

"Frattiniho balíček" - pandorořina skřínka ve třetím pilíři

13.října 2006 Adéla Kadlecová

Ve dnech, kdy si celý svět připomínal první výročí bombových útoků v Londýně, se Evropská komise prvoplánově svezla na vlně zjitřených emocí i mediální pozornosti, aby učinila zásadní oznámení. Jeho cílem bylo přesvědčit veřejnost, že větší evropská integrace v oblasti vnitřní politiky a justice (nebo-li třetího pilíře EU), přispěje k potírání celosvětového terorismu. Eurokomisař Frattini, pod jehož portfolio tato agenda spadá, při té příležitosti vyjádřil své zneklidnění nad tím, že praktická realizace společného prostoru bezpečnosti a spravedlnosti výrazně pokulhává za cíly, které si státy EU v roce 2004 vytkly v rámci Haagského programu. V jeho pětiletém rámci hodlá Komise navrhnout společnou legislativu týkající se například základních práv a občanství, řízení migrace, vzájemného uznávání opatření v trestních i občanskoprávních věcech, ale i integrovaného sdílení informací v rámci boje proti terorismu a organizovanému zločinu. Podle Frattiniho je důvodem pomalého postupu haagské agendy fakt, že členské státy ve valné většině agendy třetího pilíře stále disponují právem veta. Rozhodl se tedy celý proces poněkud „popohnat“. Na zářijovém neformálním setkání ministrů vnitra EU by komisař rád projednal balíček návrhů opatření, jehož součástí by měl být i přesun značné části obsahu politiky bezpečnosti a spravedlnosti do prvního, nadnárodního pilíře EU.

Evropské ústavě navzdory?

Evropský tisk, který počátkem léta hodnotil Frattiniho záměr, kritizoval skutečnost, že tímto krokem se de facto oživí ustanovení neplatné evropské ústavy. Dle jejich názoru se mělo jednat zejména o tzv. překlenovací doložku, která upravuje komunitární spolupráci i v případech, se kterými smlouva původně nepočítala. Tato doložka měla umožnit trvalou změnu rozhodovacího procesu z jednomyslného hlasování na kvalifikovanou většinu, která se uskuteční jednomyslným rozhodnutím Evropské rady – pokud se národní parlamenty explicitně nevysloví proti. Ve skutečnosti však k přesunu oblastí politik třetího pilíře do společné politiky prvního pilíře Frattinimu postačí použít článek 42 Smlouvy o EU, respektive její verze konsolidované Smlouvou z Nice, tedy prostředek ze současně platné úpravy primárního práva. Podle jeho ustanovení může Rada z podnětu Komise nebo členského státu a po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslně rozhodnout, že užší spolupráce policejních, celních, soudních a jiných příslušných orgánů členských států, ale i sbližování předpisů trestního práva členských států spadá pod hlavu IV Smlouvy o ES, tedy do oblasti prvního pilíře týkajícího se vízové, azylové a přistěhovalecké politiky. Členské státy by toto rozhodnutí měly přijmout v souladu se svými ústavními předpisy.

Vyprázdní se mezivládní spolupráce třetího pilíře?

Prakticky by Frattiniho opatření znamenalo, že v Radě by se hlasovalo kvalifikovanou většinou a členské státy by měly minimální možnost vetovat opatření, s nimiž by nesouhlasily. Rovnováha moci v rámci evropských institucí by se vychýlila ve prospěch nadnárodní Evropské komise, která by tímto paradoxně získala více pravomocí, než by jí byla bývala přisoudila ústava EU. V evropské ústavě spadala agenda vnitřní bezpečnosti a justice do oblasti sdílených kompetencí – o právo legislativní iniciativy se tak Komise musela dělit se členskými státy. V případě Frattiniho návrhu přesunu do prvního pilíře by Komise získala exklusivní právo legislativní iniciativy. Došlo by i k většímu zapojení Evropského parlamentu. Evropskému soudnímu dvoru by se otevřela možnost v daleko větší míře vymáhat na členských státech plnění jejich závazků. Zároveň by například dostal

i pravomoc rozhodovat v individuálních případech týkajících se neúspěšného udílení azylu a podmínek přistěhovalectví v jednotlivých státech. Frattiniho balíček bychom neměli brát jako pokus o propašování některých prvků neplatné evropské ústavy zadními dveřmi. Vystačí k tomu současná Smlouva z Nice. Tento chystaný krok se svými důsledky může stát Pandořinou skříňkou. Logika větvení evropské agendy, podporovaná jednostrannými kroky Komise, nás může postavit do pozice pasivních svědků přesunů dalších citlivých oblastí politiky bezpečnosti a spravedlnosti na nadnárodní úroveň, neboť budeme postrádat dostatečné prostředky, jak tento proces i vývoj politiky ovlivnit.