

EUROPOS SĄJUNGOS PARLAMENTŲ PIRMININKŲ KONFERENCIJA

2014 m. balandžio 6–8 d., Vilnius

PAŽYMA

IV posėdis. Tarpparlamentinis bendradarbiavimas laisvės, saugumo ir teisingumo erdvėje

Teisinis ir politinis kontekstas

Laisvės, saugumo ir teisingumo erdvė sukurta siekiant užtikrinti laisvą žmonių judėjimą ir aukšto lygio piliečių apsaugą. Ji apima platų politikos sričių spektrą nuo Europos Sąjungos išorinių sienų valdymo iki teismo bendradarbiavimo civilinės ir baudžiamosios teisės klausimais. Ji kuruoja prieglobsčio ir imigracijos politiką, policijos bendradarbiavimą ir kovą su nusikalstamumu (terorizmu, organizuotu nusikalstamumu, prekyba žmonėmis, narkotikais ir kt.).

Laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės sukūrimas numatytas Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) V antraštinėje dalyje. Lisabonos sutartis reikšmingai prisidėjo prie šios politikos pakeitimų, panaikindama ES institucinės sąrangos ramsčių struktūrą, pagal kurią *policijos ir teismo bendradarbiavimas baudžiamosiose bylose* anksčiau buvo reglamentuojamas tarpvyriausybiniu lygmeniu.

Nuo 2009 m. laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės klausimai sprendžiami vadovaujantis tokiomis pačiomis taisyklėmis, kokios taikomos bendrajai rinkai¹. Todėl šioje srityje ir ES lygmens, ir nacionalinėms priemonėms turėjo būti taikoma Europos Sąjungos Teisingumo Teismo teisminė peržiūra. Tuo pačiu metu daugelyje teisingumo ir vidaus reikalų (TVR) sričių nuo konsultavimosi procedūros ir vieningo balsavimo Taryboje bei konsultavimosi tik su Europos Parlamentu (EP) pereita prie įprastos teisėkūros procedūros ir kvalifikuotos daugumos balsavimo Taryboje, o EP suteikti visapusiški bendri teisėkūros įgaliojimai.

Nacionaliniams parlamentams taip pat suteikta naujų galių, iš esmės nustatytų Europos Sąjungos sutarties 12 straipsnyje ir Lisabonos sutarties 1 protokole (dėl nacionalinių parlamentų vaidmens Europos Sąjungoje) bei 2 protokole (dėl subsidarumo ir proporcingumo principo taikymo). Be to, SESV 85 ir 88 straipsniais nustatyta, kad Europos Parlamentas ir nacionaliniai parlamentai turi kartu nustatyti ir vykdyti *Europolo* ir *Eurojusto* veiklos priežiūros procedūras. Tikimasi, kad nustatytomis procedūromis pavyks užtikrinti tinkamą pusiausvyrą tarp didesnio demokratinio teisėtumo ir tikrinimo procedūrų veiksmingumo.

¹ Pažymėtina, kad pagal Lisabonos sutarties 36 protokolą tam tikroms bendradarbiavimo laisvės, saugumo ir teisingumo erdvėje sritims iki 2014 m. pabaigos taikomos pereinamosios nuostatos.

2013 m. kovo 27 d. Europos Komisija pasiūlyme dėl Europolo reglamento² nustatė, kad „siekiant užtikrinti, kad Europolas būtų visiškai atskaitinga ir skaidri vidaus organizacija, būtina, atsižvelgiant į Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 88 straipsnį, nustatyti Europolo veiklos priežiūros procedūras, kurias vykdytų Europos Parlamentas kartu su nacionaliniais parlamentais, tinkamai užtikrinant reikiamą operatyvinės informacijos konfidencialumą“. Tame pačiame pasiūlyme Komisija pažymėjo, kad „Europolo veiklos parlamentinę kontrolę pagal šį reglamentą atlieka/vykdo Europos Parlamentas kartu su nacionaliniais parlamentais“.

2014 m. vasario 24 d. priimtoje teisėkūros rezoliucijoje³ dėl šio Komisijos pasiūlymo Europos Parlamentas numatė, kad „Europos Parlamentas kartu su nacionaliniais parlamentais Europolo veiklą prižiūri veikdami per specializuotą Jungtinę parlamentinės kontrolės grupę, kuri įsteigiama Europos Parlamento kompetentingame komitete ir kurią sudaro Europos Parlamento kompetentingo komiteto nariai ir po vieną kiekvienos valstybės narės nacionalinio parlamento kompetentingo komiteto atstovą ir pavaduojantį narį. Valstybės narsės, kurių parlamentinę sistemą sudaro dviejų rūmų parlamentas, gali atstovauti po atstovą iš kiekvienų rūmų“.

Įsteigus Europos prokuratūrą, bendrą jos veiklos kontrolę vykdys Europos Parlamentas ir nacionaliniai parlamentai. Neturėtume pamiršti, kad 14 nacionalinių parlamentų rūmų iš 11 valstybių (gavus 19 iš 56 balsų) 2013 m. paprieštaravo šiai iniciatyvai, pradėdami vadinamąją „geltonosios kortelės“ procedūrą ir įspėdami apie subsidarumo principo pažeidimą. Nepaisant to, Europos Komisija nusprendė teikti pasiūlymą dėl Europos prokuratūros steigimo⁴. Iniciatyvą palaiko Europos Parlamentas ir nemažai nacionalinių parlamentų. Sumanymas įsteigti Europos prokuratūrą tvirtesnio bendradarbiavimo būdu rimtai svarstomas Taryboje.

Trumpa daugiamečių programų istorija

Laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės klausimai į ES kompetencijos sritį pateko 1992 m. pasirašius Maastrichto sutartį. Pirmoji daugiametė programa – Tampere's programa 1999–2004 m. laikotarpiui, buvo pagrįsta keturiais ramsčiais: bendra ES prieglobsčio ir migracijos politika (įskaitant bendros Europos prieglobsčio sistemos (BEPS) pirmąjį etapą), tikra Europos teisingumo erdve, kova su nusikalstamumu visoje Europos Sąjungoje ir griežtesniais išoriniais veiksmais.

Europos Sąjungos plėtra jau buvo prasidėjusi, kai buvo priimta Hagos programa (2004–2009 m.). Šios programos priėmimas sutapo su perėjimu prie veiksmingesnių sprendimų priėmimo sienų, prieglobsčio ir tam tikrais migracijos klausimais procedūrų. Hagos programoje dėmesys skiriamas ne tik teisėkūrai, bet atsakomybės pasidalijimui ir tvirtesnių solidarumo priemonių nustatymui, įskaitant konkrečias finansines priemones.

Dabartinės Stokholmo programos galiojimo laikotarpiu (2009–2014 m.) įsigaliojo Lisabonos sutartis, o neseniai užbaigtas antrasis BEPS etapas. Stokholmo programoje daug dėmesio skiriama piliečių interesams ir poreikiams. Svarbiausias iššūkis programos įgyvendinimo laikotarpiu – užtikrinti pagarbą pagrindinėms teisėms ir laisvėms bei teisę į asmens neliečiamybę užtikrinant Europos piliečių saugumą. Išskirtos šešios prioritetinės sritys:

² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0173:FIN:LT:PDF>

³ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0121+0+DOC+XML+V0//LT>

⁴ http://ec.europa.eu/justice/newsroom/criminal/news/131127_eppo_en.htm

1. Pilietybė ir pagrindinės teisės (ypatingą dėmesį skiriant piliečių teisėms)
2. Teisės ir teisingumo Europa (ypatingą dėmesį skiriant teisminiam bendradarbiavimui)
3. Europa, kuri teikia apsaugą (ypatingą dėmesį skiriant saugumui)
4. Galimybė atvykti į Europą globaliame pasaulyje (ypatingą dėmesį skiriant sienoms ir vizoms)
5. Europa už atsakomybę, solidarumą ir partnerystę migracijos ir prieglobsčio srityje (ypatingą dėmesį skiriant imigracijos ir prieglobsčio politikai)
6. Europos vaidmuo globaliame pasaulyje (ypatingą dėmesį skiriant išoriniam politikos matmeniui)

Dėl pastarųjų 15 metų pasiekimų Europos Sąjunga galėjo ne tik tobulinti teisės aktus, bet ir ugdyti kompetenciją bei kaupti praktinę patirtį šioje srityje, ypač padedama ES agentūrų (Frontex, Europol, Eurojustas, CEPOL, EASO, LISA ir kt.). Šios agentūros dažnai valstybių narių kompetentingoms institucijoms teikia svarbią praktinę pagalbą, padeda įgyti profesinių žinių apie skirtingas teises sistemas ir standartus kitose valstybėse narėse bei keistis šiomis žiniomis taip palengvindamos teisminį bendradarbiavimą.

Žvilgsnis į ateitį

2014 m. bus lemiami metai ne tik dėl to, kad baigia galioti Lisabonos sutartyje nustatytos pereinamosios nuostatos, tačiau ir dėl to, kad baigsis Stokholmo programa. Todėl pasibaigus Stokholmo programai 2014 m. bus apsispręsta dėl naujų laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės prioritetų. Remiantis 2013 m. birželio 27–28 d. Europos Vadovų Tarybos priimtu sprendimu:

„2014 m. birželio mėn. susitikime Europos Vadovų Taryba surengs diskusiją siekdama apibrėžti laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės teisėkūros ir veiksmų planavimo strategines gaires (pagal SESV 68 straipsnį). Rengiantis tam susitikimui, pirmininkausiančių valstybių narių prašoma Taryboje pradėti svarstymo procesą. Komisijos prašoma pateikti atitinkamų su šiuo procesu susijusių pasiūlymų“.

Tikimasi, kad ES parlamentai taip pat imsis aktyvesnio vaidmens diskusijose dėl to kokius laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės prioritetus reikėtų įtraukti į naująją programą, įsigaliosiančią pasibaigus Stokholmo programai. Todėl sveikintinos Graikijos Parlamento pastangos surengti teisingumo ir vidaus reikalų komitetų pirmininkų posėdį 2014 m. vasario 16–17 d. ir jungtinį (Europos Parlamento ir nacionalinių parlamentų) komitetų posėdį 2014 m. kovo 19 d. „Prioritetai piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų politikos prioritetai 2014–2019 m.“

Tikimasi, kad Europos Sąjungos parlamentų pirmininkų konferencijos vyksiančios Vilniuje 2014 m. balandžio 6–8 d. indėlis bus reikšmingas atsižvelgiant į būsimą Europos Vadovų Tarybos susitikimą birželio mėn. Toliau pateikiami keletas esminių klausimų, kuriuos turės išspręsti ES parlamentai, siekdami konstruktyviai prisidėti prie Europos Sąjungos laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės politikos ateities kūrimo.

Klausimai diskusijai

1. Vyrauja nuomonė, kad Stokholmo programa apima labai platų prioritetų spektrą. Ar naujoji programa turėtų būti tokios pat plačios apimties, ar turėtų būti skirta konkretesnėms prioritetinėms sritims?

2. Atsižvelgiant į tai, kad 2014 m. gruodžio mėn. pasibaigus pereinamajam laikotarpiui laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės politikos klausimai bus sprendžiami taikant įprastą teisėkūros procedūrą, ar apskritai reikia atskiros daugiametės programos, kuri jau anksčiau buvo parengta tarpvyriausybinių bendradarbiavimo kryptims nustatyti?

3. Koks turėtų būti optimalus Europolo ir Eurojusto bendros parlamentinės kontrolės modelis? Ar 2014 m. vasario 24 d. Europos Parlamento priimtoje teisėkūros rezoliucijoje dėl Europolo pasiūlytas specializuotos Jungtinės parlamentinės kontrolės grupės modelis atitinka nacionalinių parlamentų lūkesčius?

4. Ar nustatant naujus laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės prioritetus reikėtų vadovautis ekonominiais sumetimais? Jei taip, kokie svarbiausi laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės elementai galėtų labiausiai prisidėti prie Europos ekonomikos augimo ir klestėjimo?

5. Kokie turėtų būti kiti žingsniai įsteigiant Europos prokuratūrą? Ar parlamentai turi laikytis iniciatyvesnio požiūrio šiame procese? Kokia turėtų būti optimali Europos prokuratūros valdymo struktūra?