

Petar Bačić*

EUROPE'S AREA OF FREEDOM, SECURITY AND JUSTICE

Edited by Neil Walker

Academy of European Law & European University
Institute, Oxford University Press, 2004, p. 289.

Tijekom 1997. godine države članice Europske unije obvezale su se na stvaranje "područja slobode, sigurnosti i pravde", zadaće koja je zasigurno bila ravna pothvatu stvaranja jedinstvenog tržišta. U svrhu ostvarivanja garancija slobode i pravde te širenja sigurnosti države članice morale su pristupiti koordiniranju političkih platformi te sveobuhvatnih mjera u području pravosuđa i unutarnjih poslova, što je rezultiralo i značajnim proširenjem EU nadležnosti. Institucije Unije ojačale su vlastitu poziciju utječući na: ostvarivanje sve veće podudarnosti nacionalnih kaznenih zakona, tješnju i efikasniju suradnju nacionalnih policija i državnih odvjetništava, realiziranje zajedničkih graničnih postrojbi, razvijanje zajedničkih mjera glede azila i viza, garantiranje individualnih prava te povećanje efikasnosti EU sudstva. Ipak, zbog niza razloga Unija je imala znatne poteškoće u razvijanju efikasnih mjera u području slobode, sigurnosti i pravde. Jedna od glavnih prepreka bilo je inzistiranje država članica da se u većini odluka dođe do jednoglasnosti, što je rezultiralo značajnim usporavanjem donošenja bilo kakvih odluka. Takvom stanju pridonosila je i složena struktura same Unije te njezina pravnog sustava, što se reflektiralo i u obvezi da se u procesu širenja mjera s tog područja preko sva tri "stupa" Unije istodobno primjenjuju usklađene, ali i različite procedure unutar pojedinih "stupova". O tegobnoj potrazi za sredstvima koja će osposobiti EU da izgradi obećano područje slobode, sigurnosti i pravde te osigura snalaženje u pravu akumuliranom u međuvremenu govori knjiga *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*. Knjigu je uredio profesor *Neil Walker*, jedan od ponajboljih poznavatelja svekolike problematike EU i dekan Europskih studija na Europskom institutu u Firenci.

Knjiga *Europe's Area of Freedom, Security and Justice* sastoji se od tri dijela. Prvi dio (*Constitutional Overview*) sadržava ustavni pregled materije o kojoj piše *Neil Walker* (*In Search of the Area of Freedom, Security and Justice. A Constitutional Odyssey*, p. 3-40). Drugi dio (*Border Controls, Asylum and Immigration*), koji govori o kontroli granica, azilu i imigraciji, sadržava tri priloga: tekst *Kaya Hailbronn* koji piše o pravu azila u kontekstu europske

* Petar Bačić asistent, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu

migracijske politike (*Asylum Law in the Context of a European Migration Policy*, p. 41-88); tekst **Ferruccia Pastorea** o formiranju, strukturi i razvitku sustava kontrole pri ulasku u EU (*Visas, Borders, Immigration: Formation, Structure and Current Evolution of the EU Entry Control System*, p. 89-142), i rad **Stevea Peersa** o pravu Unije i obiteljskoj problematici (*Family Reunion and Community Law*, p. 143-200). U trećem dijelu knjige (*Police and Judicial Co-operation in Criminal Matters*) govori se o suradnji nacionalnih policija i kooperaciji u kaznenopravnim stvarima. Taj dio sadržava dva teksta: rad **Christine van der Wyngaert** o instituciji i ulozi europskog javnog tužitelja (*Eurojust and the European Public Prosecutor in the Corpus Juris Model: Water and Fire?*, p. 201-240) i tekst **Cyrilla Fijnauta** o suradnji policija (*Police Cooperation and the Area of Freedom, Security and Justice*, p. 241-282). Knjiga sadržava i koristan instrumentarij: popis citiranih slučajeva (ix-xv), popis ugovora, zakonskih propisa i drugih relevantnih dokumenata (xv-xxxviii), bilješku o suradnicima (xxxix) te indeks (p. 283-289).

Središnji dio ove zanimljive zbirke ogleđa nesumnjivo je anticipirajući tekst **Neila Walkera** (*In Search of the Area of Freedom, Security and Justice. A Constitutional Odyssey*, p. 3-40) u kojemu autor propituje stanje i uopće razumjevanje ustavne dimenzije ASFJ-a (Area of Freedom, Security and Justice). Nastojeći preko pojmova interne i eksterne koherencije te njihova sadržaja razumjeti prirodu i značenje ASFJ-a kao posebnog pravnog polja, odnosno njegov položaj i ulogu u socijalnom i političkom kontekstu, tenzije i ustavne dileme koje ga prate kao i mogući i definirani ustavni okvir, N. Walker s posebnom pažnjom prati ustavnu debatu koja je izvjesno vrijeme dominirala prostorom recentne europske politike i prava, a posebno ASFJ-a. Sagledavajući svekolike poteškoće glede realiziranja efikasne i odgovorne siguronosne politike unutar ustavnog okvira EU, podjele nadležnosti između supranacionalnog čimbenika i međudržavnih aktera, kontinuiranog ograničavanja jurisdikcije Europskog suda, implementacije buduće legislative te niza sličnih izvora tenzija, autor naglašava da bi se u svakom daljnjem mogućem razvoju ASFJ-a trebalo polaziti od sljedećeg razumjevanja ustavnosti. Smatrajući naime konstitucionalizam vrstom okvira praktičnog rezoniranja kojeg su normativne implikacije osporive (što bi i trebalo tako ostati), N. Walker zaključuje da niz autora u ovom kontekstu svojim kritikama i sugestijama "ne puše u ista jedra". Iz postojeće interne situacije može se i mora izaći samo onim razmatranjem i razumjevanjem socijalnih snaga i političkih faktora koji u njima vidi čimbenike definicije samih uvjeta svakog mogućeg daljnjeg razvoja prostora slobode, sigurnosti i pravde. Mogućnost da ASFJ prosperira uz postojanje neriješenih tenzija u svojim (ustavnim) temeljima te da na tome gradi širu i dublju socijalnu legitimaciju zavisi prije svega od prihvaćanja spoznaje da tekuća ustavna debata ne nudi rješenja koja bi jednom zauvijek riješila sva pitanja. Ako dakle prevlada ono shvaćanje prema kojem je konstitucionalizam događaj, a ne proces, ako se

ustavni moment tretira kao nešto što je već uspjelo zahvaljujući Međudržavnoj konferenciji (IGC-u) te se tako nastavi ozračje reaktivnog i strateškog usvajanja mjera koje bi zamijenilo dosadašnju refleksivnu i balansiranu izgradnju zajednice, onda je doista teško ne uočiti kako ništa neće moći spriječiti pojavu nepotrebno uskog i izvitoperenog sadržaja rada na planu ASFJ-a. Naglašavajući dakle prioritetnu potrebu za ustavnom projekcijom koja će biti shvaćena kao matrica koja se može podešavati u detaljima, ali koju s razlogom treba ostaviti ovorenom kako bi se omogućila i daljnja potraga za optimalnim pomirenjem različitih temeljnih vrednota, N. Walker zaključuje da se jedino na takav način može omogućiti daljnja evaluacija i razvoj projekta ostvarivanja europskog prostora slobode, sigurnosti i pravde.

O pravu azila u kontekstu europske migracijske politike piše **Kay Hailbroner** (*Asylum Law in the Context of a European Migration Policy*, p. 41-88). Uočavajući faktično stanje u Europskoj uniji i državama članicama te razmatrajući kritike upućene od raznih humanitarnih organizacija o "dihotomiji" europske politike azila, autor analizira tzv. *Green Paper*, dokument Europske komisije kojim su se predlagali jasniji pravni okviri problematike azila. Prve reakcije na taj dokument i njemu slične dokumente koji su uslijedili pokazuju postizanje suglasnosti, ali samo o nekim pitanjima, dok su istovremeno izjavljene brojne rezerve glede detaljne regulacije određenih pitanja, i to od država članica i nekih regionalnih institucija vlasti. Sve navedeno prije svega pokazuje, zaključuje autor, potrebu za postojanjem lucidnih i transparentnih pravila i procedura povratka državljana tzv. trećih zemalja u slučajevima kad nemaju važeće bora-višne dozvole.

O razvoju sustava kontrole ulaska osoba u EU piše **Ferruccio Pastore**: *Visas, Borders, Imigration: Formation, Structure and Current Evolution of the EU Entry Control System* (p. 89-142). U postojećem EU kontekstu vize i uopće norme za primitak imigranata čine posebnu političko-pravnu domenu koja se danas može definirati kao manje-više koordinirani skup pravila, aparata i administrativnih postupaka koji su stvoreni za kontrolu ulaska i smještaj državljana tzv. trećih zemalja u EU. Ipak, taj sustav kontrole nije niti potpuno uspostavljen niti stabilan bilo s političkog ili pravnog stajališta, što navodi autora na iscrpnu analizu cjeline i posebnosti tog kompleksa. F. Pastore zaključuje kako je budućnost tog sustava otvorena i u svakom slučaju usko povezana s drugim dimenzijama temeljnoga značenja za Uniju, što se ponajprije odnosi na jačanje ukupnih integrativnih elemenata, ali i efikasnosti, transparentnosti i demokratičnosti u odlučivanju, a iznad svega na još naglašeniju zaštitu temeljnih prava čovjeka.

U tekstu kojim tematizira okupljanje obitelji i mogućnosti koje pruža europsko pravo (*Family Reunion and Community Law*, p. 143-200) **Steve Peers** polazi od temeljnih odlika obiteljskog zajedništva kako je zaštićeno pravilima međunarodnog humanitarnog prava i prije svega od odluka Europskog suda za prava čovjeka, da bi preko analize prava Unije koje regulira pravo obitelji da bude na

okupu kritizirao odluke njezinih sudova, ali i odluke samog Europskog suda za prava čovjeka. Osnovna je poruka ovog analitičkog teksta da je pravo Unije u ovom području još uvijek opterećeno fundamentalnim distinkcijama između državljana EU i državljana tzv. trećih zemalja te da s obzirom na niske standarde koji su postavljeni važećim direktivama glede prava na okupljanje obitelji to pravo mora postati pravednije. Neetičnost situacije u kojoj ljudi koji nisu bijele rase, a koji unatoč dugogodišnjem boravku u zemljama EU ne mogu osigurati poštovanje prava na obiteljski život poput većinskog bijelog stanovništva, potvrdio je i Europski sud. Autor se nada da će u budućnosti veća pravnička i sudačka hrabrost zajedno s političkom voljom rezultirati i ukidanjem tih neopravdanih razlika.

Posljednji dio knjige čine dva teksta koji govore o kooperaciji policijskih i pravosudnih organa u kaznenopravnim stvarima. Tako *Christine Van den Wyngaert* piše o instituciji Eurojusta i o europskom javnom tužitelju (*Eurojust and the European Public Prosecutor in the Corpus Juris Model: Water and Fire?*, p. 201-240). Iako imaju različite ciljeve, Eurojust i javni tužitelj EU nisu potpuno inkompatibilne institucije. Prema autorici, i jedna i druga institucija mogle bi s vremenom postati efikasno sredstvo nadzora kako nacionalne tako i europske policijske suradnje. Na kraju dolazi rad *Cyrilla Fijnauta* (*Police Cooperation and the Area of Freedom, Security and Justice*, p. 241-282) koji tematizira policijsku kooperaciju u kontekstu trećeg stupa, kojemu je pravi cilj osigurati građanima "visoki stupanj zaštite" u prostoru slobode, sigurnosti i pravde. Autor pritom posebno analizira suradnju u sprječavanju i nadzoru organiziranog kriminala (uključujući i terorizam) propitujući akcente na represivnom elementu takve borbe.

Imajući u vidu recentnu ekspanziju migracijskog i sigurnosnog pitanja te razumljivo lutanje institucija EU u pokušajima adaptacije tekućim trendovima, zbornik tekstova N. Walkera značajan je jer omogućuje uvid u važan isječak života Unije i pokušaje njezinih institucija da se novom pravnom regulacijom normiraju nove i neočekivane pojave u kompleksu slobode, sigurnosti i pravde. Gotovo simultana pojava rada na nacrtu Europskog ustava te novih inicijativa na tom području koje se pojavljuju nakon Ugovora iz Amsterdama bili su autorima od vitalnog značenja u nastojanju da analiziraju glavne teme i razvojnu dinamiku tog kompleksa. Iako su u međuvremenu novi događaji u vezi s ratifikacijom Europskog ustava, teroristički napadi u Londonu itd. bacili novo svjetlo na neke od odgovora u ovoj knjizi, važnost područja slobode, sigurnosti i pravde za ljude u Europi, živjeli oni u sastavu EU ili izvan njezinih granica, nezauzavljivo raste. Usporedo raste i naša zadaća pripreme nacionalnih pravnih i drugih institucija za suradnju u afirmaciji i osiguranju slobode, sigurnosti i pravde u širim okvirima.