

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ У НИШУ			
ПРИМЉЕНО		25.05.2016	
ОП. ДЕЛ.	ИМ	ОП. ДЕЛ.	СТ. ЧЛАН
02	1127		

## НАСТАВНО- НАУЧНОМ ВЕЋУ ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА УНИВЕРЗИТЕТА У НИШУ

Наставно-научно веће Правног факултета Универзитета у Нишу, својом одлуком бр. 01-831/23 од 21. 04. 2016. године, образовало је Комисију за оцену и одбрану докторске дисертације *„Област слободе, безбедности и правде у праву Европске уније“*, кандидата мр Зоранча Василкова, у саставу:

- др **Зоран Радивојевић**, редовни професор Правног факултета Универзитета у Нишу, писац извештаја;
- др **Весна Кнежевић-Предић**, редовни професор Факултета политичких наука Универзитета у Београду, председник Комисије; и
- др **Небојша Раичевић**, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Нишу, члан.

Пошто смо прегледали и проучили израђену докторску дисертацију, част нам је да Наставно-научном већу Правног факултета Универзитета у Нишу поднесемо следећи

### ИЗВЕШТАЈ

Одлуком Наставно-научно већа Правног факултета Универзитета у Нишу бр. 01-312/15-2011 од 23. 02. 2011. године, на коју је Научно-стручно веће за друштвено-хуманистичке науке Универзитета у Нишу дало сагласност одлуком бр. 8/18-01-004/1-001 од 27. 04. 2011. године, кандидату мр Зоранчу Василкову одобрена је израда докторске дисертације на тему *„Област слободе, безбедности и правде у праву Европске уније“*. Одлуком Наставно-научног већа Правног факултета Универзитета у Нишу бр. 01-312/16-2011 од 23. 02. 2011. године, за ментора при изради докторске дисертације одређен је проф. др Зоран Радивојевић. На захтев кандидата, Наставно-научно веће Правног факултета Универзитета у Нишу одлуком бр. 01-315/15 од 25. 02. 2016. године продужило је рок за израду и одбрану докторске дисертације до краја школске 2015/16. године. Ментор је 15. 04. 2016. године обавестио Катедру за међународноправне науке да је кандидат завршио рад на изради докторске дисертације. На основу тога, Катедра је предложила, а Наставно-научно веће Факултета образовало Комисију за писање извештаја за оцену и одбрану дисертације у наведеном саставу.

## 1. Анализа садржине докторске дисертације

Докторска дисертација кандидата мр Зоранча Василкова под насловом „Област слободе, безбедности и правде у Европској унији“ написана је на 456 страна компјутерски обрађеног текста. Рад садржи 1205 напомена датих испод текста. Списак литературе садржи 111 библиографских јединица, док попис документације обухвата 318 међународних извора, и то претежно докумената институција ЕУ.

Целокупна материја у дисертацији систематизована у пет делова, које прате уводна и закључна разматрања. Поред тога, на самом почетку дата је и листа главних скраћеница.

У уводном делу докторске дисертације (стр. 16-21) изнети су разлози који су кандидата определили за избор ове теме, методологија рада, као и оквир и домаћај истраживања. Област слободе безбедности и правде у ЕУ или ранија сарадња у области унутрашњих послова и правосуђа представља надградњу економске интеграције која се одвијала на европском континенту након Другог светског рата. Након оснивања Европске економске заједнице 1957. године постепено се јављају и развијају почетни облици политичке сарадње. Након формирања Европске уније 1992. године сарадња у области унутрашњих послова и правосуђа прераста у трећи стуб те организације. Имајући то у виду, аутор применом историјског метода анализира све фазе њеног развоја, указује на промене које су донели оснивачки уговори и истиче мултидисциплинарност, сложеност и интеракцију која се одвијала у оквиру области слободе безбедности и правде као саставног дела права ЕУ, закључно са Лисабонским уговором.

Први део докторске дисертације (стр. 22-60) носи наслов „Настанак и развој сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа у ЕУ“, и има за циљ да пружи разјашњења и укаже на историјски, институционални и правни контекст настанка сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа. Излагања у овом делу су распоређена у шест тематских целина, од којих су у првој дате уводне напомене (стр. 22) за овај део дисертације. У другој целини (стр. 23-25) излажу се зачеци сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа у Уговору о формирању ЕЕЗ, док трећа (стр. 25-33) садржи приказ успостављања ванинституционалне сарадње у овим областима у оквиру састанака министара унутрашњих послова и правосуђа ЕЕЗ и формирања Треви групе као неформалног облика за унапређење сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа. Незадовољство оствареним степеном сарадње и неопходност укидања контроле на унутрашњим границама ради остваривања слободе кретања у оквиру заједничког тржишта, подстакле су неке државе чланице ЕЗ на парцијални облик сарадње полицијских и правосудних органа и потписивање Споразума из Шенгена и Шенгенске ковенције, што је предмет обраде у четвртој целини (стр. 33-46). У петој (стр. 46-52) објашњени су главни разлози и препреке које су довеле до ванинституционалног и парцијалног облика сарадње, због неспремности држава чланица на одрицање од суверенитета, а затим и разлике у правним системима и у структурама за спровођење закона, односно организацији полицијских снага у државама чланицама. Шеста целина (стр. 52-60) је посвећена Уговору из Мастрихта и у њој се кроз анализу правних норми указује на значај сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа, њено уговорно утемељење и улога институција ЕУ у тој сарадњи.

Други део докторске дисертације под насловом „Стварање области слободе безбедности и правде и њен развој до Лисабонског уговора“ (стр. 61-103), састоји се из

шест поглавља. У уводном делу (стр. 61-63) аутор указује на недостатке, као и правну и институционалну неизграђеност са којом се суочавала сарадња у области унутрашњих послова и правосуђа за време важења Уговора из Мастрихта. Друго поглавље (стр. 63-88) прати припрему и измене оснивачких уговора усвајањем Уговора из Амстердама. Том приликом аутор истиче висок степен међувладине сарадње и неповерења између држава чланица и институција ЕУ као основни проблем који је требало решити усвајањем новог оснивачког уговора. Успостављање и одржавање Уније као области слободе безбедности и правде је дефинисано као нови циљ европске интеграције, како би се омогућило остваривање и уживање слобода за све њене грађане, висок ниво безбедности и доступност правде у јединственом простору без унутрашњих граница. Ради оставаривања наведеног циља било је нужно укључити шенгенску тековину у правни поредак ЕУ, што је предмет анализе првог наслова другог поглавља. Ширење шенгенске интеграције на више држава чланица и евидентан напредак у полицијској, правосудној и царинској сарадњи у оквиру шенгенске групе држава изискивало је виши ниво сарадње и чинило неодрживим њен даљи развој ван правног оквира ЕУ. У другом наслову првог поглавља аутор указује на поделу области слободе безбедности и правде, односно, редефинисање и поделу трећег стуба на део који се пребацује у комунитарно право („Визе, азил, миграције и остале политике везане за слободу кретања”) и део који остаје предмет међувладине сарадње у измењеном и реобликованом трећем стубу под називом „Полицијска и правосудна сарадња у кривичним стварима”. У посебним поднасловима аутор дефинише изворе права, улогу институција и судску контролу за део који се укључује у право ЕЗ и за нови преобликовани трећи стуб ЕУ. Наредни наслов у оквиру овог поглавља, односи се на практичне проблеме који су произашли из овакве поделе области слободе, безбедности и правде, и том приликом аутор констатује да и даље постоји демократски дефицит при доношењу одлука у Савету ЕУ, наслеђен из времена важења Уговора из Мастрихта. Овде се посебно се указје на поједина тумачења Суда правде ЕЗ у случају сукоба надлежности између првог и трећег стуба приликом доношења појединих аката секундарног законодавста (стр. 86-88). Треће поглавље (89-90) односи се на измене уведене Уговором из Нице, од којих аутор посебно истиче ширење ближе сарадње за државе чланице које имају интерес за унапређење сарадње у одређеним областима када не постоји могућност постизања консензуса свих држава чланица ЕУ, као и формирање тела за унапређење кривичноправне сарадње држава чланица под називом Евроцаст. У четвртном поглављу другог дела (стр. 90-92) анализирани су промене које би у области слободе безбедности и правде донео неприхваћени Уговор о уставу за Европу. Ипак, аутор наглашава је највећи део ових одредаба нашао место у Лисабонском уговору који је данас на снази. Пето поглавље (стр. 93-99) односи се на смернице Европског савета за област слободе безбедности и правде које су уобличене у посебним петогодишњим програмима под називом Програм из Тампереа 1999-2004. године и Хашки програм 2005-2009. године. У шестом поглављу (стр. 99-103) аутор анализира парцијални покушај унапређења сарадње између одређеног броја држава чланица применом ближе сарадње и закључивањем Конвенције из Прума. Циљ ове Конвенције је да омогући успешније сузбијање тероризма, размену информација о ДНК подацима и отисцима прстију, узајамно пружање помоћи у обезбеђивању скупова високог безбедносног ризика и друге облике полицијске и правосудне сарадње између држава потписница Конвенције.

Трећи део дисертације (стр. 104-158) носи назив „Лисабонски уговор и промене у области слободе, безбедности и правде“. У њему је садржан детаљан приказ измена у

области слободе безбедности и правде усвајањем и ступањем на снагу новог Уговора о ЕУ и Уговора о функционисању ЕУ. Уводни део (стр. 104) започиње визуелним приказом реформе правног поретка ЕУ усвајањем Лисабонског уговора. У другом поглављу (стр. 105-110) аутор истиче преузимање правног субјективитета ЕУ од ЕЗ, која престаје да постоји, и поновно обједињавање материје унутрашњих послова и правосуђа у јединствену област регулисану насловом V Уговора о функционисању ЕУ, под називом „Област слободе безбедности и правде“. Проширење наднационалног метода сарадње на област слободе безбедности и правде је дефинисана као „комунитаризација“, што означава нестанак или укидање стубова из правног поретка ЕУ и примену свих елемената права бивше ЕЗ на области предвиђене Уговором о функционисању ЕУ. На овом месту аутор даје приказ законодавних аката, као што су уредбе, директиве и одлуке, које од ступања на снагу Уговора из Лисабона уређују области унутрашњих послова и правосуђа, а које чине срж суверенитета држава чланица. Поред тога он објашњава и принципе непосредног правног дејства и директне примењивости аката секундарног права ЕУ. Треће поглавље (стр. 110-115) посвећено је новој улози институција ЕУ. На самом почетку, аутор визуелно на оригиналан начин приказује институције и правне акте који су доношени у области слободе безбедности и правде од оснивања ЕУ до данас. У првом наслову овог поглавља, дефинисана је нова улога Европског савета као највишег политичког тела ЕУ у области слободе безбедности и правде. Други наслов посвећен је новој улози Савета ЕУ у процесу усваја законодавних аката из ове области и одлучивању квалификованом већином или редовном законодавном процедуром карактеристичном за наднационални модел одлучивања. У трећем наслову кандидат указује на ширење надлежности Европске комисије у овој области, посебно издвајајући потпуно преузимање иницијативе у предлагању законодавних аката, коју је ова најзначајнија наднационална институција раније делила са сваком државом чланицом. Јачање улоге Европског парламента у доношењу законодавних аката за област слободе безбедности и правде заједно са националним парламентима, приказана је у четвртном наслову овог поглавља. Четврто поглавље (стр. 115-128) садржи најзначајније измене примарног права ЕУ за област слободе безбедности и правде. Коришћењем метода анализе правних норми, аутор упоређује правни оквир за ову област до и после ступања на снагу Лисабонског уговора. Анализа општих одредби за област слободе безбедности и правде доприноси дефинисању појединачних сегмената ове јединствене целине као што су слобода, безбедност и правда и њихово значење у праву ЕУ. У првом наслову, који се односи на промене у области граничне контроле, политике азила и имиграција, аутор након упоређивања одредби предходног и новог правног оквира, сумира допринос Лисабонског уговора у овој области. Аутор закључује да се он своди на следеће: 1) јасније и одређеније одредбе Уговора посебно око једнаког третмана за држављане трећих држава и шира овлашћења за питања азила и супсидијарне заштите; 2) већа овлашћења за Унију у области виза и слободе кретања; 3) уговорну потврду неопходности предузимања мера за успостављање интегисаног управљања спољним границама; 4) редовну законодавну процедуру приликом усвајања већине законодавних аката из ове области, уз задржавање посебне законодавне процедуре само за законодавне акте који се односе на пасоше, личне карте и дозволе боравка; и 5) изричито овлашћење за закључивање уговора о редамисији. Када је у питању област полицијске сарадње, на коју се односи други наслов овог поглавља, промене се односе на: 1) јаснији правни оквир за оперативну полицијску сарадњу; 2) стварање услова за

утврђивање заједничких стандарда за полицијске истражне технике; 3) уношење уговорне одредбе о улози и задацима Европола која потврђује његов значај и даљи развој као агенције ЕУ; и 4) редовну законодавну процедуру за већи део мера полицијске сарадње, осим оперативне полицијске сарадње и полицијске интервенције на територији друге државе чланице. У трећем наслову аутор сматра да су најзначајније измене у кривичноправној сарадњи: 1) међусобно признање постаје доминантно начело (механизам) кривичноправне сарадње; 2) подређивање усклађивања кривичне регулативе међусобном признању и његова примена као помоћни механизам за олакшавање међусобног признања; 3) упућивање на сарадњу полицијских и судских органа у кривичној области која има прекограничну димензију; 4) експлицитно утврђивање минимума стандарда у кривичном поступку; 5) листу тешких кривичних дела са прекограничном димензијом за које постоји обавеза заједничке борбе држава чланица за њихово спречавање; 6) уношење уговорне одредбе за успостављање Канцеларије европског тужиоца и 7) примена редовне и посебне законодавне процедуре за веома осетљива питања кривичног система држава чланица. У петом поглављу (стр. 128-136), аутор појашњава новине у процесу одлучивања, дефинисане кроз посебна правила одлучивања у Савету ЕУ за кривичноправну и оперативну полицијску сарадњу, назване „кочница за случај опасности“ (везана за редовну законодавну процедуру) и „псеудовето“ (везан за посебну законодавну процедуру). Упоређујући њихов ефекат и могућности коришћења од стране држава чланица у циљу суспензије законодавне процедуре од стране једне државе чланице у случају „кочнице“, или најмање девет држава чланица у случају „псеудовета“, кандидат закључује да оба правила воде ка убрзаном одобравању ближе сарадње за најмање девет држава чланица који имају интерес да наставе са сарадњом без осталих чланица Уније. Шесто поглавље (стр. 137-140) носи назив „Проширење судске контроле“ и у њему се истиче да Лисабонски уговор укида ранија ограничења Суда правде која су важила за полицијску и правосудну сарадњу и ставља област слободе безбедности и правде под исти режим судске контроле који је важио у праву ЕЗ. Поступци по директним тужбама (тужба због неиспуњења уговорних обавеза, тужба за поништај, тужба због пропуштања и тужба за накнаду штете) почињу да се примењују и на област слободе безбедности и правде, што раније није био случај. Поред тога, одлучивање о претходним питањима, односно тумачење и оцена ваљаности било ког акта из ове области од Суда правде ЕУ сада може да захтева било који национални суд. У седмом поглављу (стр. 140-142) изложена је могућност оптирања (*opt-in/opt-out*) односно учешћа или неучешћа неких држава чланица, као што су Велика Британија, Ирска и Данска, у појединим или свим мерама из области слободе безбедности и правде. Осмо поглавље (стр. 142-144) посвећено је прелазним мерама или правилима у вези са укидањем бившег трећег стуба, наведеним у посебном Протоколу бр. 36 о прелазним одредбама којим се уређују питања у вези са преласком са претходних правила у уговорима на нова правила предвиђена Лисабонским уговором. Кандидат издваја и анализира три различита питања у вези са бившим трећим стубом којима се бави овај Протокол и то: надлежност Комисије и Суда правде над мерама трећег стуба усвојеним пре ступања на снагу Уговора из Лисабона за петогодишњи прелазни период, правно дејство мера које нису предмет прелазног периода и могућност да се Велика Британија изузме из тих мера на крају петогодишњег прелазног периода. Након прегледа ових питања, у деветом поглављу (стр. 144-147), аутор указује на ефекте важења прелазних мера и правне последице престанка његове примене, почевши од 1. 12. 2014. године. У последњем десетом

поглављу (стр. 147-158) изложене су смернице Европског савета за област слободе безбедности и правде дефинисане Стокхолмским програмом за период 2010-2014. година, Стратегијом унутрашње безбедности и Европском агендом безбедности за период 2015-2020. година.

Четврти део дисертације је најобимнији (стр. 159-416) и односи се на садржај и суштину области слободе, безбедности и правде. Овај централни део дисертације подељен је на увод и три главна поглавља. У њему се разматрају најделикатнији проблеми везани за постојање и функционисање области слободе, безбедности и правде у праву ЕУ. У уводним напоменама (159-160) аутор шематски приказује гране права које чине област слободе безбедности и правде ЕУ, а то су: грађанско и кривично право, полицијско право, право азила, слобода кретања и миграција, правне норме којима се успостављају агенције ЕУ у области слободе, безбедности и правде као и правни оквир њене спољне димензије. Друго поглавље (стр. 160-208) носи назив „Европска област слободе и слободног кретања“. У њему кандидат објашњава све елементе ове слободе и њену нераскидиву повезаност са економском интеграцијом, као и ограничења која су постављена за њено уживање. Први наслов овог поглавља односи се на грађанство ЕУ које је успостављено оснивањем ЕУ и из кога произлазе права и обавезе грађана Уније. Аутор указује да је грађанин Уније сваки држављанин било које државе чланице. Притом, грађанство не замењује национално држављанство, већ га допуњава и омогућава додатну заштиту грађанину Уније у случајевима непостојања дипломатске и конзуларне мисије његове државе у трећим државама. У оквиру другог наслова аутор разрађује слободу кретања, као једну од четири основне слободе, која је гарантована у оквиру Уније и на којој почива јединствено европско тржиште. Трећи наслов се односи на прелазак граница од стране грађана Уније и држављана трећих држава. У њему аутор посебно разрађује правне акте којима је успостављена контрола на спољним границама, а које су дефинисане као границе држава чланица са трећим државама. Услови преласка спољних граница за све грађане Уније разликују се од услова преласка за држављане трећих држава. Од ових последњих се као један од кључних услова захтева поседовање визе, ако су држављани државе која се налази на заједничкој листи трећих држава чији држављани морају поседовати визе за улазак на територију држава чланица Уније. Спољне границе се прелазе на граничним прелазима на којима постоји неколико врста контроле при чему се посебно проверава да ли грађанин треће државе представља опасност по безбедност, јавни ред и међународне односе било које државе чланице. У ту сврху, Унија покушава да унапреди систем ефикасне контроле користећи механизам интегрисаног управљања границама од стране граничних служби и употребом савремених технологија за успостављање тзв. паметних граница. У посебном поднаслову аутор прецизно образлаже начин преласка унутрашњих граница, као и могућности које су остављене државама чланицама за поновно успостављање контроле на тим границама у различитим ситуацијама. Агенција за управљање оперативном сарадњом на спољним границама (Фронтекс) је тело Уније формирано како би пружило подршку и координирало рад граничних служби (полиција) држава чланица, посебно у ситуацијама масовног и изненадног прилива миграната на спољним границама држава чланица ЕУ. У четвртном наслову, кандидат кроз анализу правних норми дефинише права и обавезе за посебне категорије држављана трећих држава којима је омогућен боравак и рад у државама чланицама Уније. Ради се о држављанима трећих држава који подлежу правилима за спајање породице, студентима и истраживачима, висококвалификованој радној снази,

сезонским радницима, односно свим категоријама за које се у праву ЕУ користи генерички појам легалне миграције. Пети наслов је посвећен заједничкој политици виза држава чланица, која се од успостављања шенгенске интеграције до данас развија у правцу успостављања и увођења безвизног режима за држављане трећих држава, односно њихово стављање или брисање са заједничке листе трећих држава чији држављани морају поседовати визе приликом уласка на територију држава чланица Уније. Визна политика Уније се односи и на успостављање заједничког формата виза, начин и процедуре њиховог издавања у конзуларним представништвима држава чланица у трећим државама, као и на успостављање посебне базе података под називом Визни информациони систем која садржи податке о свим издатим визама, а коју аутор обрађује као посебан (шести) наслов. У оквиру седмог наслова изложена је заједничка политика Уније у области азила. Указујући на повезаност азила са визном политиком Уније, аутор осветљава шири међународноправни контекст успостављања међународне заштите за угрожене категорије држављана трећих држава. Том приликом користи историјски метод и метод анализе правних норми, посвећујући посебну пажњу односу Уније према овој врсти међународне заштите уз истовремено указивање на дефиниције и правне инструменте којима је у две фазе створен заједнички систем азила. Карактеристика заједничког система азила Уније (посебно законодавних аката донетих у другој фази) је шира међународна заштита, већа права за тражиоце међународне заштите уз истовремено увођење одређених обавеза и ограничења у складу са нормама међународног права, посебно Конвенције УН о избеглицама. Кандидат у посебном поднаслову обрађује успостављање Агенције ЕУ за подршку азила и базу података за упоређивање отисака прстију приликом подношења захтева за азил. Наредни, осми наслов је посвећен илегалним миграцијама и покушајима држава чланица и Уније да смање број илегалних миграната који улазе или тај статус стичу останком након истека одобрене визе или легалног боравка на територији држава чланица. У деветом наслову кандидат обрађује актуелну мигрантску кризу, износећи реакције институција ЕУ и указујући на опасности које по европске интеграционе процесе доноси огроман прилив избеглица са подручја ратних конфликта у Азији, на Блиском истоку и Африци. Треће поглавље (стр. 208-310) овог дела дисертације односи се на европску област безбедности. У првом наслову аутор указује на потешкоће успостављања полицијске сарадње између држава чланица ЕУ, а затим у посебном поднаслову обрађује поједине облике полицијске сарадње који су успостављени у ЕУ. Прекогранична потера и прекогранично праћење представљају прве оперативне облике полицијске сарадње који су успостављени Шенгенском конвенцијом. Кандидат овде приказује правни основ успостављања сарадње, њен делокруг, кривична дела за која су дозвољени прекогранична потера и праћење, права, обавезе и овлашћења полицијских службеника који их врше на територији државе домаћина, као и ограничења успостављена Шенгенском конвенцијом, билатералним споразумима и националним правом приликом вршења ових оперативних облика сарадње. Заједничке операције и истраге, као посебни облици сарадње, остварују се пре свега успостављањем заједничких истражних тимова који се све чешће користе на територији две и више држава чланица ради спречавања и сузбијања тешких кривичних дела са прекограничном димензијом. Даље, аутор указује на успостављање сарадње специјалних интервентних јединица држава чланица у кризним ситуацијама, као и напоре који се предузимају на нивоу Уније и у оквиру заједничке сарадње између полиција приликом спречавања хулиганизма на међународним фудбалским утакмицама. Са аспекта Уније важна

питања су и заштита јавних личности за време одржавања састанака шефова држава и влада на територији држава чланица, као и ефикасна превенција криминала, као почетне фазе која треба да омогући спречавање кривичних дела подизањем свести грађана о индивидуалним, социјалним и друштвеним вредностима које су угрожене криминалним активностима. У другом поднаслову, који је посвећен Европској полицијској канцеларији (Европол), кандидат обрађује њен настанак, фазе развоја, деловања и ширења овлашћења, као и трансформацију у агенцију ЕУ за координацију и унапређење полицијске сарадње између држава чланица. Аутор наглашава да је Европол створен на принципима међународног јавног права, кроз усвајање међународне конвенције о формирању Европола. Каснијим изменама ове конвенције које су вршене допунским протоколима дошло је до ширења листе кривичних дела за које је надлежан, као и до промена у његовој организацији и функционисању. У том циљу изнете су чињенице и подаци који указују на неопходност укључивања Европола у све полицијске истраге за тешка кривична дела са прекограничном димензијом. Аутор, затим, анализира задатке и надлежности Европола садржане у оснивачким уговорима и одлуци о његовом успостављању као наднационалне агенције ЕУ и испитује да ли је искључена могућност коришћења полицијских овлашћења, пре свега употреба средстава принуде, хапшење, претресање стана и пресретање комуникација од стране службеника Европола на територији било које државе чланице. У оквиру трећег поднаслова обрађен је Стални комитет за унапређење оперативне сарадње у области унутрашње безбедности (COSI), као ново тело Уније које треба да унапреди и омогући успешнију оперативну сарадњу полиција и других безбедносних структура држава чланица. Након тога, кандидат у четвртном поднаслову даје приказ развоја Шенгенског информационог система као базе података везане за полицијску сарадњу у којој су садржани подаци о свим лицима која представљају опасност по безбедност држава чланица и којима је забрањен улаз унутар Уније, као и податке о предметима, возилима, фалсификовним путним исправама и новчаницама за које се издају упозорења за надлежне полицијске, царинске и друге безбедносне службе држава чланица. Шенгенски информаци систем се састоји од националних база података и централне базе смештене у Стразбуру. Због неопходности усавршавања и оспособљавања полицијских службеника за област међусобне сарадње на спречавању прекограничних кривичних дела основан је Европски полицијски колеџ (Цепол), који је 2015. године доношењем посебне уредбе Савета прерастао у Европску агенцију за оспособљавање у спровођењу закона. Успостављање и развој царинске сарадње у оквиру Уније аутор анализира у оквиру другог наслова овог поглавља, док је трећи наслов посвећен заједничкој борби против тешких облика криминала. У првом поднаслову који се односи на тероризам, аутор износи различите приступе држава чланица у сузбијању тероризма и изградњи заједничке политике Уније за спречавање тероризма, која се огледа у успостављању широког правног оквира и поспешивању сарадње између држава чланица. Аутор анализира све релевантне мере и правне инструменте за његово сузбијање, почевши од Оквирне одлуке за сузбијање тероризма, преко посебне стратегије за његово сузбијање, до других пратећих мера које су садржане у другим инструментима, као што су стандарди за спречавање прања новца и финисирања тероризма. ЕУ је за разлику од УН успела да усвоји заједничку дефиницију тероризма, чиме је ово кривично дело на јединствен начин унето у кривичноправне системе свих 28 држава чланица. Оквирна одлука прописује да кривично дело тероризма може бити учињено „у циљу застрашивања становништва,



принуђивања власти државе или међународне организације на одређено чињење или нечињење и напада на основе политичке, економске или социјалне структуре државе или међународне организације.“ Према Оквирној одлуци, кривично дело тероризма може се извршити радњама које су повезане са циљем терористичког деловања и то: угрожавањем живота или физичког интегритета лица; узимањем талаца; уништавањем инфраструктуре, јавне имовине, информационих система; отмицом авиона, брода или другог средства јавног превоза; производњом, поседовањем, прибављањем, превозом или употребом оружја, експлозива или нуклеарно-биолошког или хемијског оружја; пуштањем у промет опасних супстанци или подметањем пожара, изазивањем поплава или експлозија које могу угрозити људске животе; и недозвољеним ометањем извора енергије, воде или осталих природних ресурса. Други поднаслов се односи на организовани криминал и садржи осврт на неколико дефиниција о организованом криминалу. Аутор анализира и приказује улогу Уније у доношењу Конвенције УН о борби против транснационалног организованог криминала и потешкоће које су постојале у оквиру ЕУ приликом доношења Оквирне одлуке о борби против организованог криминала. Криминализација договора у оквиру групе за извршење кривичних дела и учешћа у криминалној групи као две опције прихваћене у Оквирној одлуци одраз су разлика између англосаксонске и континенталне правне традиције, што је у многосте отежало усклађивање правних система држава чланица у овој области. Спречавање прања новца и финансијског криминала су кривична дела за чије сузбијање постоји заједнички интерес Уније још од самог њеног формирања. У трећем поднаслову аутор дефинише прање новца на основу правних инструмената Уније, као што су прва, друга и трећа Директива о прању новца. Спречавање уношења прљавог новца у легалне токове се постиже сарадњом финансијских обавештајних јединица држава чланица и успостављањем стандарда за банке и друге финансијске институције које су у обавези да прате токове новца, чувају потврде о финансијским трансакцијама и утичу на подизање свести корисника услуга кроз формирање стандарда савесног клијента. За спречавање проневера и превара на штету буџета Уније, формирана је Агенција за спречавање финансијских превара у оквиру Европске комисије (ОЛАФ). У четвртном поднаслову кандидат анализира делокруг, задатке и начин деловања ОЛАФ-а у спречавању превара на штету буџета Уније. Агенција истражује унутрашње проневере и преваре у институцијама ЕУ и представља ослонац Комисији у спровођењу превентивних активности на откривању и спречавању финансијских превара. ОЛАФ има право да спроводи истраге и ван институција ЕУ, тачније, на националном нивоу у државама чланицама ЕУ, као и у државама нечланицама, у ситуацијама када постоје назнаке да је оштећен буџет ЕУ. У ту сврху ОЛАФ може спроводити тзв. „теренске“ провере свих места, инспекције зграда и просторија привредних субјеката и институција у сарадњи са надлежним органима држава чланица и трећих држава. Пети поднаслов садржи приказ борбе против корупције која је почела у оквиру Савета Европе и Организације за европску економску сарадњу доношењем посебних конвенција које третирају корупцију. Аутор истиче да је ЕУ успела да ову регулативу надогради и створи посебан правни оквир за сузбијање корупције. То је, пре свега, учињено усвајањем посебне антикорупцијске конвенције ЕУ, односно Конвенције о борби против корупције у коју су укључени званичници ЕУ и званичници држава чланица као главни инструмент у напорима ЕУ да се успешно супротстави активној и пасивној корупцији којој су они изложени. У оквиру шестог поднаслова аутор се задржава на кривичном делу трговине људима, уз посебан осврт на настанак и развој

овог кривичног дела кроз анализу Директиве ЕУ за спречавање трговине људима. Ова Директива успоставља минимална правила за дефинисање кривичних дела и санкција у области трговине људима. Државе чланице су дужне да инкриминишу следећа дела извршена са умишљајем: врбовање, превоз, пребацивање, сакривање или примање лица, укључујући размену или пренос контроле над тим лицима коришћењем претње, силе или неког другог облика принуде, отмице, обмане, преваре, злоупотребе овлашћења или злоупотребе положаја беспомоћности или давање или примање новца или користи да би се добила сагласност лица које има контролу над другим лицем, а у сврху искоришћавања. У седмом поднаслову кандидат се бави међународним приступом у борби против дрога и напорима држава чланца и Уније да усагласе заједничко деловање у овој области. Свеобухватна политика ЕЗ, а касније ЕУ, одвијала се у три правца и то: 1) формирање тела и агенција за праћење проблема дрога у ЕУ; 2) нормативно уређење ове области доношењем стратегија, акционих планова и правних аката за борбу против дрога; и 3) оперативно деловање у овој области од стране Европола и других агенција ЕУ. Поред формирања Европског комитета за борбу против дрога (CELAD), аутор као значајан механизам истиче формирање и успешан рад Европског центра за мониторинг дрога и зависности од дрога (EMCDDA). У четвртном најобимнијем поглављу (стр. 310-416) обрађује се европска област правде. Ово поглавље је посвећено грађанскоправној и кривичноправној сарадњи у ЕУ. У првом поднаслову аутор анализира настанак и развој грађанскоправне сарадње и унификацију међународног приватног и трговинског права, као и међусобно признање судских одлука и пресуда у овој области. Други поднаслов се односи на кривичноправну сарадњу. На почетку аутор обрађује оснивање, улогу и задатке тела за кривичноправну сарадњу под називом Европаст које је надлежно за координацију и унапређење сарадње између држава чланица у области кривичног права, посебно за кривична дела организованог криминала, тероризма, заштите финансијских интереса Уније и других облика криминала који су од посебног интереса за заштиту правног поретка Уније. Након тога, аутор усмерава пажњу на канцеларију европског јавног тужиоца, која је у процесу формирања. На основу предлога Директиве аутор приказује надлежности, задатке и организацију овог тела за чије формирање још увек не постоји сагласност између држава чланица. Почетни облици пружања помоћи у кривичноправној сарадњи су анализирани кроз одредбе Конвенције о узајамној правној помоћи држава чланица. Међусобно признање пресуда и одлука у кривичним стварима представља унапређени облик сарадње који се нагло развија од 2000. године и који омогућава ефикаснију и бржу сарадњу између држава чланица. Аутор истиче да је Лисабонским уговором међусобно признање пресуда и судских одлука успостављено као основно начело кривичноправне (процесне) сарадње држава чланица. Почетне одредбе Наслова V Уговора о функционисању ЕУ прописују да ће Унија настојати да обезбеди висок степен безбедности кроз узајамно признање одлука у кривичним питањима и ако је неопходно, кроз усклађивање законодавства у кривичној области. Не само што је узајамно признање експлицитно повезано са безбедношћу у овом контексту, већ је очигледна и његова доминантна позиција у односу са секундарну улогу усклађивања. У поднаслову који се односи на екстрадицију и европски налог за хапшење врши се упоредна анализа и објашњавају разлози неуспешности класичног облика предаје лица кроз естрадициону процедуру. Примена европског налога за хапшење означава уклањање крутих и строгих формалности из класичне процедуре екстрадиције између држава чланица ЕУ и односи се, пре свега, на две категорије лица:

а) лица за којима се трага ради вођења кривичног поступка и б) лица која су осуђена у кривичном поступку, а изречена казна се не може извршити јер се налазе у другој држави чланица. Поједностављење са елементима аутоматизма у поступку предаје осуђеног лица ради извршења кривичне санкције или предаје оптуженог лица ради покретања кривичног поступка, значи много мањи губитак времена и унапређење ефикасности поступка у односу на класичну екстрадицију. Аутор посебно анализира одлуке уставних судова Немачке, Кипра и Чешке и других држава чланица у случајевима испитивања уставности примене европског налога за хапшење у овим државама. Следећи поднаслов посвећен је европском налогу за прибављање доказа који доприноси убрзању извођења доказних радњи. Европски истражни налог је надоградња и друга фаза примене наднационалних доказних механизма и треба да омогући прикупљање, чување и извођење доказа уз истовремено вршење одређених истражних радњи на јединствен и ефикаснији начин у државама чланицама Уније. Заштита жртва кривичних дела је по аутору значајна област којој Унија придаје посебну пажњу. Минимални стандарди за заштиту жртва и европски заштитни налог означавају виши ниво стандарда за жртве најтежих кривичних дела, поштовања њихове личности и достојанства у кривичним поступцима који се воде у свим државама чланицама. Појам кривичног права ЕУ појавио се у последњих 30 година и све више је заступљен у савременој литератури права ЕУ. Кривично право ЕУ као концепт *in statu nascendi* сматра се посебним системом у чијој основи се налазе специфичне институционалне и нормативне надлежности ЕУ које су у интеракцији и преклапању са системима и институцијама држава чланица. Оно не претендује да замени кривично право држава чланица. Напротив, кривично право ЕУ представља допунски (надограђени) заједнички систем који се јавља паралелно и у интеракцији са националним кривичним системима 28 држава чланица. Кривично право ЕУ се у правној литератури представља са истим, више или мање изграђеним, основним, институционалним и нормативним елементима на којима се заснива традиционално кривично право држава чланица. У ствари, организација и функционисање националних кривичноправних система представља основ за развој кривичноправног система ЕУ. Аутор издваја фазе настанка материјалног кривичног права и кривичнопроцесног права ЕУ кроз различите механизме за њихово стварање. Правни основ за изградњу материјалног кривичног права ЕУ се налазио у овлашћењу Уније за стварање минималних стандарда у дефинисању конститутивних елемената кривичних дела и санкција за одређена тешка кривичних дела за чије сузбијање и кривично гоњење постоји заједнички интерес држава чланица. Материјално кривично право, по схватању аутора, настаје кроз процес усклађивања националних кривичних права са наднационалним елементима материјалног кривичног права Уније. Имплементација начела узајамног признања пресуда и судских одлука у простору слободе, безбедности и правде ЕУ, према аутору, представља начин настанка кривичног процесног права. Оно треба да измени целокупну конфигурацију кривичноправне сарадње између држава чланица, увођењем наднационалних кривичнопроцесних института и вршењем значајаног притисака на национална кривичнопроцесна права ради њиховог прихватања и примене.

Пети део дисертације (стр. 417-424) се односи на спољну димензију области слободе безбедности и правде. Након уводних напомена, у дугом поглављу аутор даје историјски контекст настанка спољне димензије ове области почевши од Уговора из Мастрихта. Треће поглавље односи се на актуелни развој спољне димензије након ступања на снагу Лисабонског уговора, док је последње четврто поглавље посвећено

уговорима о реадмисији. Они, по мишљењу аутора, представљају један од значајних начина решавања проблема илегалних миграција и враћања држављана трећих држава који незаконито бораве на територији Уније.

На крају докторске дисертације (стр. 425-432), изнети су закључци у којима се на сажет начин износе основни резултати истраживања, као и предности и недостаци који прате и могу угрозити будући развој области слободе, безбедности и правде. Користећи се метафором аутор износи један специфичан и необичан закључак. Наиме, по њему, основне карактеристике развоја области слободе, безбедности и правде, указују на константну институционално правну креативност, експериментисање и ширење сарадње у концентричним и супротстављеним круговима. Услед тога, развој области слободе, безбедности и правде личи на један контролисани експеримент који се врши у посебној лабораторији. У основи тог замишљеног експеримента је стварање заштите и надоградња (политичка сарадња) за веома битан производ под називом „заједничко тржиште“. У њему се користе формуле и састојци из заједничке листе (оснивачки уговори) која садржи циљеве, политике и начела који су довели до стварања заједничког тржишта и свих вредности које га прате. На почетку, када је измењена заједничка листа (Мастрихтски уговор), то су била два изолована процеса (комунитарни први и међувладин трећи стуб) који су у највећем делу зависили од пропорције два основна састојка која су коришћена као база за вршење експеримента, а то су суверенитет (државе чланице) и наднационалност (европске институције). Превелика доза суверенитета онемогућавала је стварање ефикасне заштите, што је довело до формирања помоћне лабораторије за ограничени број субјеката (Шенгенска интергација). Резултати постигнути у помоћној лабораторији су захтевали нову измену заједничке листе (Амстердамски уговор) и њено укључивање у главну лабораторију, али још увек у два изолована процеса. Контрола над овим изолованим процесима је била веома ограничена и недовољна (улога Суда правде). Наставак експеримента додавањем наднационалности, а смањивањем суверености је био праћен и условљен различитим повезаним спољним и унутрашњим ланчаним реакцијама (проширење, организовани криминал, терористички напади). Учесници експеримента на крају доносе нову заједничку листу (Лисабонски уговор) и обједињавају све процесе у један (укидање стубова) са тренутно највећом могућом сразмером између наднационалности и суверенитета и јединственом контролом над експериментом. Спољни фактори су све сложенији и озбиљнији, све је више ограда око лабораторије (појачана контрола спољних граница и успостављање унутрашњих граница), а одређене унутрашње промене (појединачна привремена суспензија шенгенских правила, статус Велике Британије, нејединство у спровођењу заједничких политика, пре свега заједничког система азила) извршене под притиском спољних утицаја (мигрантска криза, терористички напади, промене у међународним односима), могу у будућности проузроковати неконтролисани реакције и угрозити постојање јединственог тржишта, успостављених слобода и целокупног мировног пројекта на територији Европе који се гради последњих 65 година.

## 2. Оцена докторске дисертације

Докторска дисертација мр Зоранча Василкова, „*Област слободе, безбедности и правде у праву Европске уније*“ посвећена је једном од питања које је још увек спорно у теорији права ЕУ. У питању је веома осетљива област сарадње држава чланица која се постепено развијала кроз различите динамичке нормативне и институционалне фазе, да би данас постала део права Европске уније. Осетљивост ове сарадње проистиче из преношења државних надлежности на наднационални ниво у областима које представљају битне атрибуте суверенитета. Наиме, употреба апарата легалне силе и кривичноправне надлежности су све до недавно имале национални предзнак, а државе чланце су љубоморно чувале ову област од међународне, или у случају ЕУ, ближе међусобне сарадње.

Опредељујући се за проучавање овог проблема у сложенем троуглу позитивног права, праксе ЕУ и правне доктрине, кандидат је дао значајан допринос домаћој науци у области права ЕУ у којој ово питање до сада није нашло своје место. У питању је заправо први целовити и свеобухватни рад на ову тему писан на српском језику који ће сигурно бити од великог значаја за сваког будућег истраживача ове проблематике. Поред тога, дисертација може корисно да послужи и у практичне сврхе поготово ако се има у виду ток преговора о приступању Републике Србије Европској унији. То се посебно односи на преговарачка поглавља која су непосредно или поседно везана за ову област.

Структура дисертација је у функцији предмета и циља истраживања, будући да је област слободе, безбедности и правде подељена на три уже целине. Европска област слободе и слободно кретање људи омогућава ефикасно функционисање јединственог европског тржишта, али осим погодности за грађане ЕУ и трећих држава, тај јединствени економски простор омогућава ширење и преношење криминалних активности у простору без унутрашњих граници. С друге стране, европска област безбедности, која обухвата полицијску сарадњу држава чланица, представља основу за ефикасно заједничко превентивно и репресивно деловање ради сузбијања посебно тешких кривичних дела са прекограничном димензијом. Најзад, европска област правде кроз заједничке дефиниције кривичних дела и санкција, међусобно признање пресуда и гаранције права осумњичених или оптужених постепено доводи до стварања наднационалних норми кривичног права ЕУ.

Дисертација је писана стручно, на начин које одаје богато искуство аутора у овој области и резултат је његовог вишегодишњег бављења овом проблематиком. Поред одличног познавања материје везане за област слободе, безбедности и правде, он је доказао да добро влада и другим кључним категоријама и појмовима права и институција ЕУ. Уз то, кандидат је показао склоност да истражи поједине проблеме и из неких сродних правних дисциплина, као што су међународно право, кривично право полицијско право или право азила. Том приликом користио је обимну документацију институција Европске уније и богату правну литературу. Треба нагласити да је аутор уложио посебан напор пошто је документација и библиографија била претежно на енглеском језику. Укратко у питању је озбиљан и зрео рад који задовољава све стандарде научног истраживања.

На основу свега реченог, Комисија је мишљења да докторска дисертација „Област слободе, безбедности и правде у праву Европске уније“ мр Зоранча Василкова, као значајан допринос науци међународног права, односно уже посматрано права Европске уније, представља оригинални и самостални научни рад.

### 3. Предлог за јавну одбрану

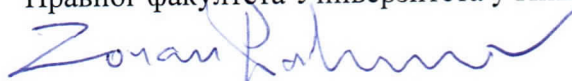
Комисија за оцену и одбрану констатује да је докторска дисертација кандидата мр Зоранча Василкова израђена и предата у предвиђеном и одобреном року.

Имајући у виду све напред изложено, Комисија сматра да је докторска дисертација кандидата мр Зоранча Василкова под насловом „Област слободе, безбедности и правде у праву Европске уније“ подобна за јавну одбрану и са задовољством предлаже Наставно-научном већу Правног факултета Универзитета у Нишу да усвоји овај извештај и одобри јавну одбрану.

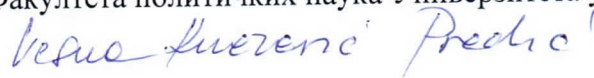
У Нишу, 23. 05. 2016.

#### ЧЛАНОВИ КОМИСИЈЕ:

др Зоран Радивојевић, редовни професор  
Правног факултета Универзитета у Нишу



др Весна Кнежевић-Предић, редовни професор  
Факултета политичких наука Универзитета у Београду



др Небојша Раичевић, ванредни професор Правног  
факултета Универзитета у Нишу

