



OBMOČJE SVOBODE, VARNOSTI IN PRAVICE: SPLOŠNI VIDIKI

Lizbonska pogodba vzpostavitvi območja svobode, varnosti in pravice daje velik pomen. Uvaja več pomembnih novih elementov: učinkovitejši in demokratičnejši postopek odločanja kot odgovor na odpravo stare strukture stebrov, obsežnejše pristojnosti Sodišča EU in novo vlogo nacionalnih parlamentov. Osnovne pravice krepi Listina temeljnih pravic, ki je zdaj za EU pravno zavezujoča.

PРАВNA PODLAGA

Člen 3(2) PEU se glasi: „Unija nudi svojim državljanom območje svobode, varnosti in pravice brez notranjih meja, na katerem je v povezavi z ustreznimi ukrepi glede kontrole na zunanjih mejah, azila, priseljevanja ter glede preprečevanja kriminala in boja proti njemu zagotovljeno prosto gibanje oseb“. Spomniti je treba, da ta člen, ki izraža osrednje cilje EU, pripisuje vzpostavitvi območja svobode, varnosti in pravice večji pomen kot pred tem Pogodba iz Nice, saj je ta cilj naveden celo pred vzpostavitvijo notranjega trga.

Območju svobode, varnosti in pravice (OSVP) je posvečen naslov V PDEU – členi 67 do 89. Ta naslov poleg splošnih določb vsebuje tudi posebna poglavja o:

- politiki glede mejne kontrole, azila in priseljevanja,
- pravosodnem sodelovanju v civilnih zadevah,
- pravosodnem sodelovanju v kazenskih zadevah,
- policijskem sodelovanju^[1].

Danska ne sodeluje pri sprejemanju ukrepov Sveta na podlagi naslova V PDEU, Združeno kraljestvo in Irska pa pri sprejetju in uporabi posebnih ukrepov sodelujeta le po odločitvi za sodelovanje (protokola št. 21 in 22).

Poleg teh določb je treba omeniti tudi druge člene, ki so neločljivo povezani z vzpostavitvijo območja svobode, varnosti in pravice. Mednje sodijo člen 6 PEU o Listini EU o temeljnih pravicah in o Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, člen 8 PDEU o odpravi neenakosti, člen 15(3) PDEU o pravici dostopa do dokumentov institucij, člen 16 PDEU o varstvu osebnih podatkov in členi 18 do 25 PDEU o nediskriminaciji in državljanstvu Unije.

[1] Glej poglavja [4.2.2](#), [4.2.3](#), [4.2.4](#), [4.2.6](#) in [4.2.7](#).



CILJI

Cilji območja svobode, varnosti in pravice so določeni v členu 67 PDEU:

- „Unija vzpostavi območje svobode, varnosti in pravice ob spoštovanju temeljnih pravic in različnih pravnih sistemov in izročil držav članic.
- Unija zagotovi, da se osebe pri prehajanju notranjih meja ne preverjajo, in oblikuje skupno politiko o azilu, priseljevanju in nadzoru zunanjih meja na podlagi solidarnosti med državami članicami, ki je pravična do državljanov tretjih držav. Za namene tega naslova se osebe brez državljanstva obravnavajo enako kakor državljani tretjih držav.
- Unija si prizadeva zagotoviti visoko raven varnosti z ukrepi za preprečevanje kriminala, rasizma in ksenofobije in za boj proti njim ter z ukrepi za uskladitev in sodelovanje med policijskimi in pravosodnimi ter drugimi pristojnimi organi, kakor tudi z vzajemnim priznavanjem sodnih odločb v kazenskih zadevah in, po potrebi, približevanjem kazenskih zakonodaj.
- Unija olajšuje dostop do sodnega varstva, zlasti z načelom vzajemnega priznavanja sodnih in izvensodnih odločb v civilnih zadevah.“

DOSEŽKI

A. Glavne novosti Lizbonske pogodbe

1. Učinkovitejši in demokratičnejši postopek odločanja

Lizbonska pogodba je ukinila tretji steber, ki je temeljil na medvladnem sodelovanju, ter tako na splošno uveljavila metodo Skupnosti pri odločitvah v zvezi z območjem svobode, varnosti in pravice. Zakonodajna besedila se odslej načeloma sprejemajo z rednim zakonodajnim postopkom, opisanim v členu 294 PDEU. Svet odloča s kvalificirano večino, Evropski parlament, ki ima vlogo sozakonodajalca, pa svoje mnenje izrazi v postopku soodločanja.

2. Nova vloga nacionalnih parlamentov

Vlogo nacionalnih parlamentov v EU določajo člen 12 PEU ter protokola št. 1 in 2. Nacionalni parlamenti imajo po novem na voljo osem tednov, da za vsak osnutek zakonodajnega akta preverijo, ali je skladen z načelom subsidiarnosti; šele potem se lahko o njem odloča na ravni EU. Ko gre za območje svobode, varnosti in pravice, je treba osnutek ponovno preučiti, če to zahteva četrtina nacionalnih parlamentov (člen 7(2) Protokola št. 2).

Če zakonodajni akt krši načelo subsidiarnosti, je mogoče pri Sodišču Evropske unije vložiti ničnostno tožbo.

Nacionalni parlamenti sodelujejo pri ocenjevanju dela Eurojusta in Europol (člena 85 in 88 PDEU).

3. Večje pristojnosti Sodišča Evropske unije

Odslej lahko Sodišče EU brez omejitev predhodno odloča o vseh vidikih območja svobode, varnosti in pravice. Po petletnem prehodnem obdobju od začetka veljave



Lizbonske pogodbe (tj. od 1. decembra 2014) lahko tudi akti na področju policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah, sprejeti v okviru prejšnje pogodbe, postanejo predmet takega postopka. Isti sistem velja za sprožitev postopkov pred Sodiščem EU zaradi neizpolnjevanja obveznosti (Protokol št. 36).

4. Okrepljena vloga Komisije

Možnost Komisije, da proti državam članicam, ki ne izpolnjujejo določb, sprejetih v zvezi z območjem svobode, varnosti in pravice, sproži postopke zaradi neizpolnjevanja obveznosti, je pomembna novost, ki daje Komisiji nove pristojnosti pri nadzoru pravnega izvajanja zakonodaje.

5. Morebitno sodelovanje držav članic pri oceni izvajanja politik v zvezi z območjem svobode, varnosti in pravice

Člen 70 PDEU določa, da lahko Svet na predlog Komisije sprejme ukrepe, ki določajo podrobnosti, po katerih države članice v sodelovanju s Komisijo objektivno in nepristransko ocenijo, kako organi držav članic izvajajo politike v zvezi z območjem svobode, varnosti in pravice.

B. Vloga Evropskega sveta v zvezi z načrtovanjem

Ob spremembah, ki so jih skozi leta prinesle različne pogodbe, je imel pri razvoju in napredku na različnih področjih območja svobode, varnosti in pravice posebej pomembno vlogo Evropski svet.

Evropski svet je v Tampereju oktobra 1999 posebno zasedanje posvetil vzpostavitvi območja svobode, varnosti in pravice, da bi se v celoti izrabile možnosti iz Amsterdamske pogodbe.

Novembra 2004 je sprejel nov petletni akcijski program, imenovan haaški program.

10. in 11. decembra 2009 pa stockholmski program. Ta večletni program za obdobje 2010–2014 v središče postavlja interese in potrebe državljanov in drugih oseb, za katere je odgovorna EU.

Lizbonska pogodba formalno priznava prevladujočo vlogo Evropskega sveta, ki „določi strateške smernice za zakonodajno in operativno načrtovanje na območju svobode, varnosti in pravice“ (člen 68 PDEU). Evropski svet je junija 2014 opredelil te smernice za prihodnja leta, ki so usklajene s prednostnimi nalogami iz strateške agende za EU, ki je bila prav tako sprejeta junija 2014. Strateške smernice temeljijo na napredku, doseženem s stockholmskim programom. Vmesni pregled izvajanja smernic pravkar poteka.

C. Ustanovitev posebnih organov za upravljanje območja svobode, varnosti in pravice: agencije

Ustanovljene so bile različne agencije, ki naj bi prispevale k upravljanju politik na več pomembnih področjih območja svobode, varnosti in pravice: Europol za policijsko sodelovanje; Evropska policijska akademija (CEPOL); Eurojust za pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah; Agencija Evropske unije za temeljne pravice (FRA) na področju temeljnih pravic in boja proti diskriminaciji; Evropski center za spremljanje drog in zasvojenosti z drogami (EMCDDA); Evropska mejna in obalna straža (Frontex) na področju koordiniranja nadzora na zunanjih mejah; Evropski azilni podporni urad



(EASO); Agencija EU za operativno upravljanje obsežnih informacijskih sistemov s področja svobode, varnosti in pravice (eu-LISA).

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Evropski parlament razpolaga z vrsto instrumentov in pristojnosti za polno izvajanje svoje vloge:

- zakonodajno pristojnostjo, v okviru katere je Evropski parlament že pred Lizbonsko pogodbo deloval kot sozakonodajalec v postopku soodločanja, pri čemer je bilo njegovo poseganje na področje tretjega stebra omejeno na svetovalna mnenja;
- proračunsko pristojnostjo, saj skupaj s Svetom odloča o proračunu EU;
- pristojnostjo, da vlaga ničnostne tožbe pri Sodišču EU, ki jo je na primer uporabil, ko je zahteval in dosegel razglasitev ničnosti nekaterih členov Direktive 2005/85/ES o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah^[2];
- pristojnostjo politične pobude, v skladu s katero sprejema samoiniciativna poročila in resolucije o temah, ki se jih je odločil obravnavati;
- možnostjo pošiljanja delegacij v države članice z namenom boljšega razumevanja problemov in preverjanja načinov izvajanja zakonodaje, sprejete na ravni EU.

Glavne prednostne naloge, ki jih Evropski parlament zadnja leta neprestano poudarja, so:

- priznavanje in upoštevanje vedno večjega pomena območja svobode, varnosti in pravice v okviru razvoja EU;
- ukinitvev tretjega stebra in vključitev policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah na področje uporabe postopkov in zakonodaje EU, kar bi Evropskemu parlamentu omogočilo polno izvajanje demokratične vloge v zakonodajnem postopku;
- opustitev soglasja v Svetu, zaradi česar bi bilo sprejemanje odločitev lažje;
- ohranjanje ravnovesja med varstvom temeljnih pravic državljanov in zahtevami, povezanimi z varnostjo in bojem proti terorizmu;
- krepitev varstva in spodbujanja temeljnih pravic, predvsem s sprejetjem pravno zavezujoče Listine EU o temeljnih pravicah in ustanovitvijo Agencije za temeljne pravice, da se zagotovijo učinkoviti instrumenti podpore in strokovnega znanja na področju temeljnih pravic.

Kristiina Milt
05/2019

[2]Sodba Sodišča Evropske unije z dne 6. maja 2008 v zadevi C-133/06.

