

FILIP DRAGOVIĆ*, ROBERT MIKAC**

Stvaranje sigurnosnih politika Europske unije

Sažetak

Cilj članka je pružiti uvid u razvoj politika sigurnosti Europske unije s posebnim naglaskom na najvišu razinu kreiranja politika u Uniji i ključno tijelo u tom procesu, Europsko vijeće. Iako Europsko vijeće nema zakonodavnu ulogu, Uniji daje strateške političke smjernice i prioritete za razvoj sveukupnih politika. Premda do Lisabonskog ugovora nije bilo regulirano osnivačkim ugovorima, Europsko vijeće zbog svog sastava i moći, ali i političke uloge, predstavlja najvažnije političko tijelo Europske unije. Smjernice Europskog vijeća predstavljaju putokaz svim ostalim tijelima Unije o smjeru u kojem će se, kako Unija tako i zemlje članice, kretati u narednom periodu. Analiza strateških smjernica i zaključaka Europskog vijeća za područje pravosuđa i unutarnjih poslova daje nam uvid u način razvoja ali i odlučnost vizije o razvoju Europske unije kao području slobode, sigurnosti i pravde za sve građane Unije. Počevši od Zaključaka iz Tamperea iz 1999. godine, preko haških i štokholmskih zaključaka pa do Strategije sigurnosti Europske unije iz 2003. godine te Strategije unutarnje sigurnosti Europske unije iz 2010. godine, svjedočimo stalnoj brizi oko zaštite zajedničkih vrednota ali i sve širih područja koja se pokušavaju štititi. Trenutak analize spomenutih dokumenata je od posebnog značaja za Republiku Hrvatsku jer uskoro postajemo dijelom zajedničkog prostora sigurnosti ali i zemlja koja će štititi unutarnju sigurnost Unije od vanjskih izazova.

Ključne riječi: sigurnost, sigurnosne politike, Europska unija, Europsko vijeće, Tampere program, Haški program, Štokholmski program, Strategija sigurnosti Europske unije, Strategija unutarnje sigurnosti Europske unije.

1. STVARANJE EUROPSKE UNIJE

Stabilna i sigurnosno prosperitetna udružena Europa rezultat je evolucije prvo na ekonomskom, a potom i na sigurnosnom području. Stvaranje Europske unije uslijedilo je nakon nekoliko desetljeća uspješne izgradnje i razvoja ekonomske zajednice i gospodarskog

* mr. sc. Filip Dragović, ravnatelj Uprave za europske integracije i međunarodne odnose MUP-a RH.

** mr. sc. Robert Mikac, policijski službenik u Upravi za europske integracije i međunarodne odnose MUP-a RH.

prosperiteta na zapadnom europskom prostoru. Političkim odlukama o dodatnoj integraciji i proširenju na nove članice te provedbom Schengenske konvencije prostor sigurnosti, pravde i slobode postaje jedinstveni koncept kojeg dijele i ostvaruju države predane ideji međusobnog povjerenja, suradnje u ključnim područjima sigurnosti te prenošenja dijela suvereniteta na zajednička tijela Unije. Odabrani politički diskurs je trasirao stav da prepuštanjem dijela nacionalnog suvereniteta na europsku razinu neće i ne smije doći do pogoršanja sigurnosti što je omogućilo rapidan razvoj suradnje na području unutarnjih poslova. U posljednjih dvadesetak godina razvoj zajedničkih politika sigurnosti predstavlja paralelan proces ekonomskom približavanju država članica od prije pedesetak godina. Što danas pojam sigurnosti znači, izvrsno obrazlaže izjava njemačkog kancelara Konrada Adenauera, izrečena baš na početku procesa europskih integracija, koja kaže **kako sigurnost nije sve, ali sve ostalo bez sigurnosti je ništa.**

Europska unija danas predstavlja jedinstven supranacionalni prostor koji je osigurao mir i ekonomski prosperitet u Europi uvažavajući nacionalne interese ali istovremeno uvođeći i pravila koja se moraju poštovati neovisno o nacionalnim interesima. Iako su danas nacionalni interesi europskih zemalja ujedno i europski interesi, postoje neka područja gdje države još uvijek zadržavaju vlastite interese, međutim ono što Europsku uniju čini posebnom, jest činjenica da to pokušavaju ostvariti kroz europske institucije i djelovati u tzv. europskom duhu. Nemoguće je danas promatrati Europsku uniju bez uvida u sam proces njenog nastajanja jer se jedino na taj način mogu shvatiti procesi, institucije pa i same europske politike.¹ Politička volja ili bolje rečeno ideje za uspostavljanjem “zajedničke kuće Europe” postojale su već dugo, međutim ukoliko gledamo noviju povijest – prvi značajniji koraci učinjeni su nakon 1950. godine, kada je tadašnji francuski ministar vanjskih poslova Robert Schuman, najavio plan za stvaranje europske zajednice za ugljen i čelik, slijedom čega je 18. travnja 1951. godine tzv. **Pariškim ugovorom**² ustanovljena Europska zajednica za ugljen i čelik (*European Coal and Steel Community*). Europska zajednica za ugljen i čelik počela je djelovati 1952. godine, a njezina su se tijela 1967. godine udružila s tijelima Europske ekonomske zajednice. Pravni temelj i osnova europske integracije postavljena je prvim **Rimskim ugovorom**³ od 25. ožujka 1957. godine kada je uspostavljena Europska ekonomska zajednica (*European Economic Community*), a koja je Ugovorom o Europskoj uniji preimenovana u Europsku zajednicu.⁴ Već je tada u članku 7. stavku 2. spomenutog Rimskog ugovora navedeno da unutarnje tržište obuhvaća prostor bez unutarnjih granica, u kojem je u skladu s odredbama ovog ugovora osiguran slobodni promet roba, osoba, usluga i kapitala. **Merger ugovor** ili **Briselski ugovor**⁵ je ugovor koji je spojio izvršna tijela Europske zajednice za ugljen i čelik, Europske zajed-

¹ Opširnije o europskim politikama i stvaranju Europske unije vidi u: Vukadinović, R., Čehulić, L., Politika europskih integracija, Zagreb, Topical, 2005.

² Treaty establishing the European Coal and Steel Community, ECSC Treaty, prikazano na http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_ecsc_en.htm.

³ Opširnije o Rimskom ugovoru i Jedinstvenom europskom aktu vidi u: Vukadinović, R., Mileta, V., Europa iza ugla (Europska zajednica – ekonomski aspekt), Zagreb, August Cesarec, 1999.

⁴ Treaty establishing the European Community, Official Journal of the European Communities, C 340, 10. 11. 1997., 173.-308.

⁵ Treaty establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities; potpisan od šest zemalja osnivača, Official Journal of the European Communities, OJ 152, 13. 7. 1967.

nice za atomsku energiju i Europske ekonomske zajednice u jedinstvenu institucionalnu strukturu. Ugovor je potpisan u Briselu 8. travnja 1965. godine, a stupio na snagu 1. srpnja 1967. godine. Ovaj ugovor uspostavio je da Komisija Europske ekonomske zajednice i Vijeće Europske ekonomske zajednice zamjenjuju nadležna tijela drugih zajednica, što nije utjecalo na njihovu nezavisnost. Ugovor se može promatrati kao početak stvaranja moderne Europske unije. Daljnji krupni koraci prema ujedinjenju Europe učinjeni su **Jedinstvenim europskim aktom**⁶ (*Single European Act*) potpisanim 1986. godine, a koji je stupio na snagu 1. srpnja 1987. godine. To je bila prva velika reforma osnivačkih ugovora jer su proširena područja glasanja kvalificiranom većinom u Vijeću Europske unije, također je povećana uloga Europskog parlamenta kroz proces suodlučivanja i proširene ovlasti Komisije.

Od trenutka ujedinjenja zemalja na europskim prostorima, tzv. veliko proširenje, tada već uspostavljene Europske unije **Ugovorom iz Maastrichta**,⁷ bilo je usmjereno na zemlje Srednje i Istočne Europe koje su nakon pada Berlinskog zida kao glavni cilj svoje politike postavile pridruživanje Europskoj uniji. Ugovor iz Maastrichta (**Ugovor o Europskoj uniji**) sadržavao je prve konkretnije odredbe iz djelokruga pravosuđa i unutarnjih poslova⁸ i to u poglavlju o suradnji na području pravosuđa i unutarnjih poslova, koje su, uz ostalo, regulirale pitanja vezana za probleme prelaska državne granice, legalnog i ilegalnog useljavanja i sl. (što se tada nalazilo u trećem stupu Europske unije). Članak K.7 (nakon Ugovora iz Amsterdama izmijenjena je nomenklatura članaka⁹) Ugovora o Europskoj uniji odredio je da navedeno poglavlje nije u suprotnosti uspostavljanju ili razvoju čvršće suradnje na bilateralnoj ili multilateralnoj razini između dviju ili više država članica, ako to nije u suprotnosti ili ne koči predviđenu suradnju u ovom poglavlju, čime je bila stvorena pravna podloga za daljnju suradnju temeljem u to vrijeme već postojećih **Schengenskih sporazuma**.¹⁰ Praksa je pokazala da je usporedno s aktivnostima koje su bile navedene u tzv. trećem stupu Ugovora iz Maastrichta, čak i s većim uspjehom, tekla suradnja u okviru tzv. schengenske grupe.

Daljnji veliki korak, bez kojeg se ne bi moglo govoriti o stvaranju zajedničke politike ili strategije na području pravosuđa i unutarnjih poslova, učinjen je **Ugovorom**

⁶ Single European Act, Official Journal of the European Communities, L 169, 29. 6. 1987.

⁷ Bilj. a.: Tada je Europska unija imala petnaest zemalja članica.

⁸ Treaty on European Union, Official Journal of the European Communities, C 340, 10. 11. 1997., pp. 145.-172.

⁹ Borchardt, K.-D., ABC prava Zajednice, Europska komisija, Opća uprava za obrazovanje i kulturu. Zagreb, Tisak-More d.o.o., 2001., Dodatak – Popis jednakovrijednih odredbi iz čl. 12. Amsterdamskog ugovora, str. 111.

¹⁰ Dana 14. lipnja 1985. godine u malom luksemburškom pograničnom mjestu Schengen, potpisan je Sporazum između Vlada država Gospodarske unije Beneluxa, SR Njemačke i Republike Francuske o postupnom ukidanju kontrola na zajedničkim granicama (u daljnjem tekstu Schengenska konvencija). Izbjegavajući pogoršanje sigurnosti do kojeg bi moglo doći zbog ukidanja kontrola propisane su kratkoročne i dugoročne mjere koje treba poduzeti. Na temelju iskazanih ideja pripreman je i Sporazum za provedbu Sporazuma iz Schengena od 14. lipnja 1985. godine (u daljnjem tekstu Schengenska provedbena konvencija), koji je čekao pet godina da bude potpisan (19. lipnja 1990. godine), dok je stupio na snagu 1. rujna 1993. godine (za utemeljitelje), te su granične kontrole između članica ukinute 1995. godine.

iz **Amsterdama**,¹¹ koji je donio harmonizaciju europskog viznog sustava, ujednačenu kontrolu vanjskih granica, ujednačavanje politike azila, gdje su ujedno odredbe schengenskih sporazuma inkorporirane u pravni sustav Europske unije. Time je dio politika, koji je bio u trećem stupu, ušao u prvi stup (granice, azil, migracije, politika viza) čime su se države odrekle isključive odgovornosti za ova područja i dale nadležnost, tj. pravo iniciranja mjera tijelima Europske zajednice, u prvom redu Europskoj komisiji. Dio koji se bavio područjima policijske suradnje, borbe protiv organiziranog kriminala i korupcije, terorizma, pravosudne suradnje u kaznenim pitanjima, ostao je u trećem stupu.

Osvrćući se na prethodno rečeno, potrebno je navesti Zaključke Europskog vijeća sa sastanka u Beču, dana 11. i 12. prosinca 1998. godine¹² koji su nastavak i podrška Amsterdamskom ugovoru, gdje je Europsko vijeće prihvatilo **Akcijski plan o uspostavljanju područja slobode, sigurnosti i pravde** (bilj. a.: sastavljen od strane Vijeća Europske unije i Komisije¹³ na traženje Europskog vijeća sa sastanka u Cardiffu), te dalo značajan poticaj unapređenju suradnje na ovom području. Ne samo što je naglašena važnost implementiranja mjera iz Ugovora iz Amsterdama, već je prihvaćeni Akcijski plan označen kao put kojim se to treba napraviti i u tom kontekstu predstavlja osnovu za shvaćanje svih kasnijih aktivnosti na ovom području. Akcijski plan predstavlja konkretan i sveobuhvatan okvir za razvoj aktivnosti na području pravosuđa i unutarnjih poslova i nalaže Vijeću Europske unije da odmah započne s implementacijom dvogodišnjih prioriteta¹⁴ i pripremom petogodišnjih prioriteta.

Sljedeće promjene dogodile su se 2001. godine **Ugovorom iz Nice**,¹⁵ pri čemu je zadržana podjela pravosuđa i unutarnjih poslova između dvaju stupova. U prvom stupu su se relevantne odredbe nalazile u trećem 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.¹⁶ U trećem stupu relevantne odredbe stavljene su u poglavlje pod nazivom Odredbe o policijskoj i pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima.¹⁷ 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 jačanje dviju europskih institucija

¹¹ Ugovor iz Amsterdama prihvaćen je 18. lipnja 1997. godine, a stupio na snagu 1999. godine, s njim je izmijenjen Ugovor o Europskoj uniji i Ugovor o Ekonomskoj zajednici.

¹² Vienna European Council, Presidency Conclusion, prikazano na <http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec98.htm#annex4>.

¹³ Council and Commission Action plan of 3 December 1998 on how best to implement the provisions of the Treaty of Amsterdam establishing an area of freedom, security and justice; Official Journal of the European Communities, C19, 23. 1. 1999.

¹⁴ Ovdje je također vidljiva uska povezanost s Ugovorom iz Amsterdama jer se mjere u Akcijskom planu dijele na dvogodišnje i petogodišnje.

¹⁵ Ugovor iz Nice potpisan je 26. veljače 2001. godine a stupio je na snagu 1. ožujka 2003. godine. Tekst Ugovora objavljen je u Official Journal of the European Communities, C 80 iz 2001. godine. Konsolidirana verzija ugovora: Consolidated versions of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Community, Official Journal of the European Communities, C 325, 24. 12. 2002.

¹⁶ Vidi čl. 61. – 69. Ugovora iz Nice.

¹⁷ Vidi čl. 29. – 42. Ugovora iz Nice.

(Europol i Eurojust) radi jačanja policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima.¹⁸ Dakako, najvažnija novina je da se po prvi puta za određena pitanja s područja pravosuđa i unutarnjih poslova uvodi odlučivanje kvalificiranom većinom.¹⁹

Nakon neuspješnog pokušaja ratifikacije²⁰ tzv. Ustava Europske unije,²¹ koji je predviđao velike promjene u funkcioniranju Europske unije, izrađen je nacrt novog ugovora koji je zamijenio postojeće Ugovore o Europskoj uniji i Europskoj zajednici u njihovoj verziji iz Nice. Tekst **Ugovora iz Lisabona** ili **Lisabonskog ugovora**²² potpisan je 13. prosinca 2007. godine u Lisabonu. Ugovor je stupio na snagu 1. prosinca 2009. godine nakon ratifikacije u svim zemljama članicama Europske unije. Za razliku od Ustavnog ugovora za koji su, da bi stupio na snagu, veći broj država članica predviđale nacionalne referendumne, za Ugovor iz Lisabona referendumsko izjašnjavanje građana predvidjela je jedino Republika Irska dok su ostale države članice provele ratifikaciju u nacionalnim parlamentima.²³ Lisabonski ugovor nije novi ugovor o osnivanju Europske unije već je promijenio postojeće: Ugovor o Europskoj uniji i Ugovor o Europskoj zajednici. Sukladno s tim promjenama **Ugovor o Europskoj uniji** zadržao je svoje ime, dok se ime Ugovora o Europskoj zajednici promijenilo u **Ugovor o funkcioniranju Europske unije**. Ugovor iz Lisabona ukida razlikovanje Europske zajednice i Europske unije, te zadržava isključivo naziv Europska unija. Promjena nije isključivo formalne naravi budući da Europska unija

¹⁸ Vidi čl. 31. Ugovora iz Nice.

¹⁹ Vidi st. 3. čl. 67. Ugovora iz Nice.

²⁰ Građani Republike Francuske i Kraljevine Nizozemske su na referendumu 2005. godine odbacili tekst Ustava.

²¹ Treaty establishing a Constitution for Europe, Official Journal of the European Communities, C 310, 16. 12. 2004.

²² Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, potpisan u Lisabonu, 13. prosinca 2007. godine, Official Journal of the European Communities, C 306, 17. 12. 2007. Bilj. a.: Vidi konsolidirane tekstove ugovora: Lisabonski ugovor Europske unije, Konsolidirani tekst Ugovora o Europskoj uniji (Maastricht 1992.) i Konsolidirani tekst Ugovora o funkcioniranju Europske unije (Rim, 1957.); Zbornik Zavoda za znanstveni i umjetnički rad Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti u Splitu, Svezak 16, Zagreb – Split 2009.

²³ Dana 12. lipnja 2008. godine ratifikacija Ugovora je odbačena na referendumu u Irskoj. Na ponovljenom referendumu, održanom 2. listopada 2009., budući da je Europska unija napravila izvjesne ustupke Irskoj u vezi s vojnom neutralnošću, abortusom, poreznim stopama i brojem povjerenika u Europskoj komisiji – građani Irske su se sa 67,13% izjasnili za ratifikaciju Sporazuma. Na referendum je ovog puta izašlo 58% građana.

Dana 10. listopada 2009. godine poljski predsjednik Lech Kachinski potpisao je Lisabonski ugovor u prisustvu predstavnika Europske komisije i Europskog parlamenta i pri tome naglasio kako je ovaj dogovor o reformi europskih institucija veliki uspjeh i za Poljsku koja je uspjela ishoditi 13 od 14 ključnih pitanja u kojima su joj ostale članice izašle u susret. Poljska je tako postala 26. članica Unije koja je ratificirala Sporazum.

Češki predsjednik Vaclav Klaus prije ratifikacije ugovora je zatražio, da se na tekst Lisabonskog ugovora doda klauzula u vezi s Poveljom o osnovnim pravima kojom bi se njegova zemlja izuzela iz mogućih zahtjeva za povratom imovine protjeranim sudetskim Nijemcima i Mađarima poslije II. svjetskog rata. Poslije višetjednih rasprava i kritike dodatnih zahtjeva češkog predsjednika, na konferenciji u Bruxellesu 29. listopada 2009., šefovi država i vlada Europske unije prihvatili su uvjet Češke. Ugovoru je dodan odgovarajući amandman. Poslije provjere češkog Ustavnog suda, Češka je kao zadnja članica Europske unije, ratificirala ugovor.

dobiva međunarodnu pravnu osobnost koju je do tada imala samo Europska zajednica. Sukladno s time, Europska unija dobiva sposobnost zaključivanja međunarodnih ugovora.

Važno je istaknuti promjenu tzv. arhitekture tri stupa Europske unije, tj. smanjene su razlike između triju stupova, posebice prvog i trećeg stupa. Dok je Ugovorima iz Maastrichta i Nice Europska unija bila utemeljena na Europskim zajednicama kojima su dodana područja "drugog i trećeg" stupa,²⁴ Ugovorom iz Lisabona to je izmijenjeno, te osnivački ugovori imaju jednaku pravnu vrijednost.²⁵ To konkretno znači da je područje suradnje policije i pravosudnih tijela prešlo u potpunosti na razinu Europske unije. Posljedica ovakve promjene očituje se u promjeni načina odlučivanja koje je do sada na jedan način bilo postavljeno u korist "prvog" stupa.²⁶

2. SMJERNICE EUROPSKOG VIJEĆA

Kada govorimo o razvoju sigurnosnih politika Europske unije, potrebno je voditi brigu o različitim razinama donositelja odluka na europskoj razini. U članku je težište stavljeno na najveću političku razinu, Europsko vijeće. Europsko vijeće je Amsterdamskim ugovorom 1997. godine postavilo jasne ciljeve razvoja sigurnosnih politika,²⁷ te je nakon toga 1999. godine po prvi puta u povijesti Europske unije održan poseban sastanak Europskog vijeća posvećen području pravosuđa i unutarnjih poslova na kojem su se utvrdile strateške smjernice u idućem periodu kako bi se osigurao prostor slobode, sigurnosti i pravde (bilj. a.: danas su ove politike u procesu pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji u načelu podijeljene u dva poglavlja: 23. Pravosuđe i temeljna prava i 24. Pravda, sloboda i sigurnost).

Europsko vijeće daje Uniji opće političke smjernice i prioritete kojom prilikom nema zakonodavnu ulogu.²⁸ Zbog svog sastava i moći, ali i po svojoj ulozi predstavlja najvažnije političko tijelo Europske unije. Iako isto do Lisabonskog ugovora nije bio regulirano osnivačkim ugovorima,²⁹ od 1961. godine šefovi država i vlada su se redovito sastajali.³⁰

²⁴ Ugovor o Europskoj uniji (Nica), čl. 1(3): "Unija se temelji na Europskim zajednicama koje su dopunjene politikama i oblicima suradnje utvrđenim ovim Ugovorom."

²⁵ Ugovor o Europskoj uniji (Lisabon), čl. 1(3): "Unija se temelji na ovom Ugovoru i na Ugovoru o funkcioniranju Europske unije (dalje u tekstu Ugovori). Ta dva Ugovora imaju jednaku pravnu vrijednost. Unija zamjenjuje i nasljeđuje Europsku zajednicu."

²⁶ Misli se na ovlasti Europske komisije za iniciranje i donošenje akata kao i na samu obvezujuću snagu akata koji su se donosili u "stupovima".

²⁷ Protokolom koji je dodatak Ugovoru je Schengenski *acquis* uključen u europsku pravnu stečevinu; Protocol integrating the Schengen *acquis* into the framework of the European Union, prikazano na <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html#0093010004>.

²⁸ Opširnije na web stranici: <http://www.european-council.europa.eu/home-page.aspx?lang=en>.

²⁹ Pod osnivačkim ugovorima misli se na tri ugovora kojima je osnovana Europska zajednica. To su: Ugovor o osnivanju Europske zajednice za ugljen i čelik iz 1951., Ugovor o Europskoj ekonomskoj zajednici iz 1957. i Ugovor o Europskoj atomskoj zajednici (Euroatom) iz 1957. Više o navedena tri ugovora vidi: Andrassy, J., Međunarodno pravo, Zagreb, Školska knjiga, 1990., 479.-483.

³⁰ Prvi sastanak šefova država i vlada održan je u Parizu 10. i 11. veljače 1961., a drugi u Bonnu 19. srpnja 1961. godine. Na sastanku u Bonnu donesena je odluka o redovitom održavanju takvih sastanaka.

S vremenom su takvi sastanci formalizirani te su dobili pravno priznanje Jedinostvenim europskim aktom 1986. godine.³¹ Za navedene sastanke redovito se koristi naziv Summit.

Stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora Europsko vijeće je službeno postalo jedna od institucija Europske unije. Međutim, upitno je da li je novi status institucije Europske unije samo kodificirao postojeću praksu ili je dao Europskom vijeću veće ovlasti. Stvarna uloga Europskog vijeća u procesu odlučivanja očituje se kroz činjenicu da se niti jedna važnija odluka za Uniju neće donijeti a da prethodno nije prošla barem jedan sastanak na vrhu. Premda zaključci s takvih sastanaka nemaju zakonsku snagu, oni će u pravilu stvoriti okvir unutar kojeg će ostala tijela razmatrati konkretne mjere.³² Najvažnija uloga Europskog vijeća je da definira načela i smjernice te odlučuje o zajedničkim strateškim interesima i ciljevima Europske unije na području zajedničke vanjske i sigurnosne politike, kao i na drugim područjima vanjskog djelovanja.³³ U pravilu se na njegovim sastancima raspravljaju pitanja od najveće važnosti za Uniju kao npr. institucionalne reforme, rješavanje sporova između država članica, vanjski poslovi itd.

Sastav Europskog vijeća čine šefovi država ili vlada država članica zajedno s predsjednikom Europskog vijeća³⁴ i predsjednikom Europske komisije. Predsjednik Europskog vijeća je nova funkcija u Europskoj uniji, uvedena u svrhu osiguranja priprema i kontinuiteta rada te osiguranja kohezije i postizanja konsenzusa u okviru Europskog vijeća. Bira se kvalificiranom većinom na mandat od dvije i pol godine. Europsko vijeće sastaje se jednom u svakom tromjesečju, a prema potrebi mogu se sazvati i izvanredni sastanci. Primjerice, takvi izvanredni sastanci održani su nakon terorističkog napada na New York 11. rujna 2001. godine,³⁵ uslijed čega je došlo do organiziranja izvanrednog sastanka 21. rujna 2001. godine posvećenog isključivo borbi protiv terorizma, te 17. veljače 2003. godine u Bruxellesu kako bi se raspravila kriza u Iraku.³⁶

Za područje pravosuđa i unutarnjih poslova posebice se mogu izdvojiti tri sastanka koji su imali odlučujuću ulogu u strateškom promišljanju politike tog područja i davanju smjernica za jačanje suradnje na ovom području. To su sastanci Europskog vijeća u Tampereu 1999., u Haagu 2004. te u Štokholmu 2009. godine. Na svim ovim sastancima usvajani su petogodišnji planovi razvoja područja pravosuđa i unutarnjih poslova na razini Europske unije (opširnije kasnije u tekstu). Također, sa sigurnosnog aspekta posebno su važna dva strateška dokumenta: **Strategija sigurnosti Europske unije** iz 2003. godine i **Strategija unutarnje sigurnosti Europske unije** iz 2010. godine.

³¹ Čl. 2. Jedinostvenog europskog akta.

³² Čl. 15. Ugovora o Europskoj uniji.

³³ Čl. 22. Ugovora o Europskoj uniji.

³⁴ Za usporedbu sastava Europskog vijeća vidi: čl. 4. Ugovora iz Nice, op. cit., str. 11. te čl. I-21. i čl. I-22. Lisabonskog ugovora.

³⁵ Izvanredni sastanak Europskog vijeća održan je 21. rujna 2001. kako bi se analizirala međunarodna situacija nakon terorističkog napada na SAD te kako bi se dali potrebni inputi za djelovanje na nivou Europske unije. Zaključci i Plan aktivnosti koji su usvojeni na izvanrednom sastanku, prikazani na http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/I40.en.pdf.

³⁶ Zaključke s izvanrednog sastanka Europskog vijeća održanog 17. veljače 2003. u Bruxellesu, vidi opširnije na http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/74554.pdf.

2.1. Zaključci Europskog vijeća iz Tamperea: prema Uniji slobode, sigurnosti i pravde (1999.–2004.)

Europsko vijeće održalo je 15. i 16. listopada 1999. godine u Tampereu (Finska) prvi poseban sastanak za područje pravosuđa i unutarnjih poslova, gdje je potvrđena odlučnost vlastite vizije o razvoju Europske unije kao područja slobode, sigurnosti i pravde.³⁷ U tom cilju, Europsko vijeće je odlučno u potpunosti koristiti mogućnosti koje nudi Amsterdamski ugovor te postizanje navedenog smatra izazovom.³⁸ Na sastanku je Europsko vijeće, ujedno i naznačilo spremnost nadziranja implementacije naloženih mjera i rokova postavljenih Amsterdamskim ugovorom i njegovim Akcijskim planom. Europsko vijeće je pozvalo Vijeće Europske unije i Komisiju da u uskoj suradnji s Parlamentom osiguraju punu i žurnu implementaciju Amsterdamskog ugovora na bazi Akcijskog plana te političkih smjernica i konkretnih ciljeva dogovorenih na sastanku.³⁹

Vizija sastanka u Tampereu je predstavljala nivelaciju onog što Europska unija predstavlja i onog što nastoji biti u budućnosti s izazovima koji se javljaju na europskom prostoru ali i područjima prema kojima Europska unija ima interese. Europska unija nastoji, domicilno, osnaživati vlastite zamisli slobode i sigurnosti utemeljene na poštovanju ljudskih prava, demokratskim institucijama i vladavini prava te ih kao zajedničke vrijednosti "izvoziti" u područja koja su njima deficitarna – sve sa svrhom podizanja unutarnje razine slobode i sigurnosti na višu razinu ali i pružanja pomoći onima kojima je potrebno. Radi postizanja sigurne ali i otvorene Europske unije, Unije koja pruža sigurnost svojim građanima ali i štiti građane trećih zemalja kojima je zaštita neophodna, pitanja poput jačanja policijske suradnje te upravljanja granicama predstavljaju izuzetno važan segment cjelokupnog mozaika onog što je danas Europska unija. Kako bi se ostvarila Unija slobode, sigurnosti i pravde, Zaključci upućuju na programska područja tzv. dugoročne etapne ciljeve, na kojima je potrebno uložiti dodatne napore u cilju postizanja željenog stanja. Europsko vijeće je prepoznalo četiri bitna područja na kojima je strukturnim promjenama potrebno unaprijediti postojeće stanje slobode, sigurnosti i pravde. To su: *zajednička europska politika na području azila i migracija; europski prostor pravde; borba protiv organiziranog kriminaliteta širom Unije; i snažnije vanjsko djelovanje.*

2.1.a) Zajednička europska politika na području azila i migracija je područje u kojem Europsko vijeće poziva na razvijanje partnerstva sa zemljama iz kojih migranti dolaze, nastavak uspostave zajedničkog sustava azila, poštovanje načela pravednog tretmana državljana trećih država te upravljanje migracijskim tokovima.

Naglasak je stavljen na partnerstvo sa zemljama iz kojih dolaze migranti ali i suradnju s tranzitnim zemljama te na sveobuhvatan pristup migracijama što podrazumijeva odnos prema suzbijanju siromaštva, poboljšavanju uvjeta života i mogućnosti zapošljavanja, prevenciji konflikata i podržavanju država u postizanju demokratskih standarda koji se odnose na ljudska prava – posebno manjina, žena i djece. Kod zajedničkog sustava

³⁷ Tampere European Council, Presidency Conclusions, prikazano na http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm.

³⁸ Čl. 2. Zaključaka.

³⁹ Čl. 9. Zaključaka.

azila smjernice su dane prema usklađivanju procedure azila i uspostavi sustava za identifikaciju tražitelja azila. Načelo pravednog tretmana državljana trećih država odnosi se na državljanu trećih država koji borave u zemljama članicama a regulira pravo boravka, zapošljavanja, edukacije i sl. Upravljanje migracijskim tokovima podrazumijeva širok spektar mehanizama, od usmjeravanja informativnih kampanji u zemljama porijekla migranata o stvarnim mogućnostima imigriranja i sprječavanja trgovine ljudima te pružanje pomoći zemljama porijekla i tranzita da pojačaju svoju sposobnost učinkovite borbe protiv trgovine ljudima, preko provođenja zajedničke politike viza što uključuje užu suradnju između konzulata zemalja članica Europske unije u trećim zemljama, usvajanje zakonodavstva koje predviđa oštrije sankcije prema onima koji su uključeni u trgovinu ljudima i eksploataciju migranata, potpuno prihvaćanje Schengenskog *acquisa* od zemalja kandidatkinja, sve do djelotvornije kontrole vanjskih granica koju provode posebno obučeni profesionalci.⁴⁰ Europsko vijeće je pozvalo zemlje članice na tješnju suradnju i po prvi puta navelo potrebu tehničke pomoći između graničnih policija zemalja članica, posebno na području razmjene tehnologija. Nadalje, zemlje članice su pozvane da pomognu zemljama porijekla i tranzita u jačanju njihovih institucionalnih kapaciteta s ciljem učinkovitog suzbijanja krijumčarenja ljudi.⁴¹

2.1.b) Europski prostor pravde zamišljen je kao cilj koji je potrebno postići kako pojedinci i tvrtke ne bi bili spriječeni u ostvarivanju svojih prava zbog nekompatibilnosti ili složenosti pravnih i upravnih sustava u državama članicama Europske unije. Ostvarivanje navedenog je zamišljeno putem alata koje je potrebno razviti kako bi se osigurao bolji pristup pravdi u Europi, uzajamnom priznavanju sudskih odluka i eliminiranju prepreka u funkcioniranju građanskog prava. Unutar navedenog, a u segmentu granica, alati koje je potrebno razviti odnose se na uspostavu minimalnih standarda kod: pružanja prekogranične pravne pomoći; pojednostavljenja i ubrzanja prekograničnih parnica nad malim potrošačima i komercijalnim potraživanjima; te na uspostavu novih zakonskih procedura u prekograničnim slučajevima, posebno pri onim elementima koji osiguravaju izravnu pravosudnu suradnju i bolji pristup zakonu, npr. privremene mjere, uzimanje dokaza, nalozi za isplatu novca i rokovi.⁴²

2.1.c) Borba protiv organiziranog kriminaliteta širom Unije zahtijeva sveobuhvatni pristup suzbijanja svih oblika kriminaliteta s posebnim mjerama usmjerenim prema prevenciji kriminala na razini Unije, osnaživanju suradnje u borbi protiv kriminala te specijalnih akcija protiv pranja novca. U pogledu prekograničnih aktivnosti, Europsko vijeće ima stav da je potrebno izvući maksimalnu korist iz suradnje država članica kada se istražuje prekogranični kriminal u bilo kojoj državi članici. Isto tako, da je potrebno žurno uspostaviti: zajedničke istražne timove za područja suzbijanja krijumčarenja droga

⁴⁰ Čl. 25. Zaključaka: U ovom članku nije definirana struktura i organizacija službi koje obavljaju nadzor državne granice, kao i jesu li to vojne, policijske ili kombinirane formacije, već se samo naglašava obveza da oni budu osposobljeni za obavljanje poslova kontrole vanjskih granica. Također, važno je navesti ponovno isticanje obveze potpune implementacije Schengenskog *acquisa* od strane zemalja kandidatkinja čime je samo ponovljena obveza iz Protokola o uključivanju Schengenskog *Acquisa* u *Acquis* Europske unije (Aneks Amsterdamskom ugovoru).

⁴¹ Čl. 26. Zaključaka.

⁴² Čl. 29. – 39. Zaključaka.

i ljudi te za pitanja terorizma (u kojima bi kao podrška trebali sudjelovati predstavnici *Europola*⁴³); Radnu skupinu europskih šefova policija s ciljem razmjene najboljih praksi i informacija o trendovima prekograničnog kriminaliteta te planiranja operativnih akcija; potom *Eurojust*⁴⁴ jedinice u sastavu nacionalnih tužitelja, sudaca i policijskih istražitelja; te *Europski policijski koledž* (*European Police College – CEPOL*)⁴⁵ koji bi povezivao postojeće nacionalne obrazovne institucije. Pranje novca je označeno središnjim krvotokom organiziranog kriminala. Europsko vijeće je odlučno u stavu kako navedena djelatnost mora biti maksimalno spriječena.

⁴³ Europol (*European Police Office – Europski policijski ured*) je dio grupe agencija nadležnih za policijsku i pravosudnu suradnju u kaznenim pitanjima koje su osnovane za pomoć državama članicama kako bi surađivale u borbi protiv organiziranog međunarodnog kriminala. Sjedište mu je u Haagu (Nizozemska). Europol je osnovan Konvencijom o Europolu i počeo je djelovati 1999. godine. Konvencija je dopunjena Odlukom Vijeća od 6. travnja 2009. godine, kojom je učinjena izmjena u pravnoj osobnosti agencije što je rezultiralo proširenjem mandata i djelokruga rada, unaprijeđena je obrada podataka i njihova zaštita te su poboljšani administrativni i operativni kapaciteti. Agencija koordinira policijsku suradnju država članica u područjima prevencije i borbe protiv raznih oblika organiziranog međunarodnog kriminala. Područja suradnje i djelokrug rada su borba protiv: preprodaje droga; ilegalnih imigrantskih mreža; preprodaje ukradenih vozila; trgovine ljudima; dječje pornografije; krivotvorenja novca i drugih sredstava plaćanja; preprodaje radioaktivnih i nuklearnih tvari; te terorizma. Jedna od Europolovih dužnosti je osnivanje i održavanje kompjutoriziranog sustava koji omogućuje unos, korištenje i analizu podataka. Posebno Nadzorno tijelo, sastavljeno od po dva stručnjaka za zaštitu podataka iz svake države članice, prati sadržaj i upotrebu svih osobnih podataka kojima raspolaže Europol, kako bi spriječilo zloupotrebe. Europol ima Upravni odbor sastavljen od po jednog predstavnika svake države članice. Svaki predstavnik ima jedan glas. Sjednicama Upravnoga odbora može prisustvovati Europska komisija, ali ona nema pravo glasa. Odbor se sastaje najmanje dva puta na godinu kada razmatra dotadašnje aktivnosti i njihov budući razvoj. Europol je odgovoran Vijeću Europske unije. Vijeće Europske unije u sastavu ministara pravosuđa i unutarnjih poslova snosi odgovornost za kontrolu i upravljanje funkcijama Europola. Također imenuje direktora i dva zamjenika te usvaja proračun. Donosi i provedbene odluke nužne za nesmetano djelovanje Europola. Osoblje Europola sastavljeno je od predstavnika nacionalnih službi za provedbu zakona kao što su policija, carine, imigrantske službe i sl.

⁴⁴ Eurojust (*European Body for the Enhancement of Judicial Cooperation – Europska jedinica za pravosudnu suradnju*) je isto tako agencija Unije nadležna za policijsku i pravosudnu suradnju u kaznenim pitanjima. Eurojust je osnovan odlukom Vijeća br. 2002/187/JHA od 28. veljače 2002. godine. Sjedište mu je u Haagu (Nizozemska). Svrha mu je omogućiti učinkovito otkrivanje i procesuiranje počinitelja kaznenih djela organiziranog kriminala koji prelazi državne granice na teritoriju svih država članica. Osnovni ciljevi Eurojusta su: poticanje i poboljšavanje suradnje vlasti država članica u području istrage i kaznenog progona, poboljšanje suradnje vlasti država članica u području međusobne pravne pomoći i provedbe zahtjeva za izručenje, učinkovite istrage i vođenje procesa. Da bi te ciljeve ostvario, Eurojust surađuje sa svim relevantnim agencijama (npr. s Europolom). Eurojust i Europol potpisali su Sporazum o bliskoj suradnji 9. lipnja 2004. godine. Eurojust ima jedinstvenu ulogu u europskom pravnom području. Njegova je misija ojačati suradnju širom Europe u kaznenim slučajevima. To znači da je Eurojust ključni sugovornik s europskim ustanovama kao što su Parlament, Vijeće i Komisija. Eurojust se sastoji od 27 nacionalnih članova, po jednog iz svake države članice Europske unije. To su stariji i iskusni suci, tužitelji ili policijski službenici ekvivalentne nadležnosti, koji zajedno čine Kolegij Eurojusta.

⁴⁵ CEPOL je osnovan 2000. godine odlukom Vijeće odlukom br. 2000/820/JHA (OJ L 336, 30. prosinac 2000.), koja je 2005. izmijenjena odlukom Vijeća br. 2005/681/JHA (OJ L 256, 1. listopada 2005.). Sjedište mu je u Hampshireu (Velika Britanija). Misija je CEPOL-a međunarodna edukacija i obuka policijskih službenika te optimizacija suradnje između relevantnih nacionalnih institucija i organizacija. CEPOL teži razvoju integriranog pristupa Europskoj uniji međudržavnim problemima država članica Europske unije u borbi za suzbijanje kriminala te održavanju pravnog poretka i javne sigurnosti.

2.1.d) Snažnije vanjsko djelovanje je neophodno kako bi se održala postojeća razina sigurnosti unutar Unije pogotovo u odnosu naspram prijetnji koje se generiraju u vanjskom okruženju, a imaju implikacije na stanje unutarnje sigurnosti Europske unije. Europsko vijeće izrazilo je posebnu potporu regionalnoj suradnji između država članica Unije i susjednih zemalja na području suzbijanja prekograničnog organiziranog kriminala. Područja od posebnog interesa Unije su regije Baltičkog mora i Balkan.

Zaključci iz Tamperea predstavljali su prvi petogodišnji program razvoja Unije na području slobode, sigurnosti i pravde. Navedenima su uspostavljeni kako osnovni politički okvir djelovanja institucija sustava tako i smjernice budućeg razvoja politika Europske unije za spomenuta područja. Važno je istaknuti kako su u Tampereu postavljeni temelji pojedinim danas izrazito važnim institucijama Unije, koje omogućavaju bolju koordinaciju, stručnost i učinkovitost stručnih službi država članica i Unije. Iako svi ciljevi iz Tamperea nisu postignuti u onoj mjeri koja je bila zamišljena, postignuća se ogledaju u povećanju učinkovitosti Europske unije u područjima policijske i pravosudne suradnje te carina kao i dodatnom razvoju zajedničkih politika po pitanju azila, migracija i nadzora vanjskih granica. Kao najvažniji uspjeh ovog programa može se istaknuti stvaranje zajedničkih institucionalno zakonodavnih pretpostavki za jačanje suradnje policijsko-pravosudnih tijela na europskoj razini.

2.2. Haški program jačanja slobode, sigurnosti i pravde u Europskoj uniji (2004.–2009.)

Europsko vijeće je na sastanku u Bruxellesu 4. i 5. studenog 2004. godine usvojilo Haški program jačanja slobode, sigurnosti i pravde u Europskoj uniji.⁴⁶ Program je pripremljen kao novi petogodišnji program za daljnji razvoj suradnje i definira aktivnosti Europske unije na području pravosuđa i unutarnjih poslova. Haški program predstavlja nadogradnju zaključaka Europskog vijeća iz Tamperea. Kao temeljni ciljevi Haškog programa ili pravci djelovanja zemalja članica određeni su: daljnje jačanje zajedničke sposobnosti Europske unije i njezinih država članica u pogledu poštovanja temeljnih ljudskih prava; zaštite izbjeglica; reguliranje migracijskih tokova; kontrola vanjskih granica; suzbijanja prekograničnog kriminala; borba protiv terorizma; te snažnije korištenje Euro-pola i Eurojusta. Odmah u startu uočljiv je trend nastavka realizacije ciljeva postavljenih još u Tampereu i pod utjecajem terorističkih napada na Washington i New York 11. rujna 2001. godine i Madrid 11. ožujka 2004. godine, puno snažniji fokus stavljen je na borbu protiv terorizma. Naznačeno je kako sloboda, pravda, kontrola na vanjskim granicama, unutarnja sigurnost i sprječavanje terorizma predstavljaju nedjeljive vrijednosti unutar Unije kao cjeline. Načela optimalne razine zaštite područja slobode, sigurnosti i pravde zahtijevaju multidisciplinarno i usklađeno djelovanje, kako na razini Europske unije tako i na nacionalnoj razini između nadležnih tijela za provođenje zakona, posebno policije, carine i granične policije.⁴⁷ S namjerom konkretiziranja aktivnosti, Europsko vijeće je zadužilo Europsku komisiju da pripremi Akcijski plan kojim će se ciljevi i prioritati Haš-

⁴⁶Haški program usvojen je 5. studenog 2004. na sastanku Europskog vijeća, prikazano na <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/14292-r1.en04.pdf>.

⁴⁷Haški program, Uvod, str. 13.

kog programa popratiti konkretnim aktivnostima s precizno definiranim rokovima te je zatraženo da Komisija svake godine podnese izvješće o provedbi Haškog programa.⁴⁸ Iako je dokument po veličini narastao, zadržao je postojeću strukturu kakva je uspostavljena u Tampereu. Haškim programom kao područja od posebnog interesa za Europsku uniju istaknuta su: jačanje slobode; *jačanje sigurnosti*; *jačanje pravde*; *te vanjski odnosi*. Iz samih naslova bitnih područja uočljiva je zamisao osnaživanja postojećih vrijednosti te njihova zaštita.

2.2.a) Jačanje slobode je početni fundament Haškog programa u kojem se daju smjernice za daljnji razvoj Europske unije politika azila, migracija i granica. Zatraženo je da se pitanju migracija pristupi na sveobuhvatan način koji uključuje ne samo uzroke migracija, već i politiku ulaska i primitka te integracije i dobrovoljnog ili prisilnog povratka migranata te da se istovremeno koordiniraju ostale politike s politikom azila i migracija. Vezano uz politiku azila, Europsko vijeće je zatražilo da se provedu dogovorene mjere i da se usvoje mjere drugog stadija izgradnje Zajedničkog europskog sustava azila. Važno je napomenuti da se ovim Zaključcima pokušava usmjeriti razvoj politike azila i imigracija i izvan teritorija Europske unije (otvaranje tzv. tranzitnih azilantskih centara u trećim državama) kroz poziv Europskoj komisiji da, uz konzultiranje UNHCR-a, izradi studiju izvodljivosti o zahtjevima za status azilanta izvan teritorija Europske unije.

Vezano za legalne migracije od Europske komisije je zatraženo da do kraja 2005. godine pripremi okvirni plan za legalne migracije koji će uključivati proceduru za legalni ulazak migranata vodeći brigu o potrebama tržišta radne snage. Na taj način trebalo bi se omogućiti da se legalnim kanalima zadovoljavaju potrebe za dodatnom radnom snagom. U pogledu azila i migracija Haški program posebnu pozornost poklanja politici integracije migranata te partnerskim odnosima s trećim državama. Europsko vijeće ističe potrebu intenziviranja suradnje i jačanja sposobnosti kako na južnim, tako i na istočnim granicama Europske unije kako bi se te države osposobile u pogledu upravljanja migracijama te u pružanju pomoći izbjeglicama. Naznačeno je kako će Europska unija pružati podršku izgradnji nacionalnih sustava azila, kontroli granica te široj suradnji po pitanjima migracija. U pogledu granica, Europsko vijeće je istaknulo potrebu žurnog ukidanja unutarnjih granica, ali i jačanja kontrole i nadzora vanjskih granica Europske unije kao i postupnog uvođenja tzv. integriranog upravljanja vanjskim granicama Europske unije. Ukidanje unutarnjih granica između starih i novih članica bilo je predviđeno nakon što novi Schengenski informacijski sustav (tzv. SIS II⁴⁹) postane operativan i nakon što nove članice udovolje zahtjevima Schengenskog *acquisa*.⁵⁰ Ukidanja unutarnjih granica planiralo se provesti

⁴⁸ Bilj. a.: Izvješća o implementaciji su se podnosila na sastancima Vijeća ministara pravosuđa i unutarnjih poslova i mogu se pronaći na web-stranicama Europske unije – područje Justice, freedom and security.

⁴⁹ Regulation (EC) No 1987/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on the establishment, operation and use of the second generation Schengen Information System (SIS II); Official Journal of the European Union, L 381/4, 28. 12. 2006.

⁵⁰ Pod Schengenskim *acquisom* podrazumijeva se:

1. Sporazum potpisan u Schengenu 14. lipnja 1985. godine između vlada država Ekonomske unije Beneluksa, Savezne Republike Njemačke i Francuske Republike, o postupnom ukidanju provjera na njihovim zajedničkim granicama.

2007. godine budući da se tada očekivalo da SIS II postane operativan, međutim praksa je donijela drukčija rješenja.⁵¹ Europsko vijeće je istaknulo važnost stvaranja zajedničke politike viza radi olakšavanja legitimnog putovanja uz istovremeno sprječavanje ilegalnih migracija. U tom pogledu značajna je odluka Europskog vijeća o osnivanju Zajedničkog ureda za vize koji bi trebao spriječiti tzv. viza *shopping*.

2.2.b) Jačanje sigurnosti je središnji dio dokumenta u kojem su kao ključan element programa za naredni period predviđene akcije prevencije i suzbijanja terorizma. Istaknuto je kako se zajednički pristup fenomenu terorizma treba temeljiti na načelu da se, prilikom zaštite nacionalne sigurnosti države članice, ujedno vodi brigu i o zaštiti sigurnosti Europske unije u cjelini. Navedeno znači da se nacionalne sigurnosne službe trebaju koristiti ne samo za vlastitu sigurnost, već i za unutarnju sigurnost ostalih država članica. Počevši od 1. siječnja 2005. godine *Zajednički situacijski centar*⁵² Vijeću dostavlja stratešku analizu terorističkih prijetnji. U sklopu borbe protiv terorizma, Haški program predviđa daljnje mjere suzbijanja financiranja terorizma, pružanja pomoći žrtvama, vanjske politike te analize uzroka radikalizacije i novačenja za terorističke aktivnosti. Posebna pozornost poklanjala se jačanju razmjene podataka, te su od 2008. godine, informacije kojima raspolaže policija jedne države bez poteškoća dostupne i ostalim državama. Od ostalih mjera vezanih za jačanje sigurnosti, Haški program posebnu pažnju posvetio je policijskoj suradnji (posebice jačanje uloge Europske agencije za upravljanje i operativnu suradnju na vanjskim granicama Europske unije – *Frontex*,⁵³ Europola i Eurojusta),

2. Konvencija, potpisana u Schengenu 19. lipnja 1990. godine između Kraljevine Belgije, Savezne Republike Njemačke, Francuske Republike, Velikog Vojvodstva Luxembourg i Kraljevine Nizozemske, kojom se provodi Sporazum o postupnom ukidanju provjera na njihovim zajedničkim granicama, potpisan u Schengenu 14. lipnja 1985., s odnosnim Završnim aktom i zajedničkim deklaracijama.

3. Protokoli i sporazumi o pristupanju Sporazumu iz 1985. i Provedbenoj konvenciji iz 1990. godine s Italijom (potpisano u Parizu 27. studenog 1990.), Španjolskom i Portugalom (potpisano u Bonnu 25. lipnja 1991.), Grčkom (potpisano u Madridu 6. studenog 1992.), Austrijom (potpisano u Bruxellesu, 28. travnja 1995.) i Danskom, Finskom i Švedskom (potpisano u Luxembourg 19. prosinca 1996.), s odnosnim Završnim aktima i deklaracijama.

4. Odluke i deklaracije koje je usvojio Izvršni odbor ustanovljen na temelju Provedbene konvencije iz 1990., kao i akti koje su za provedbu Konvencije usvojili organi kojima je Izvršni odbor dodijelio ovlasti odlučivanja.

5. Akti koje su donijele europske institucije (Vijeće i Komisija) nakon uključivanja ovog područja u okvir Europske unije.

⁵¹ Bilj. a.: Novi informacijski sustav SIS II još nije uspostavljen zbog velikih tehničkih problema i trenutačno se traže rješenja, ali je do širenja došlo budući da su se nove članice spojile na stari Informacijski sustav SIS.

⁵² Zajednički situacijski centar (*Joint Situation Centre – JSC or SitCen*) predstavlja obavještajno tijelo Europske unije.

⁵³ Council Regulation (EC) 2007/2004 on the establishment The European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (bilj. a. Frontex), Official Journal of the European Union, L 349, 25. 11. 2004.

Frontex je Europska agencija za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama država članica Europske unije. Frontex spada u grupu agencija koje su osnovane aktom sekundarnog zakonodavstva Unije koje imaju za cilj realizaciju vrlo specifičnih tehničkih, znanstvenih ili upravljačkih zadataka. Sjedište agencije je u Varšavi (Poljska). Frontex koordinira operativnu suradnju država članica u upravljanju vanjskim granicama; pomaže državama članicama u obuci nacionalnih službenika koji

upravljanju kriznim situacijama s prekograničnim djelovanjem unutar Europske unije, operativnoj suradnji nacionalnih službi zaduženih za osiguravanje poštovanja zakona te internoj koordinaciji različitih tijela Europske unije. Konačno, borba protiv kriminala i korupcije te suzbijanje trgovine drogama, važne su za ostvarivanje sigurnosti građana Europske unije.

2.2.c) Jačanje pravde je područje koje nije tako dinamično kao prethodna dva, no bez njega funkcionalnost i provedivost prethodnih nije ostvarivo. Ovdje su uglavnom ponovljeni ciljevi koji su prvotno postavljeni Zaključcima iz Tamperea uz nešto širu elaboraciju kako navedeno postići.

2.2.d) Vanjski odnosi su izdvojeni kao skup mjera i odnosa koje Europsko vijeće nastoji ostvariti kako bi uz pomoć njih bili postignuti opći politički ciljevi vanjske politike Unije. Zamisao je da se ciljevi postignu unutar razumnog roka uz mogućnost njihove dugoročne održivosti.

Kao prijelaz s Haškog programa prema narednom programu izrazito je korisno napraviti osvrt na učinjeno te sagledati mišljenje Europske komisije iz njezine Komunikacije prema Parlamentu i Vijeću Europske unije u kojoj je dana evaluacija Haškog programa te iznijeti viđenje za budući Štokholmski program. Ocijenjeno je kako je provedbom Haškog programa postignut značajan napredak u stvaranju područja slobode, sigurnosti i pravde. No uz sve postignuto potrebno je staviti građanina Europske unije u središte novog Štokholmskog programa, kako bi se dokazala dodana vrijednost Europske unije u područjima koja imaju veliki utjecaj na svakodnevni život građana. Kao jedni od nositelja takvih postignuća apostrofirani su policijski i pravosudni sustavi država članica čiju je uspješnu suradnju potrebno podići na višu razinu. Prepoznata su četiri politička prioriteta za naredni program: promocija prava građana – Europa prava; olakšavanje života – Europa zakona i pravde; zaštita građana – Europa koja štiti; i promocija integralnog društva – Europa odgovornosti i solidarnosti u imigraciji i azilu.⁵⁴ Za vrijeme provedbe Haškog programa došlo je do značajnog povećanja europske pravne stečevine na ovom području, ojačane su europske institucije a posebno Europol, Frontex i Eurojust.

rade na granicama, uključujući uvođenje zajedničkih standarda obuke; provodi analizu rizika; prati istraživanja važna za kontrolu i nadzor vanjskih granica; pomaže državama članicama u okolnostima koje zahtijevaju povećanu tehničku i operativnu pomoć na vanjskim granicama te pruža državama članicama potporu u organiziranju operacija zajedničkoga povratka. Frontex je usko povezan s drugim partnerima odgovornim za sigurnost vanjskih granica kao što su Europol, CEPOL, Olaf, na području carinske suradnje te suradnje na fitosanitarnoj i veterinarskoj kontroli. Frontex jača sigurnost granica time što osigurava koordinaciju djelovanja država članica u provedbi mjera Unije koje se odnose na upravljanje vanjskim granicama.

⁵⁴ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Justice, Freedom and Security in Europe since 2005: an Evaluation of the Hague Programme and Action Plan, prikazano na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0263:FIN:EN:PDF>.

2.3. Štokholmski program – otvorena i sigurna Europa u službi i zaštiti građana (2009.–2014.)

Europsko vijeće je za vrijeme švedskog predsjedanja Unijom u drugoj polovici 2009. godine potvrdilo činjenicu da veliku važnost pridaje daljnjem razvijanju područja slobode, sigurnosti i pravde. Nadalje, konstatalo je, kako je na temeljima Tampere i Haškog programa ostvaren značajan napredak, posebice na sljedećem: unutarnje granične kontrole su ukinute na području Schengena, a na vanjskim granicama Europske unije sada se upravlja na učinkovitiji način. Kroz razvitak globalnog pristupa migracijama, vanjska dimenzija politike migracija Europske unije se usredotočuje na dijalog i partnerstva s trećim zemljama, temeljno na uzajamnim interesima. Znatni koraci su poduzeti prema stvaranju Europskog sustava za azil. Europske agencije poput Europol, Eurojusta, Agencije za temeljna ljudska prava i Frontexa u svojim su relevantnim područjima djelovanja postigle operativnu funkcionalnost. Suradnja na području građanskog prava olakšava građanima svakodnevan život, a suradnja agencija za provedbu zakona omogućuje veću sveukupnu sigurnost. Međutim, utvrđeno je da se unatoč postignućima na području slobode, sigurnosti i pravde, pred Europom još uvijek nalaze izazovi koji se moraju rješavati na sveobuhvatan način. Stoga su daljnji naponi potrebni kako bi se poboljšala koherentnost između područja pojedinih politika s posebnim naglaskom na intenziviranje suradnje sa zemljama partnerima. U tu svrhu Europsko vijeće je usvojilo novi višegodišnji program, nazvan Štokholmski program, za razdoblje od 2010. do 2014. godine.⁵⁵

Štokholmski program je prema već viđenom modelu narastao i proširio područja i vrijednosti koje se pokušavaju štititi kao što i donosi usredotočenije preporuke za druga tijela Europske unije kako zamišljeno i ostvariti. Kao najveći izazov navodi se balans osiguranja poštovanja temeljnih sloboda i integriteta, istovremeno jamčeći sigurnost u Europi. Europska bi unija u nadolazećim godinama trebala raditi prema ostvarivanju sljedećih bitnih političkih prioriteta: ***promicanje statusa građanina i temeljnih prava; Europa prava i pravde; Europa koja štiti; pristup Europi u globaliziranom svijetu; Europa odgovornosti, solidarnosti i partnerstva na području migracija i azila; te Europa u vrijeme globalizacije – vanjske dimenzije slobode, sigurnosti i pravde.*** Alati za ostvarivanje navedenih ciljeva su: uzajamno povjerenje, učinkovita provedba, zakonodavne inicijative, povećana koherentnost i koordinacija, objektivna i nepristrana procjena provedbe politika, unapređenje obuke sudaca, tužitelja, policije i carine te granične policije

⁵⁵ "The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens", Council of the European Union, Brussels, 2 December 2009, prikazano na http://ec.europa.eu/justice_home/news/intro/doc/stockholm_program_en.pdf.

Štokholmski program se donosi za vrijeme nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, kada će Europski parlament i nacionalni parlamenti imati veću ulogu. Na taj način, građani i predstavnička tijela će imati veću mogućnost objaviti i javno razmijeniti svoja stajališta po pitanju svih područja djelovanja Unije u skladu sa člankom 11. Ugovora o Europskoj uniji. Navedeno će pojačati otvoreni i demokratski značaj Europske unije u korist njenih građana. Nadalje, Program definira strateške smjernice za zakonodavno i operativno planiranje u sklopu područja slobode, sigurnosti i pravde. Lisabonski Ugovor olakšava proces postizanja ciljeva navedenih u ovom Programu, i za institucije i za države članice te su europske institucije pozvane koristiti sve mogućnosti koje im nudi ovaj ugovor radi jačanja europskog područja slobode, sigurnosti i pravde u korist građana Europske unije.

(uspostava europskog sustava obuke), poboljšanje komunikacije i dijaloga s građanima. U kontekstu ciljeva Europsko vijeće je pozvalo Europsku komisiju da predstavi Akcijski plan za implementaciju Štokholmskog programa.⁵⁶

2.3.a) Promicanje statusa građanina i temeljnih prava je istaknuto kao pravo na slobodu kretanja unutar Europske unije, što je jedno od temeljnih načela na kojima počiva Unija i predstavlja jednu od temeljnih sloboda vezanih uz status europskog građanina. Građani Unije imaju pravo slobodno se kretati i boraviti na području država članica. Schengenska se suradnja, koja utjelovljuje slobodu kretanja osoba unutar Europske unije, nalazi u samoj srži područja slobode, sigurnosti i pravde. Europsko vijeće je potvrdilo predanost budućem proširenju područja Schengena, naravno ukoliko se ispune svi zahtjevi potrebni za primjenu Schengenskog *acquisa*. Europsko vijeće poziva Vijeće Europske unije, Europski parlament i Komisiju da poduzmu sve potrebne mjere kako bi se omogućilo ukidanje kontrola na unutarnjim granicama s preostalim državama članicama koje su izrazile spremnost da bez odgode pristupe području Schengena. Ovim su potvrđeni rezultati koje je suradnja policije, carine i ostalih nadležnih agencija postigla kroz provedbu Schengenskih sporazuma i svih akata koji su vezani za suradnju na ovom području.

2.3.b) Europa prava i pravde je poglavlje gdje se ističe napredak na pravosudnoj suradnji ali je zaključeno kako je protiv prekograničnog kriminaliteta potrebno upotrijebiti više snage kako bi se ta suradnja učinila učinkovitijom. Posebno se ističe potreba uzajamnog priznavanja presuda i odluka, neovisno o području prava. Vezano uz navedeno, Europsko vijeće je pozvalo Komisiju da predloži globalni sustav namijenjen zamjeni svih postojećih instrumenata na tom području, uključujući i okvirnu odluku koja se odnosi na europski nalog za dobivanje dokaza, koji bi obuhvaćao, u najvećoj mogućoj mjeri, sve tipove dokaznih elemenata, predviđao rokove provođenja i ograničavao koliko je to moguće, razloge odbijanja; potom da prouči postoje li druga sredstva olakšavanja prihvatljivosti dokaza u toj domeni; kao i da prouči mogu li određene mjere istrage provesti represivna ili pravosudna nadležna tijela zemlje članice moliteljice ili zamoljene zemlje članice sporazumno i u svezi s nadležnim tijelima zemlje izvršenja. Isto tako Europsko vijeće je pozvalo Komisiju da prouči rezultate procjene europskih naloga za uhićenje i predstavi prijedloge usmjerene ka jačanju učinkovitosti tih instrumenata i pravne zaštite osoba; a dodatno i da elaborira globalnu studiju o pravnim i administrativnim preprekama koje se u ovo vrijeme postavljaju u prekograničnoj primjeni sankcija i administrativnih odluka na području prekršaja u cestovnom prometu.

2.3.c) Europa koja štiti je okvir unutar kojeg je Europsko vijeće iskazalo potrebu jačanja mjera na europskoj razini radi suzbijanja prekograničnih prijetnji te njihovo usklađenje s onima koje su upotrijebljene na nacionalnoj razini. Kao temeljne prijetnje unutarnjoj sigurnosti Europske unije navedeni su terorizam i organizirani kriminal, trgovina drogom, korupcija, trgovanje ljudima, krijumčarenja imigranata te trgovina oružjem. Istaknuto je da unutarnja sigurnost ovisi o vanjskoj dimenziji prijetnji te da, u

⁵⁶Europska komisija je (COM(2010)171, 20. 4. 2010.) objavila završnu Komunikaciju, i to: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council; the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions "Delivering an area of freedom, security and justice for Europe's citizens Action Plan Implementing the Stockholm Programme".

kontekstu globalizacije, kriminal ne poznaje granice. Europsko vijeće je zatražilo od Vijeća Europske unije i Komisije da definiraju sveobuhvatnu strategiju unutarnje sigurnosti Europske unije.⁵⁷ Elaboracija, praćenje i provedba Strategije unutarnje sigurnosti Europske unije trebali bi postati prioritetni zadatak **Stalnog odbora za operativnu suradnju na području unutarnje sigurnosti** (*Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security – COSI*) osnovan na temelju članka 71. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.⁵⁸ Naglašeno je kako sigurnost treba imati integrirani pristup: stručnjaci za sigurnost moraju dijeliti zajedničku kulturu, združiti informacije što djelotvornije i oslanjati se na odgovarajuće tehnološke infrastrukture.

Europsko vijeće je naglasilo potrebu za jačanjem međusobnog povjerenja među svim stručnjacima koji su uključeni u nacionalnoj i europskoj razini. Treba razviti pravu europsku kulturu na području održavanja reda razmjenom iskustava i najboljih praksi te organiziranjem programa obuke i zajedničkih vježbi. U tom cilju potiču se države članice na stvaranje mehanizama za poticanje zainteresiranih stručnjaka da preuzmu funkcije vezane za prekograničnu suradnju i da na isti način unaprijede mobilizaciju na svim razinama diljem Europe. Tehnološke inovacije koje su se dogodile u posljednjih nekoliko godina omogućile su vrlo širok izbor alata za prikupljanje i obradu informacija te njihovu razmjenu između nacionalnih nadležnih tijela i ostalih europskih sudionika na prostoru slobode, sigurnosti i pravde.

Europsko vijeće je pozvalo Komisiju da procijeni potrebu formiranja europskog modela za razmjenu informacija, a ta procjena će omogućiti provjeru rade li ti instrumenti kao što je to prvobitno planirano i ispunjavaju li ciljeve strategije za upravljanje informacijama koja počiva na sljedećim elementima: razvoj koji odgovara pragmatičnom razmišljanju (razvijanje razmjene informacija i alata za potrebe provedbe zakona); snažan sustav zaštite podataka u skladu sa strategijom za zaštitu osobnih podataka; način vrlo usmjerenog prikupljanja podataka kako bi se zaštitila temeljna prava građana i kako bi se izbjegla preplavljenost nadležnih tijela informacijama; glavna načela politike razmjene informacija s trećim zemljama u svrhu održanja reda; interoperabilnost informacijskih sustava uz jamčenje potpunog poštovanja načela na području zaštite i sigurnosti podataka prilikom razvoja tih sustava; racionalizacija raznih alata uključujući usvajanje plana za razvoj informacijskih sustava velikih razmjera; te opća koordinacija, konvergencija i opća načela dosljednosti.

Europsko vijeće također, kao što je predložila Komisija, poziva na uspostavu Uprave s potrebnim kompetencijama i kapacitetom za tehnički razvoj i upravljanje širokim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde. Dodatno, Europsko vijeće je pozvalo Vijeće Europske unije, Komisiju, Europski parlament te države članice da razviju i provode mjere kojima se osigurava visoka razina sigurnosti mreža i informa-

⁵⁷ Vijeće Europske unije je dana 26. veljače 2010. godine usvojilo *Internal Security Strategy for the European Union: Towards a European Security Model*; Bruxelles, 5842/2/10 rev 2, JAI 90.

⁵⁸ "U okviru Vijeća osniva se Stalni odbor kako bi se osiguralo da se unutar Unije promiče i jača operativna suradnja na području unutarnje sigurnosti. Ne dovodeći u pitanje članak 240., Stalni odbor olakšava koordinaciju djelovanja nadležnih tijela država članica. U rad toga odbora mogu biti uključeni predstavnici zainteresiranih tijela, ureda i agencija Unije. Europski parlament i nacionalni parlamenti obavještavaju se o radu odbora."

cija u cijeloj Europskoj uniji i da poboljšaju mjere koje moraju osigurati zaštitu i stanje spremnosti te elastičnost kritične infrastrukture u pogledu sigurnosti. Svi su pozvani da promiču zakonodavstvo koje osigurava vrlo visoku razinu sigurnosti mreža i da brže reagiraju u slučaju *cyber* napada. Zatraženo je od Europske komisije da izvede studiju izvodljivosti o pogledu nužnosti i dodane vrijednosti donošenja europskog informacijskog sustava policijske evidencije, da razmotri kako dalje razvijati korištenje postojećih baza podataka za provođenje zakona u potpunom skladu s propisima o zaštiti podataka, kao i da utvrdi kako najbolje postupiti kako bi nadležna tijela država članica mogla razmjenjivati informacije o kretanju nasilnih prijestupnika, uključujući i one koji sudjeluju u sportskim događajima ili sudjeluju na velikim javnim skupovima.

U području *Učinkovitosti politika* utvrđena su područja i smjer djelovanja, i to: poboljšanje učinkovitosti europske suradnje u kaznenim pitanjima, poboljšanje učinkovitosti sprječavanja kriminaliteta i razvoj statističkih alata koji omogućavaju praćenje kriminaliteta. U području *Zaštite protiv teškog kriminala i organiziranog kriminaliteta* istaknuti su pravci djelovanja i zatražene mjere na sljedećim područjima: borba protiv teškog kriminala i organiziranog kriminaliteta, trgovine ljudima, seksualnog iskorištavanja djece i dječje pornografije, kibernetičkog kriminaliteta, gospodarskog kriminala i korupcije te opojnih droga.

Globalizacijom organiziranog kriminala sve je važnije da se za provođenje zakona može djelovati učinkovito preko granica i pravnih nadležnosti. Borba protiv tih fenomena kriminala zahtijeva sustavnu razmjenu informacija, značajnu suradnju s europskim agencijama i europskim alatima istraga te razvoj zajedničkih tehnika istraga i prevencije i pojačanu suradnju s trećim zemljama. Kao neke od važnijih mjera koje je Europsko vijeće zatražilo da se predlože jesu: usvajanje strategije borbe protiv organiziranog kriminala u kontekstu strategije unutarnje sigurnosti; razvoj sveobuhvatne politike protiv trgovanja ljudima (razmotriti imenovanje koordinatora Europske unije za borbu protiv trgovine ljudima, predložiti nove mjere zaštite i pomoći žrtvama te predložiti mjere za učinkovitije granične kontrole za sprječavanje trgovine ljudima, naročito djece); usvajanje novog zakonodavstva za borbu protiv seksualnog zlostavljanja, seksualnog iskorištavanja i dječje pornografije te ispitati sredstva jačanja suradnje između nadležnih vlasti zemalja članica kako bi se reagiralo na kretanja pedofila koji su prepoznati kao osobe koje predstavljaju prijetnju; države članice trebaju što je prije moguće ratificirati Konvenciju Vijeća Europe o kibernetičkom kriminalu iz 2001. godine te pružiti punu potporu nacionalnim platformama za upozoravanje zaduženih za borbu protiv kibernetičkog kriminala (Europol je pozvan da poveća stratešku analizu o kibernetičkom kriminalu, dok je od Komisije zatraženo da predloži, ako je potrebno, pravni okvir za područje istraga u kibernetičkom prostoru unutar Unije); oduzimanje imovine stečene kaznenim djelom učiniti učinkovitijim i jačati suradnju između ureda za oduzimanje imovine, razvijati razmjenu informacija između financijskih obavještajnih jedinica u borbi protiv pranja novca; donijeti zakonodavstvo koje se odnosi na kaznene mjere čiji je cilj osiguranje poštovanja prava intelektualnog vlasništva.

U borbi protiv terorizma naglašena je potreba poštovanja pravne države, sloboda i temeljnih prava, dok se mjere u borbi protiv terorizma trebaju donijeti u potpunosti poštujući temeljna ljudska prava. Potrebno je razvijati međukulturalni dijalog kako bi se

povećalo međusobno poznavanje i razumijevanje te pojačati rad na području prevencije terorizma. Države članice moraju razraditi mehanizme prevencije, posebice kako bi se omogućila rana detekcija znakova zaoštavanja ili prijetnji, uključujući tu i one koji potječu iz ekstremističkih nasilnih i vojnih pokreta. Također, Europska komisija, Vijeće Europske unije i zemlje članice trebaju poboljšati inicijative radi sprječavanja radikalizacije svih osjetljivih dijelova stanovništva, objediniti dobre prakse, stvoriti mreže za razmjenu praksi u području prevencije te izraditi metodologiju utemeljenu na zajedničkim kriterijima.

2.3.d) Pristup Europi u globaliziranom svijetu je poglavlje podijeljeno na dva važna područja: *integrirano upravljanje vanjskim granicama i vizna politika*. Naglašena je potreba olakšavanja zakonitog ulaska na teritorij zemalja članica te istovremeno poduzimanje mjera za suzbijanje nezakonitih migracija i prekograničnog kriminaliteta te očuvanje visoke razine sigurnosti. Posebnu pozornost potrebno je obratiti na osobe koje imaju pravo na sustav zaštite, a posebice osobe i grupe koje se nalaze u osjetljivom položaju (npr. prihvat maloljetnika bez pratnje).

Europsko vijeće preporuča da se i dalje razvija integrirano upravljanje granicama, posebice da se pojača uloga agencije Frontex radi poboljšavanja njezine sposobnosti da još učinkovitije odgovori na promjene u migracijskim tokovima. U tom cilju traži se od Komisije da donese prijedloge za određivanje mandata agencije Frontex i pojačavanje njezine uloge te da pokrene raspravu o dugoročnom razvoju agencije (mogućnost stvaranja europskog sustava za čuvanje granica). Potrebno je uspostaviti bolju suradnju između zemalja članica i agencije Frontex kako bi se bez odlaganja mogli razmjenjivati podaci potrebni za nadzor granica. Europsko vijeće smatra da će se pozitivni razvoj *Europskog sustava za nadzor granica* (*European border surveillance system – EUROSUR*) na južnim i istočnim granicama nastaviti te računa s uvođenjem sustava koji se oslanja na suvremene tehnologije i zemlje članice i potiče uzajamnu operativnost i jednoobrazne norme nadzora granica.

Također poziva zemlje članice i Komisiju da prouče kako se pojedini tipovi kontrola koji se obavljaju na vanjskoj granici mogu bolje koordinirati, integrirati i racionalizirati kako bi se postigao dvostruki cilj koji se sastoji u tome da se olakša ulazak i ujedno poboljša sigurnost. Potrebno je poboljšati razmjenu informacija, postići tješnju suradnju između djelatnika granične policije i drugih represivnih službi koje djeluju unutar teritorija, a sve u svrhu povećanja učinkovitosti svih nadležnih službi i djelotvornije borbe protiv prekograničnog kriminaliteta. Kao prioritetni ciljevi navedeni su puštanje u rad SIS II i uvođenje Viznog informacijskog sustava; te je nužno nastaviti proučavati pitanje automatske kontrole kao i druga pitanja vezana za povećanu učinkovitost u području upravljanja granicama.

Europsko vijeće smatra da će stupanje na snagu zakona o vizama i progresivno uvođenje Viznog informacijskog sustava pružiti nove mogućnosti u nastavljanju razvoja zajedničke politike u području viza. Komisija će periodički preispitivati listu trećih zemalja čiji državljani jesu/nisu podvrgnuti viznoj obvezi, primjenjujući odgovarajuće kriterije vezane npr. uz nezakonite migracije, javni red i sigurnost, uzimajući u obzir unutarnje i vanjske ciljeve Unije. Također, Europsko vijeće poziva Komisiju da predstavi studiju o mogućnosti stvaranja zajedničkog europskog tijela za izdavanje kratkotrajnih viza.

2.3.e) Europa odgovornosti, solidarnosti i partnerstva na području migracija i azila je područje koje je za Europsku uniju izrazito bitno te mu je posvećena velika pozornost. Štokholmski program u ovom području detektira demografske izazove s kojima će se Europa suočiti u budućnosti (rastuća potreba za radnom snagom zbog starenja stanovništva) i podržava upravljanje migracijama koje izravno povezuje s ekonomskom uspješnošću Unije.⁵⁹ Europsko vijeće zahtijeva razradu dugoročnog europskog okvira za migracije ali i azila s posebnim osvrtom na integraciju stranaca. Ponovno su istaknute temeljne obveze iz Europskog pakta za migracije i azil, i to: organiziranje zakonitih migracija vodeći brigu o prioritetima, potrebama i mogućnostima prihvata određenima od svake zemlje članice i poticanja integracije; borba protiv nezakonite imigracije, posebice osiguravši povratak u zemlju porijekla ili u zemlju tranzita stranaca u nezakonitom boravku; povećanje učinkovitosti kontrola na granicama; izgradnja Europe azila; i stvaranje globalnog partnerstva sa zemljama porijekla i tranzita potičući sinergiju između migracija i razvoja. Mjere i aktivnosti su razrađene po sljedećim cjelinama:

- (1) *Konsolidacija i razvoj provođenja globalnog pristupa europskim pitanjima migracija* (integriranje svih aktivnosti na globalnom planu, razvijanje platformi i razvoj partnerstva za mobilnost radnika, poboljšanje infrastrukture u trećim zemljama i aktivna suradnja sa zemljama porijekla migranata i tranzita migranata);
- (2) *Migracije i razvoj* (pojačati veze migranata s vlastitim zemljama u vidu njihova povratka ili investiranja u proizvodnju i stvaranje novih radnih mjesta, jačati cirkularne migracije kako bi se ograničio tzv. odljev mozgova iz nerazvijenih zemalja);
- (3) *Dogovorna politika, usklađena s potrebama nacionalnog tržišta rada* (utvrđivanje potreba na tržištu rada, jačanje informiranosti u području zapošljavanja u zemljama porijekla);
- (4) *Proaktivne mjere u korist migranata i njihovih prava* (traži se sinteza cijelog zakonodavstva na području migracija u korist migranata najkasnije do 2014. godine);
- (5) *Integracija stranaca koji zakonito borave u Europskoj uniji* (promicanje multikulturalnog dijaloga, edukacija i socijalno uključivanje u društvo);
- (6) *Učinkovite mjere u borbi protiv nezakonite migracije* (ohrabrivanje dobrovoljnog povratka, pružanje pomoći između zemalja članica u kriznim situacijama, borba protiv svih nezakonitih oblika migracija i jačanje prikupljanja svih relevantnih informacija, potreba analize svih dosadašnjih i zaključivanje novih učinkovitih ugovora o readmisiji, zajednički pristup prema zemljama koje ne poštuju te

⁵⁹ Izdvajamo predviđanje autora studije "Projekt Europa 2030 – izazovi i mogućnosti" da će najvjerojatnije do 2050. godine u Europskoj uniji radno aktivno stanovništvo biti smanjeno za 68 milijuna ljudi. Kako bi se kompenzirala navedena brojka bit će potrebno minimalno 100 milijuna migranata da bi popunili prazninu (radno sposobni migranti i članovi njihovih obitelji). Prema takvoj srednjoročnoj perspektivi migranti su dio rješenja održavanja postojećeg stupnja razvoja Europske unije. Unija je svjesna svog demografskog starenja i nedostatka potentne radne snage te stoga aktivno promiče regularne migracije ciljanih skupina migranata. Migracijska politika predstavlja jedno od ključnih područja interesa Europske unije. Opširnije vidi na http://www.reflectiongroup.eu/wp-content/uploads/2010/05/reflection_en_web.pdf.

ugovore, jačanje zajedničkog djelovanja u pogledu obuke, opreme i korištenja časnika za vezu);

- (7) *Maloljetnici bez pratnje* (ova kategorija migranata je posebno osjetljiva i traži se izrada akcijskog plana koji treba kombinirati mjere prevencije, njihove zaštite i pomoći pri njihovu povratku u zemlju).

Što se tiče pitanja azila, Europsko vijeće potvrđuje svoju opredijeljenost zajedničkom prostoru zaštite i solidarnosti utemeljenom na zajedničkom postupku za azil i jednakom statusu osoba koje uživaju međunarodnu zaštitu neovisno o zemlji podnošenja zahtjeva za azil.

Mjere i aktivnosti razrađene su po cjelinama:

- (1) *Zajednički prostor zaštite* (razvoj Europskog ureda za azil, potom do 2012. godine utvrditi zajedničke procedure za azil, zajednička obuka državnih službenika zaduženih za poslove azila);
- (2) *Podjela odgovornosti i solidarnosti zemalja članica* (države članice moraju se uzajamno pomagati, stvoriti mehanizme za koordinaciju te pomoći, pripremiti procedure za slanje službenika u zemlje koje su suočene s velikim pritiskom tražitelja azila);
- (3) *Vanjska dimenzija azila* (razvijanje suradnje i pomoći trećim zemljama koje udomljuju veliki broj izbjeglica, pomaganje trećim zemljama u cilju jačanja njihovih kapaciteta).

2.3.f) Europa u vrijeme globalizacije – vanjske dimenzije slobode, sigurnosti i pravde – značajno je područje za realizaciju ciljeva cjelokupnog Programa i traži intenzivnije integriranje ovih mjera u opće politike Europske unije te upućuje na to da mjere moraju biti koherentne u odnosu na sve druge aspekte vanjske politike Europske unije. Potvrđena je nedjeljivost unutarnjih i vanjskih aspekta sigurnosti. Temeljeći se na prioritetima vanjske akcije, trebalo bi utvrditi listu prioriteta unutar radova nadležnih agencija Europske unije (Europol, Eurojust, Frontex, CEPOL), te pojačati suradnju časnika za vezu zemalja članica, kao i razmjenu informacija i dobrih praksi.

Pojedina potpodručja kojima je posvećena veća pozornost odnose se na *Pojačani vanjski aspekt akcija* putem kojeg je Europsko vijeće utvrdilo niže navedena načela koja trebaju u budućnosti upravljati vanjskim akcijama Europske unije u području sloboda, sigurnosti i pravosuđa. Navedena načela su sljedeća: jedinstvena politika u području vanjskih odnosa; Unija i zemlje članice trebaju raditi u partnerstvu s trećim zemljama; Unija i zemlje članice aktivno će se založiti za razvoj i promicanje europskih i međunarodnih normi; Unija i zemlje članice tijesno će surađivati sa svojim susjedima; zemlje članice još će pojačati međusobnu razmjenu informacija u okviru Unije o svojim multilateralnim i bilateralnim aktivnostima; Unija i zemlje članice trebaju djelovati u duhu solidarnosti, koherentnosti i nadopunjavanja; Unija će u potpunosti koristiti sve tipove instrumenata koje ima na raspolaganju; zemlje članice trebale bi se usuglasiti s Unijom kako bi postigle maksimum od učinkovitog korištenja resursa; Unija će provoditi aktivnosti informiranja, praćenja i procjene, posebice u suradnji s Parlamentom; te – Unija će svoje vanjske akcije voditi proaktivno.

Kod pitanja *Ljudska prava* naznačena je potreba utvrđivanja akcijskog plana za ljudska prava. U pogledu *Novih instrumenata za nepromijenjene tematske prioritete* potvrđena je važnost područja kao što su: razmjena podataka; prevencija i odgovori na tehnološke i prirodne katastrofe te potreba suradnje s "partnerima od strateškog značaja". Dodatno je označena nužnost borbe protiv: terorizma, organiziranog kriminaliteta, korupcije, droga, trgovine ljudima i tajnih mreža za krijumčarenje ljudi. Velika pažnja se pridaje i *Sporazumima s trećim zemljama* posebno sklapanju novih sporazuma vodeći brigu o zaštiti podataka. Ovdje se predlaže izrada modela okvirnog sporazuma koji bi potom služio kao podloga za sljedeće sporazume. Ujedno je istaknuta važnost suradnje sa strateškim vanjskim partnerima (UN, Vijeće Europe, INTERPOL). I posljednje, no ne i manje važno, istaknuti su *zemljopisni prioriteti i međunarodne organizacije* kao važne komponente na kojima i s kojima je potrebno surađivati.

Nakon programa iz Tamperea i Haaga, Štokholmski program je nastojao u prvi plan staviti građanina Unije. Programom se pokušalo uravnotežiti zaštitu građanskih prava s odredbama koje se odnose na sigurnost, uključivo strožu politiku prema ilegalnim imigracijama, što su tražile mediteranske zemlje predvođene Italijom. U određenoj mjeri kako bi navedeno bilo realizirano, predviđeni su programi obuke i razmjene za policajce i suce kako bi se olakšala njihova suradnja. Glavni izazov Programa je dihotomija kako osigurati poštovanje temeljnih prava i sloboda, a ujedno istodobno pružiti jamstvo sigurnosti u Europi. Ovaj Program treba promatrati u kontekstu sve snažnije uloge europskih institucija nakon Lisabonskog ugovora te se može zaključiti da i dalje predstoji značajna zakonodavna i institucionalna aktivnost na europskoj razini kako bi se ispunile sve zadane političke smjernice.

Za Republiku Hrvatsku je iznimno bitno vrijeme implementacije ciljeva iz Štokholmskog programa jer ćemo i mi sudjelovati u pripremi i provedbi ovih ciljeva, za što je potrebno osigurati dovoljne administrativne kapacitete u resornim ministarstvima.

2.4. Europska sigurnosna strategija – Sigurna Europa u boljem svijetu (2003. godina)

Europska sigurnosna strategija navodi da je tradicionalni koncept sigurnosti bio baziran na "prijetnji invazije" i da, kao kontrast vidljivim prijetnjama za vrijeme Hladnog rata, nijedna od novih prijetnji nije isključivo vojna, niti joj se može suprotstaviti isključivo vojnim sredstvima. Strategija je kao ključne prijetnje, koje su disperzirane, manje vidljive i manje predvidljive, navela prijetnje koje uglavnom nisu vojnog karaktera.⁶⁰ Europska sigurnosna strategija postavila je okvir i način djelovanja Europske unije izvan vanjskih granica. Strategija je važna i zbog isticanja europskih vrijednosti ali i težišta provedbe Europske sigurnosne i obrambene politike i Zajedničke vanjske i obrambene politike Unije.⁶¹ Europska sigurnosna strategija kao ključne prijetnje Europi prepoznaje sljedeće pojave: terorizam, proliferacija oružja za masovno uništavanje, regionalni konflikti, neuspjele države te organizirani kriminal.

⁶⁰ Opširnije vidi u: Vukadinović, R., Čehulić, L., Politika europskih integracija, Zagreb, Topical, 2005.

⁶¹ Vidi više u: A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy, prikazano na <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.

Odgovarajući na prijetnje ovakve vrste koje su za Europsku uniju dominantno vanjskog karaktera, Unija je odgovorila: nizom preventivnih mjera; isticanjem važnosti, privrženosti i ojačavanja međunarodnih pravnih okvira; većom suradnjom s partnerima (UN, NATO, SAD); te razvojem novih i dinamičnih instrumenata odgovora. Europski strateški koncept unutarnje sigurnosti zasnovan je na širenju zona sigurnosti preko vanjskih granica, potom integraciji istočnih i jugoistočnih zemalja Europe u Europskoj uniji te partnerskom odnosu s državama na južnim i istočnim obalama Mediterana. Istovremeno i vrlo izazovan i vrlo zahtjevan projekt. Šireći zone stabilnosti i pomičući vanjsku granicu sve dalje od centra, navedeno svjedoči o odgovornosti koju Europska unija ima prema prostorima koje integrira. No, proširenje dovodi do približavanja unutarnjeg bezgraničnog prostora prema izvorima današnjih asimetričnih opasnosti. Sigurnost bez rizika nije ostvariva, a ovakav strateški cilj širenja vanjskih granica i stvaranje novih područja sigurnosti i stabilnosti govori o ideji, moći i snazi Europske unije; pogotovo gdje vidimo kako cjelokupnu unutarnju sigurnost Unije "stare" zemlje članice odgovorno prepuštaju u ruke novo-integriranim zemljama koje postaju vanjska granica zajedničkog prostora mira, stabilnosti i sigurnosti.

Pet godina poslije, u *Izveštaju o implementaciji Europske strategije sigurnosti* iz prosinca 2008. godine, Unija sama za sebe prepoznaje i ističe kako je sidro sigurnosti, da su joj odgovornosti veće nego ikad ranije, te kako je politika integracija novih zemalja proširila demokraciju i prosperitet diljem kontinenta. Prepoznata je nova regionalna i globalna realnost. Neke krize su ublažene, neke su se produbile. U tom svjetlu Europska unija ostaje dosljedna odgovornom participiranju rješavanja izazova i problema diljem svijeta s posebnom pozornošću spram onih koji imaju izravan utjecaj na europsku unutarnju sigurnost. Putem Europske sigurnosne i obrambene politike, kao integralnog dijela Zajedničke vanjske i obrambene politike, u suradnji s partnerima, Europska unija nastoji rješavati izazove na njihovim izazovima. Ključni partneri su i dalje UN, SAD i NATO. Za odnos s UN-om vrijedi teza da sve što Europska unija radi na području sigurnosti povezano je s načelima Ujedinjenih naroda. SAD je zbog svog ogromnog doprinosa europskoj sigurnosti i stabilnosti prirodan saveznik Unije, dok je NATO organizacija s kojom je potrebno dodatno produbiti strateško partnerstvo.⁶² Izveštaj prepoznaje potrebu bolje koordinacije, transparentnosti i fleksibilnosti u radu raznih agencija kako na nacionalnoj razini država članica, tako i na razini Unije. Pitanje granica isto tako je prepoznato kao izuzetno važna komponenta sveukupnog razvoja ali i sigurnosti Unije i njezinih članica.

2.5. Strategija unutarnje sigurnosti Europske unije (2010. godina)

Sigurnost je jedan od glavnih prioriteta za građane Europske unije, kao što im je važna i mogućnost putovanja, življenja i studiranja bez granica u drugim državama Europske unije uz uvjet jednake razine sigurnosti u svim državama članicama. Stoga je dokumentom Strategija unutarnje sigurnosti Europske unije ponuđen okvir kako navedeno i ostvariti. Vizija za donošenje ovakvog dokumenta je bila integrirati postojeće strategije

⁶² Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World, Bruxelles, 11 December 2008, prikazano na http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/reports/104630.pdf.

i konceptualne pristupe u jedinstven dokument na razini Unije.⁶³ Strategija se nastavlja na mnoga prethodna postignuća Europske unije gdje je potrebno posebno izdvojiti dva dokumenta koja su joj odredila put. *Prvi Štokholmski program – otvorena i sigurna Europa u službi i zaštiti građana* te *drugi Lisabonski ugovor*.

Europsko vijeće je odobrilo Strategiju unutarnje sigurnosti Europske unije tijekom 25. i 26. ožujka 2010. godine. Unutar strategije, koncept unutarnje sigurnosti je shvaćen kao širok i sveobuhvatan pristup koji objedinjuje više sektora u cilju rješavanja prijetnji koje imaju izravan utjecaj na život, sigurnost i dobrobit građana. Prepoznato je kako ne postoji mogućnost apsolutne zaštite te kako je sigurnost ključni čimbenik u zaštiti visoke kvalitete života europskih građana, kritične infrastrukture te prevenciji prijetnji. Kao ključne prijetnje i najznačajniji izazovi navedeni su: terorizam u bilo kojem obliku; ozbiljan i organizirani kriminalitet; računalni kriminalitet; prekogranični kriminalitet; nasilje; te prirodne katastrofe i katastrofe izazvane ljudskim faktorom. Kako su sve navedene prijetnje transnacionalnog karaktera, Strategija je dodatno značajna jer je prvi dokument koji postavlja smjernice za razvoj i uvezivanje nacionalnih strategija sigurnosti država članica na razini Unije. Zbog prijetnji i izazova koji su prekograničnog karaktera i premašuju mogućnosti prevencije i odgovora pojedinačnih država članica, potrebno je sinergijsko i supsidijarno djelovanje na razini Unije. Strategija upravo postavlja načela kako navedeno učiniti, gdje je upravljanje, kontrola i zaštita vanjskih granica od izrazite važnosti kako bi ciljevi europske unutarnje sigurnosti bili provedeni.

Izuzetno značajan korak u strategiji je razvoj europskog sigurnosnog modela koji je baziran na načelima i vrijednostima Unije: poštovanju ljudskih prava i osnovnih sloboda; vladavini prava; demokraciji; dijalogu; toleranciji; transparentnosti i solidarnosti. Kako bi načela bila realizirana, a vrijednosti zaštićene, strategija donosi deset strateških smjernica za akciju u provedbi navedenih. S aspekta operativne suradnje i koordinacije između agencija za provedbu zakona i kontrolu granica istaknuto je kako je Lisabonskim ugovorom predviđeno osnivanje **Stalnog odbora za operativnu suradnju u području unutarnje sigurnosti (COSI)**. Prioritete zadaće Stalnog odbora su da razvija te prati provođenje Strategije unutarnje sigurnosti. Kako bi se osigurala učinkovita provedba strategije, ona također mora pokrivati sigurnosne aspekte integriranog upravljanja granicom, a gdje je to primjereno, i pravosudne suradnje u kaznenim pitanjima relevantnim za operativnu suradnju u području unutarnje sigurnosti. Po pitanju integriranog upravljanja granicom, strategija naglašava kako navedeno područje ima ključnu ulogu u održavanju sigurnosti. Istaknuto je kako je postojeće stanje potrebno dodatno poboljšavati, kroz razmjenu i primjenu najboljih praksi između država članica, uspostavom europskog sustava graničnih službenika; dok je specijalni naglasak potrebno staviti na nastavak razvoja **Europskog sustava za nadzor granica (EUROSUR)**. Između svih važnih stvari potrebno je izdvojiti i dio koji govori o vanjskom aspektu unutarnje sigurnosti Unije. Ispravno je utvrđeno kako koncept unutarnje sigurnosti ne može postojati bez vanjske dimenzije jer unutarnja sigurnost Unije sve više ovisi o događajima iz vanjskog svijeta.

⁶³ Strategija se naslanja i nadopunjuje sve prethodne dokumente te služi kao vodič za ostvarivanje unutarnje sigurnosti na razini Unije. Vidi više u: Internal security strategy for the European Union: Towards a European security model, prikazano na http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313ENC.pdf.

Kako bi strategija bila uspješno provedena, Komisija je tijekom studenog 2010. godine usvojila **Akcijski plan za provedbu Strategije unutarnje sigurnosti Europske unije** (*EU Internal Security Strategy in Action*).⁶⁴ Akcijski plan donosi 41 predloženu akciju koje imaju za cilj odgovoriti na najžurnije sigurnosne izazove s kojima se Europa susreće. Predložene akcije su svrstane u pet strateških područja: remećenje djelovanja međunarodnih kriminalnih mreža koje ugrožavaju naša društva; prevencija terorizma i pozornost na problematiku radikalizma i regrutiranja; podizanje razine sigurnosti građana i poslovanja u informatičkom prostoru; ojačavanje sigurnosti putem upravljanja granicama; povećanje spremnosti odgovora na krize i katastrofe. Cilj Akcijskog plana je da bude putokaz za djelovanje u naredne četiri godine. Uspjeh provedbe ovisi o zajedničkom naporu svih sudionika unutar Unije, ali i na suradnji s vanjskim partnerima. Prepoznato je kako je tek sinergijskim djelovanjem svih zainteresiranih subjekata, u prvom redu država članica, institucija, tijela i agencija EU, moguće pružiti odgovor na izazove koji se nalaze pred Unijom i njezinim građanima.

3. ZAKLJUČAK

Zaključci Europskog vijeća zorno prikazuju kako se mijenja i unapređuje politički horizont Europske unije. Od Tamperea do Štokholma vidljiv je razvoj raznih politika Unije od početnih političkih ciljeva prema visokoj razini umrežavanja vitalnih područja, interesa i instrumenata nacionalnih sigurnosti država članica. Vidljivo je nastojanje ujednačavanja sigurnosnih politika kroz davanje političkih smjernica nadležnim institucijama. To je ono što predstavlja Europsku uniju područjem slobode, sigurnosti i pravde – želja i vidljiv napredak da se ponajprije zaštite unutarnje vrijednosti uz usklađeno djelovanje nadležnih službi, jačanje kontrole na vanjskim granicama, ali isto tako da se ovisno o mogućnostima pomogne i drugima – Uniju jednakih u kojoj se područja slobode, sigurnosti i pravde dijele, te na partnerskim osnovama skrb o navedenima povjerava drugim članovima iste asocijacije. Međutim, uza sve navedeno razvidna je potreba zaštite prava građana i njihove privatnosti kroz značajnu pažnju prema zaštiti osobnih podataka. Za Republiku Hrvatsku ulazak u takvo društvo sa sigurnosnog aspekta znači da ćemo unutarnje vrijednosti dodatno zaštititi mehanizmima koje Unija gradi već desetljećima, a samo na nama je kako ćemo ukazanu priliku znati koristiti. Do ulaska u Uniju, ona je nama strateški cilj, a po ulasku, postaje sredstvo za ostvarivanje nacionalnih interesa.

LITERATURA

1. Andrassy, J. (1990). *Međunarodno pravo*. Zagreb: Školska knjiga.
2. Borchardt, K. D. (2001). *ABC prava Zajednice, Europska komisija, Opća uprava za obrazovanje i kulturu*. Zagreb: Tisak-More d.o.o.
3. Vukadinović, R., Čehulić, L. (2005). *Politika europskih integracija*. Zagreb: Topical.
4. Vukadinović, R., Mileta, V. (1999). *Europa iza ugla (Europska zajednica – ekonomski aspekt)*. Zagreb: August Cesarec.

⁶⁴ EU Internal Security Strategy in Action, prikazano na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0673:EN:HTML>.

5. *** (1951). Treaty establishing the European Coal and Steel Community. http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_ecsc_en.htm.
6. *** (1967). *Treaty establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities*. Official Journal of the European Communities, OJ 152, 13. 7. 1967.
7. *** (1987). *Single European Act*. Official Journal of the European Communities, L 169, 29. 6. 1987.
8. *** (1997). *Treaty on European Union*. Official Journal of the European Communities, C 340, 10. 11. 1997., 145.-172.
9. *** (1997). *Treaty establishing the European Community*. Official Journal of the European Communities, C 340, 10. 11. 1997., 173.-308.
10. *** (1999). Tampere European Council. Council of the European union, Presidency Conclusions. http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm.
11. *** (2001). *Treaty of Nice*. Official Journal of the European Communities C 80 iz 2001. godine. Konsolidirana verzija ugovora. Consolidated versions of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Community. Official Journal of the European Communities, C 325, 24. 12. 2002.
12. *** (2001). *Treaty establishing a Constitution for Europe*. Official Journal of the European Communities, C 310, 16. 12. 2004.
13. *** (2003). A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy. Bruxelles, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.
14. *** (2004). "The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union", Council of the European Union, Presidency Conclusion, Bruxelles, 4 and 5 November 2004, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/14292-r1.en04.pdf>.
15. *** (2004). *Council Regulation (EC) 2007/2004. on the establishment The European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union* (bilj. a. Frontex). Official Journal of the European Union, L 339, 25. 11. 2004.
16. *** (2005). Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Justice, Freedom and Security in Europe since 2005: an Evaluation of the Hague Programme and Action Plan. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0263:FIN:EN:PDF>.
17. *** (2006). *Regulation (EC) No 1987/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on the establishment, operation and use of the second generation Schengen Information System (SIS II)*. Official Journal of the European Union, L 381/4, 28. 12. 2006.
18. *** (2007). *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community*. Official Journal of the European Communities, C 306, 17. 12. 2007.
19. *** (2008). Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World. Bruxelles, 11. 12. 2008. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/reports/104630.pdf.
20. *** (2009). The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens. Council of the European union, Brussels, 2 December 2009. http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/docs/stockholm_program_en.pdf.

21. *** (2010). Internal Security Strategy for the European Union: Towards a European Security Model. Council of European Union, Bruxelles, 26. 2. 2010. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313ENC.pdf.
22. *** (2010). Project Europe 2030: Challenges and Opportunities. A report to the European Council by the Reflection Group on the Future of the EU 2030, May 2010. http://www.reflectiongroup.eu/wp-content/uploads/2010/05/reflection_en_web.pdf.

Summary

Filip Dragović, Robert Mikac

Creation of the European Union's Security Policies

The purpose of this article is to give an insight in to the European Union's security policies with a special emphasis on the highest level of the policies creation in the Union as well as the key body in the process, the European Council. Although the European Council doesn't have a legislative role it provides the Union with strategic guidelines and priorities for development of altogether policies. Even though the European Council wasn't regulated by founding treaties until the Lisbon Treaty, it presents the most important political body of the European Union because of its composition, power and political role. The European Council's guidelines give roadmaps for all the Union's other bodies as to a way which the Union and all the member states will follow in the upcoming period. The analysis of the European Council's strategic guidelines and conclusions in the area of judiciary and internal affairs gives us an insight in to a method, as well as determination of vision of the European Union's development as an area of freedom, security and justice for all the Union's citizens. Starting with the Tampere Conclusions of 1999, through The Hague and Stockholm Conclusions, to EU Security Strategy of 2003 and EU Internal Security Strategy of 2010, we witness the constant care about protecting common values and the growing areas in need of protection. The moment of the analysis of the aforementioned documents is of special importance for the Republic of Croatia because we will soon become a part of the common security area and a country which will protect the internal security of the Union from the outside threats.

Key words: security, security policies, European Union, European Council, Tampere programme, Hague programme, Stockholm programme, European Security Strategy, Internal Security Strategy for the European Union.