

## POLITIKA EUROPSKE UNIJE NA PODRUČJU PRAVOSUĐA I UNUTARNJIH POSLOVA S POSEBNIM OSVRTOM NA POSTUPKE ODLUČIVANJA

Mr. sc. Kristian Turkalj, načelnik  
Odjel za EU institucije i politike  
Ministarstvo vanjskih poslova i  
europskih integracija, Zagreb

UDK: 341.64::061.1EU  
Ur.: 6. veljače 2006.  
Pr.: 31. listopada 2006.  
Stručni članak

*Materija europskog pravosuđa i unutarnjih poslova desetljećima se razvijala izvan institucionalnog okvira Europske zajednice. Tek je osnivanjem Europske unije te kasnije usvajanjem Tampere programa došlo do njegove institucionalizacije i dinamičnog razvoja i podizanja na razinu jedne od politika Europske unije. U radu se analiziraju različiti postupci donošenja odluka na području pravosuđa i unutarnjih poslova te međusobni odnosi između glavnih tijela u tim postupcima. Poznavanje analiziranog procesa odlučivanja i njegovih glavnih čimbenika ima pored teoretske i praktičnu vrijednost budući da se upravo kroz procese odlučivanja promoviraju i štite različiti interesi. Može se raditi o interesima pojedinaca, različitih interesnih skupina, pa i država. Kako EU politika pravosuđa i unutarnjih poslova ima sve značajnije vanjsko političke elemente, tako sve više odluka koje se donose na razini EU imaju izravne učinke i na treće države uključujući među njima i Hrvatsku.*

**Ključne riječi:** *Europska unija, pravosuđe i unutarnji poslovi, Schengenski sustav, postupci donošenja odluka u EU.*

### **I. Uvod**

Pravosuđe i unutarnji poslovi spadaju među najmlađe politike Europske unije. Proces prerastanja suradnje država u pogledu pojedinih pitanja pravosuđa i unutarnjih poslova u politiku EU tekao je postupno i razmjerno sporo. Tek posljednjih godina svjedoci smo iznimno dinamičnog razvoja ovog područja na razini EU. Pri tome je korisno podsjetiti da se radi o pitanjima koja su još do nedavno smatrana bitnim sastojkom nacionalnog suvereniteta. Na području

pravosuđa i unutarnjih poslova, države su dugo ljubomorno čuvale svoju punu kompetenciju za predmetna pitanja. Navedeni pristup i danas dolazi do izražaja kroz osjetljivost i suzdržanost država za prenošenje pojedinih pitanja na EU.

U tom kontekstu, nekoliko posljednjih godina donijelo je donedavno nezamislive promjene. Pravosuđe i unutarnji poslovi afirmirali su se kao najpropulzivnija politika EU koja sada ima jasan cilj: uspostavu prostora slobode, sigurnosti i pravde.<sup>1</sup> *Cilj EU je osiguravanje svojim građanima visoki stupanj sigurnosti unutar prostora slobode, sigurnosti i pravde, provođenjem zajedničkih akcija među državama članicama na području policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima, te prevencijom i suzbijanjem rasizma i ksenofobije*.<sup>2</sup> Ugovor o EU, osim što postavlja sam cilj politike pravosuđa i unutarnjih poslova, ujedno definira i mjere kojim se postavljeni cilj treba ostvariti. S jedne strane, to je jačanjem policijske i pravosudne suradnje u borbi protiv raznih oblika kriminala,<sup>3</sup> a s druge strane, to je usklađivanjem kaznenih zakonodavstava država članica.<sup>4</sup> No, mjere za progresivnu uspostavu prostora slobode, sigurnosti i pravde, nisu samo sadržane u Ugovoru o EU, one su predviđene i Ugovorom o osnivanju EZ. Ostvarivanje tog cilja može se postići usvajanjem mjera na području upravljanja vanjskim granicama, viza, azila, migracija te pravosudne suradnje u građanskim stvarima.<sup>5</sup>

Brzina kojom se, na ovom području, usvajaju propisi gotovo je nepatljiva. Nema područja pravne stečevine koja raste ovom brzinom. No, ta je brzina upravo bila omogućena promjenama nastalim u procesu odlučivanja. Sve dok su se odluke donosile konsenzusom napredak se mjerio milimetrima. Postupnim prebacivanjem pojedinih područja pravosuđa i unutarnjih poslova u, tzv. prvi stup odlučivanja, diže se i učinkovitost procesa odlučivanja. Danas, posebice nakon što su u prosincu 2004. donesene važne odluke, možemo govoriti o pravosuđu i unutarnjim poslovima kao politici koja postoji i koja se kreira na razini Europske unije.

Na kompleksnost EU politike pravosuđa i unutarnjih poslova, te načina donošenja odluka na tom polju, utječe niz čimbenika između kojih se posebice

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

<sup>2</sup> Vidi čl. 29. Ugovora o EU, *ibid.*, str. 21.

<sup>3</sup> Vidi čl. 30. i 31. u svezi s člankom 29. Ugovora o EU, *ibid.*, str. 21-23.

<sup>4</sup> Ugovor o EU za usklađivanje zakonodavstva koristi riječ "*approximation*", a ne "*harmonization*" budući da cilj usklađivanja nije stvaranje jednog jedinstvenog pravnog sustava, već ono cilja na usvajanje minimalnih pravila o konstitutivnim elementima kaznenog dijela i kazni za područje organiziranog kriminala, terorizma i protuzakonite trgovine drogama. Vidi: čl. 31. (e) u svezi čl. 29. Ugovora o EU, *ibid.*, str. 21-22.

<sup>5</sup> Vidi čl. 61. Ugovora o osnivanju EZ, *ibid.*, str. 57.

ističu povijest nastanka ove EU politike, brojnost i raznovrsnost pitanja koje ona pokriva,<sup>6</sup> kao i iznimno kompleksna struktura same Europske unije i njezinih osnivačkih ugovora. Nadalje, dodatnu otegotnu okolnost za razumijevanje funkcioniranja sustava predstavlja brojnost čimbenika uključenih u kreiranje politike pravosuđa i unutarnjih poslova, kako onih na nacionalnoj razini tako i onih na razini EU. Konačno, projekt izgradnje EU je iznimno dinamičan proces koji sa sobom nosi i stalne promjene osnivačkih ugovora, ali i ostalih propisa EU. Navedena dinamika stvara situaciju u kojoj je iznimno teško pratiti nastale promjene, a s time povezane jasne slike o pozitivnom zakonodavstvu EU. Ovu situaciju najbolje ilustrira primjer, o kojem će kasnije biti detaljnije riječi, naknadne izmjene sustava odlučivanja propisanog Ugovorom iz Nice. Naime, sustav odlučivanja predviđen Ugovorom iz Nice značajno je izmijenjen Odlukom Vijeća 2004, a koja izmjena nije vidljiva u osnivačkom ugovoru.<sup>7</sup> Navedeno je dovelo do toga da Ugovor iz Nice, koji je još uvijek na snazi, u stvari ne održava pravo stanje stvari, te je promjena poznata u pravilu samo onima koji se svakodnevno bave EU politikom pravosuđa i unutarnjih poslova. Možemo zaključiti da učestale promjene dovode do nepreglednosti samog sustava te pravne stečevine u cjelini. Zbog toga se za potpuno razumijevanje pozitivnog sustava EU potrebno vratiti pretečama politike pravosuđa i unutarnjih poslova.

Složenost strukture osnivačkih ugovora utječe na pravnu osnovu, temeljem kojeg se proces odlučivanja vodi. U tom pogledu treba razlikovati postupke temeljene na Ugovoru o EZ od postupaka predviđenih Ugovorom o EU. Dakle, radi se o razlici donošenja propisa u prvom stupu u odnosu na propise donesene u druga dva stupa EU. Sukladno toj razlici govori se o "pravu Zajednice" za propise prvoga stupa, dok se za zakonodavstvo usvojeno na području vanjske i sigurnosne politike te za dio pravosuđa i unutarnjih poslova koristi izraz "pravo EU". Glavne karakteristike procesa odlučivanja, a time i njihove međusobne razlike, najbolje dolaze do izražaja kroz ulogu glavnih tijela EU u procesu odlučivanja. U pravilu odlučivanje u okviru Zajednice podrazumijeva važnu ulogu za Europsku komisiju, Europski parlament i Europski sud pravde, dok kod, tzv. međuvladinog odlučivanja presudnu ulogu imaju države članice, s tim da je uloga Europske komisije značajno ograničena, a uloga Europskog suda praktički ne postoji. Iz razlikovanja ova dva temeljna načina odlučivanja proizlaze i razlike u pogledu forme u kojoj se pojedine odluke mogu pojaviti. Tako Ugovor o EZ poznaje uredbe, direktive, odluke i sporazume,<sup>8</sup> a Ugovor o EU predviđa okvirne odluke, odluke, zajedničke pozicije i konvencije.<sup>9</sup> Razlikovanje između ova dva osnovna sustava odlučivanja trebalo bi stupanjem Ustava EU izgubiti na

<sup>6</sup> EU politika pravosuđa i unutarnjih poslova pokriva sljedeća područja: azil, migracije, vize, kontrola vanjskih granica i Schengenski sustav, organizirani kriminal, terorizam, suzbijanje trgovine droga, policijska, carinska, te pravosudna suradnja u građanskim i kaznenim stvarima.

<sup>7</sup> Vidi *infra* str. 17.

<sup>8</sup> Vidi čl. 249. st. 2. Ugovora o osnivanju Europske zajednice, *op. cit.*, str. 140.

<sup>9</sup> Vidi čl. 34. Ugovora o EU, *op. cit.*, str. 24.

značenju budući da on ukida podjelu EU na stupove te uvodi jedinstveni sustav pravnih propisa.<sup>10</sup>

U ovom radu prvenstveno se govori o postupcima odlučivanja na području EU politike pravosuđa i unutarnjih poslova. Pri tome valja imati na umu, da se veći dio postupaka obrađenih u ovom radu primjenjuje i za sve ostale EU politike, te se izrečeno ne treba isključivo ograničavati samo na područje pravosuđa i unutarnjih poslova. Razumijevanje procesa odlučivanja u EU od iznimnog je značenja za zaštitu i promociju različitih interesa. Interesi na koje se odluke EU odnose mogu biti različite vrste te mogu pogađati kako pojedinca, tako i različite interesne skupine pa i pojedine države. Premda se EU zakonodavstvo prvenstveno odnosi na države članice, brojne EU odluke imaju učinke i na različite grupe trećih država. To se također odnosi na područje pravosuđa i unutarnjih poslova kod kojeg je sve više izražena vanjsko politička dimenzija suradnje po pitanjima kao što su migracije, vize, azil, organizirani kriminal itd. Najbolji primjer jedne takve odluke je uključivanje neke države na listu država čiji državljani za ulazak u EU trebaju imati vizu. No, broj takvih odluka u stalnom je porastu. Stoga, dobro poznavanje procedure omogućuje usmjeravanje aktivnosti na promociji vlastitog interesa prema onim etapama i sudionicima postupka odlučivanja koji su ključni za konačno oblikovanje odluke.

## ***II. Preteče današnje EU politike na području pravosuđa i unutarnjih poslova***

Područje pravosuđa i unutarnjih poslova posljednjih godina razvija se iznimnom brzinom. No, to nije uvijek bilo tako. Počeci su bili teški i iznimno spori. Štoviše u zadnjih šest godina napravilo se znatno više negoli u četrdesetak godina koje su tome prethodile. U ovom dijelu daje se prikaz onoga što je prethodilo današnjoj EU politici pravosuđa i unutarnjih poslova, te se iznose razlozi zbog kojih je integracija na ovom području išla sporije nego što je bio slučaj s nekim drugim EU politikama.

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

---

<sup>10</sup> Vidi čl. I-33. Ustava Europske unije (Treaty establishing a Constitution for Europe) objavljenog u Official Journal of the European Union, C 310, vol 47, 16. 12. 2004., str. 46. Tekst Ustava EU vidi na web-stranici EU: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOhtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:EN:HTML>.

gdje se moglo definirati zajednički cilj takve suradnje. Primjer takve suradnje je Interpol. Osnovan 1946., kao mala pretežno zapadno-europska agencija koja je postupno prerasla u globalnu organizaciju. Unatoč činjenici da je Interpol značajno povećao svoje članstvo, do danas nije promijenio svoj funkcionalistički pristup suradnji između država te se nije pretvorio u supranacionalnu organizaciju.<sup>11</sup>

### **1. Skupina Pompidou**

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

### **2. Skupina Trevi**

Na sastanku Vijeća ministara pravosuđa i unutarnjih poslova 1975. u Rimu jednoglasno je odlučeno da se stvori stalna skupina za policijsku i pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima. Prvi sastanak novostvorene međuvladine skupine održan je sljedeće godine u Luxembourgu, a skupina je postala poznata pod nazivom **Skupina Trevi**. Glavni je cilj skupine bio unaprjeđenje policijske suradnje država članica EZ u borbi protiv terorizma. Skupina Trevi je bila neformalno međuvladino tijelo bez stalnog administrativnog osoblja, sjedišta i proračuna. Rad Skupine bio je organiziran na isti način kao i rad Vijeća ministara. Država članica koja je predsjedavala EZ bila je zadužena za organizaciju rada Skupine tijekom svog šestomjesečnog predsjedavanja. Kako bi se osigurao

<sup>11</sup> Vidi: **Occhipinti, J. D.**, Justice and Home Affairs, u Nugent, N., (ed.) *European Union Enlargement*, Palgrave Macmillan, 2004., str. 199-201., Guyomarch, A., *Cooperation in the Fields of Policing and Judicial Affairs*, u *New Challenges to the European Union: Policies and Policy-Making*, Dartmouth Publishing Company Limited, Dartmouth, 1997.

kontinuitet u radu kasnije je uspostavljena TROIKA sastavljena od predstavnika prošlog, trenutnog i budućeg predsjedništva. Skupina Trevi je djelovala na tri različite razine: ministarskoj, visokih dužnosnika te kroz radne skupine. Na ministarskoj razini Skupina se sastajala jednom u šest mjeseci. Visoki dužnosnici sastajali su se češće kako bi koordinirali rad radnih skupina, te kako bi pripremili sastanak na ministarskoj razini. Radne skupine bile su sastavljene od stručnjaka, državnih dužnosnika, policijskih inspektora te državnih odvjetnika. Prva radna skupna osnovana je 1977. i bavila se borbom protiv terorizma. Naknadno su stvorene i ostale radne skupine i to: Radna skupina Trevi II. zadužena za opremanje policije te za pitanja javnog reda, Radna skupina Trevi III. zadužena za teški kriminal i za pitanja droga, Radna skupina Trevi IV. zadužena za analizu učinaka ukidanja unutarnjih granica na rad policije.

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

### **3. Schengenska skupina**

Skupina Trevi nije jedina preteča današnje EU politike na području pravosuđa i unutarnjih poslova. Pored nje je 1985. osnovana **Schengenska skupina** sa zadatkom analize učinaka ukidanja unutarnjih granica. Premda su države Beneluxa prve ukinule unutarnje granice, ovo pitanje dolazi na dnevni red tek 1984., nakon prosvjeda prijevoznika zbog sporih i birokratiziranih graničnih kontrola. Tada Njemačka i Francuska u Saarbrukenu sklapaju Sporazum u cilju ukidanja unutarnjih granica između dviju država. Već sljedeće godine sklopljen je Schengenski sporazum između pet članica EZ-a (Njemačke, Francuske, Belgije, Nizozemske i Luxembourgga). Occhipinti ističe kako svrha Schengenskog sporazuma nije bila samo uklanjanje unutarnje granične kontrole, već su se također trebala osigurati policiji bolja sredstva za učinkovitu borbu protiv prekograničnog kriminala te suzbijanja ilegalnih migracija.<sup>12</sup> Schengenskim sporazumom za cilj je postavljena ideja ukidanja unutarnjih granica te je za njegovu realizaciju bilo potrebno sklopiti dodatni provedbeni sporazum. Takvim provedbenim sporazumom trebalo je detaljno utvrditi sve potrebne promjene u organizaciji policije kako bi se omogućilo slobodno kretanje preko unutarnjih

<sup>12</sup> Occhipinti, op.cit., str. 200.

granica bez narušavanja sigurnosti država. Ujedno je trebalo dogovoriti jedinstvena pravila za pitanja migracija na zajedničkoj vanjskoj granici. Uskoro se pokazalo kako je puno lakše bilo postići sporazum oko načelnih političkih ciljeva, kao što je postupno ukidanje unutarnjih granica, negoli konkretne provedbene mjere.

Schengenski provedbeni sporazum konačno je potpisan u lipnju 1990., ali je njegova primjena odgođena najprije do 1993. te potom ponovno na neodređeno vrijeme budući da se nisu ispunili uvjeti za njegovu primjenu. Krajem 1994., države su započele razgovore o provedbi Schengenskog provedbenog sporazuma u jednom probnom vremenskom razdoblju, te su se uskoro dogovorile da primjena započne 26. ožujka 1995. i da traje u probnom razdoblju od tri mjeseca.

Značajna pojednostavljenja prekograničnog prometa osoba, ukidanjem kontrole osoba, uvođenjem novog mehanizma policijske suradnje ostvarena su u okviru sustava iz Schengenskog sporazuma. Pritom se ne radi o mjerama koje se temelje na Ugovoru o EZ, već o posebnom ugovornom putu pojedinih država članica. Hardegen za Schengenski sustav zaključuje da se u stvari radi o "Europsi dviju brzina".<sup>13</sup> S vremenom se ideja Schengenskog prostora slobode kretanja sve više razvijala, te je konačno formalno priznata Jedinstvenim europskim aktom 1986. godine. Schengenski sporazum i Jedinstveni europski akt dali su potreban poticaj za stvaranjem trećeg stupa Ugovorom o osnivanju EU. No, unatoč formalnog uključivanja pravosuđa i unutarnjih poslova u institucionalni okvir EU, razvoj na ovom području još će se jedno vrijeme odvijati iznimno sporo.

#### **4. Od Maastrichta do Nice**

**Ugovorom iz Maastrichta** došlo je do modificiranja ranijeg Ugovora o osnivanju Europske zajednice, pri čemu sama Europska zajednica (EZ) nije ukinuta, već su dodana neka nova područja djelovanja.<sup>14</sup> Time ona prerasta iz gospodarske integracije (Europske zajednice) u političku integraciju (Europsku uniju) koja ima određene posebnosti i vlastite ciljeve različite od onih Europske zajednice. S obzirom na specifičnu strukturu novonastale Europske unije (EU)

<sup>13</sup> Herdegen M., *Europsko pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2002., str. 37. O nastanku Schengenskog *acquisa* vidi također: Goldner, I., *Free Movement of Third Country Nationals in the European Union: Policies, Developments and Limitations*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 53, (3), Zagreb, 2003., str. 941-942.

<sup>14</sup> Ugovor iz Maastrichta potpisan je 7. veljače 1992., a stupio je na snagu 1. studenog 1993. Prvobitne članice EU bile su: Francuska, Njemačka, Nizozemska, Belgija, Luxembourg, Italija, Portugal, Španjolska, Danska, Velika Britanija, Irska i Grčka. Danas EU ima 25 država članica s time da su Austrija, Finska i Švedska postale članice EU 1. siječnja 1995., a Cipar, Češka, Estonija, Mađarska, Malta, Litva, Latvija, Poljska, Slovenija i Slovačka postale su punopravne članice EU 1. svibnja 2004. Church za Ugovor o EU kaže da je to najdalekosežnija i cjelovita ustavna promjena u povijesti Europske zajednice. Vidi: Church, C., *Treaty on European Union* u: Desmon, D. (ed.), *Encyclopaedia of the European Union*, Lynne Rienner Publishers, London, 2000., str. 463.

može se reći da je Ugovor iz Maastrichta utemeljio EU na tri temeljna elementa odnosno na tri stupa: stup Europskih zajednica, stup zajedničke vanjske i sigurnosne politike te stup pravosuđa i unutarnjih poslova. Kada govorimo o stupu Europskih zajednica onda uvijek mislimo na tri organizacije koje je ona s vremenom apsorbirala: Europsku zajednicu za ugljen i čelik utemeljenu 1952., Europsku ekonomsku zajednicu utemeljenu 1957. i Euroatom utemeljen 1957. U pogledu preostala dva stupa treba reći da je njihov razvoj upravo započeo osnivanjem EU. Za ovaj rad najzanimljiviji je stup pravosuđa i unutarnjih poslova.

Stvaranjem okvira za suradnju na području pravosuđa i unutarnjih poslova, Ugovor iz Maastrichta napravio je revolucionaran iskorak u odnosu na ranije osnivačke ugovore. Ugovor iz Maastrichta izričito je priznao zajednički interes za koordinaciju na devet različitih područja pravosuđa i unutarnjih poslova, ali bez definiranja ikakvih ciljeva tih politika.<sup>15</sup> Radi se o sljedećih devet područja suradnje: politika azila, migracija, zlouporaba droga, suzbijanje međunarodnih prijevara, vanjske granice, pravosudna suradnja u građanskim stvarima, pravosudna suradnja u kaznenim stvarima te policijska i carinska suradnja.

Ugovor iz Maastrichta za donošenje odluka za pitanja pravosuđa i unutarnjih poslova ne koristi institucionalni okvir Zajednice, već stvara odvojenu strukturu u okviru trećeg stupa. Za razliku od stupa Europske zajednice u kojem važi, tzv. "*Community method*" donošenja odluka, u trećem se stupu odluke i dalje donose u okviru međuvladine suradnje. Time je potvrđeno načelo suverene odgovornosti država članica za ova iznimno osjetljiva područja. Međuvladin način donošenja odluka podrazumijeva jednoglasno donošenje odluka od strane Vijeća, a na inicijativu država članica ili Europske komisije.<sup>16</sup> Upravo je takav način odlučivanja spriječio značajniji napredak u kreiranju EU politike na području pravosuđa i unutarnjih poslova. Slijedom početnih neuspjeha u pogledu donošenja odluka za područje pravosuđa i unutarnjih poslova, s promjenama osnivačkih ugovora slijedit će i promjene u načinu odlučivanja koje će sve više ići prema odlučivanju kvalificiranom većinom te postupnom jačanju uloge Europskog parlamenta.

Daljnje važne promjene dogodile su se 1997. **Ugovorom iz Amsterdama**, kada je dio pravosuđa i unutarnjih poslova uključen u prvi stup (stup Europskih zajednica), dok je dio ostao u trećem stupu pod nazivom "policijska i pravosudna suradnja u kaznenim stvarima" (*Police and judicial cooperation in criminal matters*).<sup>17</sup> U prvi stup u poglavlje pod nazivom "slobodno kretanje osoba"

<sup>15</sup> Više o tome vidi: Guyomarch, A., *Cooperation in the Fields of Policing and Judicial Affairs, u New Challenges to the European Union: Policies and Policy-Making*, Dartmouth Publishing Company Limited, Dartmouth, 1997., str. 124-127.

<sup>16</sup> Vidi: Craig, P., Grainne de Burca, *EU Law - Text, Cases, and Materials*, 2nd ed., Oxford University Press, New York, 1998., str. 29.

<sup>17</sup> Ugovor iz Amsterdama potpisan je 2. listopada 1997. u Amsterdamu, a stupio je na snagu 1. svibnja 1999. Tekst Ugovora vidi: Consolidated version of the Treaty establishing the European Community, Official Journal C340/93. Svrha donošenja Ugovora iz Amsterdama bila je, s jedne



prebačene su odredbe glede viza, azila, migracija te pravosudne suradnje u građanskim stvarima. Nadalje, posebnim protokolom uz Ugovor iz Amsterdama, Schengenski *acquis* je integriran u pravni okvir EU.<sup>18</sup> Važan napredak u odnosu na Ugovor iz Maastrichta predstavlja definiranje cilja djelovanja EU na području pravosuđa i unutarnjih poslova. U tom pogledu Ugovor iz Amsterdama postavlja zahtjev postizanja "slobode kretanja pod istovremenim jamstvom sigurnosti građana kroz izgradnju prostora slobode, sigurnosti i pravde".<sup>19</sup> Time je definiran glavni cilj djelovanja EU na području pravosuđa i unutarnjih poslova: uspostava prostora slobode, sigurnosti i pravde (tzv. *Area of freedom, security and justice* – *AFSJ*). Navedeni cilj određen je za djelovanje u oba stupa pri čemu su u trećem stupu ujedno određene tri metode putem kojih se treba ostvariti zadani cilj: a) tijesnom suradnjom policijskih i carinskih službi država članica uz pomoć Europol; b) tijesnom pravosudnom suradnjom država članica i c) harmonizacijom određenih dijelova kaznenog zakonodavstva.<sup>20</sup>

U EU za razvoj područja pravosuđa i unutrašnjih poslova od presudne važnosti je sastanak Europskog vijeća u Tampereu 1999. godine, koji je isključivo bio posvećen problematici daljnjeg razvoja politike pravosuđa i unutarnjih poslova. Na sastanku je usvojen prvi višegodišnji program (**Tampere programa**) koji je definirao aktivnosti EU za razdoblje od 1999. do 2004.<sup>21</sup> Provedbu Tampere programa karakterizira intenzivna zakonodavna djelatnost EU usmjerena na uspostavu pravnog okvira suradnje država članica EU na području pravosuđa i unutarnjih poslova.

Daljnje promjene dogodile su se 2001. **Ugovorom iz Nice**, pri čemu je zadržana podjela pravosuđa i unutarnjih poslova između dvaju stupova.<sup>22</sup> U

---

strane, usmjerena na jačanje relevantnosti Unije kao takve, a s druge strane, priprema EU za izazove proširenja na Istok. Vidi: Dinan, (eds.), op. cit., str. 8-10. Također vidi: Peers, S., *Justice and home affairs: decision-making after Amsterdam*, *European Law Review*, br. 25., Sweet & Maxwell and Contributors, 2000., 183-191.

<sup>18</sup> Naime, sam Schengenski sustav nastao je izvan okvira EU 1985. kada je dio država članica EU (Francuska, Njemačka, Belgija, Nizozemska i Luxembourg) odlučilo postupno ukinuti nadzor zajedničkih graničnih prijelaza. Ugovorom iz Amsterdama, Schengenski *acquis* je integriran u okvir EU te je time Europski sud pravde dobio nadležnost interpretiranja Schengenskog *acquisa*. Vidi: *Consolidated version of the Treaty establishing the European Community, Protocol (No. 2) integrating the Schengen *acquis* into the framework of the European Union, Official Journal C340/93*. Također vidi Mathijsen, P. S. R. F., *A Guide to European Union Law*, Sweet & Maxwell, 8th ed., London, 2004., str. 186-187.

<sup>19</sup> Vidi preambulu Ugovora iz Amsterdama, op. cit., str. 5. Također o tome vidi: Bodiroga-Vukobrat, N., *Posebni pravne prirode Europske unije*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 38., Split, 2001., str. 360-361.

<sup>20</sup> Vidi: Craig, Grainne de Burca, op. cit., str. 43.

<sup>21</sup> Tekst zaključaka sa sastanka Europskog vijeća iz Tamperea, 15 i 16. listopada 1999. vidi na mrežnoj stranici: [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en9.htm](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en9.htm). Više o zaključcima iz Tampere vidi: Goldner, op. cit., str. 942-943.

<sup>22</sup> Ugovor iz Nice potpisan je 26. veljače 2001. Tekst Ugovora objavljen je u *Official Journal C80/1* iz 2001. Konsolidirana verzija ugovora objavljena je u: *Consolidated versions of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Community, Official Journal C325*

prvom stupu sada se relevantne odredbe nalaze 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".<sup>23</sup> U trećem stupu relevantne odredbe stavljene su u poglavlje pod nazivom "odredbe o policijskoj i pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima".<sup>24</sup> Navedenim odredbama, Europskoj uniji je postavljen cilj da svojim građanima pruži visoki stupanj sigurnosti unutar prostora sigurnosti, slobode i pravde. Novosti koje je na ovo područje donio Ugovor iz Nice odnose se na uvođenje dviju novih europskih institucija (Europol i Eurojust) radi jačanja policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima.<sup>25</sup> Dakako, najvažnija novina je da se po prvi puta za određena pitanja s područja pravosuđa i unutarnjih poslova uvodi odlučivanje kvalificiranom većinom.<sup>26</sup> Treba napomenuti da je glavna svrha revizije Osnivačkog ugovora u Nici bila pripremiti institucije EU za proširenje. Stoga, ostale dogovorene izmjene ne zadiru u bitna pitanja i učinjene su samo one koje su bile politički prijeporne.<sup>27</sup>

Daljnje aktivnosti EU na ovom području uvelike će biti određene novim višegodišnjim programom za razvoj suradnje na području pravosuđa i unutarnjih poslova (**Haški program**) te posebice Planom aktivnosti za provedbu Haškog programa kojeg je Europsko vijeće usvojilo u lipnju 2005. Potrebno je istaknuti da će glavno težište Haškog programa biti, u prvom redu, na operacionalizaciji suradnje uspostavljene Tampereom, a manje na stvaranju novog EU zakonodavstva.

## 5. Ustav EU

Jedan od dokumenata koji bi mogao dati novi zamah jačanju suradnje na području pravosuđa i unutarnjih poslova je nedavno usvojeni **Ustav EU**.<sup>28</sup> Ukoliko Ustav stupi na snagu nastat će značajne promjene u strukturi EU. Ustav, naime, napušta podjelu EU na stupove te bi došlo do nestajanja ranijih sastavnica

of 24.12.2002. Vidi također: Bonde, J. P., *The Treaty of Nice - explained*, Copenhagen, 2001., str. 5-40.

<sup>23</sup> Vidi čl. 61-69. Ugovora iz Nice, *Consolidated version...*, *ibid.*, str. 57-61.

<sup>24</sup> Vidi: čl. 29-42. Ugovora iz Nice, *ibid.*, str. 21-28.

<sup>25</sup> Vidi: čl. 30. i 31. Ugovora iz Nice, *ibid.*, str. 22-23.

<sup>26</sup> Vidi st. 3. čl. 67. Ugovora iz Nice, *ibid.*, str. 60.

<sup>27</sup> Glavna svrha usvajanja Ugovora iz Nice bila je izmjena Osnivačkog ugovora u dijelu u kojem uređuje institucije EU, a to se smatralo preduvjetom za uspješno širenje Unije na države srednje i istočne Europe. Vidi o tome: Čapeta, T., Vidačak, I., *Ugovor iz Nice*, Bilten Europskog dokumentacijskog centra, br. 53., Institut za međunarodne odnose i Europski dokumentacijski centar, Zagreb, 2001., str. 1-12.

<sup>28</sup> Vidi: *Ustav Europske unije*, op. cit., str. 1-465. Analizu Ustava Europske unije vidi: Laude, Y., *The European Union Constitutional treaty – an Analysis*, Europe information, Special report supplement to *Europe information 2883, EIS, Bruxelles, 2004. Više o pripremanju teksta Ustava* u dijelu koji se odnosi na pitanja pravosuđa i unutarnjih poslova vidi: Goldner, op. cit., str. 944-946.

- Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o Europskim zajednicama. Ustav se sastoji od četiri glavna dijela. U prvom dijelu definiraju se ciljevi EU, institucionalni okvir (glavna tijela EU), nadležnosti te pitanje članstva u EU. Drugi dio sadrži povelju o temeljnim pravima kao što su sloboda, jednakost, solidarnost, pravda. Treći dio posvećen je politikama EU i njezinom funkcioniranju. U tom dijelu jedno poglavlje posebno se bavi prostorom slobode, sigurnosti i pravde. Osim općih odredbi ovo poglavlje dijeli se na četiri tematske cjeline: a) policijski nadzor granice, azil i migracije, b) pravosudna suradnja u građanskim stvarima, c) pravosudna suradnja u kaznenim stvarima te d) policijska suradnja.<sup>29</sup> Konačno, četvrti dio ustava sadrži opće i završne odredbe vezanih uz ratifikaciju i stupanje Ustava na snagu.

Treba istaknuti da područje pravosuđa i unutarnjih poslova spada u rijetka područja u kojima prema Ustavu, Europska unija svoje nadležnosti i dalje dijeli s državama članicama odnosno, u kojima ona nema isključivu nadležnost.<sup>30</sup> To konkretno znači da Unija nije jedina koja može predlagati donošenje pojedinih propisa već da ona tu ovlast dijeli s državama članicama. Premda u donošenju odluka Vijeće ima najjaču poziciju, u područjima u kojima je pravo inicijative ograničeno samo u korist Unije niti jedna odluka se ne može donijeti bez prijedloga Komisije kojim ona započinje zakonodavni proces. Time je tekst takvih odluka uveliko ovisan o načinu razmišljanja u samoj Europskoj komisiji. Za razliku od toga u područjima gdje Unija dijeli pravo inicijative s državama članicama, uloga država je znatno jača od samog početka zakonodavnog postupka.

Na kraju razmatranja povijesti nastanka EU politike pravosuđa i unutarnjih poslova, može se zaključiti da ovaj dio pravne stečevine (dio koji se odnosi na područje pravosuđa i unutarnjih poslova) karakteriziraju dvije važne značajke: 1) radi se o najmlađem području pravne stečevine i 2) trenutno se radi o zakonodavno najdinamičnijem i najpropulzivnijem području EU. Pored toga, ovo područje sve je više u središtu država članica i to ne samo u pogledu onoga što se događa na razini Unije, već također i onoga što se u tom pogledu događa na vanjsko-političkom planu.

### ***III. Promjene sustava odlučivanja – od jednoglasnosti do odlučivanja kvalificiranom većinom***

#### ***1. Sustav odlučivanja prema Ugovoru iz Maastrichta***

Za vrijeme važenja **Ugovora iz Maastrichta** (od 1. studenog 1993. do 1. svibnja 1999.), Europska zajednica je imala isključive ovlasti samo u pogledu vrlo ograničenog broja pitanja s područja pravosuđa i unutarnjih poslova. Njezine

<sup>29</sup> Vidi Poglavlje IV. "Prostor slobode, sigurnosti i pravde", članke 257-277. Ustava EU, *ibid.*, str. 193-209.

<sup>30</sup> Sukladno čl. 42. st. 3. Ustava EU države članice imaju pravo inicijative po pitanjima policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima. Vidi čl. 42. Ustava EU, *ibid.*, str. 32.

isključive ovlasti odnosile su se samo na jedinstveni format za vize te u pogledu liste trećih država čiji državljani trebaju vizu za ulazak u Europsku uniju. Odluke o navedenim pitanjima donosilo je Vijeće kvalificiranom većinom, na prijedlog Europske komisije, a nakon konzultiranja Europskog parlamenta.<sup>31</sup> U ostalim pitanjima Europska zajednica je svoje ovlasti dijelila s državama članicama, te su se odluke donosile jednoglasno.

## **2. Sustav odlučivanja prema Ugovoru iz Amsterdama**

Stupanjem **Ugovora iz Amsterdama** na snagu 1. svibnja 1999. nastaju značajne promjene za cjelokupno područje pravosuđa i unutarnjih poslova. Predmetne promjene imale su značajan utjecaj i na sam proces donošenja odluka. Ugovorom iz Amsterdama veliki dio trećeg stupa (tzv. međuvladinog stupa) prebačen je u prvi stup, odnosno u nadležnost Europske zajednice. Tim činom Europska zajednica je dobila ovlasti u pogledu politike azila, migracija, viza, granica te pravosudne suradnje u građanskim stvarima. Sva ta pitanja stavljena su u svega nekoliko članaka Glave IV. Trećeg dijela Ugovora o Europskoj zajednici.<sup>32</sup> U trećem stupu su i dalje ostali policijska te pravosudna suradnja u kaznenim stvarima.

Prebacivanje dijela trećeg stupa u prvi stup otvorilo je i pitanje načina donošenja odluka za pitanja o kojima su se do sada odluke donosile jednoglasno. Uspostavljena su posebna pravila za **prijelazno razdoblje** od pet godina od stupanja Ugovora iz Amsterdama na snagu. Tijekom prijelaznog razdoblja odluke u Vijeću donosile su se jednoglasno na prijedlog Europske komisije ili neke države članice, a nakon što se konzultira Europski parlament. Dakle, u svojim ovlastima Europska komisija, kao pokretačka snaga Europske zajednice, bila je značajno ograničena činjenicom da pravo inicijative dijeli sa svakom državom članicom. Pored toga, Europski sud pravde nije dobio pravo pune jurisdikcije za odlučivanje o ovim pitanjima. Pri tome treba napomenuti da se prijelazni režim nije odnosio na odlučivanje o jedinstvenom formatu za vize te o listi država čiji državljani trebaju imati vize. Za ta pitanja i dalje su se odluke donosile kvalificiranom većinom. Dakle, može se zaključiti da odlučivanje o pitanjima azila, migracija, viza, granica i građanskih stvari više nije bilo u formalnopравnom smislu dio međuvladinog odlučivanja. No, u političkom smislu odlučivanje je i dalje u suštini ostalo međuvladino, (a ne metodom odlučivanja u Zajednici) budući da su nacionalne administracije zadržale značajnu kontrolu nad procesom donošenja odluka i njihovog provođenja. Rezultat tako uspostavljenog sustava očitovao se u usvajanju europskog zakonodavstva na minimalnoj zajedničkoj osnovi oko koje su se države uspjele

<sup>31</sup> Više o tome vidi *infra* bilj.

<sup>32</sup> Vidi: čl. 61-69. Ugovora o osnivanju Europske zajednice, *op. cit.*, str. 57-61.

dogovoriti. To je ponekad dovelo do rješenja koja su išla čak i ispod opće prihvaćenih standarda.<sup>33</sup>

Ugovor iz Amsterdama sadrži i odredbe kako se treba urediti sustav odlučivanja nakon isteka prijelaznog razdoblja. Ovo je posebice relevantno ukoliko se uzme u obzir, da je prijelazno razdoblje isteklo 1. svibnja 2004. Ugovor propisuje da će, nakon petogodišnjeg prijelaznog razdoblja, Vijeće donijeti jednoglasnu odluku uz konzultiranje Europskog parlamenta s ciljem uvođenja kvalificirane većine i suodlučivanja s Europskim parlamentom za sva pitanja iz Glave IV Ugovora o Europskoj zajednici.<sup>34</sup>

### **3. Sustav odlučivanja prema Ugovoru iz Nice**

No, čak i prije isteka prijelaznog razdoblja, pravila odlučivanja su djelomično izmijenjena **Ugovorom iz Nice**. Promjene su provedene na način da su pitanja građanskog prava, osim onih koja se odnose na obiteljsko pravo, podvrgnuta odlučivanju kvalificiranom većinom te postupku suodlučivanja.<sup>35</sup> Pored toga, Ugovor iz Nice je za pojedine mjere s područja politike azila,<sup>36</sup> predvidio isti sustav odlučivanja uz uvjet da se najprije usvoje zajednička pravila i osnovna načela za to područje.<sup>37</sup> U praksi to se za najveći dio politike azila dogodilo tijekom 2003. i 2004., uz izuzetak pitanja postupka odlučivanja o zahtjevu za azil u kojima se mjere, odnosno zajednička pravila i osnovna načela nisu usvojila do kraja 2004. Time je i prije isteka prijelaznog razdoblja, a stupanjem Ugovora iz Nice na snagu (1. veljače 2003.) još jedan dio materije pravosuđa i unutarnjih poslova prešao u sustav odlučivanja uobičajen za prvi stup.

Deklaracijom uz Završni akt Ugovora iz Nice, države članice su se dogovorile da će Vijeće usvojiti odluku kojom bi se do isteka prijelaznog razdoblja sva preostala pitanja podvrgnula postupku suodlučivanja. No, Vijeće navedenu odluku nije donijelo u predviđenom roku. Štoviše za vrijeme irskog predsjedavanja EU, predmetna odluka uopće nije stavljena na dnevni red Vijeća. Slijedom toga, konzultativni postupak uz jednoglasno odlučivanje u Vijeću primjenjivao se je i dalje na pitanja kontrole unutarnjih i vanjskih granica, legalne i ilegalne

---

<sup>33</sup> Primjer za to je Direktiva Vijeća o objedinjavanju obitelji koja je dovela do pokretanja postupka za poništavanje pojedinih odredbi koje idu ispod minimalnih standarda zaštite ljudskih prava pred Europskim sudom od strane Europskog parlamenta. Vidi: Case C-540/03 Parlament v. Vijeće, osporavanje triju odredbi Direktive 2003/86 OJ L 251/12.

<sup>34</sup> Vidi: st. 2. čl. 67. Ugovora iz Amsterdama, op. cit., str. 57.

<sup>35</sup> Vidi: st. 5. čl. 67. Ugovora iz Nice, op. cit., str. 61.

<sup>36</sup> Radi se o mjerama vezanim uz status izbjeglica i to: (a) pitanje kriterija i mehanizama određivanja države članice nadležne za razmatranje zahtjeva za azil, (b) pitanje minimalnih standarda za prihvata tražitelja azila, (c) pitanje minimalnih standarda za kvalifikaciju trećih državljanina kao izbjeglica, (d) pitanje minimalnih standarda i procedura za priznavanje i oduzimanje izbjegličkog statusa. Također, isto je predviđeno za mjere davanja privremene zaštite iseljenim osobama. Vidi st. 1. i st. 2. (a) čl. 63. Ugovora iz Nice, str. 58-59.

<sup>37</sup> Vidi: st. 5. čl. 67. Ugovora iz Nice, op. cit., str. 61.

migracije, proceduru odlučivanja o azilu te obiteljske aspekte suradnje država u građanskim stvarima.

#### **4. Odluka Vijeća 2004/927/EC o izmjeni postupka odlučivanja za područja pokrivena Glavom IV. Ugovora o osnivanju EZ**

Svijest o potrebi mijenjanja načina odlučivanja na području pravosuđa i unutarnjih poslova sve je više sazrijevala u Europskoj uniji. Pitanje izmjene pravila, prva je u lipnju 2004. pokrenula Europska komisija svojom komunikacijom o budućnosti EU politike pravosuđa i unutarnjih poslova.<sup>38</sup> Slijedio ju je Europski parlament u listopadu iste godine usvajanjem preporuke kojom je pozvao na uvođenje postupka suodlučivanja te na uvođenje normalne jurisdikcije Europskog suda pravde za sva područja obuhvaćena Glavom IV. Ugovora o Europskoj zajednici.<sup>39</sup> Istodobno je nizozemsko predsjedništvo pripremalo novi višegodišnji program za pravosuđe i unutarnje poslove kasnije nazvan **Haški program**. U prvom nacrtu Haškog programa, kojeg je nizozemsko predsjedništvo predstavilo na neformalnom sastanku ministara pravosuđa i unutarnjih poslova 30. rujna i 1. listopada 2004. u Hagu, predloženo je donošenje odluke (odluke predviđene st. 2., čl. 67. Ugovora o osnivanju EZ) o uvođenju suodlučivanja za sva pitanja iz Glave IV. Ugovora o osnivanju Europske zajednice. No, kako ministri pravosuđa i unutarnjih poslova nisu mogli postići konsenzus ovo je pitanje proslijeđeno Vijeću za opće poslove koje je pripremalo sastanak Europskog vijeća na kojem je bilo predviđeno usvajanje Haškog programa. Konačno, kompromis je postignut te je suodlučivanje prošireno na sva pitanja uz izuzetak legalnih migracija i naravno, pitanja koja su i dalje ostala u trećem stupu (policijska i pravosudna suradnja u kaznenim stvarima).

Nizozemsko predsjedništvo je odmah po postizanju kompromisa iznijelo formalni prijedlog **odluke o izmjeni postupka odlučivanja** kojom se uvodi odlučivanje kvalificiranom većinom te postupak suodlučivanja. Premda je prijedlog bio kritiziran od strane Europskog parlamenta i Europske komisije zbog činjenice da su i dalje određena pitanja pravosuđa i unutarnjih poslova ostala u sustavu jednoglasnog odlučivanja i konzultiranja Parlamenta te da su izostale odredbe o normalnoj jurisdikciji Europskog suda pravde,<sup>40</sup> odluka je ipak usvojena u prosincu 2004.<sup>41</sup> Navedena odluka predstavlja provedbu političkog

<sup>38</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Area of Freedom, Security and Justice: Assessment of the Tampere programme and future orientations, COM (2004) 401, 2. lipnja 2004., str. 5.

<sup>39</sup> Recommendation of October 14, 2004 (INI/2004/2175).

<sup>40</sup> Više o kritičkim stavovima Europskog parlamenta i Europske komisije vidi: Peers, S., Transforming decision-making on EC immigration and asylum law, *European Law Review*, vol. 30., 2005., str. 289-290.

<sup>41</sup> Council decision of 22 December 2004 providing for certain areas covered by Title IV of Part Three of the Treaty establishing the European Community to be governed by the procedure laid down in Article 251 of that Treaty (2004/927/EC), L 396 od 31. prosinca 2004., str. 45-46.

dogovora koji je postignut na sastanku Europskog vijeća 5. studenog 2004., kojom prilikom su se šefovi država i vlada dogovorili da se najkasnije do 1. travnja 2005., promijeni način donošenja odluka za sva pitanja migracija, azila, viza i kontrole granica. Jedini izuzetak bile su legalne migracije za koje su Njemačka i Austrija inzistirale da se odluke i dalje donose jednoglasno.

Dakle, Vijeće ministara je tada usvojilo jednu vrlo važnu odluku koja će imati značajne učinke za daljnji razvoj EU politike pravosuđa i unutarnjih poslova. Njome je proširena primjena postupka odlučivanja kvalificiranom većinom na niz područja na kojima su se do tada odluke donosile jednoglasno. Promjenama u postupku odlučivanja značajno je ojačala uloga Europskog parlamenta i Europske komisije u zakonodavnom procesu relevantnom za pitanja politike pravosuđa i unutarnjih poslova. S jedne strane, Europska komisija je dobila monopol nad pravom predlaganja zakonskih tekstova za najveći dio pitanja s područja pravosuđa i unutarnjih poslova. Time je *de facto* uloga država članica, a time i Vijeća, značajno smanjena budući da mogu odlučivati samo o tekstovima koje predlaže Komisija. Istodobno je umjesto postupka konzultiranja Europskog parlamenta za pretežni dio pitanja uveden postupak suodlučivanja (uz izuzetke koje smo već ranije spomenuli) čime je Europski parlament napokon dobio stvarne ovlasti na području pravosuđa i unutarnjih poslova.

Usvajanjem ove odluke nastala je značajna promjena pravnog okvira EZ-a za donošenje odluka na području pravosuđa i unutarnjih poslova. Navedena promjena odrazit će se kako na **postojeće tako i buduće zakonske prijedloge**. U odnosu na prijedloge koji se već raspravljaju, za njih se više neće trebati postići jednoglasnost u Vijeću čime će se vjerojatno olakšati postizanje sporazuma o nekim prijedlozima koji su već dugo blokirani interesima pojedinih država. Primjer ovakve situacije, najbolje ilustrira prijedlog Uredbe o pograničnom prometu čiji su sada izgledi za usvajanje znatno veći usprkos snažnom protivljenju pojedinih država.<sup>42</sup> No, ova Odluka utječe i na zakonodavne prijedloge koji su predviđeni Haškim programom, a o kojima će se uskoro otvoriti rasprava.<sup>43</sup> Navedeni utjecaj trebao bi se prvenstveno očitovati na lakši način postizanja dogovora, a time i na veću propulzivnost zakonodavne aktivnosti. Konačno, predmetne promjene imat će utjecaja i na sklapanje međunarodnih ugovora o readmisiji koji se više neće tretirati ako mješoviti ugovori. Sukladno navedenom za njihovo stupanje na snagu neće biti potrebna ratifikacija u svim državama članicama. Time će se znatno olakšati njihovo sklapanje s trećim državama.

<sup>42</sup> Valja istaknuti da je navedena uredba od izravnog interesa za RH te da bi ista, ukoliko bude usvojena, mogla dovesti čak do suspenzije režima pograničnog prometa između RH i Slovenije uspostavljenog Sporazumom o pograničnom prometu i suradnji. Upravo zbog toga, nastale promjene u postupku odlučivanja od iznimne su važnosti kako bi se kroz novo uspostavljeni sustav najbolje mogli zaštititi interesi RH i RS. Pri tome RS bi mogla biti nadglasana u Vijeću, ali se nada podržci u EP koji je puno liberalniji u svojim stajalištima od Vijeća.

<sup>43</sup> Detaljnu analizu učinka Odluke Vijeća od 22. prosinca 2004. na postojeće i buduće zakonodavne prijedloge vidi: Peers, S., Transforming decision-making on EC immigration and asylum law, *European Law Review*, vol. 30., 2005., str. 295-296.

Za pretpostaviti je da će ova odluka imati izravan pozitivan učinak na dinamiku cjelokupnog daljnjeg razvoja područja pravosuđa i unutarnjih poslova. Naime, ova odluka, kao i ostale promjene, mogle bi **dovesti do promjene u promišljanju cjelokupne politike pravosuđa i unutarnjih poslova**. Umjesto da se, kao do sada, pokušava naći najmanji zajednički nazivnik, oko kojega se sve države mogu dogovoriti, sada će vjerojatno povremeno dolaziti do preglasavanja, a što će otvoriti šansu da se politika umjesto na minimalne standarde usmjeri na njihovo podizanje na višu razinu. Odnosno, zajednička osnova EU zakonodavstva u budućnosti se više neće dogovarati na najnižoj zajedničkoj osnovi. Dakako, odlučivanje kvalificiranom većinom može dovesti i do kretanja politike u sasvim suprotnom smjeru te da se kod preglasavanja upravo preglasaju progresivne snage. No, kako se o odlučivanju kvalificiranom većinom ne može govoriti odvojeno od uvođenja postupka suodlučivanja s Europskim parlamentom ipak je teško zamisliti da bi u cjelokupnom zakonodavnom procesu mogle prevladati konzervativne snage. Naime, uzme li se u obzir, da je uloga Europske komisije i Europskog parlamenta značajno ojačana u postupku suodlučivanja, te da su se te dvije institucije u prošlosti pokazale kao nosioci puno liberalnijih i naprednijih ideja od Vijeća, za vjerovati je da će one unijeti potrebnu ravnotežu o zakonodavni proces.

#### ***IV. Sustav odlučivanja na području pravosuđa i unutarnjih poslova predviđen Ugovorom iz Nice***

##### ***1. Vrste postupaka odlučivanja u EU***

Prije negoli se upustimo u raspravu o postupcima odlučivanja o pitanjima pravosuđa i unutarnjih poslova korisno je reći nešto općenito o načinima donošenja odluka u Europskoj uniji. Pažljivim čitanjem osnivačkih ugovora zamjećuje se, da za donošenje različitih vrsta odluka postoje i različiti postupci odlučivanja. Broj tih postupaka je iznenađujuće velik. Europska komisija je u jednom svom izvješću zaključila da u Europskoj uniji postoji 29 glavnih postupaka odlučivanja.<sup>44</sup> Nugent postupke odlučivanja klasificira prema vrsti odluka koje se donose u sedam različitih skupina te, sukladno tome, razlikuje: 1) postupke kojima se donose odluke o ustavnim i drugim važnijim pitanjima, 2) zakonodavne postupke, 3) postupke kojima se usvaja proračun, 4) postupke donošenja administrativnih odluka, 5) postupke odlučivanja o zajedničkoj gospodarskoj politici, 6) postupke odlučivanja u pitanjima vanjske i sigurnosne politike te konačno i 7) postupke u pitanjima pravosuđa i unutarnjih poslova.<sup>45</sup> Dakako, ovako veliki broj postupaka odlučivanja značajno usložnjava praćenje i

<sup>44</sup> Vidi: Commission Report for the Reflectin Group, 1995., str. 80-84.

<sup>45</sup> Više o tome vidi: Nugent, N., *Decision-making Procedures*, u: Dinan, D., (ed.) *Encyclopedia of the European Union*, Lynne Rienner Publishers, London, 2000., str. 117.-121.



razumijevanje procesnih pravila. Pitanje koje se samo nameće odnosi se na razloge koji su doveli do nastanka ovako složenog sustava odlučivanja u EU.

Razlozi brojnosti postupaka posljedica su različitih rješenja proizašlih iz stalnih sučeljavanja dviju temeljnih koncepcija promišljanja Europske unije.<sup>46</sup> Već na samim začetima ideje europskog integriranja, u određenim krugovima postojala je ideja o stvaranju federalne Europe te stvaranju europskog ustava kojim bi se definirala podjela vlasti između federalne Europe i država članica. No, takve ideje nisu naišle na podršku u svim državama. Posebice se takvom pristupu protivila Velika Britanija koja nije bila spremna prihvatiti ništa što je išlo preko razine međuvladine suradnje.<sup>47</sup> Prihvatljivi put izgradnje Europe osmislio je Jean Monnet. Njegov pristup podrazumijevao je sukcesivno uvođenje pojedinih elemenata federalizma (kako federalnih institucija tako i federalnih ovlasti) po pojavljivanju problema koji se na razini Zajednice mogu uspješnije riješiti nego na nacionalnoj razini. Dakle, umjesto stvaranja federalne Europe jednim jedinstvenim aktom Monnet se založio za postupnu federalizaciju.<sup>48</sup> Radilo se o neofunkcionalnom pristupu koji podrazumijeva izgradnju Europe kroz trajan proces pri čemu se supranacionalni elementi šire na sve veći broj područja. Takav trajan proces značio je i stalno sučeljavanje dviju suprotstavljenih koncepcija procesa europskog integriranja: federalističkog i međuvladinog koncepta EU. Dakle, EU se pola stoljeća razvijala metodom postepenog uvođenja federalnih elemenata praćenog stalnim odmjeravanjem snaga dviju suprotstavljenih koncepcija. Još uvijek nije pogođena prava ravnoteža između dvaju pristupa, koja bi bila prihvatljiva za sve države članice te se sukob koncepcija nastavlja i danas. No, može se zaključiti da EU danas ima značajne federalne ovlasti i institucije, ali sve dok sustav unutarnje i vanjske sigurnosti bude i dalje bio međuvladinog karaktera, neće se moći govoriti o EU kao federalnoj državi.<sup>49</sup>

Sukob koncepcija provlačio se godinama kroz različita pitanja postupka odlučivanja. Tako su postojali različiti stavovi oko toga koji bi se postupci trebali nalaziti u okviru odlučivanja Zajednice, a koji bi trebali ostati izvan tog okvira. Navedeni sukob koncepcija dalje se prenosi na pitanja podjele vlasti, odnosno

---

<sup>46</sup> Više o osnovnim teorijama gospodarskog i političkog integriranja Europe vidi: Moravcsik, A., *Integration Theory*, u: Dinan, D., (ed.) *Encyclopedia of the European Union*, Lynne Rienner Publishers, London, 2000., str. 278-291.

<sup>47</sup> Vidi: Hartley, T. C., *The Foundations of European Community Law*, 4th ed., Oxford University Press, New York, 1998., str. 50.; Lipgens, W., *A History of European Integration 1945-1947: The Formation of the European Unity Movement*, Clarendon Press, Oxford, 1982., str. 45.

<sup>48</sup> Pinder, J., *Federalism*, u: Dinan, D., (ed.) *Encyclopedia of the European Union*, Lynne Rienner Publishers, London, 2000., str. 231-234.

<sup>49</sup> Serdel govori o postupnom razvoju federalne Europe, ali da će do ostvarenje tog cilja proći desetljeća. Za uspjeh federalizma važno je postizanje konsenzusa o tome koja područja političkog odlučivanja pripadaju središtu, a koja trebaju biti pridržana periferiji. Vidi: Smerdel, B., *Temeljni problemi ustavnog izbora u Europskoj uniji: pokušaj preliminarne prosudbe rezultata Konvencije o budućnosti Europe*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 53, (3), Zagreb, 2003., str. 509-527.

nadležnosti između glavnih tijela Europske unije. Pitanje koje je stalno u središtu svake rasprave o izmjeni osnivačkih ugovora odnosi se na ovlasti koje bi trebalo imati Vijeće (kao tijelo u kojem su zastupljeni interesi država), a koje bi se ovlasti mogle dati ili podijeliti s Europskom komisijom, Europskim parlamentom i Europskim sudom pravde. Na to se nadovezuje pitanje načina donošenja odluka u Vijeću. Trebaju li se one donositi jednoglasno ili se mogu donositi kvalificiranom većinom. Konačno, do koje mjere treba Europskom parlamentu dopustiti stvarnu ulogu u procesu odlučivanja.

Pitanje načina postupka odlučivanja u izravnoj je korelaciji s dinamikom razvoja pojedinog područja. To je posebice vidljivo na području pravosuđa i unutarnjih poslova čiji je pravi razvoj uslijedio tek nakon što je veliki dio pitanja prebačen u okvir Europske zajednice te tamo predviđenog sustava odlučivanja. Zaključno možemo reći da su sučeljavanja oko svih tih pitanja rezultirala vrlo kompleksnim načinom donošenja odluka u Europskoj uniji. S obzirom na to da analiza svih načina odlučivanja nadilazi svrhu ovog rada, u članku ćemo se ograničiti samo na zakonodavne procese te na postupke koji su relevantni za područje pravosuđa i unutarnjih poslova. Radi se o četiri zakonodavna postupka predviđena Ugovorom o Europskoj zajednici (postupak konzultacija, postupak suodlučivanja, postupak suradnje te postupak davanja pristanka) te postupak odlučivanja za pitanja policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima (treći stup).

## **2. Zakonodavni postupci u okviru Europske zajednice**

### *i. Postupak konzultacija (consultation procedure)*

Postupak konzultacija je zakonodavni postupak u kojem Vijeće ministara mora, prije donošenja odluke, konzultirati Europski parlament te u kojem Vijeće nije vezano mišljenjem Europskog parlamenta. U velikom broju slučajeva ugovor predviđa obvezu konzultiranja Europskog parlamenta. No, Vijeće se godinama konzultiralo s Parlamentom i u onim slučajevima za koje to nije bilo posebno propisano Ugovorom.<sup>50</sup> Postupak konzultacija se do nedavno najčešće koristio za pitanja pravosuđa i unutarnjih poslova obuhvaćena Glavom IV. Ugovora o osnivanju EZ-a, odnosno za pitanja vanjskih i unutarnjih granica, viza, azila, migracija i pravosudne suradnje u građanskim stvarima. Donošenjem Odluke o izmjeni postupka odlučivanja u prosincu 2004. za sva pitanja iz Glave IV. Ugovora o osnivanju EZ-a, uz izuzetak legalnih migracija, uvedeno je odlučivanje kvalificiranom većinom te postupak suodlučivanja.<sup>51</sup> Time je ova vrsta postupka izgubila dosadašnje značenje u kreiranju prostora slobode, sigurnosti i pravde.

<sup>50</sup> Mathijesen, op. cit., str. 65.

<sup>51</sup> Council decision of 22 December 2004 providing for certain areas covered by Title IV of Part Three of the Treaty establishing the European Community to be governed by the procedure laid down in Article 251 of that Treaty (2004/927/EC), L 396 od 31. prosinca 2004., str. 45-46.

U ovom postupku proces donošenja odluka započinje prijedlogom Komisije. Tijekom pripreme nacrt prijedloga, Komisijine službe prikupljaju podatke i dokaze iz različitih izvora. Nakon što je prijedlog pripremljen, iznosi se pred Komisiju na odlučivanje. Ukoliko ga Komisija usvoji, prijedlog se šalje Vijeću. U okviru Vijeća razmatranje Komisijinog prijedloga započinje u radnim skupinama Vijeća. Ukoliko se na razini radnih skupina ne postigne dogovor oko konačnog teksta pravnog akta isti se prosljeđuje na razmatranje Odboru stalnih predstavnika. Nakon konzultiranja Parlamenta, Vijeće donosi odluku. Kao što smo već rekli, ukoliko se Odbor stalnih predstavnika suglasi s Komisijinim prijedlogom, on se usvaja bez rasprave na sljedećoj sjednici Vijeća. Ukoliko se na Odboru stalnih predstavnika ne postigne dogovor, prijedlog se raspravlja na Vijeću. Postigne li se na Vijeću sporazum, prijedlog postaje dijelom zakonodavstva Zajednice. U suprotnom, Komisija treba odlučiti hoće li i dalje inzistirati na usvajanju svog prijedloga, ili će ga sama izmijeniti, ili će ga povući.

Premda u ovom postupku Vijeće ima dominantnu ulogu, niti jedna se odluka ne može donijeti bez prijedloga Komisije kojim ona započinje zakonodavni proces. Pored toga, Komisija može svoj prijedlog izmijeniti u bilo kojem trenutku sve dok Vijeće nije donijelo konačnu odluku. Važno je napomenuti da Vijeće može usvojiti pravni akt koji predstavlja izmjenu ili dopunu prijedloga Komisije samo jednoglasnom odlukom.<sup>52</sup> Dakle, teoretski Komisija bi uz podršku samo jedne države mogla spriječiti Vijeće u usvajanju odluke koja se razlikuje od njenog prijedloga. U praksi, Komisija će nastojati prilagoditi svoj prijedlog kako bi se osiguralo usvajanje odluke na Vijeću.<sup>53</sup> Mišljenje Parlamenta nije obvezujuće niti za jednu od institucija. Premda se postupak konzultacija uvijek označava kao zakonodavna ovlast Parlamenta, takva kvalifikacija je kriva i može uputiti na pogrešan zaključak.<sup>54</sup> Važno je napomenuti da, premda mišljenje Parlamenta ne obvezuje, traženje mišljenja, kada je predviđeno Ugovorom, predstavlja bitan element zakonodavnog procesa te propuštanje konzultiranja Parlamenta može dovesti do ništavosti usvojenog akta.

## *ii. Postupak suodlučivanja (co-decision procedure)*

Zakonodavni postupak zajedničkog odlučivanja Vijeća i Parlamenta obično se naziva postupkom suodlučivanja. Uvođenje ove vrste zakonodavnog postupka Ugovorom iz Maastrichta, te širenjem njegove primjene i jačanjem uloge Parlamenta u Ugovoru iz Amsterdama, predstavlja značajan korak u jačanju zakonodavnih ovlasti Parlamenta.<sup>55</sup> Ujedno, predmetne promjene predstavljaju daljnju demokratizaciju zakonodavnog procesa te samih institucija budući da se jedino sastav Europskog parlamenta bira na neposrednim izborima. Za politiku

<sup>52</sup> Vidi: čl. 250. Ugovora o osnivanju Europske zajednice, op. cit., str. 141.

<sup>53</sup> Hartley, T. C., *The Foundations of European Community Law*, 4th ed., Oxford University Press, New York, 1998., str. 38.

<sup>54</sup> Westlake, M., *A modern Guide to the European Parliament*, London, 1994, str. 134.

<sup>55</sup> Mathijsen, op. cit., str. 69.

pravosuđa i unutarnjih poslova EU ova vrsta postupka je Odlukom o izmjeni postupka odlučivanja iz prosinca 2004,<sup>56</sup> postala najvažniji zakonodavni postupak budući da Vijeće na taj način donosi sve odluke koje se tiču vanjskih i unutarnjih granica, viza, azila, migracija i pravosudne suradnje u građanskim stvarima. Jedini izuzetak predstavlja područje legalnih migracija te pitanja obuhvaćena trećim stupom. Stupanjem na snagu Ustava primjena postupka suodlučivanja trebala bi se proširiti na nova područja te postati redovitim zakonodavnim postupkom za usvajanje europskih zakona i europskih okvirnih zakona.

S obzirom na to da se pretežni broj pitanja s područja pravosuđa i unutarnjih poslova odlučuje upravo primjenom postupka suodlučivanja, korisno je opisati sve etape kroz koje prolazi prijedlog pravnog akta prije negoli bude konačno usvojen. Radi se o najsloženijem zakonodavnom postupku koji je reguliran člankom 251. Ugovora o Europskoj zajednici.<sup>57</sup> Postupak se pokreće na prijedlog Europske komisije koja šalje prijedlog zakonodavnog akta Europskom parlamentu i Vijeću. Zakonodavni tekst može proći kroz tri čitanja prije negoli bude usvojen. U prvom čitanju dolazi do usvajanja prijedloga ukoliko Europski parlament nije predložio nikakve izmjene ili su predložene izmjene prihvaćene od strane Vijeća.<sup>58</sup> U protivnom, tekst ide u drugo čitanje u kojem Vijeće usvaja zajedničku poziciju te ju prosljeđuje Parlamentu. Europska komisija također prosljeđuje Parlamentu vlastitu poziciju. Potom Europski parlament ima tri mogućnosti. On može prijedložnu zajedničku poziciju prihvatiti ili odbiti te time dovesti do usvajanja ili odbacivanja zakonodavnog prijedloga, odnosno može predložiti izmjene zajedničke pozicije. Ukoliko predloži izmjene tada se ide u treće čitanje u kojemu je sada odluka na Vijeću da predmetne izmjene potvrdi ili odbaci. U slučaju da Vijeće odbaci predložene izmjene dolazi do sazivanja Odbora za mirenje koji je sastavljen od jednakog broja predstavnika Vijeća i Parlamenta. Odbor ima zadatak postići dogovor oko zajedničkog teksta.<sup>59</sup> Ukoliko je odbor za mirenje uspio dogovoriti zajednički tekst zakonodavnog akta, za njegovo je usvajanje potrebna još i potvrda Vijeća i Parlamenta. U slučaju da nije potvrđen u jednoj od navedenih institucija ili u slučaju da se Odbor za mirenje nije mogao dogovoriti oko zajedničkog teksta smatrat će se da zakonodavni akt nije usvojen.

Posebnost ovog postupka očituje se kroz pravo Europskog parlamenta da u raznim etapama postupka suštinski utječe na konačnu odluku. Zasiurno najvažnija ovlast Parlamenta je da apsolutnom većinom svojih zastupnika može spriječiti Vijeće u usvajanju odluke. No, on također apsolutnom većinom svojih zastupnika može predložiti izmjene teksta, te ukoliko takve izmjene Vijeće prihvati, odluka je usvojena u izmijenjenom obliku. Nadalje, predstavnici Parlamenta zajedno s predstavnicima Vijeća sudjeluju, u tzv. Odboru za mirenje

<sup>56</sup> Vidi supra str. 17.

<sup>57</sup> Vidi: čl. 251. Ugovora iz Nice, op. cit., str. 133.

<sup>58</sup> Vidi: st. 2. čl. 251. Ugovora iz Nice, ibid., str. 133.

<sup>59</sup> Vidi: st. 3. i 4. čl. 251. Ugovora iz Nice, ibid., str. 133.

koji ima zadatak postizanje dogovora o zajedničkom tekstu Vijeća i Parlamenta. Konačno, i u ovoj završnoj etapi postupka suodlučivanja, Parlament jednako kao i Vijeće može odbiti usvajanje pravnog akta. Ovlasti EK u postupku suodlučivanja sastoje se u pravu podnošenja prijedloga. Te ovlasti ne bi imale veliko značenje kada bi se njezini prijedlozi mogli lako mijenjati. No, kako je po sadašnjem zakonodavstvu, Vijeću potrebna jednoglasna odluka da bi mogao usvojiti odluku koja se razlikuje od prijedloga Komisije,<sup>60</sup> Komisijine ovlasti predlaganja uopće nisu nevažne. Dakako, Vijeće može odbiti usvajanje mjera ukoliko Komisija ne izmijeni svoj prijedlog. No, ukoliko je Komisija odlučna, ona ima dobru poziciju na prisiljavanje Vijeća na kompromis.<sup>61</sup> Položaj Komisije je na kraju postupka suodlučivanja (u etapi kada je osnovan, tzv. Odbor za mirenje) nešto slabiji. Naime, tekst koji je usvojio Odbor za mirenje, Vijeće može usvojiti kvalificiranom većinom unatoč činjenici protivljenja Komisije. Dakle, u ovoj etapi postupka za izmjenu prijedloga Komisije više nije potrebna jednoglasna odluka.<sup>62</sup>

### *iii. Postupak suradnje (co-operation procedure)*

Zakonodavne ovlasti Europskog parlamenta povećane su 1986. Jedinstvenim Europskim aktom uvođenjem postupka suradnje koji je predviđao da zakonodavni prijedlog prolazi dva čitanja prije usvajanja.<sup>63</sup> U ovom postupku, Vijeće s kvalificiranom većinom donosi, nakon prijedloga Komisije i nakon mišljenja Europskog parlamenta, zajedničku poziciju koja potom ide u drugo čitanje u Europski parlament. Ukoliko Europski parlament prihvati zajedničku poziciju Vijeća ili se o njoj ne očituje u roku od tri mjeseca, Vijeće je može usvojiti kvalificiranom većinom. U suprotnom, ukoliko je Europski parlament odbio zajedničku poziciju, Vijeće je može usvojiti jedino jednoglasnom odlukom.<sup>64</sup>

Primjena ovog postupka je Ugovorom iz Amsterdama svedena samo na mali broj slučajeva, te je praktički eliminirana iz primjene.<sup>65</sup> Većina pitanja koja su bila podvrgnuta pod postupak suradnje prebačena je u postupak suodlučivanja, te se ovaj postupak danas isključivo primjenjuje za područje gospodarske i monetarne unije. Ovlasti Komisije su u postupku suradnje najviše zaštićene. Naime, ukoliko Parlament predloži izmjene Komisijinog prijedloga, a koje su Komisiji neprihvatljive, Vijeće može usvojiti izmijenjeni prijedlog samo ukoliko postigne jednoglasnost u Vijeću. Mogućim stupanjem na snagu Ustava EU doći će do potpunog napuštanja ove vrste zakonodavnog postupka.

<sup>60</sup> Vidi: članak 250. Ugovora o osnivanju EZ, op. cit., str. 133.

<sup>61</sup> Hartley, op. cit., str. 43.

<sup>62</sup> Hartley, op. cit., str. 44.

<sup>63</sup> Također vidi: Herdegen M., *Europsko pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2002., str. 131.

<sup>64</sup> Vidi čl. 252. Ugovora o osnivanju EZ, op. cit., str. 134.

<sup>65</sup> Hartley, op. cit., str. 40.

#### *iv. Postupak davanja suglasnosti (assent procedure)*

Postupak davanja suglasnosti je zakonodavni postupak u kojem je Vijeću za donošenje odluke potrebna suglasnost Europskog parlamenta pri čemu on samo može prihvatiti ili odbiti zakonodavni prijedlog bez mogućnosti predlaganja izmjena.<sup>66</sup> Ovaj postupak uveden je Jedinistvenim Europskim aktom 1986., te je od tada doživio promjene glede polja primjene. Tako je sukladno Ugovoru iz Amsterdama sužena primjena ove procedure samo na četiri slučaja: ozbiljne i trajne povrjede neke od država članica,<sup>67</sup> primanje novih članova,<sup>68</sup> postupak izbora zastupnika u Parlamentu<sup>69</sup> te u slučaju sklapanja međunarodnih ugovora.<sup>70</sup> U cilju uvođenja reda u zakonodavne postupke Ustav EU je postupak davanja suglasnosti prebacio pod naslov "posebni zakonodavni postupci", te mu je promijenio ime "u postupak davanja odobrenja".<sup>71</sup> Ukoliko Ustav EU stupi na snagu ovaj će se postupak primjenjivati za usvajanje europskih zakona i europskih okvirnih zakona.

#### *v. Odlučivanje u okviru trećeg stupa*

Odlučivanje u trećem stupu, odnosno na području policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima prvenstveno je međuvladinog karaktera. Odluke se donose jednoglasno bez mogućnosti nadglasavanja bilo koje države članice.<sup>72</sup> Europska komisija nema isključivo pravo inicijative, kao što je to slučaj sa zakonodavnim postupcima prvoga stupa, već tu ovlast dijeli sa svakom državom članicom.<sup>73</sup> Ovlasti Europskog parlamenta ograničene su samo na pravo da bude konzultiran bez mogućnosti stvarnog utjecaja na sadržaj konačne odluke. Europski sud pravde nema nikakvu nadležnost nad aktima koji se usvajaju. Dakle, u trećem stupu pravilo je da se odluke donose jednoglasno, no iznimno odluke se mogu donijeti i kvalificiranom većinom. Također, dio odluka, koje se odnose na isključivo proceduralna pitanja, donosi se običnom većinom.<sup>74</sup>

### **3. Načini glasovanja u Vijeću**

U načelu govorimo o tri načina na koji se usvajaju odluke u Vijeću: jednoglasno, ili kvalificiranom, ili običnom većinom. Što se jednoglasnosti tiče

<sup>66</sup> Vidi: Duff, A., *The Treaty of Amsterdam, Text and Commentary*, Federal Trust, London, 1997, str. 143.

<sup>67</sup> Vidi: čl. 7(1) Ugovora o EU, op. cit., str. 14.

<sup>68</sup> Vidi: čl. 49. Ugovora o EU, op. cit., str. 31.

<sup>69</sup> Vidi: čl. 190. Ugovora o osnivanju EZ, op. cit., str. 122.

<sup>70</sup> Vidi: čl. 303. Ugovora o osnivanju EZ, op. cit., str. 162

<sup>71</sup> Izraz na engleskom jeziku "*assent procedure*" zamijenjen je izrazom "*approval procedure*". Vidi čl. III-396. Ustava EU, op.cit., str. 288.

<sup>72</sup> Vidi: čl. 34. Ugovora o EU, *ibid.*, str. 32.

<sup>73</sup> Vidi: čl. 34., st. 2. Ugovora o EU, *ibid.*, str. 32.

<sup>74</sup> Vidi: čl. 34., st. 4. Ugovora o EU, *ibid.*, str. 32.

ona je najjače izražena u drugom i trećem stupu te ukoliko se ne postigne konsenzus svih država članica nije moguće donijeti odluku. Zbog toga ovaj način donošenja odluka karakterizira dogovaranje oko najmanjeg zajedničkog nazivnika oko kojeg se sve države mogu složiti. Rezultat takvog odlučivanja često su iznimno komplicirana i nejasna rješenja koja ne donose željeni napredak. No, premda jednoglasnost prevladava u trećem stupu ipak se iznimno za neka pitanja odluke donose kvalificiranom ili običnom većinom.<sup>75</sup>

Situacija je uveliko drugačija u stupu Europske zajednice gdje se odluke donose u pravilu kvalificiranom većinom, a samo iznimno običnom većinom. Način odlučivanja u Vijeću razlikuje se po Ugovoru iz Nice u odnosu na Ustav EU. Prema Ugovoru iz Nice, Vijeće, ukoliko drugačije nije propisano, odluke donosi većinom glasova. Kada se pri odlučivanju traži kvalificirana većina onda se za usvajanje odluke traži 62 glasa ukoliko je prijedlog inicirala Komisija, odnosno 62 glasa iz 10 država članica ukoliko je do prijedloga došlo na drugi način. Pri tome treba voditi računa da svaka država ima glasačku moć ovisnu o brojnosti stanovništva. Velike države, poput Njemačke i Francuske imaju po 10 glasova, dok države poput Finske i Irske imaju 3 glasa. Navedena odredba i broj glasova koji pripada svakoj državi članici doživjeli su daljnje promjene 1. siječnja 2005., temeljem Protokola o proširenju Europske unije uz Ugovor iz Nice.<sup>76</sup> Ustav kao opće pravilo propisuje odlučivanje kvalificiranom većinom osim u slučajevima kada je samim Ustavom predviđeno drugačije. Pri tome Ustav kvalificiranu većinu definira na drugačiji način. Prema definiciji iz Ustava, za odluku je potrebno najmanje 55% članova Vijeća od čega 15 država članica koje predstavljaju najmanje 65% stanovništva Europske unije. No, ukoliko Vijeće donosi odluku mimo inicijative Europske komisije ili ministra vanjskih poslova EU, tada je za usvajanje odluke kvalificiranom većinom potrebno najmanje 72% članova Vijeća koji predstavljaju države članice s najmanje 65% stanovništva EU.<sup>77</sup>

#### **4. Sustav odlučivanja predviđen Ustavom EU**

Ustav će ako i kada stupi na snagu, unijeti daljnje izmjene u postojeće nadležnosti EZ-a na ovom području. Predviđeno je daljnje širenje ovlasti glede migracija i azila, razjašnjenje ovlasti glede politike viza te kontrole granica i uvođenja normalne jurisdikcije Europskog suda na sva ova područja.

**Stupanjem Ustava na snagu** doći će do značajnih promjena u zakonodavnom postupku koje će se odraziti i na međusobne odnose i ovlasti glavnih tijela EU.

<sup>75</sup> Ibid.

<sup>76</sup> Članak 205. Ugovora o osnivanju Europske zajednice, op. cit., str. 126.-207. Više o načinima glasanja u Vijeću vidi Craig, P., Grainne de Burca, op. cit., str. 142-143. Tekst Protokola vidi: Protocols adopted at Nice, *Consolidated versions of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Community*, Official Journal C325 of 24. 12. 2002., str. 163-166.

<sup>77</sup> Vidi: čl. I-25. Ustava EU, op. cit., str. 37.

Redovita procedura za usvajanje europskih zakona i europskih okvirnih zakona prolazi kroz nekoliko različitih etapa.<sup>78</sup> Europska komisija podnosi prijedlog akta Europskom parlamentu i Vijeću. Parlament potom usvaja stajalište u prvom čitanju te ga prosljeđuje Vijeću. Ukoliko se Vijeće suglasi s takvim stajalištem Parlamenta, akt se usvaja sukladno njegovom stajalištu. Ukoliko se Vijeće ne složi sa stajalištem Parlamenta, ono će usvojiti vlastito stajalište te ga proslijediti Parlamentu na razmatranje. Pri tome Vijeće je dužno izvijestiti Parlament o razlozima zbog kojih je usvojilo vlastito stajalište. Nakon proteka tri mjeseca od prosljeđivanja stajališta Vijeća, Parlament može potvrditi stajalište Vijeća i time se akt smatra usvojenim na način kako ga je predložilo Vijeće. No, Parlament može, većinom glasova, odbiti stajalište Vijeća i tada se smatra da akt nije usvojen. Konačno, Parlament može, većinom glasova, predložiti amandmane na stajalište Vijeća. Tako izmijenjeni tekst dostavlja se Vijeću i Komisiji na mišljenje. Tri mjeseca od zaprimanja izmijenjenog teksta, Vijeće dvotrećinskom većinom može odobriti ili odbiti sve amandmane. Ukoliko Vijeće odobri amandmane akt se smatra usvojen. U slučaju da je Komisija dala negativno mišljenje na amandmane Parlamenta, tada je za usvajanje navedenih amandmana potrebna jednoglasna odluka Vijeća. Ukoliko Vijeće odbije amandmane, tada se u roku šest mjeseci saziva Odbor za mirenje koji je sastavljen od jednakog broja predstavnika Vijeća i Parlamenta. Cilj je Odbora postizanje sporazuma oko zajedničkog teksta u roku od šest tjedana. Ukoliko Odbor za mirenje ne uspije u roku šest tjedana dogovoriti zajednički tekst smatrat će se da akt nije usvojen. No, ukoliko je Odbor uspio dogovoriti zajednički tekst tada ga Parlament, većinom glasova, i Vijeće, kvalificiranom većinom, moraju usvojiti u narednom roku od šest tjedana. U protivnom će se smatrati da akt nije usvojen.

Ustav pored redovite procedure na području pravosuđa i unutarnjih poslova predviđa određene **iznimke** u pogledu prava predlaganja zakonodavnih akata. Iznimke se odnose na policijsku i pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima.<sup>79</sup> Na tim područjima pravo inicijative Europska komisija dijeli s državama članicama. U tom pogledu moglo bi se reći da se radi o ostacima iz ranije podjele EU na stupove. No, za razliku od ranije procedure kada je i samo jedna jedina država članica mogla iznijeti prijedlog sada se za podnošenje prijedloga traži barem jedna četvrtina država članica.<sup>80</sup> Time je uloga država članica u zakonodavnom postupku daljnje sužena. Ukoliko je prijedlog pokrenut na inicijativu država članica to će se djelomično odraziti i u daljnjim etapama zakonodavnog postupka. Tako, npr. za razliku od redovite procedure kada Europska komisija ima dužnost informiranja Parlamenta o svojem stajalištu u slučajevima kada se Vijeće nije suglasilo sa stajalištem Parlamenta, takva obveza Europske komisije ne postoji u situacijama kada je usvajanje akta pokrenuto na prijedlog država članica. Također se ne primjenjuje niti odredba koja traži

<sup>78</sup> Vidi čl. III-396. Ustava EU, *ibid.*, str. 288.

<sup>79</sup> Vidi čl. III-263. Ustava EU, *ibid.*, str. 195.

<sup>80</sup> *Ibid.*



jednoglasnost u odlučivanju Vijeća kada je Komisija dala negativno mišljenje o amandmanima Parlamenta.<sup>81</sup> Dakle, može se zaključiti da zakonodavna procedura predviđena Ustavom EU, s jedne strane dovodi do daljnjeg smanjivanja utjecaja individualnih država članica, a s druge strane daljnje jača ulogu Europskog parlamenta u procesu usvajanja europskih pravnih akata.

## **V. Zaključak**

Politika Europske unije na području pravosuđa i unutarnjih poslova u potpunosti se afirmirala u zadnjih nekoliko godina. Na to su utjecale različite okolnosti među kojima posebno mjesto zauzimaju i promjene u pogledu donošenja odluka na ovom području. Cjelokupni razvoj politike pravosuđa i unutarnjih poslova može se podijeliti na četiri vremenska razdoblja. U prvom razdoblju, koje obuhvaća najdulji vremenski period od nastanka Europske zajednice do stvaranja Europske unije 1993. godine, suradnja država na ovom području odvijala se izvan institucionalnog okvira Europske zajednice. Zbog toga ovo razdoblje možemo nazvati izvaninstitucionalnim razvojem suradnje kojega karakterizira funkcionalistički i isključivo međuvladin način suradnje država po pojedinim pitanjima pravosuđa i unutarnjih poslova. Nastankom Europske unije, započinje razdoblje institucionalizacije i suradnje uključivanjem pravosuđa i unutarnjih poslova u institucionalnu strukturu EU. U ovom razdoblju suradnja država i dalje se primarno temelji na klasičnom međuvladinom načinu dogovaranja koji ima za posljedicu spor napredak suradnje te postizanje ograničenih rezultata. Prava afirmacija politike pravosuđa i unutarnjih poslova u EU započinje u trećem razdoblju, sastankom Europskog vijeća 1999., u Tampereu te usvajanjem petogodišnjeg programa (tzv. Tampere program). Upravo je Tampere program unio potrebnu političku odlučnost koja je rezultirala u iznimnoj zakonodavnoj dinamici. Stoga, bi se moglo reći da je ovo razdoblje bilo ključno za nastanak politike Europske unije na ovom području. Završetkom Tampere programa u 2004. započelo je razdoblje Haškog programa kojega karakterizira konsolidacija stvorene pravne stečevine na području pravosuđa i unutarnjih poslova.

Kao što je gore rečeno, u razvoju politike pravosuđa i unutarnjih poslova značajnu ulogu imale su i promjene koje su se događale vezano za postupke donošenja odluka. Od početnog razdoblja kada su se sve odluke donosile konsenzusom, postupno se sve više u odlučivanje o pitanjima pravosuđa i unutarnjih poslova uvodila, tzv. metoda Zajednice koja je podrazumijevala donošenje odluka kvalificiranom većinom. Jedno po jedno područje postupno je prebacivano iz trećeg stupa u prvi stup. Navedeno je imalo za posljedicu jačanja uloge Europske komisije i Europskog parlamenta. Uslijed toga Europska komisija postala je pokretačka snaga u izgradnji, tzv. prostora sigurnosti, slobode

<sup>81</sup> Vidi str. 15. čl. III-396. Ustava EU, *ibid.*, str. 291.

i pravde, a jačanjem uloge Europskog parlamenta jačala je i demokratska legitimacija donesenih odluka. Europski parlament je s vremenom postao stvaran akter u kreiranju odluka. Tu svoju novu poziciju može prvenstveno zahvaliti pravu veta na usvajanje odluka od strane Vijeća, odnosno na pravu predlaganja izmjena predloženih odluka. Navedeni razvoj trebao je doživjeti značajan daljnji poticaj usvajanjem Ustava EU, ali je zbog propasti referendumu u Francuskoj i Nizozemskoj budući razvoj teško predvidjeti.

Glavne karakteristike procesa odlučivanja, a time i njihove međusobne razlike, najbolje dolaze do izražaja kroz ulogu glavnih tijela EU u procesu odlučivanja. Pod tijelima koja imaju glavnu ulogu u kreiranju odluka EU na području pravosuđa i unutarnjih poslova prvenstveno se misli na Europsku komisiju, Vijeće ministara i Europski parlament. Svaka od ovih institucija u različitoj etapi procesa ima dominantnu ulogu. Tako EK dominira u početnoj etapi u kojoj se odlučuje o tome treba li neko pitanje regulirati na razini EU ili se isto pitanje može na zadovoljavajući način regulirati na nacionalnoj razini. U pravilu u svim pitanjima, osim onih pitanja koja su još uvijek ostala u trećem stupu, EK ima monopol nad inicijativom, te samo o njoj ovisi hoće li do zakonodavnog postupka uopće doći. U trećem stupu ona to pravo dijeli s državama te je time njezina pozicija značajno oslabljena. Jednom, kada je prijedlog zakonodavnog akta usvojen od strane EK, težište odlučivanja se prebacuje na Vijeće ministara i Europski parlament. Pri tome treba voditi računa da se ove dvije institucije često razlikuju u pristupu pojedinom pitanju. Načelno bi se moglo reći da je Europski parlament puno liberalniji i progresivniji u svojim stajalištima od Vijeća ministara čiji su stavovi prvenstveno determinirani nacionalnim interesom.

Za razliku od prepoznatljivih načina odlučivanja karakterističnim za pojedine nacionalne pravne sustave, sustav odlučivanja u EU je znatno kompleksniji. Za to postoji niz razloga, od kojih se mogu izdvojiti složena struktura osnivačkih ugovora, veliki broj različitih vrsta propisa te brojnost postupaka. Kompleksna struktura EU dovela je do pojave velikog broja postupaka u kojima se donose odluke. Uloga i značaj pojedine vrste postupaka odlučivanja vremenom se mijenjala tako da su neki postupci u jednom trenutku predstavljali dominantan način stvaranja pravne stečevine, a u drugom razdoblju skoro u potpunosti izgubili na značenju. Danas, u kreiranju EU politike pravosuđa i unutarnjih poslova posebice se ističu dva postupka: postupak suodlučivanja te postupak za pravne propise trećeg stupu. Postupak suodlučivanja svoju dominantnu poziciju može zahvaliti nedavnoj Odluci Vijeća 2004/927/EC koja ga je promovirala u najvažniji zakonodavni postupak za sva pitanja koja se tiču vanjskih i unutarnjih granica, viza, azila, migracija i pravosudne suradnje u građanskim stvarima. Jedini izuzetak za koji i dalje vrijedi postupak konzultacija predstavlja područje legalnih migracija. Postupci odlučivanja u trećem stupu i dalje predstavljaju jedini način stvaranja pravne stečevine za pitanja policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima. No, ukoliko Ustav ipak stupi na snagu, primjena postupka suodlučivanja trebala bi se proširiti i na preostala područja, te postati redovitim

zakonodavnim postupkom za usvajanje europskih zakona i europskih okvirnih zakona.

Može se zaključiti da dobro poznavanje pravne stečevine EU na području pravosuđa i unutarnjih poslova te procesa odlučivanja ima za RH ne samo teorijsku nego i praktičnu vrijednost. Kao država RH je započela pregovore o pristupanju u punopravno članstvo i mora u vrlo kratkom roku u potpunosti uskladiti svoj pravni sustav s pravnom stečevinom EU. Nadalje, kao država koja sudjeluju u procesu stabilizacije i pridruživanja, RH već vodi institucionalizirani dijalog s EU o pitanjima pravosuđa i unutarnjih poslova. Konačno, odluke koje se donose na razini EU često rezultiraju određene učinke i izvan granica same Unije, pa tako i za RH. Zbog toga je od iznimne važnosti da se zakonodavni procesi u EU prate od samog početka kako bi se pravodobno moglo kroz konstruktivan politički dijalog s EU spriječiti donošenje onih odluka koje bi se mogle negativno odraziti na RH.

### *Literatura*

1. Bonde, J. P., *The Treaty of Nice - explained*, Copenhagen, 2001.
2. Boer, M., *Taming the third pillar: improving the management of justice and home affairs cooperation in the EU*, European Institute of Public Administration, 1998.
3. Craig, P., Grainne de Burca, *EU Law - Text, Cases, and Materials*, 2 izd., Oxford University Press, New York, 1998.
4. Čapeta, T., Vidačak, I., *Ugovor iz Nice*, Bilten Europskog dokumentacijskog centra, br. 53. Institut za međunarodne odnose i Europski dokumentacijski centar, Zagreb, 2001., str. 1-12.
5. Dinan, D., *Ever Closer Union? An Introduction to the European Community*, Lynne Rienner Publisher, Boulder, Colorado, 1994.
6. Dinan, D. (ed.), *Encyclopedia of the European Union*, Lynne Rienner Publishers, London, 2000.
7. Duff, A., *The Treaty of Amsterdam, Text and Commentary*, Federal Trust, London, 1997.
8. Feldman, R. A., Watson, C. M., *Into the EU Policy Frameworks in Central Europe*, International Monetary Fund, Washington, D. C., 2002.
9. Gavella, N., *O Europskom privatnom pravu, njegovoj stvarnosti i predvidivom daljnjem razvoju*, Hrvatska pravna revija, br. 10, Inženjerski biro, Zagreb, 2001.
10. Goldner, I., *Free Movement of Third Country Nationals in the European Union: Policies, Developments and Limitations*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 53, (3), Zagreb, 2003., str. 933- 948.
11. Guild, Elspeth; Bigo, Didier *The legal mechanisms - collectively specifying the individual: the Schengen border system and enlargement, Police and justice cooperation and the new European borders / Amato, G.*, 2002.
12. Guyomarch, A., *Cooperation in the Fields of Policing and Judicial Affairs*, u *New Challenges to the European Union: Policies and Policy-Making*, Dartmouth Publishing Company Limited, Dartmouth, 1997.

13. Herdegen, M., *Europsko pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2002.
14. Hix, S., *The political system of the European Union*, The European Union Series, Palgrave, New York, 1999.
15. Hartley, T. C., *The Foundations of European Community Law*, četvrto izdanje, Oxford University Press, New York, 1998.
16. Ludlow, P., *The Making of the New Europe: The European Councils in Brussels and Copenhagen 2002*, European Council Commentary, Vol. 2, no. 1., EuroComment, Brussels, 2004.
17. Mathijsen, P. S. R. F., *A Guide to European Union Law*, 8. izd., Sweet & Maxwell, London, 2004.
18. Majstorović, I., *Propisi Europske unije koji se odnose na obiteljsko pravo*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 53 (3), Zagreb, 2003., str. 759-782.
19. Mileta, V., *ABC Europske unije, leksikon temeljnih pojmova*, 2. izd., Školske novine, Zagreb, 1997.
20. Moravcsik, A., *Integration Theory*, u: Dinan, D., (ed.) *Encyclopedia of the European Union*, Lynne Rienner Publishers, London, 2000., str. 278-291.
21. Monar, J., *Justice and Home Affairs*, European Union: Annual Review; vol. 42, afl. 2003-2004, str. 117-133.
22. Norman, P., *The Accidental Constitution: the Story of the European Convention*, EuroComment, Brussels, 2003.
23. Nugent, N., *The European Commission*, Palgrave, New York, 2001.
24. Nugent, N., *Decision-making Procedures*, u: Dinan, D., (ed.) *Encyclopedia of the European Union*, Lynne Rienner Publishers, London, 2000., str. 117-121.
25. Occhipinti, J. D., *Justice and Home Affairs*, European Union Enlargement / ed. by Neill Nugent, Palgrave Macmillan, 2004.
26. Peers, S., *Transforming Decision-making on EC Immigration and Asylum Law*, European Law Review; vol. 30, afl. 2, 2005., str. 285-296.
27. Peers, S., *The Treaty of Nice and the Treaty structure: repainting the pillars?, The Treaty of Nice and beyond* / ed. by Mads Andenas and John A. Usher, 2003.
28. Pejčinović, M., *"Kratka prikaz povijesti europskih integracija"* u: Hrvatska i Europa, Europski pokret Hrvatske, Europski dom Zagreb, Zagreb, 1997.
29. Sajko, K., *Uredba Europskog vijeća br. 44/2001. o sudskoj nadležnosti, priznanju i ovrsi odluka u građanskim i trgovačkim predmetima od 22. prosinca 2000. i hrvatske parnične stranke*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 53 (3), Zagreb, 2003., str. 653-670.
30. Smerdel, B., *Temeljni problemi ustavnog izbora u Europskoj uniji: pokušaj preliminarne prosudbe rezultata Konvencije o budućnosti Europe*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 53 (3), Zagreb, 2003., str. 509-527.
31. Sessa, Đ., *Načela prava Europske zajednice*, Hrvatska pravna revija, Inženjerski biro, Zagreb, 2001., str. 1-11.
32. Staples, H., *Decision-making in justice and home affairs*, u *The Asylum acquis Handbook*, ed. R. J. van Kruken, T. M. C. Asser Press, The Hague, 2000., str. 37-41.
33. Turkalj, K., *Borba protiv terorizma na razini Europske unije*, Hrvatska pravna revija, vol II., br. 10., Zagreb 2002., str. 1-15.

34. Turkalj, K., Pravni i institucionalni okvir za prilagodbu hrvatskog pravosuđa i unutarnjih poslova u procesu pregovora za punopravno članstvo u EU, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 58, Zagreb, 2005.
35. Turkalj, K., Pregovori za punopravno članstvo u EU u dijelu koji se odnosi na pravosuđe i unutarnje poslove, Pravo i porezi, RRif, br. 5, Zagreb, 2005., str. 83-100.
36. Walker, N., In Search of the Area of Freedom, Security and Justice: a Constitutional Odyssey, Europe's Area of Freedom, Security and Justice / ed. by Neil Walker, Oxford University Press, 2004.
37. Ustav Europske unije (Treaty establishing a Constitution for Europe) objavljen je u Official Journal of the European Union, C 310, vol 47, 16. 12. 2004.
38. Ugovor iz Nice, *Consolidated versions of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Community*, Official Journal C325 of 24.12.2002.
39. Ugovor iz Amsterdama, *Consolidated version of the Treaty establishing the European Community*, Official Journal C340/93.
40. Zaključci Europskog vijeća sa sastanka u Bruxellesu studenog 2004. zajedno s usvojenim Haškim programom
41. Zaključci Vijeća ministara pravosuđa i unutarnjih poslova sa sastanka 2/3. lipnja 2005. na kojem je usvojen Akcijski plan za provedbu Haškog programa
42. Council Decision of 22 December 2004 providing for certain areas covered by Title IV of Part Three of the Treaty establishing the European Community to be governed by the procedure laid down in Article 251 of that Treaty (2004/927/EC), L 396 od 31. prosinca 2004., str. 45-46.

## Summary

### **EUROPEAN UNION JUSTICE AND HOME AFFAIRS POLICY WITH SPECIAL EMPHASIS ON DECISION-MAKING PROCESS**

The paper analyses development of the European Union Justice and Home Affairs policy as a policy related to the very sensitive issues of state sovereignty. Apart from the introductory part and the conclusions, the paper consists of three parts. The first part of the paper is dealing with the origins and developments of the Justice and Home Affairs (JHA) co-operation between the EU member states. It could be said that development in policy has undergone four different stages. In the first stage, it dealt with classical intergovernmental cooperation between the EC member states completely outside the EU institutional framework. The second stage was characterized by the institutionalization of JHA cooperation, by its inclusion in the Third Pillar of the EU Treaty. The third stage, the so called "*Tampere period*", was the period of the highest legislative dynamics with a view of establishment of an "area of freedom, security and justice" in the EU. In this period the JHA cooperation finally became a real EU policy. Last period could

be called "*the Hague period*" which started with adoption of Hague program in December 2004 and which will govern justice and home affairs area until 2009. It is envisaged that the Hague period will be primarily characterized by the consolidation of the *acquis communautaire* in the field of JHA.

The second part takes an in-depth view of the changes in decision making process. Decision-making process is in direct correlation with the dynamism of JHA policy. The author studies the progress of decision making process through it changes form unity to qualified majority.

In the third part the paper examines present decision making system regulated by the Treaty of Nice and succeeding legislation. A major progress has been achieved in 2004 by introduction of co-decision procedure and qualified majority for the most parts of the justice and home affairs policy. The decisions taken at the EU level can affect not only interests of individual and different groups, but also interests of the states. Furthermore, taking into account rising importance of the external dimension of the EU JHA policy, it become very common that EU decisions concern not only interests of the Member States, but also interests of the third countries, among which are candidate countries like Croatia. Although the future of the EU Constitution is not visible in this moment, additional attention is given to the decision-making system envisaged by the EU Constitution.

**Key words:** *European Union, Justice and Home Affairs policy, Schengen system, decision-making processes within EU.*

### Zusammenfassung

## **POLITIK DER EUROPÄISCHEN UNION AUF DEM GEBIET DER RECHTSPRECHUNG UND INNERER ANGELEGENHEITEN UNTER BESONDERER BETONUNG DER ENTSCHEIDUNGSVERFAHREN**

Die Materien der europäischen Rechtsprechung und innerer Angelegenheiten hat sich Jahrzehnte hindurch außerhalb des institutionellen Rahmens der Europäischen Gemeinschaft entwickelt. Erst durch die Gründung der Europäischen Union sowie später durch die Anerkennung des Programms von Tampere kam es zu ihrer Institutionalisierung und dynamischen Entwicklung womit sie die Ebene einer der Politiken der Europäischen Union erreichten. In der Arbeit werden die unterschiedlichen Verfahren bei der Entscheidungsfällung auf dem Gebiet der Rechtsprechung und der inneren Angelegenheiten analysiert sowie die gegenseitigen Beziehungen zwischen den Hauptkörpern bei diesen Verfahren. Die Kenntnis des analysierten Entscheidungsprozesses sowie dessen Hauptfaktoren hat neben theoretischem auch praktischen Wert, da gerade

Entscheidungsprozesse unterschiedliche Interessen promovieren und schützen. Es kann sich um die Interessen des Einzelnen, verschiedener Interessengruppen, ja sogar auch Staaten handeln. Da die EU-Politik der Rechtsprechung und der inneren Angelegenheiten immer wichtigere außenpolitische Elemente hat, haben immer mehr Entscheidungen, die auf EU-Ebene gefällt werden, eine direkte Wirkung auch auf dritte Staaten, unter denen sich auch Kroatien befindet.

**Schlüsselwörter:** *Europäische Union, Rechtsprechung und innere Angelegenheiten, Schengen-System, Verfahren der Entscheidungsfällung in der EU.*

## Sommario

### **POLITICA DELL'UNIONE EUROPEA NEL CAMPO DELLA GIUSTIZIA E DEGLI AFFARI INTERNI CON PARTICOLARE RIGUARDO AL PROCESSO DI DECISIONE**

Nell'articolo si analizza lo sviluppo della politica dell'Unione Europea nel campo della giustizia e degli affari interni (GAI) come politica correlata con questioni molto sensibili di sovranità statale. A parte l'introduzione e le conclusioni, l'articolo consiste di tre parti. La prima parte si occupa delle origini e degli sviluppi della cooperazione tra gli stati membri dell'UE nel campo della giustizia e degli affari interni. Si potrebbe affermare che lo sviluppo della politica ha attraversato quattro diverse fasi. Nella prima epoca si è lavorato alla classica cooperazione intergovernativa tra gli stati membri dell'UE completamente al di fuori del quadro istituzionale dell'UE. Nella seconda fase si è realizzata l'istituzionalizzazione della cooperazione di GAI, mediante la sua inclusione nel Terzo Pilastro del Trattato dell'UE. La terza fase, il cosiddetto "periodo Tampere", si è caratterizzata per la maggiore dinamica legislativa, con la visione della creazione di una "area di libertà, sicurezza e giustizia" nell'UE. In questo periodo la cooperazione di GAI divenne definitivamente una reale politica dell'UE. L'ultimo periodo potrebbe essere definito "periodo L'Aja", che è iniziato con l'adozione del Programma de L'Aja nel dicembre 2004 e che governerà il campo di GAI sino al 2009. Si ritiene che il periodo L'Aja sarà caratterizzato principalmente dal consolidamento dell'*acquis communautaire* nel campo GAI.

La seconda parte offre una visione approfondita dei cambiamenti nel processo di decisione. Il processo di decisione è in diretta correlazione con il dinamismo della politica di GAI. L'autore discute il progresso del processo di decisione attraverso la sostituzione dell'unanimità con la maggioranza qualificata.

Nella terza parte l'autore esamina il presente sistema di decisione regolato dal Trattato di Nizza e successiva legislazione. Il maggior progresso è stato

raggiunto nel 2004 attraverso l'introduzione del processo di codecisione e della maggioranza qualificata per la maggior parte della politica di GAI. Le decisioni prese a livello dell'UE possono influenzare non solo interessi di individui e gruppi differenti, ma anche interessi di stati. Inoltre, tenendo conto della crescente importanza della dimensione esterna della politica di GAI dell'UE, diventa veramente comune che le decisioni dell'UE riguardino non solo interessi di stati membri, bensì pure interessi di paesi terzi, tra i quali vi sono paesi candidati come la Croazia. Nonostante il futuro del Trattato costituzionale dell'UE in questo momento non sia chiaro, si esamina ulteriormente il sistema di decisione concepito dal Trattato costituzionale.

**Parole chiave:** *Unione Europea, giustizia e affari interni, sistema di Schengen, processi di assunzione delle decisioni nell'UE.*