovení právnych aktov.
- Právomoc politickej iniciatívy schválením tzv. iniciatívnych správ a uznesení o témach, ktorými sa Parlament rozhodne zaoberať.

Najdôležitejšie priority, ktoré Parlament v posledných rokoch neustále vyzdvihuje, možno zhrnúť takto:

- uznanie a uvedomenie si čoraz väčšej dôležitosti priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti vo vývoji EÚ,
- zrušenie tretieho piliera a integrácia oblastí policajnej a justičnej spolupráce v trestných veciach do postupov a práva EÚ s cieľom umožniť Európskemu parlamentu, aby v legislatívnom procese naplno vykonával svoju demokratickú úlohu,
- zrušenie zásady jednomyseľnosti v Rade s cieľom uľahčiť prijímanie rozhodnutí,
- zachovanie spravodlivej rovnováhy medzi ochranou základných práv občanov a rezidentov a požiadavkami na bezpečnosť a boj proti terorizmu, ako aj zabezpečenie toho, aby sa táto rovnováha odzrkadľovala v právnych predpisoch a ich vykonávaní,
- posilnenie ochrany a podpory základných práv predovšetkým prijatím Charty základných práv EÚ so záväzným právnym účinkom a vytvorením Agentúry pre základné práva, ako aj zriadením [Vyšetrovacieho výboru na prešetrenie používania softvéru Pegasus a rovnocenného špionážneho softvéru](#), ktorý posudzoval, ako používanie špionážneho softvéru proti občanom EÚ ovplyvnilo demokratické procesy a individuálne práva občanov v EÚ.

Tento informačný list pripravila tematická sekcia Európskeho parlamentu pre práva občanov a ústavné veci.

Udo Bux / Mariusz Maciejewski
11/2023

