



PODRUČJE SLOBODE, SIGURNOSTI I PRAVDE: OPĆA NAČELA

U Ugovoru iz Lisabona velika se važnost pridaje stvaranju područja slobode, sigurnosti i pravde. Njime je uvedeno nekoliko važnih novosti: učinkovitiji i demokratičniji postupak odlučivanja kojime je uvedena veća odgovornost i legitimnost umjesto ukinutog starog ustroja utemeljenog na stupovima, veće ovlasti Suda Europske unije i nova uloga nacionalnih parlamenata. Temeljna prava ojačana su sada pravno obvezujućom Poveljom o temeljnim pravima te obvezom EU-a da pristupi Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

PRAVNA OSNOVA

Članak 3. stavak 2. Ugovora o Europskoj uniji (UEU) glasi: „Unija svojim građanima nudi područje slobode, sigurnosti i pravde bez unutarnjih granica, u kojem je osigurano slobodno kretanje osoba uz odgovarajuće mjere u pogledu nadzora vanjskih granica, azila, imigracije te suzbijanja i borbe protiv kriminala”. Važno je napomenuti da se tim člankom, kojim su određeni glavni ciljevi Europske unije, veća važnost pridaje uspostavi područja slobode, sigurnosti i pravde nego prijašnjim Ugovorom iz Nice, s obzirom na to da je taj cilj sada naveden čak i prije cilja ostvarivanja unutarnjeg tržišta.

Glava V. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) – stavci 67. do 89. – posvećena je području slobode, sigurnosti i pravde. Uz opće odredbe ova glava sadrži i posebna poglavlja o sljedećim temama:

- politikama vezanim uz nadzor granica, azil i imigraciju,
- pravosudnoj suradnji u građanskim stvarima,
- pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima i
- policijskoj suradnji^[1].

Danska ne sudjeluje u usvajanju mjera Vijeća koje se predlažu na temelju glave V. UFEU-a, a Ujedinjena Kraljevina i Irska sudjeluju u usvajanju i provedbi mjera samo ako odluče staviti izuzeće izvan snage (Protokol br. 21 i Protokol br. 22).

Uz navedene odredbe potrebno je spomenuti i druge članke koji su vezani uz stvaranje područja slobode, sigurnosti i pravde. Riječ je o članku 6. UEU-a koji se odnosi na Povelju o temeljnim pravima i Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, o članku 8. UFEU-a o uklanjanju nejednakosti, o članku 15. stavku 3. UFEU-a o pravu pristupa dokumentima institucija, o članku 16. UFEU-a o zaštiti osobnih podataka te o člancima od 18. do 25. UFEU-a o zabrani diskriminacije i građanstvu Unije.

[1]Vidi informativne članke [5.12.2](#), [5.12.3](#), [5.12.4](#), [5.12.6](#) i [5.12.7](#).

CILJEVI

Ciljevi područja slobode, sigurnosti i pravde navedeni su u članku 67. UFEU-a:

- „Unija predstavlja područje slobode, sigurnosti i pravde s poštovanjem temeljnih prava i različitih pravnih sustava i tradicija država članica.
- Osigurava da se osobe pri prijelazu unutarnjih granica ne provjeravaju i oblikuje zajedničku politiku azila, useljavanja i kontrole vanjskih granica, koja se temelji na solidarnosti među državama članicama i koja je pravedna prema državljanima trećih zemalja. Za potrebe ove glave, prema osobama bez državljanstva postupa se kao prema državljanima trećih zemalja.
- Unija nastoji osigurati visoku razinu sigurnosti putem mjera za sprečavanje i suzbijanje kriminaliteta, rasizma i ksenofobije te mjera za koordinaciju i suradnju policije i pravosudnih tijela te drugih nadležnih tijela, kao i uzajamnim priznavanjem presuda u kaznenim predmetima i, prema potrebi, usklađivanjem kaznenog zakonodavstva.
- Unija olakšava pristup pravosuđu, posebice putem načela uzajamnog priznavanja sudskih i izvansudskih odluka u građanskim predmetima.”

POSTIGNUĆA

A. Glavne novosti uvedene Ugovorom iz Lisabona

1. Učinkovitiji i demokratičniji postupak odlučivanja

Ugovorom iz Lisabona ukida se treći stup, utemeljen na međuvladinoj suradnji, čime se metoda Zajednice uvodi u opću upotrebu na području slobode, sigurnosti i pravde. Zakonodavni tekstovi sada se u pravilu usvajaju prema redovnom zakonodavnom postupku navedenom u članku 294. UFEU-a. Vijeće donosi odluke kvalificiranom većinom, a Europski parlament kao suzakonodavano tijelo postupkom suodlučivanja iznosi svoje mišljenje.

2. Nova uloga nacionalnih parlamenata

U članku 12. UEU-a te u Protokolu br. 1 i Protokolu br. 2 navedena je uloga nacionalnih parlamenata u EU-u. Prema načelu supsidijarnosti nacionalni parlamenti sada imaju rok od osam tjedana za razmatranje svakog nacrtu zakonodavnog akta; nikakve odluke na razini EU-a u vezi s tim nacrtom ne mogu se donijeti prije isteka tog razdoblja. Kada je riječ o području slobode, sigurnosti i pravde, ako jedna četvrtina svih nacionalnih parlamenata to zatraži, nacrt se mora preispitati (članak 7. stavak 2. Protokola br. 2).

Ako se prekrši načelo supsidijarnosti, Sudu Europske unije može se podnijeti zahtjev za poništenje zakonodavnog akta.

Nacionalni parlamenti sudjeluju u ocjeni Eurojusta i Europolu (članci 85. i 88. UFEU-a).

3. Veće ovlasti Suda Europske unije

Sud sada može bez ikakvog ograničenja donositi prethodne odluke u vezi sa svim sferama područja slobode, sigurnosti i pravde. Po isteku petogodišnjeg prijelaznog razdoblja koje je uslijedilo nakon što je Ugovor iz Lisabona stupio na snagu (tj. od 1. prosinca 2014.) akti iz područja policijske suradnje i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima usvojeni u okviru prethodnog Ugovora mogu biti predmetom takvih odluka. Isti se sustav primjenjuje u slučaju sudskih postupaka zbog neispunjavanja obveza (Protokol br. 36.).

4. Istaknutija uloga Komisije

Komisija može pokrenuti sudski postupak zbog neispunjavanja obveza protiv država članica koje se ne pridržavaju odredbi vezanih uz područje slobode, sigurnosti i pravde, što predstavlja važnu novost te Komisiji daje nove ovlasti za nadzor pravilne primjene zakonodavstva.

5. Mogućnost sudjelovanja država članica u ocjeni provođenja politika vezanih uz područje slobode, sigurnosti i pravde

Prema članku 70. UFEU-a Vijeće može na prijedlog Komisije usvojiti mjere kojima se utvrđuju aranžmani kojima države članice, u suradnji s Komisijom, provode objektivnu i nepristranu ocjenu provedbe politika vezanih uz područje slobode, sigurnosti i pravde od strane tijela država članica.

B. Uloga Europskog vijeća u određivanju programskih smjernica

Osim promjena uvedenih novim Ugovorima i Europsko vijeće odigralo je osobito važnu ulogu za razvoj i napredak koji su ostvareni u raznim aspektima vezanim uz područje slobode, sigurnosti i pravde.

U listopadu 1999. Europsko vijeće održalo je posebno zasjedanje u Tampereu na kojemu se raspravljalo o iskorištavanju mogućnosti pruženih Ugovorom iz Amsterdama s ciljem ostvarivanja područja slobode, sigurnosti i pravde.

U studenom 2004. Europsko vijeće usvojilo je novi petogodišnji akcijski program nazvan Haški program.

Dana 10. i 11. prosinca 2009. Europsko vijeće usvojilo je Štokholmski program. Taj višegodišnji program namijenjen za razdoblje od 2010. do 2014. bio je usmjeren na interese i potrebe građana i ostalih osoba prema kojima EU ima određenu odgovornost.

Ugovorom iz Lisabona službeno je prepoznata ključna uloga Europskog vijeća prema kojoj ono „utvrđuje strateške smjernice za zakonodavno i operativno planiranje u području slobode, sigurnosti i pravde” (članak 68. UFEU-a). U lipnju 2014. Europsko vijeće utvrdilo je smjernice za nadolazeće godine. One su u skladu s prioritetima određenima u strateškom programu za EU, također usvojenom u lipnju 2014. Strateškim smjernicama proširuje se napredak ostvaren Štokholmskim programom. Evaluacija tih smjernica u sredini programskog razdoblja održat će se 2017. godine.

C. Osnivanje posebnih tijela za upravljanje područjem slobode, sigurnosti i pravde: agencije

Osnovane su razne agencije čija je svrha pomoć u nadgledanju politika vezanih uz neke važne aspekte područja slobode, sigurnosti i pravde: Europol za policijsku suradnju, Europska policijska akademija, Eurojust za pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima, Agencija Europske unije za temeljna prava koja se bavi temeljnim pravima i diskriminacijom, Europski centar za praćenje droga i ovisnosti o drogama, Frontex, agencija zadužena za nadzor vanjskih granica, Europski potporni ured za azil i, nedavno, Agencija EU-a za upravljanje velikim sustavima informacijske tehnologije na području slobode, sigurnosti i pravde (eu-LISA).

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Europski parlament raspolaže čitavim nizom instrumenata i ovlasti uz pomoć kojih u potpunosti ispunjava svoju ulogu:

- zakonodavna ovlast u okviru koje je Parlament još i prije Ugovora iz Lisabona imao ulogu suzakonodavca u skladu s postupkom suodlučivanja, a njegovo je djelovanje u području trećega stupa ograničeno na davanje savjetodavnih mišljenja;

- proračunska ovlast u okviru koje Parlament zajednički s Vijećem odlučuje o proračunu EU-a;
- mogućnost upućivanja zahtjevâ za poništenje Sudu ovlast je koju je EP upotrijebio, primjerice, kako bi zatražio i osigurao poništavanje određenih članaka Direktive 2005/85/EZ o minimalnim normama koje se odnose na postupke priznavanja i ukidanja statusa izbjeglica u državama članicama^[2];
- ovlast političke inicijative koja se očituje u tome što Europski parlament može usvojiti izvješća o vlastitoj inicijativi i rezolucije o temama kojima se odluči baviti^[3];
- mogućnost slanja izaslanstava u države članice radi otkrivanja problema i provjere načina provedbe zakonodavstva usvojenog na razini EU-a. Europski je parlament upotrijebio tu mogućnost u vezi s organizacijom prihvata tražitelja azila u nekim državama članicama^[4].

Glavni prioriteti koje je Europski parlament redovito isticao tijekom posljednjih godina mogu se sažeti na sljedeći način:

- uzimanje u obzir i prepoznavanje sve veće važnosti područja slobode, sigurnosti i pravde u okviru razvoja EU-a;
- ukidanje trećeg stupa i uključivanje policijske suradnje i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima u područje postupaka i zakonodavstva EU-a kako bi se Europskom parlamentu omogućilo obnašanje njegove cjelokupne demokratske uloge u zakonodavnom postupku;
- ukidanje pravila o jednoglasnom odlučivanju u Vijeću kako bi se olakšalo donošenje odluka;
- održavanje ravnoteže između zaštite temeljnih prava građana i zahtjevâ povezanih sa sigurnošću i suzbijanjem terorizma;
- jačanje zaštite i promicanje temeljnih prava, osobito usvajanjem pravno obvezujuće Povelje EU-a o temeljnim pravima te osnivanjem Agencije za temeljna prava s ciljem osiguravanja učinkovite potpore i stručnog savjetovanja u području temeljnih prava.

Sarah Sy
10/2016

[2]Sud Europske unije, presuda donesena 6.5.2008., predmet C-133/06.

[3]Primjerice, Rezolucija o homofobiji u Europi, 18.1.2006.

[4]Rezolucija od 5.2.2009.