

PRAVOSUĐE I UNUTARNJI POSLOVI

mr. sc. Kristian Turkalj*

Stručni članak UDK 342.56 : 342.6

Prostor slobode, sigurnosti i pravde - od Pampidua do Lisabonskog ugovora -



U kontekstu stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, autor analizira kako se proces europskih integracija razvijao na područjima pravosuđa i unutarnjih poslova, pri čemu sam Lisabonski ugovor predstavlja važan korak u daljnjem političkom integriranju Europske unije. U članku se daje prikaz izvaninstitucionalnog te institucionalnog razvoja suradnje država, a čime se pojašnjava kontekst nastanka Europske unije kao prostora slobode, sigurnosti i pravde. Najvažniji dio rada posvećen je pojmovnom definiranju samog prostora slobode, sigurnosti i pravde. Prikazujući početne otpore te ključne događaje koji su utjecali na formiranje europske politike na ovom području, autor nastoji olakšati razumijevanje današnje politike Europske unije u izgradnji prostora slobode, sigurnosti i pravde.

Ključne riječi: Europska unija, prostor slobode, sigurnosti i pravde, Lisabonski ugovor, pravo Europske unije.

1. UVOD

Područje pravosuđa i unutarnjih poslova zadnjih se godina razvija iznimnom brzinom. Brzina kojom se na ovom području usvajaju propisi gotovo se ne može pratiti. Nema područja pravne stečevine koje raste ovom brzinom. U tom kontekstu u zadnjih nekoliko godina ostvaren je, do nedavno, nezamisliv napredak. Taj dinamičan razvoj u velikoj mjeri rezultat je promjena nastalih u procesu odlučivanja. Sve dok su se odluke donosile kon-

senzusom, napredak se mjerio milimetrima. Postupnim prebacivanjem pojedinih područja pravosuđa i unutarnjih poslova u tzv. prvi stup odlučivanja, postupno se diže i učinkovitost procesa odlučivanja. Danas možemo govoriti o pravosuđu i unutarnjim poslovima kao o politici koja postoji i koja se kreira na razini Europske unije.¹

No, to nije uvijek bilo tako. Počeci su bili teški i iznimno spori. Štoviše, u zadnjih osam godina napravilo se znatno više nego u četrdesetak godina koje su tome prethodile. U nastavku se daje se prikaz onoga što je prethodilo današnjoj EU politici pravosuđa i unutarnjih poslova te se iznose razlozi zbog kojih je integracija na ovom području išla sporije nego je to bio slučaj s nekim drugim EU politikama. Razvoj suradnje na ovom području može se vremenski podijeliti na dva razdoblja. Prvo, koje obuhvaća razdoblje od nastanka Europske zajednice do osnivanja Europske unije, a koje karakterizira izvaninstitucionalna suradnja. Drugo obuhvaća razdoblje od nastanka Europske unije pa sve do današnjih dana. Ovo razdoblje karakterizira provođenje suradnje kroz institucionalni okvir EU.

Ugovorom iz Amsterdama definiran je cilj djelovanja Europske unije na području pravosuđa i unutarnjih poslova. Kao cilj je određena izgradnja Unije kao prostora slobode, sigurnosti i pravde. Time je u terminologiju uvedena sintagma "prostor slobode, sigurnosti i pravde" pod kojom se krije vrlo heterogen i kompleksan sadržaj. Danas se navedena sintagma koristi sve češće te je stoga korisno sadržajno definirati što se krije iza tog pojma.

2. PRETEČA DANAŠNJE EU POLITIKE PRAVOSUĐA I UNUTARNJIH POSLOVA

Kad govorimo o pretečama današnje suradnje država članica EU na području pravosuđa i unutarnjih poslova, onda s jedne strane mislimo na širi međunarodni kontekst suradnje na tom području, te s druge strane na prve neformalne oblike suradnje država članica nastale izvan institucionalnog okvira Europske zajednice. Radni pokušaji organiziranja suradnje na području pravosuđa i unutarnjih poslova imali su funkcionalistički pristup. Države su uspostavljale međunarodna tijela sa strikt-

* Kristian Turkalj, član pregovaračke skupine zadužen za pregovaračka poglavlja 23. i 24., te ravnatelj Uprave u Ministarstvu pravosuđa.

¹ Posebice to vrijedi od kada je u prosincu 2004. donesena Odluka Vijeća 2004/927/EC o izmjeni postupka odlučivanja za područja pokrivena Glavom IV. Ugovora o osnivanju EZ. Vidi: Council Decision of 22 December 2004 providing for certain areas covered by Title IV of Part Three of the Treaty establishing the European Community to be governed by the procedure laid down in Article 251 of that Treaty (2004/927/EC), L 396, od 31. prosinca 2004., str. 45-46.

no ograničenim odgovornostima i zadacima na onim područjima gdje se moglo definirati zajednički cilj takve suradnje. Primjer takve suradnje je **Interpol** koji je osnovan 1946. kao mala pretežno zapadno-europska agencija koja je postupno prerasla u globalnu organizaciju. Unatoč činjenici da je Interpol značajno povećao svoje članstvo, on do danas nije promijenio svoj funkcionalistički pristup suradnji među državama, te se nije pretvorio u supranacionalnu organizaciju.²

Na području pravosuđa i unutarnjih poslova u početku je razvoj suradnje između država članica EZ tekao iznimno sporo te je uvelike bio determiniran unutarnjopolitičkom situacijom u Francuskoj. Naime, francuski predsjednik De Gaulle protivio se svim onim mjerama koje su mogle potkopati suverenost država članica, a u to vrijeme smatralo se da su pitanja pravosuđa i unutarnjih poslova suštinske sastavnice nacionalne suverenosti. Upravo je zbog toga, sve do 1969., svaki razvoj suradnje između država članica EZ bio blokiran. Nakon smrti predsjednika De Gaullea naslijedio ga je Pompidou koji je policijsku suradnju na europskoj razini smatrao korisnom, ali je kao gaullist morao voditi računa o velikom otporu koji je za takvu suradnju postojao u njegovom političkom bloku. Zbog toga je s razvojem suradnje morao ići oprezno i postupno. Na njegovu je inicijativu pod okriljem Vijeća Europe osnovana Skupina za suzbijanje zloporabe i protuzakonite trgovine droga, koja je kasnije postala poznata pod nazivom **Skupina Pompidou**. Pompidouova rana smrt imala je izravnih posljedica za budućnost razvoja EU politike pravosuđa i unutarnjih poslova. Izbor ne-gaullista Giscard d'Estaingea za predsjednika Francuske doveo je do potpunog zaokreta u politici Francuske prema suradnji država članica EZ na području pravosuđa i unutarnjih poslova.

Na sastanku Vijeća ministara pravosuđa i unutarnjih poslova 1975. u Rimu jednoglasno je odlučeno da se stvori stalna skupina za policijsku i pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima. Prvi sastanak novostvorene međuvladine skupine održan je sljedeće godine u Luxembourgu, a skupina je postala poznata pod nazivom **Skupina Trevi**. Glavni cilj skupine je bilo unapređenje policijske suradnje država članica EZ u borbi protiv terorizma. Skupina Trevi je bila neformalno međuvladino tijelo bez stalnog administrativnog osoblja, sjedišta i proračuna.³ Skupina Trevi je djelovala na tri različite razine: ministarskoj, visokih dužnosnika te kroz radne skupine.⁴ Prva radna skupina osnovana je 1977. te se bavila

borbom protiv terorizma. Naknadno su stvorene i ostale radne skupine i to: Radna skupina Trevi II. zadužena za opremanje policije te za pitanja javnog reda, Radna skupina Trevi III. zadužena za teški kriminal i za pitanja droga, Radna skupina Trevi IV. zadužena za analizu učinaka ukidanja unutarnjih granica na rad policije.

Unatoč ambicioznim planovima Skupina Trevi stalno je u svom radu nailazila na probleme zbog nepostojanja tajništva kao središnjeg tijela s tzv. institucionalnim pamćenjem. Uslijed toga je organizacija, ali i koordinacija rada bila otežana te bez mogućnosti učinkovitog nadzora provedbe, evaluacije dogovorenih mjera kao i, ovisno o potrebi, njihove pravodobne modifikacije. Zaključno za Skupinu Trevi možemo reći da je to bio forum za razmjenu mišljenja i informacija te identifikaciju najbolje prakse između država članica EZ koji je nastao izvan institucionalnog okvira EZ. Uslijed toga njegov rad nije bio podvrgnut nadzoru Europskog parlamenta i Europskog suda pravde. Formalno uključivanje pravosuđa i unutarnjih poslova u institucionalni okvir moralo je čekati do osnivanja Europske unije Ugovorom iz Maastrichta 1993.

Skupina Trevi nije jedina preteča današnje EU politike na području pravosuđa i unutarnjih poslova. Pored nje je 1985. osnovana **Schengenska skupina** sa zadatkom analize učinaka ukidanja unutarnjih granica. Premda su države Beneluxa prve ukinule unutarnje granice, ovo pitanje dolazi na dnevni red tek 1984. nakon prosvjeda prijevoznika zbog sporih i birokratiziranih graničnih kontrola. Tada Njemačka i Francuska u Saarbrukenu sklapaju Sporazum u cilju ukidanja unutarnjih granica između dvije države. Već sljedeće godine sklopljen je Schengenski sporazum između pet članica EZ (Njemačke, Francuske, Belgije, Nizozemske i Luksemburga). Occhipinti ističe kako svrha Schengenskog sporazuma nije bila samo uklanjanje unutarnje granične kontrole već se Sporazumom također trebalo policiji osigurati bolja sredstva za učinkovitu borbu protiv prekograničnog kriminala te suzbijanja ilegalnih migracija.⁵ Schengenskim sporazumom za cilj je postavljena ideja ukidanja unutarnjih granica te je za njegovu realizaciju bilo potrebno sklopiti dodatni provedbeni sporazum. Takvim provedbenim sporazumom trebalo je detaljno utvrditi sve potrebne promjene u organizaciji policije kako bi se omogućilo slobodno kretanje preko unutarnjih granica bez narušavanja sigurnosti država. Ujedno je trebalo dogovoriti jedinstvena pravila za pitanja migracija na zajedničkoj vanjskoj granici. Uskoro se pokazalo da je puno lakše bilo postići sporazum oko načelnih političkih ciljeva, kao što je postupno ukidanje unutarnjih granica, nego oko konkretnih provedbenih mjera.

Schengenski provedbeni sporazum konačno je potpisan u lipnju 1990., ali je njegova primjena odgođena

skupina, te kako bi pripremili sastanak na ministarskoj razini. Radne skupine bile su sastavljene od stručnjaka, državnih dužnosnika, policijskih inspektora te državnih odvjetnika.

⁵ Occhipinti, op. cit., str. 200.

² Vidi: Occhipinti, J. D., *Justice and Home Affairs*, u Nugent, N., (ed.) *European Union Enlargement*, Palgrave Macmillan, 2004., str. 199-201, Guyomarch, A., *Cooperation in the Fields of Policing and Judicial Affairs, u New Challenges to the European Union: Policies and Policy-Making*, Dartmouth Publishing Company Limited, Dartmouth, 1997.

³ Rad Skupine bio je organiziran na isti način kao i rad Vijeća ministara. Država članica koja je predsjedavala EZ bila je zadužena za organizaciju rada Skupine tijekom svog šestomjesečnog predsjedavanja. Kako bi se osigurao kontinuitet u radu kasnije je uspostavljena TROIKA sastavljena od predstavnika prošlog, trenutnog i budućeg predsjedništva.

⁴ Na ministarskoj razini Skupina se sastajala jednom u šest mjeseci. Visoki dužnosnici sastajali su se češće kako bi koordinirali rad radnih

najprije do 1993., te potom ponovno na neodređeno vrijeme budući da se nisu ispunili uvjeti za njegovu primjenu. Krajem 1994. države su počele razgovore o provedbi Schengenskog provedbenog sporazuma u jednom probnom razdoblju, te su se uskoro dogovorile da primjena započne 26. ožujka 1995. te da traje u probnom razdoblju od tri mjeseca.

Značajna pojednostavljenja prekograničnog prometa osoba ukidanjem kontrole osoba uvođenjem novog mehanizma policijske suradnje ostvarena su u okviru sustava iz Schengenskog sporazuma. Pritom se ne radi o mjerama koje se temelje na Ugovoru o EZ, već o posebnom ugovornom putu pojedinih država članica. Hardegen za Schengenski sustav konstatira da se ustvari radi o "Europski dviju brzina".⁶ S vremenom se ideja Schengenskog prostora slobode kretanja sve više razvijala te je konačno formalno priznata Jedinistvenim europskim aktom 1986. godine. Schengenski sporazum i Jedinistveni europski akt dali su potreban poticaj za stvaranje trećeg stupa Ugovorom o osnivanju EU. No, unatoč formalnom uključivanju pravosuđa i unutarnjih poslova u institucionalni okvir EU, razvoj na ovom području još će se jedno vrijeme odvijati iznimno sporo.

3. RAZDOBLJE INSTITUCIONALIZACIJE SURADNJE

Ugovorom iz Maastrichta došlo je do modificiranja ranijeg Ugovora o osnivanju Europske zajednice, pri čemu sama Europska zajednica (EZ) nije ukinuta već su dodana neka nova područja djelovanja.⁷ Time ona pre-rasta iz gospodarske integracije (Europske zajednice) u političku integraciju (Europsku uniju) koja ima određene posebnosti i vlastite ciljeve različite od onih Europske zajednice.⁸ S obzirom na specifičnu strukturu novonastale Europske unije (EU) može se reći da je Ugovor iz Maastrichta utemeljio EU na tri osnovna elementa, odnosno na tri stupa: stup Europskih zajednica,⁹ stup zajedničke

vanjske i sigurnosne politike te stup pravosuđa i unutarnjih poslova. U pogledu zadnja dva spomenuta stupa treba reći da je njihov razvoj upravo započeo osnivanjem EU. Za ovaj rad najinteresantniji je stup pravosuđa i unutarnjih poslova.

Stvaranjem okvira za suradnju na području pravosuđa i unutarnjih poslova, Ugovor iz Maastrichta napravio je revolucionaran iskorak u odnosu na prijašnje osnivačke ugovore. Ugovor iz Maastrichta izričito je priznao zajednički interes za koordinaciju na devet različitih područja pravosuđa i unutarnjih poslova, ali bez definiranja ikakvih ciljeva za te politike.¹⁰ Radi se o sljedećih devet područja suradnje: politici azila, migracija, zloupotrebe droga, suzbijanja međunarodnih prijevara, vanjskih granica, pravosudnoj suradnji u građanskim stvarima, pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima te policijskoj i carinskoj suradnji.

Ugovor iz Maastrichta za donošenje odluka za pitanja pravosuđa i unutarnjih poslova ne koristi institucionalni okvir Zajednice, već stvara odvojenu strukturu u okviru trećeg stupa. Za razliku od stupa Europske zajednice u kojem važi tzv. *Community method* donošenja odluka, u trećem stupu se odluke i dalje donose u okviru međuvladine suradnje. Time je potvrđen princip suverene odgovornosti država članica za ova iznimno osjetljiva područja. Međuvladin način donošenja odluka podrazumijeva da se odluke donose jednoglasno od strane Vijeća, a na inicijativu država članica ili Europske komisije.¹¹ Upravo je takav način odlučivanja spriječio značajniji napredak u kreiranju EU politike na području pravosuđa i unutarnjih poslova. Slijedom početnih neuspjeha u pogledu donošenja odluka za područje pravosuđa i unutarnjih poslova, s promjenama osnivačkih ugovora slijedit će i promjene u načinu odlučivanja koje će sve više ići prema odlučivanju kvalificiranom većinom te postupnom jačanju uloge Europskog parlamenta.

Daljnje važne promjene dogodile su se 1997. **Ugovorom iz Amsterdama** kada je dio pravosuđa i unutarnjih poslova uključen u prvi stup (stup Europskih zajednica), dok je dio ostao u trećem stupu pod nazivom "Policijska i pravosudna suradnja u kaznenim stvarima" (*Police and judicial cooperation in criminal matters*).¹² U prvi stup u poglavlje pod nazivom "Slobodno kretanje osoba"

⁶ Herdegen M., *Europsko pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2002., str. 37. O nastanku Schengenskog *acquisa* vidi također: Goldner, I., *Free Movement of Third Country Nationals in the European Union: Policies, Developments and Limitations*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 53, (3), Zagreb, 2003., str. 941-942.

⁷ Ugovor iz Maastrichta potpisan je 7. veljače 1992., a stupio je na snagu 1. studenoga 1993. Prvobitne članice EU bile su: Francuska, Njemačka, Nizozemska, Belgija, Luksemburg, Italija, Portugal, Španjolska, Danska, Velika Britanija, Irska i Grčka. Danas EU ima 27 država članica, s time da su Austrija, Finska i Švedska postale članice EU 1. siječnja 1995., a Cipar, Češka, Estonija, Mađarska, Malta, Litva, Latvija, Poljska, Slovenija i Slovačka postale su punopravne članice EU 1. svibnja 2004. Church za Ugovor o EU kaže da je to najdalekosežnija i cjelovita ustavna promjena u povijesti Europske zajednice. Vidi: Church, C., *Treaty on European Union* u: Desmon, D. (ed.), *Encyclopedia of the European Union*, Lynne Rienner Publishers, London, 2000., str. 463.

⁸ Staples, H., "Decision-making in justice and home affairs", u *The Asylum acquis Handbook*, ed. R. J. van Kruken, T. M. C. Asser Press, The Hague, 2000., str. 37. O povijesnom razvoju EU vidi: Pejčinović, M., "Kratak prikaz povijesti europskih integracija" u: *Hrvatska i Europa*, Europski pokret Hrvatske, Europski dom Zagreb, Zagreb, 1997., str. 1-3.

⁹ Kad govorimo o stupu Europskih zajednica onda uvijek mislimo na tri organizacije koje je ona s vremenom apsorbirala: Europsku zajednicu

za ugljen i čelik osnovanu 1952., Europsku ekonomsku zajednicu osnovanu 1957. i Euroatom osnovan 1957.

¹⁰ Više o tome vidi: Guyomarch, A., *Cooperation in the Fields of Policing and Judicial Affairs*, u *New Challenges to the European Union: Policies and Policy-Making*, Dartmouth Publishing Company Limited, Dartmouth, 1997., str. 124-127.

¹¹ Vidi: Craig, P., Grainne de Burca, *EU Law - Text, Cases, and Materials*, drugo izdanje, Oxford University Press, New York, 1998., str. 29.

¹² Ugovor iz Amsterdama potpisan je 2. listopada 1997. u Amsterdamu, a stupio je na snagu 1. svibnja 1999. Tekst Ugovora vidi: Consolidated version of the Treaty establishing the European Community, Official Journal C340/93. Svrha donošenja Ugovora iz Amsterdama bila je, s jedne strane, usmjerena na jačanje relevantnosti Unije kao takve, a s druge strane, priprema EU za izazove proširenja na Istok. Vidi: Dinan, (eds.), op. cit., str. 8-10. Također vidi: Peers, S., *Justice and home affairs: Decision-making after Amsterdam*, European law review, br.25., Sweet & Maxwell and Contributors, 2000., 183-191.

prebačene su odredbe glede viza, azila, migracija te pravosudne suradnje u građanskim stvarima. Nadalje, posebnim protokolom uz Ugovor iz Amsterdama Schengenski *acquis* je integriran u pravni okvir EU.¹³ Uslijed prenošenja pojedinih dijelova pravosuđa i unutarnjih poslova iz trećeg u prvi stup, pravosuđe i unutarnji poslovi afirmirali su se kao najprioritetnija politika EU.

Važan napredak u odnosu na Ugovor iz Maastrichta predstavlja definiranje cilja djelovanja EU na području pravosuđa i unutarnjih poslova. Najjednostavnije rečeno, cilj je da Europska unija postane prostor slobode, sigurnosti i pravde.¹⁴ U tom pogledu Ugovor iz Amsterdama postavlja zahtjev postizanja *"slobode kretanja pod istodobnim jamstvom sigurnosti građana kroz izgradnju prostora slobode, sigurnosti i pravde"*.¹⁵ Važno je napomenuti da su cilj, ali i područje djelovanja određeni kroz odredbe oba osnivačka ugovora: Ugovoru o EU i Ugovoru o osnivanju EZ. Cilj EU je da *"osigura svojim građanima visoki stupanj sigurnosti unutar prostora slobode, sigurnosti i pravde, provođenjem zajedničkih akcija među državama članicama na području policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima te prevencijom i suzbijanjem rasizma i ksenofobije"*.¹⁶ Ugovor o EU, osim što postavlja sam cilj politike pravosuđa i unutarnjih poslova, ujedno definira i metode pomoću kojih se postavljeni cilj treba ostvariti. Određene su tri metode: a) tijesnom suradnjom policijskih i carinskih službi država članica uz pomoć Europol; b) tijesnom pravosudnom suradnjom država članica i c) usklađivanjem određenih dijelova kaznenog zakonodavstva.¹⁷ No, mjere za progresivnu uspostavu prostora slobode, sigurnosti i pravde, nisu samo sadržane u Ugovoru o EU, one su predviđene i Ugovorom o osnivanju EZ. Ostvarivanje

tog cilja treba se *"ostvariti usvajanjem mjera na području upravljanja vanjskim granicama, viza, azila, migracija te pravosudne suradnje u građanskim stvarima"*.¹⁸

Kroz definiranje cilja te mjera putem kojih se treba postići te ciljeve, osnivačkim ugovorima su ujedno definirana ključna pitanja obuhvaćena u pojmu prostora slobode, sigurnosti i pravde. Radi se o dvanaest tematskih područja: području azila, migracija, viza, vanjskih granica i Schengenskog sustava, suzbijanja organiziranog kriminala, suzbijanja trgovine drogama, suzbijanja trgovine ljudima, suzbijanja terorizma, području pravosudne suradnje u kaznenim i građanskim stvarima, te policijske i carinske suradnje. Dakle, već na prvi pogled razvidno je da izgradnja prostora slobode, sigurnosti i pravde obuhvaća jedno vrlo kompleksno područje djelovanja koje je usko povezano s novim poimanjem nacionalne suverenosti država članica. Teme koje su do nedavno bile tretirane kao sama bit nacionalne suverenosti, postupno se prenose na supranacionalnu razinu EU.

U EU za razvoj područja pravosuđa i unutarnjih poslova od presudne važnosti bio je sastanak Europskog vijeća u Tampereu 1999. godine koji je isključivo bio posvećen problematici daljnjeg razvoja politike pravosuđa i unutarnjih poslova. Na sastanku je usvojen prvi višegodišnji program (**Tampere program**) koji je definirao aktivnosti EU za razdoblje od 1999. do 2004.¹⁹ Provedbu Tampere programa karakterizira intenzivna zakonodavna djelatnost EU usmjerena na uspostavu pravnog okvira suradnje država članica EU na području pravosuđa i unutarnjih poslova.

Daljnje promjene dogodile su se 2001. **Ugovorom iz Nice** pri čemu je zadržana podjela pravosuđa i unutarnjih poslova između dvaju stupova.²⁰ Relevantne odredbe nalaze se u dijelu Ugovora o Europskim zajednicama koji se odnosi na Zajedničke politike i to pod naslovom *"Vize, azil, migracije i ostale politike vezane uz slobodu kretanja ljudi"*.²¹ U trećem stupu relevantne odredbe stavljene su u poglavlje pod nazivom *"odredbe o policijskoj i pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima"*.²² Navedenim odredbama Europskoj uniji je postavljen cilj da svojim građanima pruži visoki stupanj sigurnosti unutar prostora sigurnosti, slobode i pravde. Novosti koje je na ovo područje donio Ugovor iz Nice odnose se na uvođenje dviju novih europskih institucija (Europol i Eurojust) radi jačanja policijske i pravosudne suradnje u kaznenim

¹³Naime, sam Schengenski sustav nastao je izvan okvira EU 1985. kada je dio država članica EU (Francuska, Njemačka, Belgija, Nizozemska i Luksemburg) odlučilo postupno ukinuti nadzor zajedničkih graničnih prijelaza. Ugovorom iz Amsterdama Schengenski *acquis* je integriran u okvir EU te je time Europski sud pravde dobio nadležnost interpretiranja Schengenskog *acquisa*. Vidi: Consolidated version of the Treaty establishing the European Community, Protocol (No. 2) integrating the Schengen *acquis* into the framework of the European Union, Official Journal C340/93. Također vidi Mathijsen, P. S. R. F., *A Guide to European Union Law*, Sweet & Maxwell, osmo izdanje, London, 2004., str. 186-187.

¹⁴Članak 2. Ugovora o EU postavlja Uniji cilj održavanje i razvoj Unije kao prostora slobode, sigurnosti i pravde u kojem je osigurana sloboda kretanja ljudi popraćena s odgovarajućim mjerama u odnosu na kontrolu vanjskih granica, azil, migracije i sprečavanje i suzbijanje kriminala. Vidi čl. 2. Ugovora o EU potpisanog 26. veljače 2001. Tekst Ugovora objavljen je u Official Journal C80/1 iz 2001. Konsolidirana verzija ugovora objavljena je u: *Consolidated versions of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Community*, Official Journal C325 of 24. 12. 2002., str. 11.

¹⁵Vidi preambulu Ugovora iz Amsterdama, op. cit., str. 5. Također o tome vidi: Bodiroga-Vukobrat, N., *Posebnosti pravne prirode Europske unije*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 38., Split, 2001., str. 360-361.

¹⁶Vidi čl. 29. Ugovora o EU, ibid., str. 21.

¹⁷Ugovor o EU za usklađivanje zakonodavstva koristi riječ *"approximation"*, a ne *"harmonization"* budući da cilj usklađivanja nije stvaranje jednog jedinstvenog pravnog sustava, već ono cilja na usvajanje minimalnih pravila o konstitutivnim elementima kaznenog djela i kazni za područje organiziranog kriminala, terorizma i protuzakonite trgovine drogama. Vidi: čl. 31. (e) u svezi s čl. 29. Ugovora o EU, ibid., str. 21-22. Vidi također: Craig, Grainne de Burca, op. cit., str. 43.

¹⁸Vidi čl. 61. Ugovora o osnivanju EZ, ibid., str. 57.

¹⁹Tekst zaključaka sa sastanka Europskog vijeća iz Tampere-a, 15./16. listopada 1999. vidi na web-stranici: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en9.htm. Više o zaključcima iz Tampere vidi: Goldner, op. cit., str. 942-943.

²⁰Ugovor iz Nice potpisan je 26. veljače 2001. Tekst Ugovora objavljen je u Official Journal C80/1 iz 2001. Konsolidirana verzija ugovora objavljena je u: *Consolidated versions of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Community*, Official Journal C325 of 24. 12. 2002. Vidi također: Bonde, J. P., *The Treaty of Nice - explained*, Copenhagen, 2001., str. 5-40.

²¹Vidi čl. 61. - 69. Ugovora iz Nice, *Consolidated version*, ibid., str. 57-61.

²²Vidi čl. 29. - 42. Ugovor iz Nice, ibid., str. 21-28.

stvarima.²³ Dakako najvažnija novina je da se po prvi puta za određena pitanja s područja pravosuđa i unutarnjih poslova uvodi odlučivanje kvalificiranom većinom.²⁴ Treba napomenuti da je glavna svrha revizije Osnivačkog ugovora u Nici bila pripremiti institucije EU za proširenje, te stoga ostale dogovorene izmjene ne zadiru u bitna pitanja i učinjene su samo one koje su bile politički prijelopne.²⁵

Daljnje aktivnosti EU na ovom području uvelike su bile određene novim višegodišnjim programom za razvoj suradnje na području pravosuđa i unutarnjih poslova (**Haški program**) te posebice Planom aktivnosti za provedbu Haškog programa kojeg je Europsko vijeće usvojilo u lipnju 2005. Pritom valja istaknuti da je glavno težište Haškog programa bilo, u prvom redu, na operacionalizaciji suradnje uspostavljene Tampereom, a manje na stvaranju novog EU zakonodavstva. Upravo zbog toga neki su ga autori ocijenili nedovoljno ambicioznim i neinventivnim, te ga okarakterizirali kao skromnog nasljednika Tampere programa.²⁶

Premda je danas posve jasno da **Ustav Europske unije** neće stupiti na snagu u obliku u kojem je potpisan 2004.,²⁷ te da kao takav nikada neće postati pozitivni pravni okvir za reguliranje odnosa u EU, ipak on predstavlja značajan korak u smjeru daljnje konsolidacije prostora slobode, sigurnosti i pravde. Unatoč neuspjehu s Ustavom EU, rad na njegovoj izradi potaknuo je brojne rasprave i promišljanja oko niza bitnih pitanja za funkcioniranje Europske unije, te posebice njezinog trećeg stupa. Zbog toga nacrt Ustava predstavlja dokument koji je svojim rješenjima dao novi zamah u izgradnji Europske unije kao prostora slobode, sigurnosti i pravde. Naime, Lisabonski ugovor je u velikoj mjeri uspio sačuvati većinu važnih dostignuća Ugovora za osnivanje Europskog ustava. U Lisabonski ugovor prenesena su više-manje rješenja ponuđena Ustavnim ugovorom iz 2004. s time da je izostavljena simbolika koja je neke navodila na zaključak da se Unija pretvara u super-državu (primjerice, odustalo se od naziva "ustavni" ugovor, te uporabe himne i zastave, zadržale su se uredbe i direktive naspram predloženih europskih zakona itd.).²⁸

Uklanjanje ove simbolike omogućilo je da većina europskih država usvoji Ugovor kroz parlamentarne procedure, a bez raspisivanja referenduma.

4. PERSPEKTIVA DALJNJEG RAZVOJA EU KAO PROSTORA SLOBODE, SIGURNOSTI I PRAVDE

Sadašnjost pravnog i institucionalnog razvoja Europske unije pripada **Lisabonskom ugovoru** i Stockholmskom programu. Lisabonski ugovor potpisan je 13. prosinca 2007., a stupio je na snagu 1. prosinca 2009.²⁹ Lisabonski je ugovor izmijenio dosadašnje Osnivačke ugovore EU putem amandmana, ali ih nije nadomjestio. Pritom je ipak došlo do izmjene naziva dosadašnjih Ugovora. **Ugovor o Europskoj uniji** (UEU) i dalje nosi isti naziv, ali je Ugovor o Europskoj zajednici preimenovan u **Ugovor o funkcioniranju Europske unije** (UFEU). Oba ugovora imaju istu pravnu snagu te predstavljaju pravni temelji europske integracije.³⁰ Uz njih i dalje postoji i Ugovor o Euratomu.

Europsko vijeće je na sastanku održanom 11. prosinca 2009. usvojilo novi višegodišnji program za petogodišnje razdoblje (2010. - 2014.) tzv. **Stockholmski program** - otvorena i sigurna Europa koja služi građanima.³¹ Stockholmski program definira strateške smjernice za razvoj prostora slobode, sigurnosti i pravde.³² Njime se definiraju politički prioriteti i sredstva za njihovo ostvarenje. Već iz samog naziva Stockholmskog programa mogu se iščitati njegovi glavni prioriteti. To je izgradnja otvorene i sigurne Europe koja služi i štiti građane. Program prioritete grupira u šest skupina: a) promoviranje građanstva i temeljnih prava, b) Europa prava i pravde, c) Europa koja štiti, d) pristup Europi u globalnom svijetu, e) Europa odgovornosti, solidarnosti i partnerstva u migracijskim i azilantskim pitanjima, te f) uloga Europe u globalnom svijetu - vanjska dimenzija. Za njegovu realizaciju ključna će biti provedba Akcijskog plana s jasno definiranim mjerama. Već na prvi pogled, za razliku od Haškog programa, uočava se njegova ambicioznost i inovativnost. No, u kojoj mjeri će se realizirati ambicioznost ovog strateškog dokumenta u velikoj mjeri će ovisiti o pratećem akcijskom planu.

²⁹Konsolidiranu verziju Lisabonskog ugovora vidi: *Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union*, Official Journal of the European Union, C115/01, 2008, str. 1-338. (U daljnjem tekstu Ugovor o Europskoj uniji - UEU, a Ugovor o funkcioniranju Europske unije - UFEU). Vidi također: Broin, P., *Consolidated version of the Treaties amended by the Treaty of Lisbon*, Institute of International and European Affairs, Dublin, November 2007.

³⁰Vidi: čl. 1. UEU, ibid., str. 16.

³¹Vidi: Zaključke Europskog vijeća od 11. prosinca 2009., str. 9. na web-stranici: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/111877.pdf.

³²Vidi: *The Stockholm Programme - An open and secure Europe serving and protecting the citizens*, Brussels, 2 December 2009., doc 17024/09, str. 1-82.

²³Vidi čl. 30. i 31. Ugovora iz Nice, ibid., str. 22-23.

²⁴Vidi st. 3. čl. 67. Ugovora iz Nice, ibid., str. 60.

²⁵Glavna svrha usvajanja Ugovora iz Nice bila je izmjena Osnivačkog ugovora u dijelu u kojem uređuje institucije EU, a to se smatralo preduvjetom za uspješno širenje Unije na države srednje i istočne Europe. Vidi o tome: Čapeta, T., Vidačak, I., *Ugovor iz Nice*, Bilten Europskog dokumentacijskog centra, br. 53. Institut za međunarodne odnose i Europski dokumentacijski centar, Zagreb, 2001., str. 1-12.

²⁶Monar, J., *Towards an European Area of Freedom, Security and Justice - The Hague Programme: Tampere's modest successor*, European Policy Center, Issue 14., 2010., <http://www.epc.eu/en/ce.asp?AI=446&LV=177&PG=CE/EN/detail&TYP=CE&l=3&see=y&t=42>

²⁷Vidi: Ustav Europske unije, op.cit., str. 1-465. Analizu Ustava Europske unije vidi u: Laude, Y., *The European Union Constitutional treaty - an Analysis*, Europe information, Special report supplement to Europe information 2883, EIS, Bruxelles, 2004. Više o pripremama teksta Ustava u dijelu koji se odnosi na pitanja pravosuđa i unutarnjih poslova vidi: Goldner, op. cit., str. 944-946.

²⁸Detaljnju usporedbu preuzetih rješenja iz nacrtu Ustava EU vidi u: Herlin-Karnell, E., *The Lisbon Treaty and the Area of Criminal Law and Justice*, European Policy Analysis, vol. 3., 2008., str. 1-10.

Lisabonski ugovor donio je značajne promjene pravnog i institucionalnog okvira. Navedene promjene posebice su važne za daljnji razvoj Europske unije kao prostora slobode, sigurnosti i pravde. U tom pogledu na prvom mjestu treba spomenuti **Povelju o temeljnim pravima**. Ona postaje obvezujuća i ima istu pravnu vrijednost kao i Ugovori, iako ona na kraju nije postala sastavni dio samog teksta Lisabonskog ugovora.³³ Štoviše, temeljna prava, kako ih definira Europska konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, predstavljaju opća načela prava Unije.³⁴ Usvajanje Povelje o temeljnim pravima trebalo bi povratiti narušenu ravnotežu, do koje je došlo zadnjih godina, između prostora sigurnosti i prostora slobode. Naime, nakon terorističkih napada 2001. godine prostor slobode, sigurnosti i pravde, Europska unija je izgrađivala primarno u pogledu sigurnosti, te su ostala dva aspekta ostala zanemarena.

Druga važna promjena odnosi se na ukidanje stupova odnosno objedinjavanje politike pravosuđa i unutarnjih poslova u jednom jedinstvenom poglavlju posvećenom izgradnji prostora slobode, sigurnosti i pravde.³⁵ Politika pravosuđa i unutarnjih poslova time više nije podijeljena između dvaju osnivačkih ugovora (Ugovora o osnivanju Europske zajednice i Ugovora o Europskoj uniji), već je sada sadržana samo u Ugovoru o funkcioniranju Europske unije. Treća iznimno važna promjena, a koja je također rezultat ukidanja stupova, odnosi se na vrste pravnih instrumenata kojima će se u budućnosti ovo područje uređivati. To su instrumenti dosadašnjeg prvog stupa: uredbе, direktive i odluke. Četvrta značajna institucionalna promjena, vjerojatno najdalekosežnija, je proširenje nadležnosti Europskog suda pravde na skoro sva područja pravosuđa i unutarnjih poslova. No, pored navedenog i mnoge druge promjene imat će izravnog utjecaja na dinamiku daljnjeg integriranja Europske unije na području pravosuđa i unutarnjih poslova. Stoga je korisno osvrnuti se detaljnije na neke od navedenih promjena.

4.1. Nestanak stupova i novi subjektivitet Europske unije

U dosadašnju organizaciju EU, Lisabonski ugovor unosi nekoliko bitnih novina. Prvo, izmijenjena je **unutarnja struktura Unije**. EU iz doba Ugovora iz Maastrichta (1993.) bila je utemeljena na tri stupa. Prvi je od njih bio nadnacionalni te su u tom stupu države pristale dijeliti svoju suverenost s drugim članicama dok su se druga dva stupa temeljila na oblicima međunarodne suradnje

³³Povelja o temeljnim pravima ima 54 članka koji se odnose na prava građana, slobode, jednakost, ekonomska i socijalna prava. Tijekom pregovora izuzeća su izborile Velika Britanija i Poljska, a naknadno i Češka - Velika Britanija zbog njoj spornog prava na štrajk, a Poljska jer ne želi u budućnosti biti prisiljena od strane EU mijenjati svoje zakone o obitelji i moralu. Vidi: čl. 6. st 1., UEU, op. cit., str. 19., Deklaracija 1, str. 337.

³⁴Vidi čl. 6. st. 3. UEU, op. cit., str. 19.

³⁵Vidi Poglavlje V. "Prostor slobode, sigurnosti i pravde", članke 67. - 89. UFEU, ibid., str. 73-84.

Europska unija dobiva pravni subjektivitet i stoga jači identitet na međunarodnom planu, a istodobno će Europska zajednica nestati kao subjekt međunarodnih odnosa. Države članice mogu potpisati samo međunarodne sporazume koji su usklađeni s pravom EU.

između država. Jedna od najvažnijih novina Lisabonskog ugovora je nestanak stupova, odnosno, spajanje trećeg stupa s prvim i njegovo podvrgavanje nadnacionalnoj metodi suradnje među državama. Pitanja zajedničke vanjske i sigurnosne politike i dalje na izvjestan način ostaju zasebni stup, jer ostaju podvrgnuta metodi međunarodne suradnje.

Stapanje prvog i trećeg stupa, pak, znači da će se o osjetljivim pitanjima kaznene politike i pratećeg prava odlučivati većinski, a ne više jednoglasno³⁶, da će done-sene odluke, u pravilu, izravno važiti u svim državama članicama te biti nadređene njihovim internim pravnim pravilima³⁷, te da će Sud Europske unije steći mogućnost kontrole provode li države pravo nastalo u okviru te europske politike. Dok su ovlasti Komisije, Parlamenta i Suda proširene vezano za politiku pravosuđa i unutarnjih poslova u Uniji, inicijativa država članica je i dalje moguća pod određenim uvjetima.³⁸

Europska unija dobiva pravni subjektivitet i stoga jači identitet na međunarodnom planu, a istodobno će Europska zajednica nestati kao subjekt međunarodnih odnosa.³⁹ Države članice mogu potpisati samo međunarodne sporazume koji su usklađeni s pravom EU.

4.2. Jasnije razgraničenje nadležnosti

Lisabonskim ugovorom uvedeno je jasnije i preciznije **razgraničenje nadležnosti** Unije u odnosu na države članice. Unija ima tri kategorije nadležnosti: isključive, komplementarne (one koje Unija dijeli s državama),

³⁶Iznimku predstavlja osnivanje Ureda europskog državnog odvjetnika za koje je potrebna jednoglasna odluka Vijeća. Vidi: 86. st. 1. UFEU, op. cit., str. 82.

³⁷Velika Britanija i Irska imaju specifične protokole koji im omogućuju uključivanje ili izuzimanje od zajedničkih politika EU koje se odnose na Schengen i područje slobode, sigurnosti i pravde. Mogu se služiti ovom povlasticom samo sukladno propisima, uvjetima i rasporedom koji su odredili Vijeće i Komisija. Velika Britanija ne može se uključiti na početku zakonodavnog postupka i, onda, na kraju izuzeti. Ne može se držati postojeće politike ako je drugi žele revidirati. Ne može nastaviti sudjelovati u postojećim zajedničkim politikama ako, nakon pet godina prijelaznog razdoblja, odbije prihvatiti nove ovlasti Komisije, Parlamenta ili Suda. Vidi: čl. 5. Schengenskog protokola; Protokol o položaju Velike Britanije i Irske u odnosu na područje slobode, sigurnosti i pravde. Također vidi: čl. 10 Protokola br. 36. o prijelaznim odredbama, str. 326.

³⁸Države članice zadržale su pravo inicijative na području pravosudne suradnje u kaznenim stvarima te na području policijske suradnje. Vidi: čl. 76. UFEU, op. cit., str. 75.

³⁹Vidi: čl. 47., UEU, op. cit., str. 41.

pomoćne ili nadopunjavajuće (one kod kojih je Unija nadležna ostvarivati mjere potpore, usklađivanja ili dopune mjera država članica).⁴⁰ Nadležnosti EU su u svakom slučaju ograničene na one dodijeljene Ugovorima i, u područjima izvan isključive nadležnosti, njihova je primjena regulirana načelom supsidijarnosti i proporcionalnosti.⁴¹

Prostor slobode, sigurnosti i pravde spada u drugu kategoriju tzv. komplementarnih nadležnosti, dakle, onih koje se dijele između Europske unije i država članica.⁴² To konkretno znači da Unija nije jedina koja može predlagati donošenje pojedinih propisa, već da ona tu ovlast dijeli s državama članicama. Komisija dijeli pravo inicijative u pravosuđu i unutarnjim poslovima s četvrtinom država članica.⁴³ Samo zajedničke vanjske, sigurnosne i obrambene politike, predviđene u TEU, imat će i dalje **međuvladine postupke**.⁴⁴ Premda u donošenju odluka Vijeće ima najjaču poziciju, u područjima u kojima je pravo inicijative ograničeno samo u korist Unije ni jedna odluka se ne može donijeti bez prijedloga Komisije kojim ona započinje zakonodavni proces. Time je tekst takvih odluka uvelike ovisan o načinu razmišljanja u samoj Europskoj komisiji. Za razliku od toga u područjima gdje Unija dijeli pravo inicijative s državama članicama, uloga država je znatno jača od samog početka zakonodavnog postupka.

4.3. Institucionalne promjene

Institucionalne promjene uvedene Lisabonskim ugovorom neizbježno će utjecati na sam razvoj prostora slobode, sigurnosti i pravde. Pritom za podizanje učinkovitosti EU posebno treba istaknuti uvođenje novih institucija. Umjesto rotirajućeg predsjedništva, uvodi se **funkcija predsjednika Europskog vijeća** kojega će kvalificiranom većinom birati šefovi država na razdoblje od dvije i pol godine.⁴⁵ Za očekivati je da će uvođenje "stalnog" predsjednika Europskog vijeća unaprijediti rad ovog, za strateško usmjeravanje Unije, najvažnijeg tijela. Predsjednik Europskog vijeća trebao bi osigurati kontinuitet i dobru pripremu sastanaka šefova država i vlada, a time značajno pridonijeti daljnjoj konsolidaciji Europske unije. Naravno, time bi se pridonijelo i konsolidaciji Europske unije kao prostora slobode, sigurnosti i pravde. Nadalje, Europsko vijeće postaje punopravna

institucija Unije s jasno definiranim nadležnostima te pod nadzorom Suda Europske unije.⁴⁶

Uvodi se **funkcija visokog predstavnika EU-a** kojeg imenuje Europsko vijeće.⁴⁷ Visoki predstavnik EU objedinjuje tri dotadašnje institucije - rotirajuće mjesečno predsjedništvo na čelu Vijeća u sazivu ministara vanjskih poslova, povjerenika Europske komisije za vanjske poslove i bivšu funkciju visokog povjerenika za vanjske poslove. Također, ista osoba predstavlja Uniju prema van, što je kombinacija sadašnje institucije visokog predstavnika za vanjsku politiku i sigurnost i povjerenika za vanjske odnose Europske komisije. Osoba koja će obnašati tu funkciju bit će i potpredsjednik Europske komisije i koordinirat će europske akcije na međunarodnom planu. Visoki predstavnik će predsjedati sastancima Vijeća za opće i vanjske poslove, koji čine ministri vanjskih poslova zemalja članica.⁴⁸ Osim toga, ista će osoba biti na čelu nove europske diplomatske službe.⁴⁹ Dakle, na ovaj način Europska unija na međunarodnom planu dobiva jednu osobu koju će svi prepoznavati kao svojevrstnog ministra vanjskih poslova Europske unije odnosno osobu koja će artikulirati službene stavove EU u međunarodnim odnosima. S obzirom na važnost koju vanjskopoliitička dimenzija ima za izgradnju prostora slobode, sigurnosti i pravde, to bi trebalo pridonijeti konsolidaciji tog dijela politike.

Nadležnost Europskog suda pravde proširena je u odnosu na sve djelatnosti Europske unije, osim na zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku.⁵⁰ Primat prava Europske unije je potvrđen.⁵¹

4.4. Veća demokratizacija Europske unije

U pogledu jačanja demokratskog legitimiteta propisa koje donosi Unija iznimno je važna **promjena postupka donošenja odluka**. Lisabonski ugovor donosi pomak u načinu odlučivanja. Dosadašnja procedura suodlučivanja Europskog parlamenta i Vijeća znatno je proširena i postaje redovni zakonodavni postupak Unije.⁵² To

znači da će u mnogo većem broju područja u odlučivanje biti uključen Europski parlament. Posebno je važno proširenje suodlučivanja u cjelokupnom "trećem stupu"

Nadležnost Europskog suda pravde proširena je u odnosu na sve djelatnosti Europske unije, osim na zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku. Primat prava Europske unije je potvrđen.

⁴⁰Vidi: čl. 2. i 3. UFEU i Protokol br. 25. o uporabi podijeljene nadležnosti, str. 307.

⁴¹Vidi: čl. 5., UEU, op. cit., str. 18.

⁴²Vidi: st. 2. čl. 4. UFEU, op. cit., str. 51.

⁴³Vidi: čl. 76. UFEU, op. cit., str. 75.

⁴⁴Vidi: čl. 21. - 46., UEU, op. cit., str. 28-41.

⁴⁵Ista osoba može najviše dva puta biti izabrana za predsjednika Europskog vijeća. Predsjednik će pripremati summite i predstavljati EU na svjetskoj sceni.

⁴⁶Vidi: čl. 235. UFEU, op. cit., str. 152-153.

⁴⁷Čl. 18. UEU, op. cit., str. 26-27; Deklaracija br. 6., str. 338.

⁴⁸Uz iznimku Vijeća ministara vanjskih poslova, kojim će predsjedati visoki predstavnik, u drugim sektorskim vijećima predsjedat će ministri iz skupine triju država članica za 18 mjeseci. Vidi: st. 9. čl. 16., UEU, op. cit., str. 24, čl. 237. UFEU, op. cit., str. 153; Deklaracija br. 9., str. 341.

⁴⁹Vidi: čl. 27. UEU, op. cit., str. 32, te Deklaracija br. 15, str. 343.

⁵⁰Vidi: čl. 24. UEU, op. cit., str. 30.

⁵¹Vidi: Deklaracija br. 17., str. 344.

⁵²Vidi: čl. 294. UFEU, op. cit., str. 173.

koji se odnosi na pravosuđe i unutarnje poslove. Europski parlament postaje potpuno jednak zakonodavac za gotovo sve europske propise. Ugovor tako povećava broj političkih područja na kojima će Europski parlament imati pravo suodlučivanja zajedno sa zemljama članicama. Radi se o osjetljivim područjima kao što su pravosuđe, sigurnost i imigracija. Predviđa se također povećanje broja područja u kojima se odluke donose kvalificiranom većinom umjesto jednoglasno, posebice na području suradnje u pravosuđu i unutarnjim poslovima.

Ugovor uvodi novi sustav glasovanja "dvostrukom većinom" po kojemu najmanje 55 posto zemalja članica koje predstavljaju najmanje 65 posto stanovništva mora glasovati za novi propis da bi on prošao (dok je minimalan broj od četiri države potreban za blokirajuću manjinu).⁵³ Četrdesetak značajnih pitanja prebačena su iz jednoglasnog odlučivanja u odlučivanje kvalificiranom većinom, uključujući cijelo pravosuđe i unutarnje poslove. Samo najosjetljivija područja ostaju podvrgnuta jednoglasnosti: porez, socijalna zaštita, prava građana, jezici, sjedišta institucija i osnove zajedničke vanjske, sigurnosne i obrambene politike. Međutim, **novi sustav odlučivanja stupit će na snagu 2014.** uz komplicirano prijelazno razdoblje do 2017. Od 2014. do 2017. godine na traženje bilo koje zemlje moći će se glasovati prema sadašnjem sustavu ponderiranih glasova iz Ugovora iz Nice.⁵⁴

Važna novina za jačanje demokratskog legitimiteta Europske unije očituje se i kroz novu ulogu nacionalnih parlamenata. Svaki nacionalni parlament može izraziti svoje mišljenje o europskim propisima na način da će parlamenti dobiti prijedloge novih propisa kako bi ocijenili zadiru li prijedlozi u njihove nadležnosti (načelo supsidijarnosti). Ako trećina nacionalnih parlamenata bude imala prigovor na neki prijedlog, onda će se on vratiti Komisiji na reviziju.⁵⁵ Vrijeme dozvoljeno za **nacionalne parlamente** za proučavanje nacrt propisa je povišeno od 6 na 8 tjedana. Nova klauzula opisuje sve formalne funkcije nacionalnih parlamenata u odnosu na poslove EU.⁵⁶

Ugovor određuje da **Europski parlament** ima 750 zastupnika i predsjednika. No privremeno se, do 2014. godine, mijenja i broj zastupnika Europskog parlamenta. Sadašnji saziv parlamenta izabran u lipnju ove godine biran je prema Ugovoru iz Nice i broji 736 zastupnika. Lisabonski ugovor uveo je gornji i donji plafon - najmanji broj

zastupnika iz jedne članice ne može biti manji od šest, a najveći ne veći od 96. Logično bi bilo da se lisabonska pravila počnu primjenjivati počevši od 2014. nakon što istekne mandat sadašnjem sazivu, no neke su zemlje koje Lisabonskim ugovorom dobivaju više zastupnika tražile da se ta pravila počnu primjenjivati čim taj Ugovor stupi na snagu.

5. POJMOVNO ODREĐENJE PROSTORA SLOBODE, SIGURNOSTI I PRAVDE

Prostor slobode, sigurnosti i pravde je u Europskoj uniji relativno novo područje europskog integriranja pod kojim podrazumijevamo suradnju država članica Europske unije na području pravosuđa i unutarnjih poslova. Prostor slobode, sigurnosti i pravde obilježava nekoliko istaknutih karakteristika. Za razliku od brojnih tradicionalnih područja pravne stečevine, kao što je sloboda kretanja radnika, te ostalih aspekata tržišnog natjecanja, pravosuđe i unutarnji poslovi obuhvaćaju pitanja koja predstavljaju samu bit suvereniteta država. Neka od pitanja obuhvaćena ovim područjem odnose se na određene oblike usklađivanja kaznenog materijalnog i procesnog prava, suradnje policije, nove oblike suradnje u progonu i kažnjavanju kaznenih djela, uključujući zaštitu osobnih podataka te Europski uhiđbeni nalog. Osim toga, ovo područje se odnosi na politiku azila, migracija, viza i nadzora, odnosno kontrole granica. Pored policijske i pravosudne suradnje prostor slobode, sigurnosti i pravde uključuje i carinsku suradnju u dijelu koji se odnosi na sprečavanje različitih oblika ilegalne trgovine odnosno na sprečavanje kaznenih djela.

Iz same preambule Ugovora o Europskoj uniji moguće je dobiti općenitu sliku značenja sintagme "prostora slobode, sigurnosti i pravde". Naime, države članice u preambuli ističu svoju odlučnost da olakšaju kretanja osoba uz jamčenje sigurnosti svojim narodima uspostavljanjem prostora slobode, sigurnosti i pravde.⁵⁷ Navedeno se dalje razrađuje u članku 3. Ugovora o Europskoj uniji kojim Europska unija svojim građanima nudi prostor slobode, sigurnosti i pravde bez unutarnjih granica, na kojem je osigurana sloboda kretanja osoba povezana s odgovarajućim mjerama u odnosu na kontrolu vanjskih granica, azil, migracije te prevenciju i suzbijanje kriminala.⁵⁸ No sadržajno, mjere za postizanje navedenog cilja obuhvaćene su u Ugovoru o funkcioniranju Europske unije pod glavom "Prostor slobode, sigurnosti i pravde".⁵⁹ Navedena Glava Ugovora podijeljena je u pet poglavlja. Prvo je posvećeno općim odredbama te definira opća načela na kojima se temelji prostor slobode, sigurnosti i pravde te definira ulogu Europskog vijeća, nacionalnih parlamenata, Vijeća ministara, Europske komisije te

⁵³Vidi: st. 4. čl. 16., UEU, op. cit., str. 24 i 238, UFEU, op. cit., str. 153-154.

⁵⁴Vidi: st. 5. čl. 16., UEU, op. cit., str. 24., te čl. 3. i 4. Protokola br. 36. o prijelaznim odredbama, str. 322.

⁵⁵Jedna trećina nacionalnih parlamenata može se usprotiviti nacrtu zakonodavnog prijedloga na temelju povrede supsidijarnosti - "žuti karton". Komisija će ga naknadno preispitati. Osim toga, ako se obična većina nacionalnih parlamenata i dalje usprotivi, Komisija upućuje obrazloženi prigovor Vijeću i Parlamentu, koji će odlučiti o tom predmetu - "narančasti karton". Vidi: st. 2. i 3. čl. 7. Protokola br. 2. o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, str. 206.-210. i Protokol br. 1. o ulozi nacionalnih parlamenata u Europskoj uniji, str. 203-206. U vezi s ulogom nacionalnih parlamenata pogledati čl. 5., čl. 12., i st. 2. - 3. i 7. čl. 48. i 61.b, 65. i 308. (2) TFEU.

⁵⁶Vidi: čl. 12., UEU, op. cit., str. 21.

⁵⁷Vidi Preambulu UEU, str. 16.

⁵⁸Vidi: članak 3. st. 2. UEU, op. cit., str. 17.

⁵⁹Vidi: Glavu V. Prostor slobode, sigurnosti i pravde, str. 73-85.

“Prostor pravde” podrazumijeva visok stupanj međusobnog povjerenja u pravosudne sustave država članica. Povjerenje pak pred države postavlja nekoliko vrlo jasnih zahtjeva ili standarda kojima nacionalni pravosudni sustavi moraju udovoljavati. Pravosudni sustav mora biti nezavisan, nepristran, učinkovit i profesionalan.

država članica u razvoju prostora slobode, sigurnosti i pravde.⁶⁰ Drugo poglavlje posvećeno je politici granične kontrole, migracija i azila, treće pravosudnoj suradnji u građanskim stvarima, četvrto pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima, te peto policijskoj suradnji.

Za cjelovito sadržajno određenje pojma “prostora slobode, sigurnosti i pravde” potrebno je predmetnu sintagmu raščlaniti na njezine sastavne dijelove. Pod **“prostorom”** se misli načelno na prostor cijele Europske unije, ali pritom treba biti oprezan jer postoje razne iznimke. Pojedine države članice uspjele su za sebe izboriti poseban status na području politike pravosuđa i unutarnjih poslova, tako da se sva pravila ne primjenjuju u jednakom opsegu na njih kao što je na prostoru ostalih članica. Prije svega se radi o Velikoj Britaniji, Irskoj i Danskoj. No, da je definiranje “prostora” složenije nego se na prvi pogled čini postaje vidljivo iz činjenice da se prostor Europske unije prostorno ne poklapa s šengenskim prostorom. Djelomično je manji, a djelomično je veći. Dio država članica EU još uvijek nije u šengenskom sustavu, dok su neke države izvan EU ušle u šengenski sustav.⁶¹ Nadalje, to nije bilo kakav prostor to je prostor na kojem vlada sloboda, sigurnost i pravda. Ujedno korištenjem izraza “prostor” želi se ukazati na činjenicu da taj prostor nadilazi nacionalne granice samih država članica, te da na njemu postoje određena zajednička pravila.

“Prostor slobode” koristi se kao generički pojam za sustav temeljnih prava i sloboda koje se jamče svima koji se nalaze na tom “prostoru slobode”. S jedne strane tu se misli na niz temeljnih prava poput prava na život, nepovredivost vlasništva, pravo na pravično suđenje, prava djeteta, pravo na sklapanje braka i zasnivanje obitelji, ravnopravnost spolova. Posebnu kategoriju prava predstavlja aktivno i pasivno biračko pravo koje se jamči kako u odnosu na izbore za Europski parlament, tako i u odnosu na lokalne izbore u državama članicama. U odnosu na slobode ponajprije se misli na slobodu izražavanja, slobodu mišljenja, savjesti i vjeroispovijesti, slobodu okupljanja i udruživanja, akademske slobode. Konačno, pod pojmom “slobode” misli se i na niz zabrana poput zabrane mučenja, neljudskog i ponižavajućeg postupka i kažnjavanja, zabrane ropstva, podčinjenosti i prisilnoga ili obveznoga rada te zabrane diskriminacije.

“Prostor sigurnosti” kao pojam podrazumijeva niz mjera kojima se građanima Europske unije, ali i svima ostalima koji borave na “prostoru sigurnosti” jamči sig-

urnost od različitih oblika ugroza. U prvom redu misli se na ugroze od terorizma, droga, organiziranog kriminala, trgovine ljudima. No, učinkovito suzbijanje spomenutih ugroza traži učinkovitu policijsku, carinsku i pravosudnu suradnju, učinkovit nadzor vanjskih granica Europske unije te djelotvornu zajedničku politiku viza, azila i migracija. Štoviše, u cilju jačanja sigurnosti EU je počela razvijati određene vlastite institucionalne sposobnosti poput Europol, Eurojusta, Frontexa, SitCentra itd.

Konačno, pod pojmom **“prostora pravde”** označava se prostor na kojem građani mogu bez obzira na različite nacionalne sustave uspješno štititi svoja prava i interese. Navedeno se ostvaruje kroz sustav priznavanja i izvršavanja stranih sudskih i arbitražnih odluka, usklađivanje zakonodavstva te kroz jačanje pravosudne suradnje kako u kaznenim tako i u građanskim stvarima. Pritom treba imati na umu da se, barem za sada, ne misli na sveukupnost kaznenog i građanskog prava, već samo na određene segmente za koje je prepoznato da se mogu bolje urediti na nivou cijele Unije. Tako će područje europskog kaznenog materijalnog prava obuhvaćati samo usklađivanje definicija kaznenih djela i kazni za poimence navedena kaznena djela poput terorizma, organiziranog kriminala, korupcije, trgovine ljudima, pranje novca, itd.⁶² Kazneno procesno pravo ponajprije je usmjereno na stvaranje minimalnih pravila u pogledu prihvatljivosti dokaza, zaštite prava stranaka u kaznenom postupku, te zaštite žrtava kaznenih djela. “Prostor pravde” podrazumijeva visok stupanj međusobnog povjerenja u pravosudne sustave država članica. Povjerenje pak pred države postavlja nekoliko vrlo jasnih zahtjeva ili standarda kojima nacionalni pravosudni sustavi moraju udovoljavati. Pravosudni sustav mora biti nezavisan, nepristran, učinkovit i profesionalan.

6. ZAKLJUČAK

Može se zaključiti da se pod sintagmom prostor slobode, sigurnosti i pravde krije vrlo raznovrstan sadržaj koji u suštini ima za cilj osigurati uvjete za slobodno kretanje ljudi i dobara unutar EU uz osiguravanje pravne, ali i svake druge sigurnosti pravnih i fizičkih osoba. S obzirom da EU ne raspolaže istim instrumentima kao njene države članice (nema policije, državnog odvjetništva i sličnih poluga vlasti) ovo područje se razvija s jedne strane kroz usklađivanje pravnih sustava država članica, a s druge strane kroz jačanje međusobne suradnje i povjerenja između nadležnih službi država članica, posebice policije i pravosuđa. Ovo zadnje je posebno bitno budući da un-

⁶⁰Vidi: čl. 67. – 76. UFEU, op. cit., str. 73-75.

⁶¹U Šengenskom sustavu nisu sljedeće države članice Europske unije: Velika Britanija, Irska, Bugarska, Rumunjska, Cipar i Malta, te u nekim aspektima i Danska. No, u Šengenskom sustavu su Norveška, Island i Švicarska premda nisu članice Europske unije.

⁶²Vidi: čl. 83. UFEU, op. cit., str. 81.

osi subjektivan element u razvoj ovog područja. Pritom razina policijske i pravosudne suradnje sa svakom pojednom državom objektivno ne može biti na istoj razini. Za razliku od toga, usklađivanje zakonodavstva predstavlja objektivni indikator stupnja integracije Europske unije na ovom području.

Iz navedenog je razvidno da prostor slobode, sigurnosti i pravde obuhvaća brojna pitanja od velikog interesa za države članice u kojima se traži prava mjera između dvaju bitnih interesa za njihove građane. S jedne strane je interes građana za životom u sigurnom okruženju, a s druge strane je želja za poštivanjem njihovih građanskih sloboda i temeljnih prava. Upravo zbog velike osjetljivosti za ova pitanja države članice su nevoljko pristajale da se pravna stečevina na ovom području stvara metodom Zajednice, te su preferirale tzv. međuvladinu metodu donošenja odluka. Dakle, države članice su se opredijelile za metodu klasičnih međunarodnih pregovora u stvaranju zajedničkih pravila koji karakterizira težnja za postizanjem konsenzusa, odnosno jednoglasnosti. Zbog svega toga značajan dio propisa donesenih na ovom području je pravo Europske unije, a ne pravo Zajednice, te je donesen u trećem stupu, a ne stupu Europske zajednice. No, s izmjenama osnivačkih ugovora postupno sve više dolazi do prebacivanja sve većeg broja pitanja iz trećeg stupa u prvi stup, a što kulminira ukidanjem stupova Europske unije s Lisabonskim ugovorom. Skoro u potpunosti ovo područje prelazi u redovitu zakonodavnu proceduru, čime će se dati novi zamašnjak u stvaranju pravne stečevine na ovom području.

Također, za ova pitanja države članice EU vrlo dugo nisu bile voljne uspostaviti jurisdikciju Europskog suda pravde na isti način kako je to inače uređeno za širok spektar ostalih pitanja obuhvaćenih pravom Zajednice.

No, jednom kada je prevladala svijest da se protiv određenih fenomena države članice mogu puno učinkovitije boriti zajedničkim djelovanjem, ovo područje postaje najpropulzivnije područje izgradnje europskog zakonodavstva i suradnje među državama. Konačno, važno je istaknuti da ovo područje svakim danom ima sve značajniju vanjsko-političku dimenziju, te da EU nastoji igrati jednu od ključnih uloga u međunarodnoj zajednici.

Na kompleksnost EU politike pravosuđa i unutarnjih poslova, te na način donošenja odluka na tom području, utječe niz faktora među kojima se posebno ističe povijest nastanka ove EU politike, brojnost i raznovrsnost pitanja koje ona pokriva, kao i iznimno kompleksna struktura same Europske unije i njezinih osnivačkih ugovora. Nadalje, dodatnu otegotnu okolnost za razumijevanje funkcioniranja sustava predstavlja brojnost čimbenika uključenih u kreiranje politike pravosuđa i unutarnjih poslova, kako onih na nacionalnoj razini tako i onih na razini EU. Konačno, projekt izgradnje EU je iznimno dinamičan proces koji sa sobom nosi i stalne promjene osnivačkih ugovora, ali i ostalih propisa EU.⁶³ Možemo

zaključiti da učestale promjene dovode do nepreglednosti samog sustava te pravne stečevine u cjelini.

Na kraju razmatranja EU politike pravosuđa i unutarnjih poslova može se zaključiti da ovaj dio pravne stečevine karakterizira činjenica da ono spada među najsloženija i najosjetljivija područja za EU. Njegova posebna osjetljivost proizlazi iz velike podijeljenosti elita u državama članicama, EU institucijama, ali i samog stanovništva oko pitanja obuhvaćenih ovim područjem. Nadalje, radi se o najmlađem području pravne stečevine koje trenutno prolazi kroz svoj zakonodavni dinamizam.⁶⁴ Osim toga, ovo područje sve je više u fokusu država članica, i to ne samo u pogledu onoga što se događa na razini Unije već također i onoga što se u tom pogledu događa na vanjsko-političkom planu.

Lisabonskim ugovorom stvorene su pretpostavke za izgradnju **demokračićnije i transparentnije Europske unije**, i to kroz ojačanu ulogu Europskog parlamenta i veću mogućnost uključenja građana u odlučivanje na razini EU i njihovog većeg uvida u EU-poslove. Nadalje, stvorene su pretpostavke za **učinkovitije djelovanje Europske unije** kroz pojednostavljene metode i pravila glasanja i odlučivanja, moderne institucije EU-27 i poboljšanu sposobnost Unije da djeluje u područjima koja su prepoznata kao prioriteti za Uniju. Konačno, Lisabonskim ugovorom stvorene su pretpostavke za jačanje **uloge Europe kao svjetskog aktera**, kroz spajanje vanjskopolićkih instrumenata i funkcija. Međutim, u odnosu na prostor slobode, sigurnosti i pravde može se zaključiti da tvorci Lisabonskog ugovora nisu imali dovoljno hrabrosti da u potpunosti napuste međuvladinu metodu odlučivanja naslijeđenu iz trećeg stupa EU. Upravo kroz odredbe o prostoru slobode, sigurnosti i pravde još uvijek se mogu prepoznati strahovi od gubitka suvereniteta. U kojoj mjeri će se potencijali Lisabonskog ugovora na području politike pravosuđa i unutarnjih poslova realizirati u praksi, u velikoj će mjeri ovisiti o provedbi nedavno usvojenog Stockholmskog programa.

Zaključno obićnom promatraću može se činiti da se prostor slobode, sigurnosti i pravde razvija puževim koracima. No, ako se današnji razvoj stavi u perspektivu Pompidua, ostvarena suradnja može se usporediti s dolaskom čovjeka na mjesec. Naravno, to nikako ne znači da građani Europske unije trebaju biti zadovoljni ostvarenim stupnjem kako slobode, tako i sigurnosti.

nastale promjene, a s time povezane jasne slike o pozitivnom zakonodavstvu EU. Navedenu situaciju najbolje ilustrira primjer naknadne izmjene sustava odlučivanja propisanog Ugovorom iz Nice. Naime, sustav odlučivanja predviđen Ugovorom iz Nice značajno je izmijenjen Odlukom Vijeća 2004., a koja izmjena nije vidljiva u osnivaćkom ugovoru. Navedeno je dovelo do toga da Ugovor iz Nice, koji je još uvijek na snazi, ustvari ne odražava pravo stanje stvari, te je navedena promjena poznata u pravilu samo onima koji se svakodnevno bave EU politikom pravosuđa i unutarnjih poslova.

⁶⁴Apap ističe da je od stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama područje pravosuđa i unutarnjih poslova bilo najdinamićnija politika EU. Vidi: Apap, J. (eds.), *Justice and Home Affairs in the EU - Liberty and Security Issues after Enlargement*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2004., str. 1.

⁶³Navedena dinamika stvaraju situaciju u kojoj je iznimno teško pratiti

Summary

In the context of entering into force of the Treaty of Lisbon, the author analyzes the ways in which the process of European integration developed in the field of justice and home affairs, whereat the Treaty of Lisbon represents a significant step in the further political integration of the European Union. The article gives an overview of the non-institutional and institutional development of cooperation between countries, which explains the emergence of the EU as an area of freedom, security and justice. The most important part of the study deals with defining the term of the area of freedom, security and justice itself. By showing initial resistance and the key events that influenced European politics in this field, the author tries to facilitate the understanding of today's EU policy in the development of the area of freedom, security and justice.

Key words: European Union, Area of Freedom, Security and Justice, Treaty of Lisbon, European Union Law.

**AN AREA OF
FREEDOM,
SECURITY AND
JUSTICE
- FROM POMPIDOU
TO THE TREATY OF
LISBON -**

AKCIJA KNJIGA

svibanj 2010.

1. (UVOD U) ŠPORTSKO PRAVO (siječanj 2009.).	80,00 kn
2. NOVINE U SUSTAVU JAVNE NABAVE (ožujak 2009.).	80,00 kn
3. RADNI ODNOSI - NOVINE U RADNO-SOCIJALNOM ZAKONODAVSTVU (ožujak 2009.)	90,00 kn
4. UGOVOR O OSIGURANJU OSOBA - ŽIVOT, NEZGODA, ZDRAVSTVENO (travanj 2009.).	100,00 kn
5. NOVINE U KAZNENOM ZAKONODAVSTVU - 2009.	50,00 kn
6. NAKNADA NEIMOVINSKE ŠTETE - PRAVNO-MEDICINSKI OKVIR (lipanj 2009.).	100,00 kn
7. AKTUALNOSTI UPRAVNOG SUDOVANJA I UPRAVNE PRAKSE - 2009.	150,00 kn
8. NEKRETNINE U PRAVNOM PROMETU - AKTUALNA PITANJA ZAKONODAVSTVA I PRAVNE PRAKSE - 2009.	160,00 kn
9. AKTUALNA PITANJA POSTUPAKA JAVNE JABAVE I PRAVNE ZAŠTITE U JAVNOJ NABAVI (siječanj 2010.).	140,00 kn
10. PRIMJENA NOVOG ZAKONA O RADU (siječanj 2010.).	170,00 kn
11. PRIMJENA NOVOG ZAKONA O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU U PRAKSI (veljača 2010.).	180,00 kn