



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 kao odgovor na ukidanje starog ustroja utemeljenog na stupovima, veće ovlasti Suda EU-a i nova uloga nacionalnih parlamenata. Temeljna prava ojačana su Poveljom o temeljnim pravima koja je sad za EU pravno obvezujuća.

PRAVNA OSNOVA

Članak 3. stavak 2. Ugovora o Europskoj uniji (UEU) glasi: „Unija svojim građanima nudi područje slobode, sigurnosti i pravde bez unutarnjih granica, na kojem je osigurano slobodno kretanje osoba zajedno s odgovarajućim mjerama u pogledu nadzora vanjskih granica, azila, useljavanja te sprečavanja i suzbijanja kriminala.” Važno je napomenuti da se tim člankom, kojim se utvrđuju glavni ciljevi Europske unije, veća važnost daje uspostavi područja slobode, sigurnosti i pravde nego prijašnjim Ugovorom iz Nice jer je taj cilj sad naveden čak i prije cilja uspostave unutarnjeg tržišta.

Glava V. Ugovora o funkcioniranju Europske unije – članci od 67. do 89. – posvećena je području slobode, sigurnosti i pravde. Osim općih odredbi ova glava sadrži i posebna poglavlja naslovljena:

- Politike koje se odnose na graničnu kontrolu, azil i useljavanje
- Pravosudna suradnja u građanskim stvarima
- Pravosudna suradnja u kaznenim stvarima
- Policijska suradnja^[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 posebnih 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 povezani sa stvaranjem područja slobode, sigurnosti i pravde. Riječ je o članku 6. UFEU-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

[1]Vidi informativne članke [4.2.2.](#), [4.2.3.](#), [4.2.4.](#), [4.2.6.](#), [4.2.7.](#)



zaštiti osobnih podataka te o člancima od 18. do 25. UFEU-a o zabrani diskriminacije i građanstvu Unije.

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 stvarima i, prema potrebi, usklađivanjem kaznenog zakonodavstva.
- Unija olakšava pristup pravosuđu, posebice putem načela uzajamnog priznavanja sudskih i izvansudskih odluka u građanskim stvarima.”

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 u području slobode, sigurnosti i pravde. Zakonodavni tekstovi sad se u pravilu usvajaju redovnim zakonodavnim postupkom utvrđenim u članku 294. UFEU-a. Vijeće donosi odluke kvalificiranom većinom, a Europski parlament kao suzakonodavac postupkom suodlučivanja iznosi svoje mišljenje.

2. Nova uloga nacionalnih parlamenata

U članku 12. UEU-a te u Protokolu br. 1 i Protokolu br. 2 utvrđuje se uloga nacionalnih parlamenata u EU-u. Nacionalni parlamenti sad imaju rok od osam tjedana da provjere je li nacrt zakonodavnog akta u skladu s načelom supsidijarnosti; prije isteka tog roka se na razini EU-a ne može donijeti odluka o tom nacrtu. Kad je riječ o području slobode, sigurnosti i pravde, ako jedna četvrtina svih nacionalnih parlamenata to traži, 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 aspektima područja slobode, sigurnosti i pravde. Po isteku petogodišnjeg prijelaznog razdoblja od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona (odnosno od 1. prosinca 2014.) akti u području policijske suradnje i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima usvojeni u okviru prethodnog Ugovora mogu također 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 koje se odnose na 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 koje se odnose na 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 koje se odnose na 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 imalo je osobito važnu ulogu za razvoj i napredak koji su ostvareni u raznim aspektima područja slobode, sigurnosti i pravde.

U listopadu 1999. Europsko vijeće održalo je posebno zasjedanje u Tampereu na kojemu se raspravljalo o uspostavi područja slobode, sigurnosti i pravde da bi se iskoristile mogućnosti koje se pružaju Ugovorom iz Amsterdama.

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

Dana 10. i 11. prosinca 2009. Europsko vijeće usvojilo je Štokholmski program. Taj višegodišnji program za razdoblje od 2010. do 2014. usmjeren je 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 iduće godine. One su u skladu s prioritetima utvrđenim u strateškom programu za EU, također usvojenom u lipnju 2014. godine. Strateške smjernice temelje se na napretku postignutom Štokholmskim programom. U tijeku je preispitivanje tih smjernica u sredini programskog razdoblja.

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

Osnovane su razne agencije čija je uloga doprinijeti upravljanju politikama u nizu važnih područja slobode, sigurnosti i pravde: Europol za policijsku suradnju, Europska



policijska akademija (CEPOL), Eurojust za pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima, Agencija Europske unije za temeljna prava (FRA) koja se bavi temeljnim pravima i diskriminacijom, Europski centar za praćenje droga i ovisnosti o drogama (EMCDDA), Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex) koja je nadležna za koordinaciju nadzora vanjskih granica, Europski potporni ured za azil (EASO) i Agencija EU-a za upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde (eu-LISA).

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Europski parlament raspolaže nizom instrumenata i ovlasti s pomoću kojih u potpunosti ispunjava svoju ulogu:

- zakonodavnom ovlasti 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 trećeg stupa ograničeno na davanje savjetodavnih mišljenja
- proračunskom ovlasti u okviru koje Parlament zajednički s Vijećem odlučuje o proračunu EU-a
- mogućnošću upućivanja zahtjeva za poništenje Suda Europske unije ovlast je koju je Parlament upotrijebio, na primjer, 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]
- ovlasti političke inicijative koja se očituje u tome što Europski parlament može usvojiti izvješća o vlastitoj inicijativi i rezolucije o temama kojima se odluči baviti
- mogućnošću slanja izaslanstava u države članice kako bi se utvrdili problemi i provjerilo kako se provodi zakonodavstvo usvojeno na razini EU-a.

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 područja policijske 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 zahtjeva 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

[2] Presuda Suda od 6. svibnja 2008., Predmet C-133/06.



prava radi osiguravanja učinkovitih instrumenata potpore i stručnog znanja u području temeljnih prava.

Kristiina Milt
05/2019

