



УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ



Мр Зоранчо В. Василков

ОБЛАСТ СЛОБОДЕ БЕЗБЕДНОСТИ И ПРАВДЕ У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА

Текст ове докторске дисертације ставља се на увид јавности,
у складу са чланом 30., став 8. Закона о високом образовању
("Сл. гласник РС", бр. 76/2005, 100/2007 – аутентично тумачење, 97/2008, 44/2010,
93/2012, 89/2013 и 99/2014)

НАПОМЕНА О АУТОРСКИМ ПРАВИМА:

Овај текст сматра се рукописом и само се саопштава јавности (члан 7. Закона о
ауторским и сродним правима, "Сл. гласник РС", бр. 104/2009, 99/2011 и 119/2012).

**Ниједан део ове докторске дисертације не сме се користити ни у какве сврхе,
осим за упознавање са њеним садржајем пре одбране дисертације.**

Ниш, 2016.



UNIVERSITY OF NIŠ
FACULTY OF LAW



MA Zorančo V. Vasilkov

**AREA OF FREEDOM SECURITY AND
JUSTICE IN EUROPEAN UNION LAW**

DOCTORAL DISSERTATION

Niš, 2016.

Подаци о докторској дисертацији

Ментор: Проф. др Зоран Радивојевић, редовни професор, Универзитет у Нишу, Правни факултет

Наслов: **ОБЛАСТ СЛОБОДЕ, БЕЗБЕДНОСТИ И ПРАВДЕ У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ**

Резиме: Област слободе, безбедности и правде је створена оснивачким уговорима ЕУ и постављена као посебан циљ европске интеграције. Ова област је имала динамичне фазе институционалног и нормативног развоја, да би данас постала део ЕУ без ког је тешко замислити њено постојање. Историјски развој Уније је показао да је заштита основних вредности грађана немогућа без јасно успостављене политике и заједничке сарадње држава чланица у области унутрашњих послова и правосуђа. Осетљивост ове сарадње проистиче из преношења националних надлежности на наднационални ниво у областима које представљају срж суверенитета сваке државе. Употреба апарата легалне силе и кривичноправне надлежности су до недавно имале искључиво национални предзнак, а државе чланице су дуго по сваку цену чувале ове области од продора међународне или, у случају ЕУ, дубље међусобне сарадње.

Област слободе, безбедности и правде се састоји од три области. Европска област слободе и слободног кретања људи је створена јединственим тржиштем. Осим погодности за грађане Уније и грађане трећих држава, јединствени економски простор је омогућио ширење и преношење криминалних активности у простору без унутрашњих граница. Европска област безбедности обухвата полицијску сарадњу држава чланица на очувању безбедности унутар области слободе и слободног кретања људи. Сарадња у овој области је основа за ефикасно заједничко

превентивно и репресивно деловање на сузбијању криминала, посебно тешких кривичних дела са прекограничном димензијом. Европска област правде се састоји од елемената кривичноправне и грађанскоправне сарадње држава чланица. Заједничке дефиниције кривичних дела и санкција, међусобно признање пресуда и гаранције права осумњичених или оптужених у кривичном поступку су суштинска питања сарадње која постепено доводи до стварања наднационалних норми кривичног права ЕУ.

Научна област:
Научна
дисциплина:

Право
Међународно право

Кључне речи:

Кључне речи: сарадња у области унутрашњих послова и правосуђа, полицијска и правосудна сарадња, област слободе, безбедности и правде, Лисабонски уговор, Европол, Евроцаст, начело узајамног признања пресуда и судских одлука, кривично право ЕУ, спољна димензија.

УДК:

341:351.75

CERIF
класификација:

S 150 Међународно приватно и јавно право

Тип лиценце
Креативне
заједнице:

CC BY-NC

Data on Doctoral Dissertation

Doctoral
Supervisor:

Prof. dr Zoran Radivojević, LLD, Full Professor, University of Niš,
Faculty of Law

Title:

**AREA OF FREEDOM, SECURITY AND JUSTICE IN THE
EUROPEAN UNION LAW**

Abstract:

The area of freedom, security and justice was established by the EU constituent treaties and it was set as a special objective of the European integration. This area has undergone dynamic stages of institutional and normative development to become an integral part of the EU today. It would be difficult to imagine the existence of the EU without it. Historical development of the Union showed that protection of the basic citizens' values is not possible without clearly defined policies and joint cooperation of the Member States in the area of internal affairs and judiciary. Sensitivity of this cooperation stems from transferring national responsibilities to supranational level in the areas that are the core of every state's sovereignty. Use of legal force apparatus and criminal law jurisdiction have been until recently a national issue, and the Member States have been keeping this area from breakthrough of international or, in the case of EU, deeper mutual cooperation at any cost.

The area of freedom, security and justice consists of three areas.

The European area of freedom and free movement of people has been created by the Single Market. In addition to the advantages for the Union's citizens and citizens of third countries, the Single Market has enabled expansion and transfer of criminal activity in the area without internal borders. The European area of security entails police cooperation of the Member States on preserving security within the area of freedom and free movement of people. The cooperation in this area is the basis for efficient joint preventive and repressive action on fighting crime, especially serious crime with cross-border dimension.

The European area of justice consists of elements of criminal law and

civil law cooperation of the Member States. Joint definitions of criminal offences and sanctions, mutual recognition of verdicts and guaranteeing the rights of suspects or accused in a criminal procedure are crucial issues of the cooperation that has led gradually to supranational norms of the EU criminal law.

Scientific Field: Law
Scientific Discipline: International law

Key Words: cooperation in the area of internal affairs and judiciary, police and judicial cooperation, the area of freedom, security and justice, the Treaty of Lisbon, Europol, Eurojust, the principle of mutual recognition of verdicts and court decisions, EU criminal law, external dimension.

UDC: 341:351.75

CERIF Classification: S150 International private and public law

Creative Commons License Type: **CC BY-NC**

САДРЖАЈ

ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА.....	14
УВОД.....	16
Први део	
НАСТАНАК И РАЗВОЈ САРАДЊЕ У ОБЛАСТИ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА И ПРАВОСУЂА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ	22
1. УВОД.....	22
2. РИМСКИ УГОВОР О ЕЕЗ И САРАДЊА У ОБЛАСТИ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА И ПРАВОСУЂА.....	23
3. ТРЕВИ ГРУПА – ВАНИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОБЛИК САРАДЊЕ У ОБЛАСТИ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА И ПРАВОСУЂА У ЕЕЗ.....	25
4. ШЕНГЕНСКА ИНТЕГРАЦИЈА ПАРЦИЈАЛНО УНАПРЕЂЕЊЕ САРАДЊЕ У ОБЛАСТИ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА И ПРАВОСУЂА.....	33
5. ПРЕПРЕКЕ У РАЗВОЈУ САРАДЊЕ У ОБЛАСТИ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА И ПРАВОСУЂА.....	46
6. УГОВОР О ЕУ ИЗ МАСТРИХТА И ИНСТИТУЦИОНАЛНО УТЕМЕЉЕЊЕ САРАДЊЕ У ОБЛАСТИ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА И ПРАВОСУЂА.....	52
Други део	
СТВАРАЊЕ ОБЛАСТИ СЛОБОДЕ БЕЗБЕДНОСТИ И ПРАВДЕ И ЊЕН РАЗВОЈ ДО ЛИСАБОНСКОГ УГОВОРА.....	61
1. УВОД.....	61
2. АМСТЕРДАМСКИ УГОВОР И ИЗГРАДЊА ОБЛАСТИ СЛОБОДЕ БЕЗБЕДНОСТИ И ПРАВДЕ КАО ЦИЉ.....	63
2.1. Интегрисање тековина Шенгена у правни оквир Европске уније.....	67
2.2. Подела области слободе, безбедности и правде и њено сврставање у први и трећи стуб.....	72
2.2.1. Визе, азил, миграције и остале политике које се односе на слободу кретања.....	73
2.2.1.1. <i>Извори права</i>	74
2.2.1.2. <i>Улога институција</i>	75

2.2.1.3. Судска контрола.....	76
2.2.2. Полицијска и правосудна сарадња као некомуитаризовани део области слободе, безбедности и правде.....	78
2.2.2.1. Извори права.....	78
2.2.2.2. Улога институција.....	82
2.2.2.3. Судска контрола.....	84
2.3. Практични проблеми произашли из поделе области слободе, безбедности и правде.....	86
3. УГОВОР ИЗ НИЦЕ.....	89
4. УГОВОР О УСТАВУ ЗА ЕВРОПУ.....	90
5. СТРАТЕШКИ ПРОГРАМИ ЗА РАЗВОЈ СЛОБОДЕ БЕЗБЕДНОСТИ И ПРАВДЕ.....	93
5.1. Програм из Тампереа 1999 – 2004.....	93
5.2. Хашки програм 2005 – 2009.....	95
6. КОНВЕНЦИЈА ИЗ ПРУМА.....	99
Трећи део	
ЛИСАБОНСКИ УГОВОР И ПРОМЕНЕ У ОБЛАСТИ СЛОБОДЕ БЕЗБЕДНОСТИ И ПРАВДЕ.....	104
1. УВОД.....	104
2. ПОТПУНА „КОМУНИТАРИЗАЦИЈА“ ОБЛАСТИ СЛОБОДЕ БЕЗБЕДНОСТИ И ПРАВДЕ.....	105
3. НОВА УЛОГА ИНСТИТУЦИЈА.....	110
3.1. Европски савет.....	111
3.2. Савет ЕУ.....	112
3.3. Европска комисија.....	113
3.4. Европски парламент.....	114
4. ПРОМЕНЕ У ОСНИВАЧКИМ УГОВОРИМА.....	115
4.1. Промене одредби оснивачких уговора за политике контроле спољних граница, азила и имиграције.....	121
4.2. Промене одредби оснивачких уговора за област полицијске	

сарадње.....	122
4.3. Промене одредби оснивачких уговора за кривичноправну материју.....	126
5. НОВИНЕ У ПРОЦЕСУ ОДЛУЧИВАЊА.....	128
5.1. Посебна правила одлучивања.....	129
5.2. Кочница за случај опасности.....	130
5.3. Псеудо вето.....	135
6. ПРОШИРЕЊЕ СУДСКЕ КОНТРОЛЕ.....	137
7. ДОПУШТАЊЕ ОПТИРАЊА.....	140
8. ПРЕЛАЗНЕ МЕРЕ.....	142
9. ПРЕСТАНАК ВАЖЕЊА ПРЕЛАЗНИХ МЕРА.....	144
10. СТРАТЕШКИ ПРОГРАМИ ЗА ОБЛАСТ СЛОБОДЕ БЕЗБЕДНОСТИ И ПРАВДЕ НАКОН СТУПАЊА НА СНАГУ ЛИСАБОНСКОГ УГОВОРА.....	147
10.1. Стокхолмски програм 2010 – 2014.....	147
10.2. Стратегија унутрашње безбедности.....	153
10.3. Европска агенда безбедности 2015 – 2020.....	156
Четврти део	
САДРЖИНА ОБЛАСТИ СЛОБОДЕ БЕЗБЕДНОСТИ И ПРАВДЕ.....	159
1. УВОД.....	159
2. ЕВРОПСКА ОБЛАСТ СЛОБОДЕ И СЛОБОДНОГ КРЕТАЊА ЉУДИ.....	160
2.1. Грађанство ЕУ.....	161
2.2. Слобода кретања грађана ЕУ.....	162
2.3. Прелазак граница.....	165
2.3.1. Прелазак спољних граница држава чланица ЕУ.....	166
2.3.2. Успостављње система „паметних граница”.....	169
2.3.3. Прелазак унутрашњих граница.....	172
2.3.4. Европска агенција за управљање оперативном сарадњом на спољним границама држава чланица ЕУ – Фронтекс.....	174
2.4. Права грађана трећих држава.....	177
2.5. Заједничка политика виза.....	182

2.6. Визни информациони систем.....	186
2.7. Заједничка политика азила.....	187
2.7.1. Европска канцеларија за подршку азила.....	195
2.7.2. База података за упоређивање отисака прстију приликом подношења захтева за азил - EURODAC.....	197
2.8. Илегална имиграција.....	198
2.9. Европска област слободе кретања и мигрантска криза 2015. године.....	204
3. ЕВРОПСКА ОБЛАСТ БЕЗБЕДНОСТИ.....	208
3.1. Полицијска сарадња.....	210
3.1.1. Посебни облици полицијске сарадње.....	211
3.1.1.1. <i>Прекогранична потеря</i>	211
3.1.1.2. <i>Прекогранично праћење</i>	215
3.1.1.3. <i>Заједничке операције и истраге</i>	216
3.1.1.4. <i>Унапређење прекограничне сарадње специјалних интервентних јединица у кризним ситуацијама</i>	218
3.1.1.5. <i>Полицијска сарадња ради спречавања хулиганизма на међународним фудбалским утакмицама</i>	219
3.1.1.6. <i>Безбедносна заштита јавних личности</i>	221
3.1.1.7. <i>Превенција криминала</i>	223
3.1.2. Европска полицијска канцеларија - Европол.....	225
3.1.2.1. <i>Оснивање и правна природа Европола</i>	225
3.1.2.2. <i>Циљеви, задаци и надлежност Европола</i>	228
3.1.2.3. <i>Деловање и организација Европола</i>	230
3.1.3. Стални комитет за оперативну сарадњу у унутрашњој безбедности – COSI.....	239
3.1.4. Шенгенски информациони систем.....	242
3.1.5. Европски полицијски колеџ – Цепол.....	247
3.1.5.1. <i>Оснивање Цепола</i>	247
3.1.5.2. <i>Улога и задаци Цепола</i>	250
3.2. Царинска сарадња.....	252

3.3. Заједничка борба против тешких облика криминала.....	255
3.3.1. Борба против тероризма.....	256
3.3.1.1. <i>Разлике држава чланица у приступу сузбијању</i> <i>тероризма.....</i>	257
3.3.1.2. <i>Правни оквир за сузбијање тероризма.....</i>	258
3.3.1.3. <i>Стратешке смернице и друге мере за сузбијање</i> <i>тероризма.....</i>	263
3.3.2. Борба против организованог криминала.....	269
3.3.2.1. <i>Појам и карактеристике организованог криминала.....</i>	269
3.3.2.2. <i>Међународноправно дефинисање организованог</i> <i>криминала и улога ЕУ у том процесу.....</i>	272
3.3.2.3. <i>Инструменти ЕУ за борбу против организованог</i> <i>криминала.....</i>	276
3.3.3. Спречавање прања новца и финансијског криминала у ЕУ.....	279
3.3.4. Европска канцеларија за спречавање финансијских превара – ОЛАФ.....	286
3.3.5. Спречавање корупције.....	290
3.3.6. Спречавање трговине људима.....	298
3.3.7. Сузбијање трговине дрогама.....	301
3.3.7.1. <i>Национални приступи проблему дрога и регулатива</i> <i>Уније.....</i>	303
3.3.7.2. <i>Европски центар за мониторинг дрога и зависности</i> <i>од дрога – EMCDDA.....</i>	309
4. ЕВРОПСКА ОБЛАСТ ПРАВДЕ.....	310
4.1. Правосудна сарадња у грађанским стварима.....	311
4.1.1. Унификација грађанског права у ЕУ.....	312
4.1.2. Међусобно признавање и извршење одлука у грађанскоправној материји.....	313
4.1.3. Европска правосудна мрежа за грађанску и трговинску материју.....	315
4.2. Правосудна сарадња у кривичним стварима.....	316
4.2.1. Евроцаст.....	316

4.2.1.1. <i>Оснивање Евроцаста</i>	317
4.2.1.2. <i>Циљеви, задаци и надлежности Евроцаста</i>	318
4.2.1.3. <i>Деловање и организација Евроцаста</i>	321
4.2.2. Канцеларија европског тужиоца.....	325
4.2.3. Узајамна помоћ држава чланица у кривичним стварима.....	332
4.2.4. Међусобно признање пресуда и судских одлука у кривичним стварима.....	336
4.2.5. Европска правосудна мрежа за кривичну материју.....	341
4.2.6. Екстрадиција и Европски налог за хапшење.....	343
4.2.6.1. <i>Европски налог за хапшење</i>	344
4.2.6.2. <i>Испитивање уставности Европског налога за хапшење у државама чланицама</i>	351
4.2.7. Европски налог за прибављање доказа.....	358
4.2.8. Европски истражни налог.....	363
4.2.9. Заштита жртава кривичних дела.....	370
4.2.9.1. <i>Минимални стандарди за заштиту жртава кривичних дела</i>	371
4.2.9.2. <i>Европски налог за заштиту</i>	373
4.3. Изградња „кривичног права ЕУ“.....	377
4.3.1. „Кривично право ЕУ“ као грана права у процесу настанка <i>in statu nascendi</i>	377
4.3.2. Стварање материјалног кривичног права ЕУ кроз процес усклађивања националних кривичних права.....	383
4.3.2.1. <i>Појам и развој материјалног кривичног права ЕУ</i>	384
4.3.2.2. <i>Садржина материјалног кривичног права ЕУ и механизми за његово стварање</i>	386
4.3.2.3. <i>Лисабонски уговор и материјално кривично право ЕУ</i>	401
4.3.3. Стварање кривичног процесног права ЕУ кроз начело међусобног признања пресуда и судских одлука.....	405
4.3.3.1. <i>Појам и развој кривичног процесног права ЕУ</i>	405
4.3.3.2. <i>Садржина кривичног процесног права ЕУ и механизми за његово стварање</i>	406

4.3.3.3. Лисабонски уговор и развој кривично процесног права ЕУ.....	412
---	-----

Пети део

СПОЉНА ДИМЕНЗИЈА ОБЛАСТИ СЛОБОДЕ БЕЗБЕДНОСТИ И ПРАВДЕ.....	417
1. УВОД.....	417
2. НАСТАНАК И РАЗВОЈ СПОЉНЕ ДИМЕНЗИЈЕ ОБЛАСТИ СЛОБОДЕ БЕЗБЕДНОСТИ И ПРАВДЕ.....	417
3. ЛИСАБОНСКИ УГОВОР И СПОЉНА ДИМЕНЗИЈА ОБЛАСТИ СЛОБОДЕ БЕЗБЕДНОСТИ И ПРАВДЕ.....	421
4. УГОВОРИ О РЕАДМИСИЈИ.....	422
ЗАКЉУЧАК.....	425
ЛИТЕРАТУРА.....	433
ДОКУМЕНТАЦИЈА.....	439
БИОГРАФИЈА АУТОРА.....	457
ИЗЈАВЕ АУТОРА.....	458

ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА

- CATS – Координациони комитет ЕУ за полицијску и правосудну сарадњу у кривичним стварима
- СЕ – Савет Европе
- CELAD – Европски комитет за борбу против дрога
- COREPER – Комитет сталних представника
- COSI – Стални комитет ЕУ за оперативну сарадњу у унутрашњој безбедности
- CTG – Група за борбу против тероризма
- Цепол – Европски полицијски колеџ или агенција ЕУ за оспособљавање у спровођењу закона
- ЦИС – Царински информациони систем
- EASO – Европска канцеларија за подршку азила
- EMCDDA – Европски центар за мониторинг дрога и зависности од дрога
- EURODAC – База података за упоређивање отисака прстију приликом подношења захтева за азил
- Европол – Европска полицијска канцеларија
- Евроџаст – тело или агенција ЕУ за правосудну сарадњу у кривичним стварима
- ЕЕЗ – Европска економска заједница
- ЕЗ – Европска заједница
- ЕИН – Европски истражни налог
- ЕНД – Европски налог за доказе
- ЕНЗ – Европски налог за заштиту
- ЕНХ – Европски налог за хапшење
- ЕП – Европски парламент
- ЕПМ – Европска правосудна мрежа
- ЕУ – Европска унија
- FATF – Организација за контролу и спречавање прања новца
- Фронтекс – Европска агенција за управљање оперативном сарадњом на спољним границама држава чланица ЕУ
- GREKO – Група држава против корупције, надзорно тело Савета Европе
- ИК – Извршни комитет за примену Шенгенске конвенције
- INTCEN – Обавештајни аналитички центару оквиру Службе за спољне послове ЕУ
- ЈЕА – Јединствени европски акт

OECD – Организација за економску сарадњу и развој
OLAF – Канцеларија ЕУ за спречавање финансијских превара
Савет ЕУ/Савет – Савет (министара) Европске уније
SIRENE – допунски систем за размену информација између држава чланица у оквиру
Шенгенског информационог система
SOCTA – Извештај Европола о проценама тешког и организованог криминала у ЕУ
ШИС – Шенгенски информациони систем
TFTP – Уговор између ЕУ и САД о праћењу финансирања тероризма
TE-SAT - Извештај Европола о терористичким претњама у ЕУ (стање и трендови)
УЕЕЗ – Уговор о формирању Европске економске заједнице
УЕЗ – Уговор о формирању Европске заједнице
УЕУ – Уговор о формирању Европске уније
УФЕУ – Уговор о функционисању Европске уније
УН – Уједињене нације
ВИС – Визни информациони систем

УВОД

Правни поредак Европске уније представља посебан правни систем и разликује се од свих грана права које су настале на основама међународног јавног права. Његови зачеци, пре самог формирања ЕУ, се налазе у оснивачким уговорима Европских заједница тј. комунитарном праву (право ЕЗ). Оно је својим нормама, законодавним инструментима и односом надређености над националним правним системима покривало област економских интеграција тј. стварање заједничког и јединственог тржишта између држава чланица. Комунитарно право је својом јачом правном снагом уређивало међусобне привредне односе држава чланица и гарантовало одређена права физичким и правним лицима у економској сфери на начин дефинисан оснивачким уговорима.

Оснивањем ЕУ 1992. године, право ЕЗ постаје саставни део правног поретка ЕУ. Правни поредак ЕУ је тада постављен на три стуба: Европска заједница која је чинила први стуб ЕУ, сарадња у области заједничке спољне и безбедносне политике или други стуб ЕУ, и сарадња у области унутрашњих послова и правосуђа или трећи стуб ЕУ. Одредбе Уговора о оснивању ЕУ из Мастрихта које су се односиле на други и трећи стуб јесу биле део права ЕУ, али не и део комунитарног права. Често се у савременој литератури која проучава историјат настанка и правни поредак ЕУ спомиње да је право ЕУ било састављено од комунитарног права (наднационално право првог стуба) и права другог и трећег стуба (за право трећег стуба се веома често користио и назив „право унутрашњих послова и правосуђа ЕУ“). Овом поделом су биле истакнуте суштинске разлике правног поретка ЕУ. Наиме, права другог и трећег стуба за време важења Мастрихтског уговора су била много ближа међународном праву зато што нису имала исту институционалну структуру, процес стварања правних норми, правне акте и за њих није важио исти режим судске контроле у односу на комунитарно право. Конкретније речено, за разлику од комунитарног права које је важило у оквиру првог стуба, сарадња у области унутрашњих послова и правосуђа је била уређена на принципима међувладине сарадње, са недовољно изграђеним нормама нејасне правне снаге и обавезности и искључиво је зависила од воља држава чланица. Амстердамски уговор је извршио значајне промене и приближио трећи стуб институционалној структури и правној природи комунитарног (првог) стуба. Овим изменама оснивачких уговора први стуб је остао наднационалан, други стуб је остао везан за међународно право, а трећи стуб је добио хибридную структуру односно неке

наднационалне елементе, задржавајући и даље основе међународног права на којима је настао. Такође, Амстердамским уговором део материје из трећег стуба је пребачен у први стуб, измењен је назив трећег стуба, а стубовска подељеност остаје карактеристика правног поретка ЕУ све до ступања на снагу Лисабонског уговора. Од 2009. године долази до спајања стубова и њиховог утапања у јединствени Уговор о функционисању ЕУ као правног наследника Уговора о ЕЗ, док ЕУ преузима надлежности и субјективитет ЕЗ која престаје да постоји. Тиме начела и правила наднационалног модела сарадње важе за све области дефинисане УФЕУ, док Уговор о ЕУ из Лисабона садржи одредбе о интитуционалном оквиру Уније и о области спољне политике и заједничке безбедности.

Област слободе, безбедности и правде карактерише различитост правних грана, сложени односи које те гране регулишу и усвајање правних норми које задиру у суштинске надлежности суверенитета држава чланица. Та различитост грана права коју садржи ова област извире из оснивачких уговора којима је створена ЕУ. Из оснивачких уговора, као аката међународног јавног права, произлазе, може се слободно рећи, основни уставни принципи Заједнице, а затим и Уније. Даље, постојање кривичноправне надлежности Уније „круни“ суверенитет држава чланица у једном од последњих бастиона изворне, интегралне и до сада недодирљиве суверене моћи сваке државе под називом национално кривично право. То се огледа у доношењу наднационалних кривичноправних норми материјалне и процесне природе и постепеном стварању посебног кривичног права у односу на кривичноправне системе држава чланица, између којих постоје односи допуњавања, корелације и надређености. У области слободе, безбедности и правде су садржане и норме полицијског права или полицијске сарадње између држава чланица ЕУ којима се, са једне стране, стварају услови за функционисање посебних тела и агенција са одређеним полицијским овлашћењима, и са друге стране, омогућава заједничко деловање полицијских служби држава чланица.

Важне правне гране које се налазе унутар области слободе, безбедности и правде су миграционо право и право азила, који произлазе из потврђених међународних уговора и националних норми из ове области. Коначно, ту су норме грађанског права које регулишу приватно и пословно право. Све то указује на сложеност, испреплетеност и мултидисциплинарну правну повезаност садржине области слободе, безбедности и правде са националним правним системима, али и на однос супротстављености између њих. Сложеност области слободе, безбедности и

правде обухвата односе појединац – држава чланица – ЕУ, односе између институција држава чланица и европских институција и баланс моћи између држава чланица и ЕУ. До сада не постоји ниједан пример у историји међународног права о грађењу наднационалног система који дотиче инструменте примене легалне силе и права на кажњавање као најснажнији израз моћи и суверених права сваке државе.

Посебна парадигма у успостављању области слободе, безбедности и правде као дела наднационалног система ЕУ представља повезаност циљева, правни оквир, значај институција и визија доносилаца политичких одлука на националном и наднационалном нивоу. Стварање и функционисање тако комплексне области је резултат дуготрајних преговора, пажљивог и избалансираног приступа при одређивању функционалних потреба и степена суверене моћи који националне државе треба да уграде у наднационални модел.

Докторска дисертација је истраживање спроведено комбинацијом и применом историјскоправног метода, социолошког метода из области друштвенохуманистичких наука, упоредног правног метода и метода анализе садржаја правних норми, посебно правних норми примарног и секундарног законодавства Уније. Истраживање употребом наведених метода омогућава разраду следећих хипотеза:

- проналажење индикатора зачетка сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа у оквиру економске интеграције држава чланица ЕЕЗ/ЕЗ,
- сагледавање ванинституционалног почетка у оквиру политичке сарадње,
- успостављање паралелног колосека сарадње у оквиру Шенгенске интеграције,
- увид у препреке које отежавају сарадњу између држава чланица,
- потврђивање неопходности и значаја сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа њеним уговорним утемељењем у Уговору о оснивању ЕУ из Мастрихта,
- стварање области слободе, безбедности и правде Амстердамским уговором и укључивање њеног развоја у циљеве ЕУ,
- увид у промене које доноси Лисабонски уговор у области слободе, безбедности и правде, територијални обим важења правних норми, шта у себи садржи тј. које правне гране чине њену суштину, ко учествује у њеном обликовању и са којим правним актима,
- преглед стратешких смерница за развој слободе, безбедности и правде које доноси Европски савет,
- детаљна анализа садржине области слободе, безбедности и правде кроз поделу

на европску област слободе и слободног кретања, европску област безбедности и европску област правде, и

- сагледавање спољне димензије области слободе, безбедности и правде.

Измене правног оквира области слободе, безбедности и правде и секундарно законодавство које представљају основ спроведеног истраживања обухвата период од 15. 3. 2016, уз уношење измена у делу који обрађује борбу против тероризма закључно са 24. 3. 2016. године.

Постављене хипотезе су разрађене у пет целина. У првом делу се обрађује историјски, институционални и правни контекст зачетка и настанка сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа. Полази се од формирања уверења о неопходности сарадње, указује на њен ванинституционални почетак, дефинишу препреке које су успоравале и додатно компликовале сарадњу и, коначно, представља се њено формално утемељење. Посебно место у овом делу имају два процеса: процес успостављања Шенгенске интеграције из ког касније настаје процес ближе сарадње између држава чланица и процес унапређења политичке сарадње усвајањем и ступањем на снагу Уговора о ЕУ из Мастрихта. Значајно место у оквиру новог правног поретка ЕУ заузима сарадња у области унутрашњих послова и правосуђа, из које произлази њен даљи институционални и нормативни развој и настанак данашње области слободе, безбедности и правде.

Други део се односи на фазу настанка и стварања области слободе, безбедности и правде, трансформацију и поделу сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа на комунитарни и међувладини облик сарадње. Имајући у виду значај оснивачких уговора за конституисање и функционисање ЕУ, неопходно је указати на измене уговорних одредби и правне регулативе на основу којих настаје и развија се ова област, улогу институција ЕУ у њеном развоју и правни оквир у коме се одвија сарадња у овој области са државама чланицама. Амстердамским уговором створена је област слободе, безбедности и правде, извршено је преформулисање и промена назива трећег стуба у полицијску и правосудну сарадњу у кривичним стварима. Значајну измену представљало је и укључивање Шенгенске интеграције у правни поредак Уније. Међутим, након ступања на снагу овог уговора, потешкоће у обликовању области слободе, безбедности и правде постају израженије, комплексније и наглашеније. Произлазе из константне супротстављености и неспремности држава чланица за даље унапређење полицијске и правосудне сарадње у оквиру међувладине

сарадње и наглашене преосетљивости држава у процесу преношења националног суверенитета на наднационални ниво кога оличавају институције ЕУ.

Трећи део је посвећен Лисабонском уговору, којим је извршена најзначајнија реформа оснивачких уговора у практично свим областима деловања Уније. Извршена је комунитаризација права ЕУ, уведени јединствени законодавни акти секундарног права, укинута међувладина сарадња као облик сарадње у оквиру области слободе, безбедности и правде и укинута ЕЗ. Извршене су значајне институционалне промене оснивачких уговора, уведене новине у процесу одлучивања и проширене надлежности Суда правде ЕУ. Успостављене су прелазне мере, промене у територијалној примени права и временском ограничењу важења норми бившег трећег стуба. У овом делу су обухваћене и стратешке смернице развоја области слободе, безбедности и правде након ступања на снагу Лисабонског уговора. Овај уговор представља реалан одраз неопходности „комунитаризације“ правног поретка Уније и покушај савладавања ривалитета и неповерења између држава чланица и институција ЕУ. Његовим правним нормама се успоставља нека врста равнотеже у интересима држава чланица и институција ЕУ. То омогућава ограничено и веома уско доношење одлука консензусом за најосетљивија питања суверенитета држава чланица. Истовремено се максимално шире границе комунитарног метода карактеристичног за право бивше ЕЗ ради остваривања делотворности и функционалности у испуњавања заједничких циљева Уније.

Четврти део је најкомплекснији и најобимнији део дисертације, односи се на садржај и суштину области слободе, безбедности и правде и даје свеобухватну слику свих области сарадње. Подељен је на три поглавља од којих се прво односи на Европску област слободе и слободног кретања људи. Ово поглавље обрађује тематски сродна и повезана питања као што су грађанство ЕУ, слобода кретања, прелазак спољних и унутрашњих граница, права грађана трећих држава и заједничке политике виза, азила и миграција. Друго поглавље носи назив европска област безбедности. У њему је акценат стављен на анализу, опис и проблемски приступ приликом разраде питања од значаја за полицијску и царинску сарадњу, оснивање агенција ЕУ као што су Европска полицијска канцеларија (Европол), Европски полицијски колеџ (Цепол), функционисање Шенгенског информационог система (ШИС). Посебан део овог поглавља разрађује деловање Уније и држава чланица у заједничкој борби против тешких кривичних дела са прекограничном димензијом. Акценат је стављен на борбу против тероризма, организованог криминала, спречавање трговине дрогом и трговине

људима као најтежим облицима угрожавања физичког интегритета појединаца и основних вредности друштвене заједнице. Европска област правде је трећи део који обухвата делове у којима су разрађене правосудна сарадња у грађанским стварима, правосудна сарадња у кривичним стварима, усклађивање националних кривичних права и изградња кривичног права ЕУ. Анализом садржаја правних норми обухваћени су инструменти кривичноправне сарадње као што су Европски налог за хапшење, Европски налог за доказе, Европски истражни налог, као и заштита жртава кривичних дела којима Унија посвећује посебну пажњу и обезбеђује јединствен механизам заштите. Посебан нагласак у оквиру овог дела истраживања је стављен на процес постепеног настанка посебне гране права под називом кривично право ЕУ. Велика су спорења о том процесу у академској заједници која је подељена на оне који прихватају нову грану у настанку и оних који са становишта суверенитета држава оспоравају или, боље речено, не одобравају њен настанак. Оно што је несумњиво и што се не може оспорити су кривичноправне надлежности Уније које доводе до стварања и уношења у правни поредак држава чланица наднационалне норме кривичног права, како материјалне тако и процесне природе.

Пети део садржи приказ спољне димензије области слободе, безбедности и правде која је успостављена како би се претње по безбедност Уније и њених грађана благовремено откриле и спречиле ван граница Уније. Обухваћени су њени зачеци и развој и формулисање стратегија њеног развоја. Активности у домену спољне димензије области слободе, безбедности и правде се спроводе деловањем Европске службе за спољне послове закључивањем уговора о реадмисији, дефинисањем и спровођењем регионалних политика у свету, укључујући и политику суседства.

Први део

НАСТАНАК И РАЗВОЈ САРАДЊЕ У ОБЛАСТИ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА И ПРАВОСУЂА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

1. УВОД

Формирање Европских заједница представља мировни пројекат који је имао за циљ елиминисање последица разарања и тоталног колапса европског континента након Другог светског рата, као и уклањање разлога за сличан сценарио у будућности на тлу Европе. Замишљен, пре свега, као економска интеграција, понудио је решавање проблема који су довели до три рата између Немачке и Француске у претходних сто година. Идеја је била коначно уклонити „камен спотицања“ између две државе и успоставити заједничку контролу експлоатације угља и челика из Рурске и Сарске области. Та идеја је реализована закључивањем међународног уговора који ће, осим Немачке и Француске, потписати и друге европске државе које су имале интерес за унапређење технологије и коришћење сировина угља и челика као основе за индустријски развој. Период од шест година је био довољан да подстакне државе чланице Европске заједнице за угљ и челик на ближу економску сарадњу у више привредних грана, јер су економско повезивање, привредни раст и бољи животни стандард грађана препознати као заједнички циљеви држава оснивача нове Европске економске заједнице.

Привредни раст и економски развој су били резултат стварања зоне слободне трговине и њеног прерастања у заједничко тржиште без препрека за проток робе, услуга, људи и капитала. Успешна економска интеграција је током 70-их година прошлог века условила успостављање почетних облика политичке сарадње и стварање предуслова за ширење и укључивање више европских држава у европско привредно чудо.

Од самог почетка успостављања политичке сарадње додирнута су питања која представљају заштитни знак суверенитета сваке државе. У тим случајевима преговори о успостављању и унапређењу сарадње су дуги, мукотрпни и веома спори, и заснивају се на принципима међународног права, реципроцитета и међусобног поверења. Домен унутрашњих послова и правосуђа је суштински део суверенитета и у овом делу дисертације је неопходно осветлити неке аспекте успостављања сарадње између држава чланица ЕУ, њен ванинституционални почетак, тешкоће проузроковане

постојањем различитости у правној традицији и безбедносној култури и, коначно, уговорно утемељење ове области у одредбама Уговора о оснивању Европске уније из 1992.

2. РИМСКИ УГОВОР О ЕЕЗ И САРАДЊА У ОБЛАСТИ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА И ПРАВОСУЂА

Уговором о формирању ЕЕЗ 1957. године (даље УЕЕЗ), економска интеграција шест европских држава предвиђена Уговором о оснивању Европске заједнице за угал и челик,¹ добила је нову физиономију ширењем економске сарадње на остале привредне гране. Основна идеја аутора Уговора је била економски просперитет и побољшање животног стандарда грађана стварањем заједничког тржишта које ће бити мотор развоја економија држава чланица ЕЕЗ.² Унапређење економске сарадње и подизање конкурентности националних економија, као и укидање царинских баријера у оквиру заједничког тржишта, сматрани су битним предусловима за бржи економски развој и учвршћивање мира на европском континенту. То је истовремено означило почетак периода економског осамостаљења и заустављања негативних трендова у привредној сфери у односу на економску експанзију САД након Другог светског рата.

Основ за успостављање сарадње у области унутрашњих послова се налазио у одредбама Уговора које се односе на формирање заједничког тржишта у периоду од дванаест година, из којих произлазе гаранције за слободу кретања лица, робе, услуга и капитала.³ Тиме се одредбе о стварању и функционисању заједничког тржишта и царинске уније директно повезују са укидањем националних ограничења и стварањем услова за уживање ове четири слободе. Царинска унија је успостављена 1968. године укидањем царина, увозних квота и других препрека које су ограничавале трговинску размену и привредни развој држава чланица ЕЕЗ. Стварање и функционисање заједничког, а затим и јединственог тржишта је ишло много спорије због неопходности укидања свих ограничења за потпуно уживање четири слободе.

¹ Француска, Немачка, Италија и земље Бенелукса су 18.04.1951. године, Париским уговором основале Европску заједницу за угал и челик да би након 6 година Римским уговорима који су потписани 26.03.1957. године, биле основане још две заједнице и то Европска економска заједница (ЕЕЗ) и Европска заједница за атомску енергију (ЕВРОАТОМ).

² Д. Лопандић и М.Јањевић, „Уговор о ЕУ од Рима до Маастрихта“, Међународна политика, Београд, 1995.

³ Члан 7 УЕЕЗ.

УЕЕЗ у трећем делу који се односи на политике заједнице, у глави I, је регулисао слободу промета робе и формирање царинске уније, а у глави III слободу кретања лица, услуга и капитала. За слободу кретања радне снаге Уговор је предвидео укидање сваке дискриминације за раднике између држава чланица по основу држављанства у погледу запошљавања, награђивања и осталих услова рада.⁴

Ради остваривања права настањивања, државе чланице су се обавезале да постепено укину ограничења за оснивање агенција, филијала и пословница од стране држављана једне државе чланице на територији друге државе чланице. Такође, слобода настањивања је укључивала право оснивања предузећа или привредног друштва и обављање самосталних делатности личним радом.

Чланом 53 УЕЕЗ наметала се обавеза државама чланицама да не уводе нова ограничења у погледу права настањивања на својој територији за држављане других држава чланица, остављајући могућност да Уговором и споразумима буду предвиђене неке врсте ограничења. Као изузеци за ограничавање слободе кретања споменути су разлози јавног поретка, безбедности и здравља што представља „прапочетак“ који ће касније довести до успостављања сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа у оквиру политичке сарадње држава чланица.

Слободе кретања лица, робе, капитала и услуга стога представљају суштински елемент економске интеграције и означавају почетак и подстицај миграционих токова између држава чланица. За потпуно остваривање слободе кретања (лица, робе, капитала и услуга) било је неопходно укидање унутрашњих граница између држава чланица. Прве процене су указивале да две од четири слободе гарантоване Уговором (слобода кретања робе и лица) могу да утичу на повећање ризика по унутрашњу безбедност, јер су услови за њихово уживање директно повезани са укидањем унутрашњих граница. Више од две деценије након стварања ЕЕЗ ове две слободе остале су претежно уговорне одредбе без могућности потпуне имплементације. Укидање царина је довело до увођења разних такси на увезену робу ради заштите домаћег тржишта које су остале широко заступљене иако је направљен значајан напредак у практичној примени слободе кретања робе између држава чланица ЕЕЗ. Право на слободу кретања одређених категорија лица, пре свега радника и студената, је такође било унапређено, али тај прогрес се није односио на све грађане (свих

⁴ Члан 48 тачка 2 УЕЕЗ.

професионалних профила) и није водио потпуном укидању контроле лица приликом преласка граница држава чланица.⁵

Римски уговор практично није регулисао питања преласка граница, миграције и визне политике. Остваривање слободе кретања легалних миграната знатно ограничава способност држава чланица да контролишу сопствене границе и та врста ограничене моћи постаје саставни елемент данашње Европе. Границе су типичан пример стратешког геополитичког концепта који укључује територијалну и политичку компоненту суверене власти сваке државе. УЕЕЗ је томе додао и социјалноекономски значај којим се мења геополитички концепт граница, пре свега у односу на људску природу и потребу за мењањем сталног пребивалишта у потрази за бољим условима живота и рада.

Утисак је да аутори Уговора и државе оснивачи ЕЕЗ у почетку нису имали потпуну представу о могућим злоупотребама права на слободу кретања (уживање четири слободе) и преливању криминалних активности, нарочито тероризма и трговине дрогом, који постају све присутнији крајем шездесетих година 20. века. Испоставиће се да су криминалне структуре право на слободу кретања препознале као добар параван за подстицај, „извоз“ и ширење илегалних послова и криминала на територији држава чланица ЕЕЗ, као и могућност за извршиоце кривичних дела да преласком из једну у другу државу чланицу покушају да избегну суочавање са правдом. Дакле, корени успостављања сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа између држава чланица ЕЕЗ се налазе у слободи кретања, економском развоју и бољем животном стандарду грађана као покретачима миграционих токова унутар Заједнице.

3. ТРЕВИ ГРУПА – ВАНИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОБЛИК САРАДЊЕ У ОБЛАСТИ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА И ПРАВОСУЂА У ЕЕЗ

Касне 60-те и ране 70-те године 20-тог века су период значајних промена, економских, социјалних и политичких превирања у свету. Промене иду много даље од превазилажења различитости између локалних заједница и означавају почетак глобалног повезивања, сарадње и веће међузависности између држава. То је пре свега резултат примене нових достигнућа у развоју путне инфраструктуре, посебно авио

⁵ V. Mitsilegas, J. Monar, and W. Rees, „The European Union and Internal Security – Guardian of the People?“, Palgrave Macmillan, 2003, p. 27.

саобраћаја, примене нових технолозија у индустријској производњи, развоја трговине и економске сарадње и, уопште, унапређења међународних односа. Код европске политичке елите у то време се појачава забринутост због утицаја међузависности на ширење насиља и преношење криминалних активности, уз истовремено суочавање са првим облицима глобалних изазова, ризика и претњи од којих се као најзначајнији издвајају међународни тероризам и организовани криминал. Почетна манифестација међународног тероризма јавља се у облику отмица ваздухоплова, киднаповања дипломата, заузимања дипломатских представништава, убистава, ширења панике и страха од стране терористичких група ради постизања политичких циљева.⁶ Убиство израелских олимпијца на Олимпијским играма у Минхену 1972. године је био терористички чин који је указао на неспремност, рањивост, конфузију и неадекватан приступ националних структура безбедности у решавању безбедносних претњи. Постало је јасно да успостављање и унапређење међународне сарадње на пољу безбедности мора бити императив, а предузимање хитних акција од стране држава, Уједињених нација и других регионалних организација неминовност.

Тако међународни тероризам постаје главни транснационални изазов и аларм за успостављање ближе безбедносне сарадње између држава чланица ЕЕЗ. У првој половини седамдесетих година повећава се број терористичких претњи по западноевропске државе. Највећи део ових претњи је долазио из земаља Блиског истока и Азије, мада су значајан потенцијал за угрожавање безбедности поседовале терористичке организације са сепаратистичким и радикалнолевичарским предзнаком које су настале и деловале на европском континенту, као што су ИРА (Велика Британија), ЕТА (Шпанија), Фракција Црвене армије (Немачка), Црвене бригаде (Италија) и 17. новембар (Грчка).⁷ Претње од деловања ових терористичких организација су сматране искључиво унутрашњим безбедносним питањем и претежно решаване самостално на националном нивоу. Међутим, у конкретним акцијама сузбијања терористичких претњи постаје очигледна међусобна повезаност терористичких група како приликом пружања уточишта и припремања терористичких напада, тако и у њиховој активној сарадњи приликом кријумчарења оружја, извођењу заједничких обука и размени информација. Искључиво супротстављање терористичким претњама расположивим националним ресурсима је умањивало

⁶ Више види: В. Димитријевић, „Тероризам“, Радничка штампа, Београд, 1982, стр 187.

⁷ J. Occhipinti, „The politics of EU police cooperation: toward a European FBI“, Lynne Rienner Publishers, Inc., London, 2003, p.43.

способност и ефикасност безбедносних структура, што је подстакло државе чланице ЕЕЗ на тражење модалитета за унапређење међусобне безбедносне сарадње.

Стварање неформалних група састављених од министара унутрашњих послова и високих полицијских званичника држава чланица ЕЕЗ је био први одговор и покушај унапређења заједничког деловања у изналажењу практичних безбедносних решења ради супротстављања тероризму. У периоду од 1975. године, сарадња у области унутрашњих послова између држава чланица ЕЕЗ почиње да поприма своје прве организоване облике под „кишобраном“ међувладине сарадње.⁸ На самиту Европског савета у Риму 1975. године донета је одлука о формирању *ad hoc* тела за сарадњу у области унутрашњих послова и правосуђа између држава чланица ЕЕЗ под називом Треви група.⁹ Иницијатори успостављања безбедносне сарадње у оквиру постојећег међувладиног форума који је носио назив Европска политичка сарадња, били су представници Немачке и Велике Британије.¹⁰ На Самиту је договорено да Треви буде тело састављено од министара унутрашњих послова и правосуђа, високих полицијских и безбедносних званичника, ван институционалног оквира Европских заједница и без учешћа органа Заједница, пре свега Комисије и Европског парламента. Тиме поље деловања Треви групе у безбедносној координацији на сузбијању тероризма и њена организациона структура остају у домену неформалне међувладине сарадње са нејасним правним основом и без институционалне повезаности са правним системом ЕЕЗ. Ширење надлежности Треви групе је нарочито изражено осамдесетих година, посебно на теже облике криминалитета као што су организовани криминал и трговина дрогом, чија контрола и сузбијање, уз тероризам, постаје питање од заједничког интереса за све државе чланице.

Треви група је почела са радом на састанку у Луксембургу 1976. године, када је формирано пет радних група. Ове радне групе су припремале извештаје за високе званичнике Треви групе који су презентовали шестомесечне и годишње извештаје на састанцима Треви групе – министара унутрашњих послова ЕЕЗ. У раду Треви групе значајно место је имала Треви тројка састављена од три висока званичника ЕЕЗ, и то председавајући, претходни председавајући и следећи председавајући. То је била једина формална веза између овог тела и органа ЕЕЗ. Задатак тројке био је да на основу

⁸ R.Coolsaet, „EU counterterrorism strategy: value added or chimera?“, *International Affairs* 86: 4, 2010, p.857.

⁹ Не зна се да ли је Треви група добила име по фонтане Треви у Риму где је одржан самит Европског савета или од скраћенице француских речи *terrorisme, radicalisme et violence*.

¹⁰ J. Occhipinti, *op.cit.*, p.31.

извештаја радних група извештавају председавајућег ЕЕЗ о питањима безбедносне сарадње од заједничког интереса за државе чланице. Различите структуре Треви групе су се састајале по следећој организационој шеми:

- министри унутрашњих послова састајали су се сваког јуна и децембра;
- високи представници Треви групе (државни секретари и заменици министра) састајали су се сваког маја и новембра;
- Треви тројка састајала се након састанка Треви радних група и пре или за време састанка високих представника Треви групе и
- радне групе које су биле сачињене од представника министарства унутрашњих послова, полицијских официра и представника службе безбедности који су се састајали по потреби.

Након операционализације и успостављања сарадње у оквиру радних група, одређени број држава које нису биле чланице ЕЕЗ добиле су статус посматрача у оквиру Треви групе. Те државе нису формално учествовале у раду, али након сваког састанка су од Треви тројке добијале информације о новим безбедносним изазовима, ризицима и претњама које могу да угрозе њихову унутрашњу безбедност. У ову групу држава, названој „пријатељи Треви групе“, спадале су: Шведска, Аустрија, Норвешка, Швајцарска, Финска, Мароко, Канада и САД. Две друге државе су биле извештаване о безбедносним аспектима сарадње, и то Шпанија је извештавала Аргентину, а Немачка Мађарску.¹¹ Пет радних група које су формиране након састанка министара унутрашњих послова земаља чланица ЕЕЗ на састанку у Луксембургу 1976. године су имале различит делокруг рада и покривале различите области криминалитета.

Треви 1 или Радна група 1 је била задужена за супротстављање тероризму и била је једина са неком врстом аналитичкооперативне улоге, за разлику од осталих група које су имали улогу координатора. Главни задаци Треви 1 су били израда заједничких анализа о спољним и унутрашњим терористичким претњама, прикупљање информација од стратешког и тактичког значаја за супротстављање терористичким групама које делују на међународном нивоу, давање препорука о модалитетима сарадње и заједничког деловања безбедносних структура држава чланица.

¹¹ Т. Bynian, „Trevi, Europol and the European state“, Statewatching the new Europe, 1993 www.statewatch.org/news/handbook-trevi.pdf. приступ 10.11.2013.

На другом састанку министара унутрашњих послова ЕЕЗ у оквиру Треви групе у Лондону 1977. године, улога Треви 1 је проширена на припрему извештаја о искуствима у сузбијању терористичких аката и унапређење размене информација по питању међународног тероризма у случајевима када је терористичким претњама угрожено више држава чланица. Након тога, на предлог Треви 1 је дошло до успостављања националних контакт тачака за размену информација о међународним терористичким претњама и пуштање у рад заједничког заштићеног факс система за пренос информација између полицијских снага дванаест држава ЕЕЗ. Централна јединица система се налазила у Европској секцији официра за везу у Метрополитен полицији у Великој Британији. Треви тројка је након састанака ове групе била одговорна за прикупљање, анализу и прослеђивање информација државама које нису биле чланице ЕЕЗ. На састанку Треви министара у Лондону 1. 12. 1992. подржан је рад и извештај радне групе Треви 1 и дата сагласаност за израду аналитичке базе података за предвиђање терористичких претњи.

Треви 2 или Радна група 2 је била задужена за унапређење полицијске сарадње и размену информација ради одржавања јавног реда и супротстављање хулиганизму на фудбалским утакмицама, опремање полиције новом информационом технологијом, унапређење полицијске обуке, укључујући едукацију у коришћењу страних језичких одредби и термина у оквиру полицијског посла. Такође, посебан акценат у раду Треви 2 је био на примени нових форензичких метода и техника у истрагама, укључујући предлоге за формирање центра за информације о дрогама, експлозивима, отисцима прстију и идентификационих докумената, као и других питања међусобне техничке сарадње од значаја за унапређење полицијске професије. Треви 2 радна група је организовала посебне специјалистичке семинаре и давала посебне препоруке високим представницима Треви групе (као што је семинар о ДНК вештачењу, унапређењу криминалистичких метода који се односе на коришћење отисака прстију, затим семинар који је имао за циљ анализу употребе ватреног оружја и ефеката које оно производи на основу искустава балистичких експерата). На препоруку ове радне групе био је успостављен стални координатор за размену информација између држава чланица ЕЗ у вези са међународним кретањем хулигана на фудбалским мечевима.¹²

¹² С. Стојановић, Д.Маравић, „Слобода, безбедност, правда“, Европски покрет у Србији, Београд, 2011, стр 29.

Такође, Треви 2 је радила на контроли безбедности саобраћаја на путевима и усаглашавању правног основа за пресретање комуникација.

При оснивању **Треви 3 или Радне групе 3** основна идеја је била њено ангажовање на изради и доношењу безбедносних процедура за потребе цивилног ваздухопловства. Радна група 3 није почела са радом све до 1985. године, када је њена улога редефинисана и стављена јој је у надлежност координација безбедносне сарадње у области међународног организованог криминала.

Посебно је била укључена у активности које су се односиле на трговину дрогом. На предлог ове групе је била формирана мрежа официра за везу у области кријумчарења дрога у државама ЕЗ и ван њих и то у САД, Индију, Финску, Канаду, Норвешку и Шведску. Било је усаглашено да ови официри за везу повезују све државе ЕЗ и државе где су распоређени са циљем прикупљања и размене информација у вези трговине дрогом. Треви 3 је била задужена за откривање и размену информација о оружаним пљачкама, украденим возилима, заштити сведока, илегалној употреби платних картица, заштити културног наслеђа и организацију семинара за борбу против организованог криминала. У извештају који је поднет високим званичницима Треви групе у новембру 1992. истакнуто је да би у рад Треви 3 требало укључити питања прања новца, криминалистичке анализе, употребе заједничке терминологије, метода и техника.

Треви 4 или Радна група 4 је имала задатак да обезбеди сигурност и безбедност нуклеарних инсталација и нуклеарног транспорта.

Треви 5 или Радна група 5 је имала задатак да усагласи мере и активности у ванредним ситуацијама (природне катастрофе, противпожарна заштита и гашење пожара широких размера).

Од првобитних пет група само су Треви 1 и 2 биле активне. Треви 3 је почела са радом након што је добила нову улогу 1985. године, док Треви 4 и 5 никада нису стављене у функцију.

Треви 92 формирана је 1989. године, након усвајања Јединственог европског акта и безбедносних импликација које је исти требало да произведе у раду полиције и безбедносних служби у време почетка функционисања јединственог тржишта. Замишљена је као механизам за унапређење сарадње и усклађивање мера за спречавање ризика приликом укидања контрола на унутрашњим границама. У свом раду је била уско повезана са групом за царинску сарадњу МАГ 92 и *ad hoc* радном

групом за миграције. Ова група је престала да постоји 1992. године, а њене задатке је преузела Треви 3 и *ad hoc* група Европол.

Ad hoc радна група Европол је формирана у августу 1991, на предлог министара унутрашњих послова у оквиру Треви групе. Радна група је била састављена од 50 чланова под вођством високог полицијског службеника Велике Британије. Њен основни задатак је био формирање Европола, план развоја агенције, утврђивање делокруга рада и припрема Конвенције о Европолу у складу са новим правним основом из Уговора о ЕУ из Мастрихта. Најзначајна документа објављена у вези са радом Треви групе су:

1. „Палма документ“ усвојен у Мадриду јуна 1989¹³,
2. Декларација министара Треви групе усвојена у Паризу децембра 1989,¹⁴
3. Акциони план донет у Даблину 1990. године¹⁵ и
4. Извештај координатора о напретку у спровођењу „Палма документа“.¹⁶

„Палма документ“ је усвојен на састанку министара унутрашњих послова држава чланица ЕЗ у оквиру Треви групе. У овом документу по први пут се деловање Треви групе ставља у један свеобухватан контекст, где се наводи значај полицијске и правосудне сарадње, имиграционе политике, политике азила и успоставља веза са правним системом ЕЕЗ. У документу се успостављање области без унутрашњих граница повезује са усклађивањем права држава чланица и наглашава да предвиђено укидање граница захтева хармонизацију безбедносних питања између држава чланица, посебно борбе против тероризма, кријумчарења дрога, криминала и других илегалних активности.¹⁷

¹³ The Palma Document Free Movement of Persons. A Report to the European Council by the Coordinators' Group (Madrid, June 1989) in Key texts on justice and home affairs, 1976-1993, p.12, <http://www.statewatch.org/semdoc/assets/files/keytexts/ktch1.pdf>, приступ 09.12.2013.

¹⁴ Declaration of Ministers of the Trevi Group, (Paris, December 1989) in Key texts on justice and home affairs, 1976-1993, p.35, <http://www.statewatch.org/semdoc/assets/files/keytexts/ktch2.pdf>, приступ 09.12.2013.

¹⁵ Programme of Action relating to the reinforcement of police co-operation and of the endeavours to combat terrorism or other forms of organised crime(Dublin, Jun 1990)) in Key texts on justice and home affairs, 1976-1993, p.37 <http://www.statewatch.org/semdoc/assets/files/keytexts/ktch2.pdf>, приступ 09.12.2013.

¹⁶ Report to the European Council in Edinburgh from the Coordinators' Group on Free Movement of Persons(Edinburgh, Decembar 1992) in Key texts on justice and home affairs, 1976-1993, p.17 <http://www.statewatch.org/semdoc/assets/files/keytexts/ktch1.pdf>, приступ 09.12.2013.

¹⁷ За неке ауторе ово је прапочетак настанка права ЕУ за област унутрашњих послова и правосуђа, односно кривичног права ЕУ, види V.Mitsilegas, „EU Criminal Law“, Hart Publishing Ltd, Oxford, 2009, p.7.

Акциони програм којим су утврђени задаци за Треви приликом спровођења „Палма документа“ је ставио акценат на развој пројеката као што су Европски информациони систем и формирање Европске обавештајне јединице за спречавање трговине дрогом као претеча формирања Европола.

Други документ, Декларација Треви министара садржи тзв. „нове захтеве“ за стварање европске зоне без унутрашњих граница. Ти захтеви су се односили на неопходност унапређења сарадње у борби против тероризма, организованог криминала, трговине наркотицима и свих врста кријумчарења. Акциони програм који је прихваћен на састанку у Даблину означен је као синтеза постојећих споразума за сарадњу полицијских и безбедносних служби у оквиру Треви радних група. Програм садржи каталог конкретних мера које се односе на сузбијање тероризма, кријумчарење дрога и др. облика кривичних дела укључујући и илегалне миграције.

Извештај координационе групе о напретку у спровођењу „Палма документа“, који је достављен Европском савету 1992. године на самиту у Единбургу, указивао је на напредак који је постигнут у припреми за успостављање нових структура и механизма сарадње између полиција, царина, безбедносних структура и агенција.

Главна карактеристика ових докумената, без обзира на садржинско понављање и преклапање, је истицање неопходности сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа, као основа за стварање заједничке политике ЕЗ по питањима унутрашње безбедности. Министри Треви групе су 1991. године у оквиру самита у Мастрихту поднели извештај Европском савету под називом „Развој Европола“ чиме је званично Европол представљен као наследник Европске обавештајне јединице за борбу против дрога, што је институционално потврђено чланом К.1 Уговора о ЕУ из Мастрихта.

Критике на рад Треви групе су биле константне и интензивне од самог њеног оснивања. Имајући у виду да Европска комисија није била укључена у рад Треви групе и да Европски парламент није чак ни обавештаван о раду све до 1991. године, за Треви групу је владало мишљење да се ради о „тајном“ телу међувладине сарадње, са нејасном структуром, спорном надлежношћу и не баш најјасније утврђеном одговорношћу. Њен изразито међувладин карактер у одлучивању и неформалан статус у односу на правни поредак ЕЗ биле су главне слабости овако успостављене структуре. Европски парламент је често критиковао рад Треви групе због нетранспарентности и неспремности министара унутрашњих послова држава чланица да одговарају на

посланичка питања у вези унутрашње безбедности током заседања Европског парламента.¹⁸

Државе чланице су на Треви групу гледале као на форум за размену података и информација ради унапређења сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа, без икаквог уплива органа ЕЕЗ, посебно Комисије и Парламента. Деманти о недостатку демократске контроле и неучешћу институција ЕЕЗ у раду Треви групе најсликовитије је објаснио у то време министар унутрашњих послова Велике Британије „Треви је форум који окупља министре унутрашњих послова ЕЕЗ ради давања политичког импулса и утицаја на полицијске службе држава чланица за унапређење полицијске сарадње. Треви није извршно тело. Стога је одговорност министара унутрашњих послова искључиво према њиховим владама и није потребно да се размишља о одговорности овог тела према било којој институцији у оквиру ЕЕЗ. Државни званичници подносе извештај министру унутрашњих послова који о томе извештава владу. Национални парламенти могу, а и не морају бити информисани, у зависности од парламентарне праксе државе и национални парламенти немају моћ одлучивања и промене одлука у односу на одлуке владе“.¹⁹

4. ШЕНГЕНСКА ИНТЕГРАЦИЈА - ПАРЦИЈАЛНО УНАПРЕЂЕЊЕ САРАДЊЕ У ОБЛАСТИ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА И ПРАВОСУЂА

Традиционално, може се рећи митско, значење граница са становишта државног суверенитета и претежно декларативни приступ о неопходности укидања контрола на унутрашњим границама ЕЕЗ почиње да се мења средином 80-их година. У то време укидање контроле на унутрашњим границама је био један од најзначајнијих корака ка коначном успостављању јединственог тржишта. Са друге стране, укидање унутрашњих граница је захтевало дефинисање и усвајање заједничких мера у области унутрашњих послова и правосуђа, како би потенцијалне нове безбедносне претње и ризици били благовремено препознати, а њихове негативне последице смањене на најмању могућу меру. Кораци предузети за постизање циљева везаних за јединствено тржиште и економску сферу су створили тзв. „ефекат преливања“ (енг. *spillover effect*). Тај ефекат се огледа у директном или индиректном утицају права и политика економске

¹⁸ J. Occhipinti, op.cit. p.43.

¹⁹ T. Vynian, op.cit. p.5.

интеграције на успостављање и продубљивање сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа.²⁰

Очигледни недостатак воље за укидање унутрашњих (државних) граница између свих држава чланица ЕЕЗ и позитивно искуство реализације споразума између земаља Бенелукса о укидању контрола на унутрашњим границама утицали су на Француску, Немачку и земље Бенелукса да 14. 7. 1985. потпишу Шенгенски споразум.²¹ Иницијатива за потписивање споразума је потекла од стране министара транспорта ових држава како би се решио озбиљан проблем честог застоја протока робе на граничним прелазима. Споразум из Шенгена је мултилатерални уговор усвојен по правилима међународног јавног права који регулише укидање унутрашњих граница односно контроле на унутрашњим границама између држава потписница. Његов значај се огледа у стварању заједничког простора без унутрашњих граница и увођењу мера за повећање унутрашње безбедности као надокнаду за остваривање слободе кретања људи, робе и капитала.

Потписивање споразума се поклапа са објављивањем Беле књиге о довршавању унутрашњег тржишта²² од стране Европске комисије, којом је предвиђено прерастање заједничког тржишта у јединствено тржиште 1992. године. Економски разлози су били доминантни јер се сматрало да су граничне контроле значајна баријера трговини и размени добара, што је главни фактор за поспешивање економског развоја. Бела књига је представљала основ за доношење Јединственог европског акта (енг. *Single European Act* - ЈЕА)²³ и садржала је предлоге за потпуно укидање унутрашњих граница, успостављање спољних граница и мере које треба да буду спроведене ради ефикасне контроле миграција, остваривање права на азил, политике издавања виза и контролу кријумчарења дрога.

Иако је Шенгенски споразум претежно политички пројекат, а предлог Комисије пример економске рационалности у успостављању јединственог унутрашњег тржишта, ради се о пројектима који имају исти циљ и који се временски укрштају у исту тачку са различитим путањама даљег развоја. „Бела књига“ је била примљена са резервом и одбијањем неких држава чланица, посебно Велике Британије али се слободно може

²⁰ V. Mitsilegas, J. Monar, and W. Rees, *op.cit.*, p. 27-31.

²¹ ступио је на снагу 02. 03. 1986.

²² White Paper of the Commission of the European Communities „Completing the internal market“, COM (85) 310 final, Brussel.

²³ Single European Act, (1987) OJ L 169, ступио на снагу 01. 07. 1987.

рећи да је остварила одлучујући утицај на форму и садржину члана 8а ЈЕА који допуњава Уговор о ЕЕЗ из Рима и којим је било предвиђено да ће:

„Заједница усвојити мере са циљем прогресивног успостављања унутрашњег тржишта у периоду до 31. 12. 1992. године, у складу са одредбама овог члана и чланова 8б, 8ц, 28, 57 (2), 59, 70 (1), 84, 99, 100а и 100б и без утицаја на остале одредбе овог Уговора. Унутрашње тржиште ће садржати простор без унутрашњих граница у ком ће слобода кретања робе, људи, услуга и капитала бити обезбеђена у складу са одредбама овог Уговора.“

Овај члан који се односио на стварање простора без унутрашњих граница је био недовољно прецизан и омогућавао је различито тумачење, а самим тим и различит приступ у примени слободе кретања роба и лица. Најбољи пример за то је био став Велике Британије, која је наводно прихватила слободу кретања лица за држављане чланица ЕЕЗ са образложењем да се провера да ли је лице држављанин ЕЕЗ или треће државе мора вршити на граничним прелазима због специфичности њених граница, што је истовремено значило задржавање граничне контроле као пре доношења ЈЕА због наводне немогућности раздвајања држављана ЕЕЗ од држављана трећих држава на самим граничним прелазима.

У атмосфери неповерења и непостојања политичке воље, Комисија није успела да убеди државе чланице да су заштитне мере за спречавање безбедносних ризика, након успостављања јединственог тржишта довољне и ефикасне, као и да те мере треба да буду усвојене од стране свих држава чланица ЕЕЗ. Велика Британија и неке државе чланице ЕЕЗ су много више биле заинтересоване за задржавање међувладиног оквира сарадње на начин на који је већ био успостављен у оквиру Треви групе.

Од 1986. примена одредби за стварање јединственог тржишта је захтевала свеобухватнију заједничку акцију држава чланица која иде много даље од мера које су биле предвиђене „Белом књигом“. Државе чланице, осим чланица Шенгенског споразума, су у овом периоду под притиском почеле да траже решења на националном нивоу ради увођења ефикасних мера за смањење граничне контроле за транспорт робе, поједностављење царинских процедура, делимичне контроле лица на граничним прелазима, у складу са потребом за обезбеђивањем слободе кретања у оквиру јединственог тржишта. У увођење националних мера укључују се безбедносне структуре и високи полицијски службеници ради анализе ризика и превентивно деловање за смањење негативних ефеката и нивоа безбедносних претњи (међународни криминал, тероризам, илегалне миграције) који са собом носи укидање контрола и отварање граница.

Уопште, потписивање Шенгенског споразума представља успостављање вишег нивоа полицијске и правосудне сарадње као баријере за безбедносне ризике и претње при остваривању слободе кретања након укидања унутрашњих граница између држава потписница. Овај модел ближе сарадње ван институционалног оквира ЕЕЗ у то време је био неконвенционалан искорак, који је резултирао убрзаним ширењем такве интеграције након стварања ЕУ. Утицај Шенгена је посебно значајан за сарадњу у области унутрашњих послова и правосуђа, нарочито у области миграција, контроле граница, полицијске и кривичноправне сарадњу у ЕУ. Тако, Европски суд правде је у тумачењу одређених одредби из области кривичног права ЕУ увек тражио везу и испитивао њихову повезаност са слободом кретања људи као основне слободе конституисане комунитарним правом.

Споразум из Шенгена²⁴ је обухватао краткорочне мере (које регулишу слободу кретања лица и слободу кретања робе) и дугорочне мере (које представљају декларативно опредељење чланица групе Шенген о потреби продубљивања сарадње). Регулисао је питања царинске контроле, једноставне визуелне контроле преласка возила, заједничке визе, заједничке борбе против криминала и илегалног промета дроге, као и мере за усаглашавање пореза на додату вредност. Од 33 члана Споразума, само се 4 члана (8, 9, 18 и 19) односе на полицијску сарадњу и 3 члана (7, 17 и 20) на борбу против имиграције. Ова питања су темељније обрађена у Конвенцији о примени Шенгенског споразума од 19. 6. 1990, која је ступила на снагу у марту 1995, до када су Грчка, Италија, Португал и Шпанија постале потписнице, односно прикључиле се Шенгенском простору без унутрашњих граница.²⁵

Конвенција о примени Споразума из Шенгена²⁶ (у даљем тексту Шенгенска конвенција) регулише питања у вези са преласком спољних и унутрашњих граница у оквиру заједничког унутрашњег простора и мере унапређења полицијске, правосудне и царинске сарадње ради спречавања нових безбедносних изазова, ризика и претњи који могу да се појаве укидањем граничне контроле на унутрашњим границама. Шенгенска конвенција се састоји од осам целина: Наслов I – Дефиниције; Наслов II - Укидање

²⁴ Agreement between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders, (2000) OJ L 239/13.

²⁵ S.Bertozi, „Schengen: Achievements and Challenges in Managing an Area Encompassing 3.6 million km²“, CEPS Working Document No.284,2008,p.4, доступан на <http://www.ceps.org> 15.03.2011.

²⁶ Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders, (2000) OJ L 239/19. Превод на српски у Д.Лопандић и М.Јањевић, „Споразум из Шенгена – за Европу без граница“, Међународна политика, Београд, 1996.

контрола на унутрашњим границама и кретање лица; Наслов III – Полиција и безбедност; Наслов IV – Шенгенски информативни систем; Наслов V - Транспорт и кретање робе; Наслов VI – Заштита личних података; Наслов VII – Извршни комитет; Наслов VIII – Завршне одредбе. Заштитне мере безбедности држава потписница након укидања унутрашњих граница су формулисане кроз одредбе које се односе на сарадњу полицијских, правосудних и царинских органа, односно прописа који регулишу међусобну размену информација, право прекограничног праћења, прекограничну потеру, успостављање официра за везу, правосудну сарадњу и питања у вези са функционисањем Шенгенског информационог система.

Контрола преласка граница и укидање контрола на унутрашњим границама²⁷ су суштинска питања која представљају разлог усвајања Шенгенске конвенције. Основни циљ је стварање заједничког простора у коме ће се одвијати слободно кретање лица и утврђивање могућности да се унутрашње границе могу прелазити на сваком месту, односно да прелазак није везан за граничне прелазе. У случајевима угрожавања јавног поретка или националне безбедности, предвиђена је могућност успостављања поновне контроле на националним границама за одређени временски период.

Стварање простора без унутрашњих граница је повезано са губитком или, тачније, одрицањем од националног суверенитета за сваку земљу потписницу и немогућности самосталне контроле граница и уласка странаца на њихову територију. Међутим, државе потписнице су прихватиле слободу прекограничног кретања лица само уз примену мера које би требало да представљају „брану“ за неконтролисани улазак миграната на територију Шенгена и преливање криминалних активности преко спољних граница. Слободно кретање људи унутар шенгенског простора примењује се на све држављане земаља чланица ЕЗ, независно од тога да ли су њихове државе потписале Споразум и Шенгенску конвенцију. То је захтевало успостављање јасне разлике између грађана ЕЗ и странаца (држављана трећих земаља). Странцем се сматра „свако лице које није држављанин неке од земаља чланица ЕЗ“.²⁸ Странци приликом уласка и изласка из Шенгенског простора морају проћи детаљну контролу, спољне границе могу прелазити само на граничним прелазима и у тачно одређено време.

²⁷ Чланови 2 - 8. II Дела Конвенције који носи назив „Укидање контроле на унутрашњим границама и кретање лица“.

²⁸ Члан 1. Конвенције садржи дефиниције најбитнијих појмова и то: унутрашње границе, спољне границе, унутрашњи лет, трећа држава, странац, странац регистрован као непожељан, гранични прелаз, гранична контрола, превозник, дозвола боравка, захтев за добијање азила, подносилац захтева за азил и решавање захтева за добијање азила.

Надзор спољних граница између граничних прелаза, као и контролу прелаза када нису отворени, врше мобилне јединице. Аеродроми се третирају као спољне границе, осим за унутрашње летове, и за њих су предвиђене специфичне одредбе. Гледано у целини, чланице групе Шенген су контролу спољних граница и заштиту од таласа илегалне имиграције утврдиле као једно од приоритетних питања у Шенгенској конвенцији. Основно начело утврђено Шенгенском конвенцијом јесте да приликом уласка на шенгенску територију свако лице мора проћи контролу која треба да омогући утврђивање његовог идентитета на основу личних или путних докумената.

Она прописује посебне услове које држављани трећих држава морају да испуне приликом боравка који није дужи од три месеца. Услови за прелазак границе и боравак до три месеца за држављане трећих држава су: да држављани трећих држава имају важећи документ или документ одобрен од стране Извршног комитета, да поседују важећу визу уколико је иста потребна, да докажу да имају довољно средстава за боравак у држави чланица и повратак у земљу порекла, да није издато упозорење у циљу забране уласка и да не представљају опасност за јавни поредак, националну безбедност или међународне односе уговорних страна.²⁹ Дозвољено је одступање од ових правила на хуманитарној основи, на основу националног интереса и уколико то проистиче из међународне обавезе. Проверу на спољним границама врше надлежни органи држава чланица у складу са јединственим принципима који су утврђени Шенгенском конвенцијом.

Укидање контрола на унутрашњим границама и стварање зоне слободног кретања унутар шенгенског простора не значи укидање свих контрола. У новим условима, спроводи се мобилна контрола на целокупној територији сваке земље чланице од стране полиције и царинских органа који реагују на основу примљених информација.

Издавање виза³⁰ има за циљ да обезбеди контролу странаца пре њиховог доласка на спољне границе шенгенског простора и примену мера спровођења контроле на спољним границама. За боравак до три месеца, означен као „кратки боравак“, странац мора имати у тренутку доласка на гранични прелаз важећи документ који му омогућава прелазак границе (важећу визу уколико се тражи за држављане те земље).

²⁹ Члан 5, тачка 1. Конвенције

³⁰ Чланови 9 - 18 Конвенције.

Чланице шенгенске групе су усвојиле заједничку визну политику која укључује узајамно пружање помоћи и усклађивање националних политика у овој области. Свака чланица је обавезна да поштује заједнички утврђен режим виза који је на снази у тренутку потписивања Конвенције или после њеног потписивања, а може га мењати само на основу консензуса свих држава чланица Конвенције. Земље које се накнадно прикључују групи Шенген обавезне су да у „пакету“ прихвате одредбе Конвенције, укључујући и већ утврђене листе. Установљен је јединствени образац виза који важи за све државе чланице групе Шенген. Транзитне визе, визе за путовање и визе за боравак до три месеца издају се на основу заједнички утврђених критеријума и омогућавају њеном носиоцу слободно кретање у свим земљама чланицама шенгенске интеграције.

Извршном комитету (даље ИК) је стављено у надлежност спровођење визне политике³¹, као и усвајање секундарних прописа о визама. Као секундарни законодавац, ИК је усвојио прописе: о издавању униформних виза на границама,³² о униформним печатима који се стављају на пасош при уласку и изласку,³³ о размени статистичких података о издавању униформних виза,³⁴ о хармонизацији визне политике,³⁵ о размени података о издатим визама.³⁶ Ваља посебно поменути Заједничка конзуларна упутства³⁷ којима је регулисана материја издавања виза, укључујући дефиниције виза које конзуларна одељења могу да издају, надлежности ограна који издају визе и самог поступка издавања визе и њеног уношења у путну исправу.

Шенгенском конвенцијом је успостављена одговорност превозника као превентивна мера³⁸, са циљем да се спречи организовано довођење избеглица и имиграната у земље чланице шенгенске интеграције. На нормативном плану, земље чланице су обавезне да утврде казнене мере и да у своја национална законодавства унесу одредбе Конвенције којима се регулише одговорност превозника, водећи при томе рачуна о обавезама које проистичу из Женевске конвенције о избеглицама од 28.

³¹ Члан 17 Конвенције.

³² Decision of the Executive Committee of 26 April 1994 on the issue of uniform visas at borders, (SCH/Com-ex (94)2).

³³ Decision of the Executive Committee of 21 November 1994 on the acquisition of common entry and exit stamps (SCH/Com-ex (94)16 rev.).

³⁴ Decision of the Executive Committee of 22 Decembar 1994 on the exchange of statistical information on the issuing of uniform visas, (SCH/Com-ex (94)25).

³⁵ Decision of the Executive Committee of 15 Decembar 1997 on the harmonisation of visa policy, (SCH/Com-ex (97)32).

³⁶ Decision of the Executive Committee of 21 April 1998 on the exchange of statistics on issued visas, (SCH/Com-ex (98)12).

³⁷ Decision of the Executive Committee of 28 April 1999 on the definitive versions of the Common Manual and the Common Consular Instructions, (SCH/Com-ex (99) 13).

³⁸ Члан 26. и 27. Конвенције.

6. 1951. Мере санкционисања превозника су усмерене првенствено на авиокомпаније, железницу, бродске и друмске превознике. Превозник је обавезан да неодложно преузме странца којег је довео на спољну границу неке од земаља чланица, а коме је одбијен улазак на шенгенску територију. Овим је превозник доведен у ситуацију да сам преузима превентивне мере контроле путника које превози како би избегао непријатности које са собом повлачи превоз путника који не поседују валидне документе за улазак на шенгенску територију. Конвенција чланом 27 обавезује земље чланице на предузимање одређених санкција против превозника који ове одредбе не поштују.

Једно од питања регулисано Шенгенском конвенцијом је и право на азил.³⁹ Право азила је утврђено као обавеза једне земље чланице да решава поднети захтев, чиме је у начелу прихваћен принцип надлежности само једне државе. Основни принцип је био да независно од тога у којој је земљи поднет захтев за добијање азила само једна земља чланица буде надлежна за његово решавање. У начелу, то је прва земља у којој се странац подносилац захтева нађе, односно земља која је издала визу за улазак. То начело не спречава неку земљу да на основу националног законодавства преузме решавање захтева за азил и у случају када то спада у надлежност неке друге државе. Оно спречава злоупотребу права на азил из политичких разлога и могућност да странац тражилац азила прелази из једне земље у другу и подноси захтеве за одобравање азила.

Одређивање земље надлежне за решавање захтева за добијање азила засновано је, између осталог, на принципу међусобне солидарности земаља чланица шенгенске групе и њихове одговорности у решавању поднетих захтева (земље чланице треба са дужном пажњом да размотре све поднете захтеве, без обзира на број странаца који подnose молбу за добијање азила). Осим тога, утврђени су и други критеријуми за одређивање надлежне земље, као што су: породични разлози (спајање породице – држава која је странцу признала статус избеглице и одобрила му право боравка дужна је да решава захтев за азил члана његове породице), хуманитарни разлози (чланица надлежна за разматрање захтева за азил може да затражи од друге чланице да првенствено из породичних или културних побуда преузме решавање захтева, под условом да то жели и подносилац захтева).

³⁹ Чланови 28 - 38 Конвенције.

Поступак решавања захтева води се у складу са унутрашњим правом земље која је надлежна за његово решавање. Имајући у виду да су о овом питању испољене значајне разлике у регулативи између чланица шенгенске групе, као и између осталих земаља чланица ЕЗ, Европска комисија је затражила од свих чланица Заједнице да усагласе право на азил. Тако је дошло до закључивања Даблинске конвенције.

Даблинска конвенција или Конвенција о одређивању државе надлежне за разматрање захтева за азил је усвојена између свих држава чланица ЕУ и ступила је на снагу 1. 9. 1997.⁴⁰ као одговор на страх од укидања унутрашњих граница и, сходно томе, очекиваном повећању броја тражиоца азила, односно захтева за азил који једна особа може да поднесе у више држава чланица. Без постојања заједничких правила о одређивању државе чланице која је одговорна за одлучивање о захтеву за азил, државе чланице су заузимале различите приступе у утврђивању која држава чланица је одговорна за одлучивање о азилу. О многим захтевима за азил надлежност су имале две или можда и више држава чланица. Како би се решио овај проблем, Даблинска конвенција садржи листу правила у случају сукоба надлежности за одређивање државе чланице која је надлежна за решавање захтева за азил.⁴¹

Она утврђује само једну државу надлежну за испитивање захтева за азил.⁴² Утврђена је и процедура када је захтев за азил поднет у једној од држава чланица ЕУ, а друга држава чланица преузима обавезу за испитивање поднетог захтева за азил. По тој процедури, преузимање обавезе за испитивање захтева за азил настаје после његовог подношења у земљи чланици и укључује одређивање земље одговорне за испитивање захтева. Одређивање земље одговорне за испитивање захтева завршава се у року од месец дана рачунајући од дана подношења, када се преноси другој надлежној држави чланици.

Подносилац захтева за азил може сам тражити да се његов захтев решава у другој држави чланици ЕУ. Држава у којој је поднет захтев је обавезна да обавести тражиоца азила о одлуци друге земље, водећи рачуна да тражилац не избегне обавезу пребацивања уколико се друга држава позитивно изјасни на поднети захтев.⁴³

⁴⁰ Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities - Dublin Convention, (1997) OJ C 254/1.

⁴¹ Члан 5(2) Даблинске конвенције.

⁴² Чланови 4 – 8 Даблинске конвенције.

⁴³ Обавезе пребацивања односно трансфера лица предвиђене су чланом 11 тачка 5. Даблинске конвенције.

Полиција и безбедност⁴⁴ или сарадња полицијских, правосудних и царинских органа након укидања контроле на спољним границама су била нека од најважнијих питања регулисана Шенгенском конвенцијом. Полицијска и правосудна сарадња је била директно усмерена на унапређење заједничке борбе против криминала и режима преласка унутрашњих граница и питања миграције и азила, која су у претходним споразумима само парцијално разматрана. Доминантно место у овом делу Шенгенске конвенције заузима сарадња између полицијских служби. Њено ступање на снагу захтевало је обезбеђивање ближе сарадње у области превенције и спровођења истражних радњи за кривична дела, интензивирање полицијске сарадње у пограничним регионима путем закључења билатералних споразума, успостављање сарадње код прекограничног праћења, пружање правне помоћи, екстрадиције, борбе против дроге, закључење споразума о контроли ватреног оружја итд. Томе треба додати постављање официра за везу, оснивање заједничког информационог система и слично. Тежиште је стављено на институте прекограничне потере, прекограничног праћења и контролу спољних граница, чиме је успостављен нови вид сарадње између полицијских служби који није непосредно везан за сарадњу у области пружања правне помоћи.

Међусобна сарадња између полиција европских земаља постојала је од раније. Интензивирање прекограничне полицијске сарадње на основу билатералних уговора почиње од 1988. године и поклопило се са преговорима о слободном кретању у оквиру унутрашњих граница. Тиме је био повећан број мешовитих комисија и комесаријата лоцираних углавном на граничним прелазима ради контроле, чиме је реализован заједнички интерес на плану размене информација, успостављању брже комуникације, обезбеђењу заједничког физичког присуства, утврђивању извора средстава за модернизацију полицијских структура итд. Додатни правни оквир за наставак и унапређење ових облика полицијске сарадње је утврђен Шенгенском конвенцијом.

Шенгенском конвенцијом међусобна размена информација је регулисана позивањем на примену националних законодавстава држава чланица шенгенског простора. Услови за међусобно размену информација су: а) стриктно поштовање националног законодавства и надлежности коју имају полицијски органи; б) да унутрашњим правом није предвиђено да се захтев упућује судским органима; в) да захтев или његово извршење не подразумева примену мера присиле од стране земље којој је захтев упућен, и г) ако писмена обавештења која замољена страна доставља о

⁴⁴ Чланови 39 – 92 Шенгенске конвенције.

инкриминисаним делима земља молилац може користити у поступку извођења доказа само уз надлежност судских органа замољене земље. Захтеви за пружање информација и одговори се размењују између централних органа сваке земље чланице који су задужени за међународну полицијску сарадњу. Предвиђена је била и могућност држава потписница (нису обавезне) да добровољно пружају информације другим заинтересованим чланицама шенгенске групе ради превентивног деловања у борби против вршења кривичних дела, угрожавања јавног реда и националне безбедности. У хитним случајевима, када се захтев не може благовремено поднети преко централног органа, размена информација се може обавити непосредно између полицијских органа две земље, а централна инстанца се обавештава накнадно. Шенгенска конвенција омогућава државама потписницима споразумно регулисање сарадње у пограничним областима, као и регулисање овог питања између суседних земља на основу билатералних споразума.

Прекогранично праћење је једно од оперативних полицијских овлашћења које је предвиђено Шенгенском конвенцијом. Одредбе о прекограничном праћењу регулишу услове под којима службена лица једне земље чланице могу наставити да прате лица на територији друге чланице. Праћење се може спроводити под условом да су службена лица започела праћење у својој земљи, да постоји основана претпоставка да је лице које се прати учествовало у кажњивој радњи и да постоје разлози који ће омогућити да се у оквиру судске истраге докаже кривица и створе могућности за екстрадицију.⁴⁵

Друго предвиђено оперативно полицијско овлашћење је прекогранична потеря или гоњење. Усвајање одредби о прекограничној потери је био одраз различитих захтева, које су поставиле Француска и Холандија са једне стране, и Немачка са друге стране. Разлике су се огледале у приступу према одредбама Конвенције које регулишу потеру, добијање сагласности, дубине територије, ношења службеног оружја и друго. За прекограничну потеру (гоњење) је потребно задовољити неколико услова, слично као и код прекограничног праћења. Службена лица којима је дозвољено да врше прекограничну потеру набројана су у члану 41 тачка 7 Шенгенске конвенције. Приликом њеног потписивања, свака држава потписница је дала изјаву којом је

⁴⁵ Члан 40 Конвенције регулише праћење, детаљније о обиму овог полицијског овлашћења видети стр. 215 дисертације.

утврдила модалитете потере на својој територији за сваку од осталих чланица са којом има заједничку границу.⁴⁶

Постављање официра (службеника) за везу, осим одредбама Шенгенске конвенције, је било предвиђено и на основу билатералних или мултилатералних споразума. Заједно са успостављањем Шенгенског информационог система (даље ШИС)⁴⁷, ово представља једну од главних тачака за остваривање ефикасније сарадње између полицијских служби, пружања правне помоћи у кривичним стварима, контроле спољних граница и размене информација превентивног карактера у борби против криминала. Официри за везу могу давати мишљење и пружати помоћ, али немају овлашћења за самостално спровођење полицијских мера. Имају осетљиву улогу органа за спровођење контроле граница у земљи где су упућени и дужни су да о уоченим слабостима обавештавају своју земљу. Улога официра за везу је, независно од врсте службе којој припада (полицији, жандармерији или царини), изузетно важна и дошла је до изражаја у посебно осетљивим областима као што су трговина дрогом, организовани криминал и илегална имиграција. Остављена је могућност државама чланицама шенгенске интеграције да именују заједничке официре за везу у трећим државама, односно да официри за везу једне чланице послати у трећу државу заступају интересе једне или више осталих чланица.

Још у Споразуму из Шенгена из 1985. било је предвиђено да чланице Шенгенске групе ускладе своје законске прописе из области опојних дрога. Ово питање је посебно обрађено и у Заједничкој декларацији у члану 71 тачка 2, која је дата у Завршном акту Шенгенске конвенције. Чланице шенгенске групе су се обавезале да ће се ангажовати на административном, кривичном и полицијском плану у борби против недозвољеног промета опојних дрога и психотропних супстанци. У складу са тим, било је предвиђено јачање контроле лица, робе и транспортних средстава на спољним границама, као и посебна контрола лица за која постоје информације да се баве недозвољеном трговином, односно растурањем дрога. На законодавном плану државе су се обавезале да предузму мере које треба да омогуће одузимање и пленидбу средстава остварених недозвољеним прометом дроге и психотропних супстанци.

Сарадња између полицијских служби шенгенске групе код контролисаних испорука и недозвољеног промета дрога и психотропних супстанци врши се у складу

⁴⁶ Члан 41 Конвенције регулише потеру, детаљније о обиму овог полицијског овлашћења видети стр. 211 дисертације.

⁴⁷ Више о ШИС видети стр.242 дисертације.

са уставним принципима и правним поретком сваке државе чланице. Одлука о спровођењу контроле доноси се посебно за сваки случај, на основу претходног одобрења сваке чланице. Формирана је била стална радна група састављена од представника полиције и царине, са задатком да се бави проблемима криминала из области опојних дрога. Група се бавила унапређењем практичних и техничких аспеката сарадње земаља чланица и разрађивањем специфичних мера које се односе на кретање полицијског и царинског особља на унутрашњим границама, примени савремених метода у откривању дрога и сл.

Шенгенском конвенцијом је регулисана контрола ватреног оружја и муниције односно набавка, држање, трговина и продаја ватреног оружја и муниције од стране физичких или правних лица. Усвојена решења у оквиру Конвенције представљају компромис између земаља које су ова питања регулисале на различите начине. Немачка, Луксембург и Холандија су имале строжу унутрашњу регулативу, док се блажа регулатива примењивала у Француској због стечених права спортиста и ловаца, и Белгији због посебних интереса везаних за производњу и трговину оружја. Прењеног ступања на снагу ова питања су регулисана на нивоу ЕЗ.

За контролу примене Шенгенске конвенције и доношење одлука основан је Извршни комитет.⁴⁸ Чланови ИК су министри држава потписница надлежни за спровођење конвенције. То су, пре свега, министри унутрашњих послова или министри правде. Одлуке у оквиру ИК се доносе консензусом свих држава потписница.

Задаци овог комитета су да нормативно регулише поступак спровођења свих одредби садржаних у Споразуму и Шенгенској конвенцији, на основу конкретних случајева, као и да контролише њихову примену. Ти задаци су:

- детаљно уређење преласка спољних граница и установљење изузетака који се код тих прелазака примењују (члан 3 тачка 1);
- уређење поступка надзора спољних граница (члан 6 тачка 3);
- уређење поступка спровођења контроле и надзора на границама (члан 8);
- утврђивање заједничког режима за разматрање захтева за визу и допунске одлуке (време важности, право пријема, продужење и слично – члан 17 тачке 1, 2 и 3);
- пријем листе докумената које имају карактер дозволе боравка, а Извршном комитету их достављају земље чланице (члан 21 тачка 3);

⁴⁸ Чланови 131-133 Конвенције.

- утврђивање критеријума и практичних модалитета за међусобно поравнавање финансијских трошкова који могу настати из обавезе удаљења (члан 24);
- размена података између земаља чланица о подносиоцима захтева за азил (члан 38 тачка 4);
- поседовање списка докумената који се код вођења поступка могу директно упутити лицима која се налазе на територији друге земље потписнице (члан 52 тачка 1);
- разматрање предлога Радне групе о сузбијању криминалитета у области опојних дрога, формиране на основу члана 70 Конвенције (члан 70 тачка 1);
- утврђивање облика и садржине потврде о преносу дрога и психотропних супстанци потребних за лечење (члан 75 тачка 2);
- утврђивање измене и допуне спискова забрањеног ватреног оружја (члан 89);
- поседовање списка надлежних органа овлашћених да директно траже податке унете у Шенгенски информативни систем (члан 101 тачка 4); и
- утврђивање листе биљака и биљних производа за које није потребно подносити фитосанитарне потврде (члан 121 тачка 1).⁴⁹

Задаци ИК не подлежу правосудној, правној нити политичкој контроли. Одлуке ИК су директно примењиве у националним законодавствима јер је свака од земаља чланица сагласна са њиховим доношењем.⁵⁰

5. ПРЕПРЕКЕ У РАЗВОЈУ САРАДЊЕ У ОБЛАСТИ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА И ПРАВОСУЂА

Потешкоће у успостављању и унапређењу сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа и њени ванинституционални и парцијални облици сарадње произлазе из суштинских и историјских разлика које постоје између европских држава. Безбедносна заштита појединца и друштвене заједнице унутар државе се дуго сматрала једном од основних вредности чије постојање произлази из легитимитета и суверенитета сваке националне државе. Историјске чињенице указују да се још од 17. века главне европске теорије друштвеног уређења заснивају на претпоставци о држави као носиоцу суверенитета и врховног ауторитета за обезбеђивање – дистрибуцију

⁴⁹ Д.Лопандић, М. Јањевић, „Споразум из Шенгена – за Европу без граница“, Међународна политика, Београд, 1996, стр. 244.

⁵⁰ Ibid.

безбедности становништва, штитећи га од спољашњих и унутрашњих претњи по друштвене вредности. Држава је дужна да гарантује мир и безбедност уз сагласност, пристанак народа на обавезу да се повинује држави.⁵¹ То значи да се заштита безбедности појединца појављује као суштина легитимитета државе и, уопште, њеног деловања. Слични аргументи се могу наћи код најистакнутијих филозофа, правника и теоретичара друштвеног уређења из доба просветитељства који посебан значај дају очувању живота, слободе и имовине сваког грађанина⁵² и остваривању њихове безбедности као основног разлога за постојање друштвеног уговора између грађана и државе.⁵³

Само кратак преглед устава модерних држава је довољан да се стекне утисак да су ове политичке теорије државе и друштва и данас у измењеном облику саставни део највиших правних и политичких аката држава. Тако важећи уставни акти држава чланица ЕУ дефинишу уставну обавезу државе да осигура безбедност, владавину права и заштиту људских права и основних слобода грађана и становника кроз функционисање институција правне државе на принципима легитимитета и легалитета државе. Функција осигурања безбедности држава остаје фундаментални принцип и ставови данашње јавности и бирача у изборним циклусима у државама чланицама ЕУ доказују да се питање унутрашње безбедности налази високо на листи приоритета грађана Европе. Шире објашњење у погледу стварања безбедносног амбијента за грађане и развој друштва у целини заштићеног од унутрашњих и спољних ризика и претњи лежи у теорији суверенитета држава.

У основи концепта суверенитета државе се налази идеја да унутар политичке заједнице постоји крајња и апсолутна власт. Прва претпоставка појаве концепта суверености јесте постојање политичке заједнице, територијално организоване целине политичких субјеката, са развијеним односима и делатностима, организацијом, институцијама и политичком културом. Друга претпоставка је постојање државе као носиоца крајње и апсолутне власти у заједници коју уређује, са организованим апаратом за употребу силе који обезбеђује односе унутар политичке заједнице према свима и свему у њој. Монопол физичке принуде је тај који обезбеђује функционисање и примену права у држави, тачније намеће извршење санкција што није случај са осталим облицима власти унутар друштвене заједнице. Сувереност као теорија о

⁵¹ Т. Хобс, „Левјатан“ Правни факултет Универзитета у Београду, 2011, стр.150.

⁵² Џ. Лок, „Две расправе о влади“, Утопија – Београд, 2002, стр.278, параграф 87.

⁵³ Р. Жан-Жак, „Друштвени уговор“, Филип Вишњић, Београд, 2011, стр.49.

власти претпоставља, дакле постојање релативно издвојене сфере права од осталих сфера друштвене надградње, а унутар сфера права релативно издвојено јавно право (правила о организацији државне власти) од приватног права (правила која уређују односе других субјеката). Сувереност такође претпоставља ограниченост простора у коме се државна власт простире, а изван тог простора налазе се друге друштвене заједнице које су организоване и функционишу на истим принципима постојања врховне и неограничене власти. Међутим, постоје и правила која ограничавају слободу државе, гарантују њену слободу и извиру из те слободе, а заједно творе један релативно издвојен шири правни систем који омогућава интеракцију различитих државних заједница под називом међународно право.⁵⁴

Питање националне безбедности, спољних послова и монетарне политике су питања јавне власти традиционално везана за надлежност суверене државе. Национална безбедност уређена на принципима легалитета, легитимитета и поштовању људских права као и спољни послови и одбрана utkани су у срж суверенитета сваке демократске државе и манифестација су способности државе да остварује своје функције на унутрашњем и спољашњем плану.

Сувереност се у класичном облику огледа у врховној власти државе при доношењу правних правила, тачније у законодавном уређењу државе и наметању поштовања правних норми средствима односно монополом државне принуде. Смањивање обима суверенитета, његово ограничавање кроз потписивање међународних уговора или преношење суверених права држава на међународне организације у савременим међународним односима је изузетно осетљиво питање за високе државне званичнике, политичке елите, националне парламенте, јавно мњење и грађане сваке државе. Често се веома уско тумачи као „распродаја националних интереса“ и неспособност политичке власти да заштити државу и нацију од угрожавања које намеће међународна заједница.

Осим питања суверенитета, које је обрнуто пропорционално међународној сарадњи, треба имати у виду реалне и суштинске потешкоће засноване на разликама између правних система и традиција европских држава у сфери правосуђа и унутрашњих послова.

⁵⁴ В.Кнежевић –Предић, „Оглед о суверености: Сувереност и Европска унија“, Институт за политичке студије, Београд, 2001, стр.13-15.

Скоро целокупна област унутрашњих послова и правосуђа је покривена широким и добро утемељеним националним законским решењима, што у највећем броју случајева има дубоке корене у дугогодишњој правној традицији, уставним нормама и широко прихваћеним правилима понашања судске администрације и полиције у одржавању јавног реда. То значи да сваки покушај успостављања основних заједничких принципа и правила, усаглашавање одређених процедура или обезбеђивање међусобног признања судских одлука између држава чланица неће бити дочекан само са неповерењем због техничких потешкоћа, разлика у правним системима, процедурама и терминологији, већ ће довести до инстинктивног супротстављања државне администрације и практичара мешању европских институција у националне правне приступе, основне концепте и традицију. Успостављање заједничких европских стандарда, нарочито правних норми, упућује на трансформацију државног суверенитета, трансформацију која се односи на специфичну територију која је шира од националне (државне), специфично становништво које је веће од оног које је настањено у оквиру граница националне државе и специфичну власт која надограђује врховну државну власт.⁵⁵ То је нарочито важно јер унутрашњи послови и правосуђе су основа легалног монопола државне принуде и суштински одраз суверенитета сваке државе који омогућава поштовање националних уставних принципа, заштиту људских права и функционисање политичког система.

Разлике између правних система Европе, посебно континенталног (са нагласком на писано право) и англосаксонског права (са нагласком на прецедентно право), допринеле су развоју различите европске правне културе, традиције и праксе. Од 12. века англосаксонско право се појављује као посебан правни систем који се развијао потпуно одвојено од римског права, које је остало основни правни систем континенталног дела Европе. Разлика ових правних система се пре свега односи на фундаменталне концепте природе права и улоге суда.

Континентална правна традиција заснива се на претпоставци да само писано право може обезбедити адекватне гаранције за примену правних правила. То писано право обезбеђује неопходне основе за праведно друштвено уређење и обликовано је од стране државе у име народа. Судови морају да примењују право стриктно се

⁵⁵ D.Bigo, „EU Police Cooperation: National Sovereignty Framed by European Security?“ in E. Guild, E.Geyer, editors, „Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union“, Ashgate Publishing Ltd, Aldershot, 2008, p.106.

придржавајући слова закона, са ограниченом дискрецијом интерпретације и стварања права само у случајевима када долази до попуњавања постојећих правних празнина у писаном праву.

Супротно, у англосаксонској правној традицији право није оно што доноси законодавна власт државе већ оно што суд сматра да треба да буде право. Свака судска одлука тумачи значење права у датом случају, било следећи и примењујући претходну судску одлуку (прецедент) или стварајући нову судску одлуку - праксу, која ако не буде одбијена од вишег суда, постаје прецедент сама по себи.⁵⁶ Разлике између англосаксонског и континенталног права су посебно изражене у области кривичног права, где већина правних система заснованих на континенталном праву примењује инквизиторски систем, док се у англосаксонском правном систему примењује адверсарни (акузаторски) систем.

У земљама које прихватају адверсарни систем, судски поступак покрећу у првом реду приватна лица (жртва или њени сродници), док је државним органима, тачније полицији поверен задатак да истражују кривична дела. Судске поступке могу започети јавни тужиоци, који углавном уживају дискрецију при одлучивању хоће ли или неће покренути поступак (као на пример у Енглеској, Велсу и Шкотској), односно могу бирати случајеве за које сматрају да су вредни да се разматрају пред судом. Кад поступак покреће тужилац, приватна лица не играју никакакву улогу у поступку осим што се могу појавити као сведоци. Претресом обично председава судија док ослобађајућу или осуђујућу пресуду доноси порота састављена од људи насумично одабраних међу становништвом.

У инквизиторском систему истрагу може покренути полиција, жртва која пријављује кривично дело полицији и тужилац када располаже сазнањима да је почињено кривично дело. Заснива се на начелима писмености и формалне (законске) оцене доказа, као и одсуству јавности у највећем делу поступка.⁵⁷ Ако тужилац након истраге сматра да постоје довољни основи за кривично гоњење, обавезан је да подигне оптужницу, тачније не постоји дискреционо право о покретању поступка као што је случај у адверсарном систему. Поступак се води пред судијама професионалцима (један, три или пет у зависности од степена) који суде у већина у зависности од тежине кривичних дела. На пример, у Француској у случајевима суђења за тешка кривична

⁵⁶ V.Mitsilegas, J.Monar, and W.Rees, *op.cit*, p.11.

⁵⁷ М.Шкулић, „Кривично процесно право“, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2012, стр.7.

дела судска већа су састављена од три судије професионалаца и девет судија поротника изабраних извлачењем. У инквизиторском систему не постоји одговарајући институт пороте.

Укратко, основне одлике оба модела се огледају у томе што је у адверсарном систему установљивање судске истине остављено групи лаика једнаких оптуженом (порота), на основу слободног надметања странака и успостављању низа процедуралних правила који треба да делују као заштита од злоупотребе судске и извршне власти. Суштина инквизиторског модела је у дубоко укоревљеном принципу јавног интереса, у гоњењу и кажњавању оних који су се огрешили о друштвене вредности оличених у правилима кривичног права. Због тога јавне институције попут јавног тужиоца и истражног судије играју значајну улогу у спровођењу правде, уз поштовање права оптуженог. Посебно је значајно нагласити да ниједан од ових система није примењен у свом чистом облику, јер неке земље често у свој систем уграђују поједине елементе из другог модела. Тако се у већини случајева примењује адверсарни систем са примесима инквизиторског система или инквизиторски систем са елементима адверсарног система.⁵⁸

Разлике у структурама за спровођење закона односно полицијских снага европских држава су такође веома изражене. Главне разлике између држава чланица се огледају у различитој форми и организацији полиција са аспекта централизованости. У неким земљама, као нпр. Француска, Аустрија, Данска, Ирска, Грчка и Португал, полиција је веома централизована са постојањем јединствених националних полицијских снага којима управља надлежно министарство (Министарство правде у Данској и Ирској и Министарство унутрашњих послова у Аустрији и Грчкој).

У другим земљама полицијске снаге су прилично децентрализоване, као на пример у Великој Британији где постоје 52 окружне или градске полицијске управе којима руководе начелници полицијских управа (енг. *Chief Constables*) и локалне власти. Управљање полицијским снагама је надгледано од стране Министарства унутрашњих послова (енг. *Home Office*) у оквиру кога постоје централизоване службе које пружају подршку полицијским управама за одређене врсте полицијских послова.

⁵⁸ А. Касезе, „Међународно кривично право“, Београдски центар за људска права, Београд, 2005, стр 442.

Значајан степен децентрализованости полицијских снага постоји и у Немачкој. Федерална криминалистичка полиција (нем. *Bundeskriminalmat*) и Федерална гранична полиција (нем. *Bundesgrenzschutz*) су две федералне полицијске службе, али свака држава у оквиру Немачке федерације има своје сопствене полицијске снаге које су под контролом републичких министара унутрашњих послова.

Генерална слика европских полиција се даље компликује у односу на велики број истих или различитих надлежности полицијских снага. У Француској су, на пример, Национална полиција (фра. *Police nationale*) и Национална жандармерија (фра. *Gendarmerie nationale*) задужене за кривичне истраге и одржавање јавног реда. Осим тога, постоје и специјализоване јединице за истраге и процесуирање, обавештајна јединица, јединица за спречавање јавних немира и јединица за граничну контролу.⁵⁹

У разликама полицијских система у Европи је укључен и функционални приступ који постоји у односу на одређена битна питања. Стратегија у односу на сузбијање и контролу дрога се разликује у Француској и Немачкој са једне и Холандије са друге стране (либералније законодавство у односу на поседовање и уживање дрога у односу на остале државе у Европи). Ношење ватреног оружја је ограничено за полицијске снаге у Великој Британији, док је учешће у кривичном поступку које је обавезно за полицијске снаге Немачке, није и за полицијске снаге Велике Британије и Холандије⁶⁰.

6. УГОВОР О ЕУ ИЗ МАСТРИХТА И ИНСТИТУЦИОНАЛНО УТЕМЕЉЕЊЕ САРАДЊЕ У ОБЛАСТИ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА И ПРАВОСУЂА

Почетком 90-их година у оквиру ЕЗ почиње да се јавља незадовољство slabим напретком у сарадњи у области унутрашњих послова и правосуђа. Главни разлози за спор напредак су били преширок оквир за сарадњу, постојање великог броја међувладних тела (од 1986. до 1991. Године формирано је око 20 различитих група и тела), недовољна организованост и слаба повезаност између ових група. Незадовољство је било посебно изражено од стране Немачке, која је била изложена спољном притиску имиграната из источне Европе и Блиског истока. Немачка влада је одиграла одлучујућу улогу на Међувладиној конференцији 1991. године захтевајући

⁵⁹ V.Mitsilegas, J.Monar, and W.Rees, op cit, p.14.

⁶⁰ P.Hobbing, „Uniforms whitout Uniformity: A Critical Look at European Standards in Policing“, in E.Guild, G.Florian, editors, „Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union“, Ashgate, Hampshire, 2008, pp 243-264, p.255.

повећање нивоа ефикасности сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа у тренутку успостављања јединственог тржишта, како би биле смањене претње по унутрашњу безбедност држава чланица након укидања унутрашњих граница.

Током конференције сукобљени су аргументи две супротстављене групе држава. Групу која је захтевала комунитаризацију ширег опсега питања из области унутрашње безбедности су чиниле Немачка, Белгија, Италија, Холандија и Шпанија, док су Велика Британија и Данска браниле став о ограниченој сарадњи у области унутрашњих послова и правосуђа која треба да буде укључена у Уговор о ЕУ (даље УЕУ). На крају је превагнуо став Велике Британије о посебном стубу међувладине сарадње уз компромисно прихватање више различитих области сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа. Такође, није прихваћен предлог држава потписница Шенгенског споразума да се успостави нека врста институционалне везе између шенгенске интеграције и правног поретка ЕУ, највише због супротних ставова које је заступала Велика Британија.

Резултат ових преговора је уобличен у Наслову 6 УЕУ из Мастрихта⁶¹ који носи назив „Одредбе о сарадњи у области правосуђа и унутрашњих послова“ или тзв. трећи стуб ЕУ. Иако успостављен на принципима међувладине сарадње са ограниченим надлежностима институција ЕУ и недовољно изграђеним правним инструментима, формирање трећег стуба у то време представља нови квалитет јер се безбедносна сарадња држава чланица по први пут формално укључује у уговорни оквир функционисања будуће Уније. То је наглашено самим истицањем да је развијање блиске сарадње у области правосуђа и унутрашњих послова један од шест главних циљева дефинисаних УЕУ.⁶² Усвајање УЕУ из Мастрихта је био коначни компромис супротстављених ставова Велике Британије и осталих држава чланица и успостављање Уније на три стуба сарадње.

⁶¹ Treaty on European Union, OJ C 191, 29. 07. 1992. Ступио на снагу 1. 11. 1993.

⁶² Наслов 1, Члан Б, тачка 4, УЕУ.



Извор: Публикација „Европа од А до Ш“

Слика 1: Правни поредак ЕУ

Формирање трећег стуба је омогућило укључивање веома осетљивих области правосуђа и унутрашњих послова у правни поредак Уније, уз истовремено искључивање ових питања из наднационалног начина одлучивања који је био резервисан за први стуб сарадње. Тако, ради остваривања циљева Уније, посебно слободе кретања лица, утврђено је девет питања од заједничког интереса у области правосуђа и унутрашњих послова, и то: политика давања азила, питања преласка спољних граница и контроле прелажења лица, политика усељавања и политика према држављанима трећих држава, борба против трговине дрогом и међународног кријумчарења, правосудна сарадња у грађанским стварима, правосудна сарадња у кривичним стварима, царинска сарадња, полицијска сарадња у циљу превентивног

деловања у борби против тероризма, недозвољене трговине дрогом и других тешких облика међународног криминала разменом информација унутар Европола.⁶³

Члан К.1. УЕУ дефинише сарадњу из области правосуђа и унутрашњих послова као „питања од заједничког интереса“, што значи да се не ради о чврстој интеграцији по овим питањима већ о нижем нивоу сарадње која се остварује међувладином сарадњом између држава чланица. Нагласак у целом трећем стубу је стављен на државе чланице са веома мало експлицитних одредби које означавају улогу Уније и њених институција као актера иницијативе у сарадњи у оквиру трећег стуба. Улога Уније у доношењу правно обавезујућих норми у области од заједничког интереса је знатно лимитирана.

Члан К.7 УЕУ је директан резултат неуспешних преговора о укључивању Шенгенског споразума у оквир Уговора. Као компромисно решење оставио је могућност ближе сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа између две и више држава у мери у којој таква сарадња не представља препреку или сметњу за сарадњу између осталих држава чланица.

Специфичности трећег стуба су посебно биле изражене у односу на три елемента: надлежности институција ЕУ, правне акте и начин доношења одлука. Институције ЕУ су имале веома ограничену улогу у областима сарадње дефинисаним у оквиру трећег стуба, а посебно наднационалне институције као што су Комисија, Европски парламент (даље ЕП) и Суд правде.

Савет ЕУ (министари унутрашњих послова и правосуђа) је у члану К.3 УЕУ означен као главни орган одлучивања, тачније институција у оквиру које се државе чланице међусобно обавештавају, консултују и координирају акције у области унутрашњих послова и правосуђа. За доношење одлука у оквиру трећег стуба, због изразите доминације међувладиног модела сарадње, у Савету је био неопходан консензус односно једногласност свих држава чланица.

Начин одлучивања у оквиру трећег стуба је везан за доношење одлука у оквиру Савета. Консензус је био основни начин одлучивања Савета за усвајање највећег броја правних аката трећег стуба. Квалификована већина је била предвиђена за усвајање мера имплементације већ усвојених заједничких акција, док су се мере за примену усвојених конвенција доносиле гласањем двотрећинском већином у оквиру Савета, уколико то није било другачије предвиђено самом конвенцијом.

⁶³ Члан К.1. УЕУ.

Уговор садржи правни основ за формирање Координационог комитета састављеног од високих представника држава чланица чији је задатак припрема заседања Савета и давање мишљења од интереса за дискусије у оквиру Савета.⁶⁴ Координациони комитет, познат под именом К4 Комитет, био је задужен за давање мишљења Савету на сопствену иницијативу или по захтеву Савета. Сваки формални предлог за доношење мера из области унутрашњих послова и правосуђа се достављао Комитету сталних представника (фра. *Comité des représentants permanents* - COREPER) који га је затим достављао Координационом комитету односно његовим радним групама. Када се постигне сагласност око текста предлога, исти се доставља Савету ЕУ који усваја предложену меру на основу консензуса.

Координациони комитет су чинили представници министарства унутрашњих послова из сваке државе чланице и представник Комисије и у свом саставу је имао 3 радне групе и то:

- радна група за питање имиграције и азила, у оквиру које су постојале подгрупе за миграције, азил, визе, спољне границе, фалсификовање докумената и центри за координацију по питању имиграција (енг. *Centre for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Frontiers and Immigration* - CIREFI) и азила (енг. *Centre for Information, Reflection and Exchange on Asylum* - CIREA);
- радна група за питања полицијске и безбедносне сарадње у оквиру које су постојале подгрупе за полицију и царину, за тероризам, за дрогу и организовани криминал и Европска јединица за борбу против дрога која касније прераста у Европол;
- радна група за правосудну сарадњу, у оквиру које су биле формиране подгрупе за екстрадицију, међународни организовани криминал, за кривично и комунитарно право, за међусобно признање судских пресуда на основу конвенција које регулишу материју правосудне сарадње.

Европска комисија Уговором добија одређена, претежно ограничена овлашћења у области унутрашњих послова и правосуђа, што је било довољно да неки теоретичари протумаче улогу Комисије као увођење на мала врата индиректне комунитаризације и елемената наднационалности у овај облик сарадње.⁶⁵ За разлику од првог стуба где је

⁶⁴ Члан К.4 УЕУ.

⁶⁵ А. Чавошки, М. Рељановић, „Правосуђе и унутрашњи послови у Европској унији“, Правни факултет Унион и Службени гласник, Београд, 2009, стр.25.

Комисија искључиви носилац наднационалне власти, главни предлагач политика и носилац легислативних овлашћења у трећем стубу, Комисија, дели право иницијативе у областима наведеним под тачкама 1 до 6 члана К.1 УЕУ. Иницијатива Комисије у областима правосудне сарадње у кривичним стварима, царинске сарадње и полицијске сарадње је била искључена, а предлагање мера и доношење правних инструмената који уређују ову област су имале искључиво државе чланице у оквиру Савета ЕУ⁶⁶.

Улога ЕП је била ограничена на право да буде информисан о раду Савета ЕУ у области унутрашњих послова и правосуђа, а Савет ЕУ је могао консултовати ЕП о активностима у трећем стубу. ЕП је имао и право на постављање питања и давање препорука за рад у овој области.⁶⁷ Таква ограничена улога ЕП је представљала наставак праксе „демократског дефицита“ у раду Савета приликом решавања питања из унутрашње безбедности, успостављене још у време формирања и деловања Треви групе.

Суд правде ЕЗ (или Европски суд правде) је имао огроман значај за успостављање и функционисање комунитарног права, тачније био је чувар вредности Европских заједница кроз доношење пресуда, саветодавних мишљења, решавање спорова и тумачење комунитарних норми. Надлежност Европског суда правде у области унутрашњих послова и правосуђа је била знатно ограничена Уговором, осим у случајевима усвајања конвенција у оквиру трећег стуба ради тумачења одредби и решавања спорова у вези са њиховом применом, и то када је надлежност Суда о решавању ових питања предвиђена самом конвенцијом.⁶⁸ Недуго након ступања на снагу Уговора о ЕУ, државе чланице су започеле жестоку расправу о улози Суда правде приликом решавања спорова који произлазе из конвенција донетих у оквиру трећег стуба. Ово питање је решено током 1996. године успостављањем делимичне тј. ограничене надлежности Суда правде у конвенцијама које регулишу сарадњу у области кривичног права и полицијску сарадњу. У исту сврху су усвојени и посебни протоколи којима се допуњују одредбе конвенција, као што је био случај са Конвенцијом о Европолу.⁶⁹

Иако су неке конвенције усвојене у оквиру трећег стуба након овог периода садржале обавезну надлежност Суда правде за давање прелиминарних мишљења и

⁶⁶ Члан К.3 тачка 2 УЕУ.

⁶⁷ Члан К.6 УЕУ.

⁶⁸ Члан К.3 (2)(ц) УЕУ.

⁶⁹ Видети стр. 225 дисертације, ф.н. 584.

решавање спорова који произлазе из примене конвенција, питање надлежности Суда остаје нерешено до усвајања Уговора из Амстердама.

Правни инструменти који су стајали на располагању Савету за успостављање и унапређење сарадње у области правосуђа и унутрашњих послова су конвенције, заједнички ставови и заједничке акције. Они се потпуно разликују од легислативних инструмената који регулишу сарадњу у оквиру првог стуба, по правној снази и обавезности самих аката.

Савет усваја „заједничке ставове и подстиче све облике сарадње у одговарајућој форми и према процедури која је корисна за реализацију циљева Уније“. Предвиђено је и усвајање заједничких ставова који изражавају заједничку позицију и став држава чланица ЕУ у оквиру међународних организација и на међународним конференцијама.⁷⁰ Заједничке акције се усвајају када циљеви Уније могу да буду боље остварени вођењем заједничке акције него изоловано вођењем акције од стране неке државе чланице.⁷¹ И за заједничке ставове и заједничке акције је важно напоменути да их усваја Савет на иницијативу Комисије или државе чланице, тачније усвајају их државе чланице гласањем у оквиру Савета на бази консензуса (једногласности), док се мере за спровођење заједничких акција усвајају квалификованом већином.

Након ступања на снагу Уговора из Мастрихта, често се постављало питање правног дејства ових инструмената. Тринаест држава чланица је подржало тумачење правне службе Савета ЕУ да су заједничке акције правно обавезне, а степен обавезности за државе чланице зависи од садржине, правне формулације и циља сваке заједничке акције. Две државе чланице (Велика Британија и Португал) заступале су став да заједничке акције нису аутоматски правно обавезне и питање правне обавезности зависи од самог слова одредби садржаних у заједничким акцијама.⁷² У пракси, у највећем броју заједничких акција су коришћени језички термини који имплицирају обавезност норми, али не и у сваком делу садржине односно одредби заједничке акције. Још је мање јасно правно дејство заједничких ставова, посебно ако се има у виду заједнички став који садржи дефиницију избеглица где стоји да „не обавезује правосудне власти и не утиче на одлуке судских власти држава чланица“.⁷³ Савет ЕУ је такође изразио своје мишљење да би заједнички ставови које државе

⁷⁰ Члан К.5 садржи назив „common position“ за разлику од формулације „joint position“ из члана К.3(а) УЕУ, што може да се тумачи као могућност усвајања два различита правна инструмента.

⁷¹ Члан К.3 тачка 2. под а) и б) УЕУ.

⁷² Расправљано на састанку К.4 Комитета 07.04.1995, Council doc 6684/95, 04.05.1995.

⁷³ Заједнички став о дефиницији избеглица, (1996) OJ L 63/2.

чланице заузимају и усвајају у оквиру међународних организација могли бити правно обавезни.

Главни правно обавезујући инструмент садржан у одредбама УЕУ у овој области су биле конвенције које у потпуности одсликавају карактер међувладине сарадње у Унији, пре свега код усвајања конвенција на принципима међународног јавног права. Не доводећи у питање члан 220 Уговора о оснивању Европске заједнице (даље УЕЗ), Савет може да припрема нацрте конвенција и препоручи усвајање истих у складу са уставним одредбама држава чланица.⁷⁴ Уколико није другачије предвиђено конвенцијом, мере за њену примену се усвајају двотрећинском већином уговорних страна. У периоду од 1993. до 1999. године који се може означити као Мастрихтска ера, усвојено је 10 конвенција из области трећег стуба, 5 протокола о надлежности Суда правде и још 4 протокола из ове области. Усвојено је 39 заједничких акција и 2 заједничка става.⁷⁵ Савет ЕУ је у највећем броју случајева приликом усвајања конвенција давао мишљења (извештаје са објашњењима) о тумачењу конвенција која нису имала обавезујући карактер.

Веома је занимљива веза и однос одређених одредби из области правосуђа и унутрашњих послова са одредбама комунитарног права које су карактеристичне за први стуб сарадње. Члан М УЕУ ограничава ту везу тако да ниједна одредба из другог и трећег стуба не утиче на Уговоре о оснивању Европских заједница, док члан К.1 оставља могућност регулисања одређених питања везаних за слободу кретања лица у оквиру трећег стуба, не доводећи у питање надлежности Европске заједнице, тачније не доводећи у питање комунитарне мере који регулишу област слободе кретања. Тако члан К.8(1) набраја 22 члана Уговора о оснивању Европске заједнице који су примењиви на област правосуђа и унутрашњих послова и који успостављају институционалну везу и регулишу улоге Савета, Комисије и ЕП у оквиру трећег стуба. Нека врста моста који повезује трећи и први стуб је примена члана 100ц УЕЗ, који се односи на одређивање држављана трећих држава којима је потребна виза за улазак у ЕУ и јединствени формат визе за политике дефинисане у члану К.3 тачке 1 до 6, односно трансфер првих 6 питања из области правосуђа и унутрашњих послова у први стуб. За реализацију оваког трансфера потребна је иницијатива Комисије или неке државе чланице као и једногласна одлука Савета ЕУ.⁷⁶

⁷⁴ Члан К.3 (ц) УЕУ.

⁷⁵ S. Peers, „EU Justice and Home Affairs Law“, Oxford University Press, Oxford UK, 2011, p 11.

⁷⁶ Члан К.9 УЕУ.

Ове одредбе су биле разлог за спорове између држава чланица и Комисије. Наиме, Комисија је одлучила да поведе спор против Савета пред Судом правде и оспори заједничку акцију Савета којом се утврђује листа трећих држава чији држављани треба да поседују аеродромске транзитне визе јер је сматрала да ово питање спада у први стуб, тачније подлеже нормама комунитарног права (члан 100ц) којима се утврђује листа трећих држава чији држављани морају поседовати визу приликом преласка спољних граница држава чланица ЕУ.⁷⁷ Иако је Велика Британија оспорила надлежност Суда правде да одлучује о заједничким акцијама, то није утицало на Суд да одлучи да Члан Л⁷⁸ УЕУ успоставља надлежност за тумачење члана М УЕУ и испита утицај мера донетих у оквиру трећег стуба на комунитарно право. Другим речима, задатак Суда је био да обезбеди да акти Савета ЕУ који су донети у складу са чланом К.3(2) не дерогирају одредбе УЕЗ. Тиме се он прогласио надлежним да пресуди да ли је требало усвојити мере у складу са чланом 100ц УЕЗ уместо са мерама предвиђеним у трећем стубу. На крају, Суд је донео одлуку да заједничка акција којом се утврђује листа трећих држава чији држављани треба да поседују аеродромске транзитне визе, усвојена од стране Савета ЕУ на основу члана К.3(2), не нарушава и није у супротности са овлашћењима Комисије прописаним чланом 100ц УЕЗ.

Може се закључити да Уговор из Мастрихта успоставља одређену надлежност Уније у области правосуђа и унутрашњих послова, али да овлашћења за спровођење тих надлежности дата Унији јесу прилично ограничена и конфузна. Нејасна подела надлежности између стубова, као и у оквиру самих стубова, карактерише правни систем ЕУ успостављен Уговором из Мастрихта.⁷⁹ Суштински, одредбе о успостављању сарадње у области правосуђа и унутрашњих послова остају веома слабог правног дејства, не само због начина одлучивања и недостатка било какве комунитаризације већ и због нејасног циља те сарадње. Уговор није успео да дефинише да ли је циљ сарадње у области правосуђа и унутрашњих послова обезбеђивање и охрабривање правне иницијативе или пак развијање конкретне оперативне сарадње.⁸⁰

⁷⁷ Case C-170/96 *Commission v Council*, (1998) ECR I -2763.

⁷⁸ Утврђује надлежност Суда правде.

⁷⁹ M.Anderson, J.Arap, „Striking a Balance Between Freedom, Security and Justice in An Enlarged EU“, Centre for European Policy Studies, Brussel, 2002, p.54.

⁸⁰ M.den Boer, „Timing the Third Pillar: Improving the Management of Justice and Home Affairs Cooperation in the EU“, Maastricht, IEAP, 1998.

Други део

СТВАРАЊЕ ОБЛАСТИ СЛОБОДЕ, БЕЗБЕДНОСТИ И ПРАВДЕ И ЊЕН РАЗВОЈ ДО ЛИСАБОНСКОГ УГОВОРА

1. УВОД

Очигледне слабости у функционисању трећег стуба и суочавање са новим транснационалним безбедносним изазовима и претњама биле су део свебухватних дебата и разговора који је требало да доведу до реформе УЕУ и даљег унапређења сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа. Извештаји институција ЕУ и Групе за размишљање из 1995. године⁸¹ указивали су на значајне недостатке у процесу доношења одлука, институционалну и легислативну неизграђеност Уније, као и на конфузију која је владала у спровођењу мера из трећег стуба од стране националних институција.

Савет ЕУ је у извештајима о неопходности реформе Уговора о ЕУ подржавао ограничене и, може се рећи, козметичке измене за област трећег стуба, за разлику од ставова Комисије и Европског парламента. Истовремено, позиције држава чланица на самом почетку преговора су биле дијаметрално супротне, иако је постојао заједнички став о потреби да се трећи стуб ревидира и учини ефикаснијим, транспарентнијим, институционално и правно утемељенијим. Неке државе чланице као Велика Британија, Ирска и Данска су се супротстављале идеји о ревизији Уговора у делу који се односи на дубљу сарадњу у области правосуђа и унутрашњих послова, за разлику од Аустрије, земаља Бенелукса, Немачке и Италије које су подржавале идеју о комунитаризацији једног дела трећег стуба. У почетној фази државе чланице су биле прилично подељене по питању колико наднационалних овлашћења предвидети за трећи стуб и у којој мери задржати међувладин начин одлучивања у овој области.

Примена Уговора из Мастрихта је утицала на већину држава чланица у сагледавању међувладине сарадње као доминантне препреке и кочнице за унапређење сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа. Међувладина сарадња се по својој природи показала као облик сарадње са високим степеном супротстављености и недостатка поверења између држава чланица ЕУ у процесу преговора, усвајања и примене суштинских, институционалних промена овој области.

⁸¹ Експертска група формирана од стране Савета ЕУ задужена за припрему реформе и измене УЕУ.

Унија од самог настанка, „пати“ од константне супротстављености у сарадњи националних институција држава чланица (мисли се на полицијске и безбедносне службе, правосудне органе) између себе и њиховој сарадњи са институцијама ЕУ. Суштина опортунизма и супротстављености се налази у традиционално укорењеном неповерењу, где је пре свега изражен ривалитет, а не партнерски односи и сарадња. Класичан пример ривалитета је дугогодишња недовољна размена информација између националних служби безбедности и комитета, тела и агенција ЕУ задужених за координацију и унапређење сарадње у овој области. Однос „супротстављености“ је такође био изражен у правном поретку Уније нарочито између првог и трећег стуба.⁸² Метод међувладине сарадње у оквиру трећег стуба се често посматрао као алат који националне институције вешто користе за одржавање институционалних и легислативних слабости у „стању константног ривалитета“ у процесу доношења одлука. Ове околности и подела држава чланица на „за“ и „против“ комунитаризације значајно су ограничавале изгледе за значајну реформу Уговора у области правосудне и полицијске сарадње.

Група за размишљање задужена за израду предлога за ревизију Уговора о ЕУ је почела са радом у марту 1996. године. Током њеног рада питања везана за трећи стуб су изазивала највише недоумица. На самом почетку, разлике у позицијама и приступу између држава чланица су биле веома велике, не само у погледу обима наднационалних овлашћења већ и у широком спектру националних интереса које је требало заштитити током преговора. Ставови Велике Британије су били да минималним изменама треба задржати међувладин облик сарадње без потребе за комунитаризацијом појединих области и то је било изражено на свим заседањима Савета ЕУ у фази припрема за доношење новог Уговора. У процесу преговора, државе потписнице Шенгенске конвенције су истицале неопходност интегрисања шенгенских правних тековина у правни систем ЕУ. Велика Британија и Ирска, које нису биле потписнице конвенције, и Данска, потписник конвенције са резервама о правном дејству делова конвенције у случају њеног укључивања у правни систем ЕУ, су биле против било каквог пребацивања појединих питања из трећег у први стуб ЕУ. Највећи број држава чланица је желео потврду укидања свих контрола на унутрашњим границама укључивањем изричитих одредби у УЕЗ, док су Велика Британија и Ирска

⁸² E.Guild, S.Carrera, and T.Balzacq, „The Changing Dynamics of Security in a Enlarged European Union“, Challenge Liberty & Security, Research Paper No 12, 2008, p.5. доступно на <http://w.w.w.ceps.eu>, приступ 10.03.2012.

упорно одбијале такав начин регулисања слободе кретања. Резултат оваквих супротстављених ставова је био постизање сложеног решења у виду успостављања две различите врсте модификоване међувладине сарадње. Прво решење је било једна врста уговорне потврде о изузећу (*opt out*) са могућношћу укључивања (*opt in*) за Велику Британију, Ирску и Данску и потпуно преузимање обавеза које произлазе из Шенгенске конвенције, а друго решење за остале државе чланице које се састојало у утврђивању специфичних правила за интеграцију Шенгеских правних тековина у правни поредак ЕУ.

Од других држава чланица у фази преговора, Француска је била неблагонаклона према ширењу надлежности Суда правде на питања везана за унутрашњу безбедност, а Немачка изражавала велику забринутост због новог појачаног међународног миграторног притиска на њене границе.⁸³ Међутим, промена околности у том периоду, пре свега избори у Великој Британији и флексибилнији приступ нове владе по питању реформе Уговора о ЕУ и предстојеће проширење Уније на исток Европе, утицали су на Европски савет да на заседању у Амстердаму у јуну 1997. донесе одлуку о значајним променама које треба спровести у оквиру правосудне и полицијске сарадње, којима се квалитативно редефинише улога Уније у трећем стубу.

2. АМСТЕРДАМСКИ УГОВОР И ИЗГРАДЊА ОБЛАСТИ СЛОБОДЕ, БЕЗБЕДНОСТИ И ПРАВДЕ КАО ЦИЉ ЕУ

Усвајање Амстердамског уговора је био покушај отклањања недостатака трећег стуба из доба Мастрихта које се најкраће могу сумирати као: 1) нејасни циљеви сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа, 2) неефикасност и подељеност институција ЕУ у формулисању и остваривању сарадње, 3) различита тумачења правног дејства инструмената сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа, и 4) неслагања и контроверзе у процесу сарадње у погледу линије раздвајања између трећег и првог стуба, иако на први поглед та линија раздвајања изгледа јасна и прецизна.⁸⁴

⁸³ V.Mitsilegas, J.Monar and W.Rees, *op.cit.* p.35.

⁸⁴ M.Anderson, J. Apar, *op.cit.*, p.54.

Након усвајања а пре ступања на снагу Уговора из Амстредама, Савет ЕУ и Комисија су у децембру 1998. на заседању у Бечу донели Акциони план за имплементацију одредби Уговора из Амстердама у области слободе, безбедности и правде који садржи објашњења и смернице за његову примену. Тако акциони план садржи објашњење „да значење слободе у Уговору из Амстердама отвара пут за слободу која је шира од слободе кретања лица преко унутрашњих граница и укључује слободу на живот у условима правне сигурности која се штити ефикасним деловањем јавне власти на националном и европском нивоу“.⁸⁵ Уживање слобода би требало бити обезбеђено ефикасним спровођењем закона и доношењем безбедносних мера у оквиру трећег стуба. Будући акциони планови и стратегијски програми ЕУ имаће за циљ прецизније дефинисање области слободе, безбедности и правде кроз доношење смерница, препорука и мишљења о спровођењу мера које би требало да омогуће ефикасно супротстављање безбедносним претњама, остваривање личне безбедности и заштиту људских права грађана Уније.

Промене правног оквира ЕУ након ступања на снагу Уговора из Амстердама⁸⁶ су биле веома значајне како у погледу садржаја у којем је додато или измењено преко 100 чланова и усвојено додатних 6 протокола и 20 декларација, тако и у погледу суштине сарадње у оквиру трећег стуба. Амстердамски уговор је извршио значајне промене у трећем стубу и приближио га институционалној структури и правној природи комунитарног (првог) стуба. Овим изменама оснивачких уговора први стуб је остао наднационалан, други стуб је остао чврсто везан за међународно право, а трећи стуб је добија хибридную структуру односно добио је неке наднационалне елементе задржавајући ипак основе међународног права на којима је изграђен.⁸⁷ Шенгенска интеграција се коначно уграђује у правни оквир ЕУ, а питања контроле спољних граница постају саставни део правних тековина Уније и обавеза за све будуће државе чланице. Предвиђени су и прикладнији правни инструменти који регулишу међувладину сарадњу у оквиру трећег стуба, а по први пут Суд правде добија надлежности у области правосудне и полицијске сарадње.

Све ове измене су допринеле стварању Уније као „области слободе, безбедности и правде“ и утврђивању новог циља ЕУ и програмске области у европској

⁸⁵ Action plan of the Council and the Commission on how best to implement the provisions of the Treaty of Amsterdam on an area of freedom, security and justice — Text adopted by the Justice and Home Affairs Council of 3 December 1998, (1999) OJ C 19/1., para. 6.

⁸⁶ Treaty of European Union, (1997) OJ C 340, ступио на снагу 1 маја 1999. године.

⁸⁷ P. Craig, G.D.Burca, „EU Law“, Oxford University Press, 2003, p.4.

конструкцији. Тиме је одржавање и развој Уније као области слободе, безбедности и правде представљено као један од главних циљева Уније и подигнуто на ниво који имају успостављање економске и монетарне уније, примена и унапређење заједничке спољне и безбедносне политике и обликовање заједничке одбрамбене политике. Такође, истакнуто је да се Унија заснива на начелима слободе, демократије, поштовања људских права и основних слобода, као и владавине права, начелима која су заједничка свим државама чланицама.⁸⁸

Тако, члан 2 УЕУ је дефинисао 5 циљева ЕУ од којих је један „одржавање и јачање Уније као области слободе, безбедности и правде у којој је слобода кретања лица обезбеђена, уз паралелно усвајање одговарајућих мера из области контроле спољних граница, азила, имиграције и превенције и борбе против криминала“. Члан 29 УЕУ је проширио циљ Уније дефинисан у члану 2 УЕУ на „обезбеђивање високог нивоа заштите грађана у оквиру простора слободе, безбедности и правде развојем заједничких активности држава чланица у областима полицијске и правосудне сарадње у кривичним питањима и спречавањем расизма и ксенофобије“. Остваривање овог циља Уније је било планирано да се постигне спречавањем и борбом против организованог криминала, тероризма, трговине људима, кривичних дела против деце, кријумчарења дрога и оружја, корупције и кривотворења односно фалсификовања новца. Остваривање ових приоритета је било предвиђено успостављањем ближе сарадње полицијских снага, царинских органа и других државних органа у државама чланицама било директно или посредством Европола, унапређењем правосудне сарадње између надлежних органа држава чланица и усклађивањем прописа кривичног законодавства држава чланица у мери којој је неопходно за остваривање циљева Уније.

Члан 30 УЕУ набраја *inter alia* заједничке делатности у области полицијске сарадње укључујући оперативну сарадњу, прикупљање релевантних информација, сарадњу по питањима обуке и заједничких процена специјалних истражних техника за успешно супротстављање организованом криминалу. Уговором је значајно проширена улога Европола у области полицијске сарадње у односу на Уговор из Маастрихта.

Из измена које доноси Уговор из Амстердама извиру три функционална концепта области слободе, безбедности и правде.

⁸⁸ Члан 6 тачка 1 УЕУ.

Први концепт обухвата просторну одређеност и границе ЕУ⁸⁹ као јединствен простор без унутрашњих граница и са израженим спољним границама Уније (граничне линије држава чланица са државма нечланицама). У оквиру овог концепта су укључене и државе потписнице Шенгенске конвенције, што је различито од збира свих држава чланица Уније.

Други концепт или институционални и нормативни концепт,⁹⁰ означава примену уговорних одредби и правних инструмената секундарног законодавства који регулишу правила понашања у оквиру простора слободе, безбедности и правде. Институције ЕУ, тачније Савет, Комисија, Европски парламент и Суд правде обликују нормативну испуњеност простора стварањем правних правила за ову област и старају се у складу са својим надлежностима о њиховој имплементацији. Националне институције као владе, парламенти и судске институције држава чланица су такође значајни актери у доношењу, посебно у примени права из области слободе, безбедности и правде. Треба имати у виду да конвенције закључене између држава чланица у складу са правилима међународног уговорног права, заједничке акције и заједничке позиције су се показале као недовољно ефикасни инструменти за продубљивање сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа. Зато се као нови нормативни или нови законодавни акти по Уговору из Амстердама, појављују оквирне одлуке и одлуке, уз задржавање конвенција и заједничких ставова из правног оквира Мастрихтског уговора. Институционални и нормативни оквир који се успоставља Уговором из Амстердама означава јачање улога наднационалних институција, посебно Комисије која постаје равноправни предлагач мера и легислативни иницијатор упоредо са државама чланицама. Анализа улоге институција ЕУ и начин доношења одлука у области слободе безбедности и правде, након ступања на снагу Уговора из Амстердама указују на „меку“ или посредну комунитаризацију и делимично напуштање класичне међувладине сарадње.

Трећи концепт⁹¹ обухвата садржинску испуњеност области слободе, безбедности и правде и односи се на правне области или гране права које суштински обликују наведену област. Садржину простора слободе, безбедности и правде чине одређене гране права или правне области као што су: кривично право, право азила, миграција и контрола спољних граница, грађанско право, полицијско право, правне

⁸⁹ Слика 3, видети стр. 105. дисертације.

⁹⁰ Слика 4 видети стр. 110 дисертације.

⁹¹ Слика 5, видети стр. 159 дисертације.

одредбе за успостављање агенција за унапређење сарадње (Европол, Евроцаст, Фронтекс) и спољна димензија слободе, безбедности и правде.

2.1. Интегрисање тековина Шенгена у правни оквир Европске уније

Постојање и развој два паралелна колосека сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа неминовно је захтевао решавање преклапања и дуплирања правне регулативе, њиховим институционалним утапањем у јединствени правни оквир ЕУ.

Уговором из Амстердама Шенгенска интеграција, након развоја ван институционалног оквира ЕУ, коначно постаје саставни део правног поретка ЕУ, а њене одредбе саставни део правних тековина Уније. То спајање је извршено Протоколом (број 2) о укључењу тековина Шенгена у оквир ЕУ који чини саставни део Уговора из Амстердама. Протокол садржи овлашћење потписницима Шенгенских споразума за успостављање ближе сарадње у институционалним и правним оквирима ЕУ уз поштовање других релевантних одредби Уговора о ЕУ и Уговора о ЕЗ.

Имплементирање тековина Шенгена у ЕУ Уговором из Амстердама има за циљ укључивање сарадње тринаест земаља чланица, остварене у оквиру делатности дефинисаних Споразумом из Шенгена и Конвенцијом о његовој примени у право ЕЗ и право ЕУ. Суштина укључивања шенгенске интеграције у правни поредак ЕУ је заједничка примена шенгенских правних тековина од тренутка ступања на снагу Амстердамског уговора за државе потписнице Шенгенске конвенције, а за остале државе чланице ЕУ могућност да постану део шенгенског простора на новим правним основама.

Интегрисање шенгенског *acquis-a* у оквир ЕУ обухвата четири врсте инструмената, и то:

- 1) Споразум између влада држава Економске уније Бенелукс, Савезне Републике Немачке и Републике Француске о постепеном укидању контрола на заједничким границама потписан у Шенгену 14. 6. 1985;
- 2) Конвенција о примени Споразума из Шенгена од 14. 6. 1985. закљученог између влада држава Економске уније Бенелукс, СР Немачке и Републике Француске о постепеном укидању контроле на заједничким границама, потписана 19. 6. 1990. Примена Конвенције је почела 26. 3. 1995. између пет земаља потписница, као и Шпаније и Португала;

- 3) Протоколи и Споразуми о прикључењу свих нових држава и
- 4) Одлуке и декларације Извршног комитета (ИК) Шенген и акта коју су усвојили други органи и тела на основу овлашћења ИК, у циљу реализације одредби Конвенције.

Принцип интегрисања тековина Шенгена у правни и институционални оквир ЕУ утврђен је чланом 1 Протокола број 2. Реч је о интеграцији у правно другачији оквир и последица тога је била промена и примена модела „ближа сарадња“ предвиђена Уговором из Амстердама. То практично значи да интеграција остварена у оквиру Шенгена губи карактер чисте међувладине ванинституционалне сарадње интеграцијом и укључује се у нови правни поредак ЕУ. На основу протокола, Савет ЕУ је добио овлашћење да једногласним гласањем утврди правни основ за поделу и уградњу сваке одредбе или одлуке шенгенског *acquis*-а у правни поредак Заједнице или Уније у складу са релевантним одредбама Уговора. Овим је отворен проблем утврђивања правног основа интеграције тековина Шенгена у ЕУ, односно његове поделе и укључивање у комунитарни или међувладин део. Имајући у виду да се могу јавити случајеви када није могуће утврдити правни основ за интеграцију неке тековине Шенгена ни у комунитарни стуб нити у стуб међувладине сарадње, Савет ЕУ је овлашћен (члан 2 тачка 1 Протокола број 2) да утврђује правни основ за сваку од одредби или одлука које чине тековине Шенгена у складу са члановима 13, 18 и 308 УЕЗ. Тековине Шенгена укључујући и одлуке ИК, примењују се пре утврђивања правног основа у тада 13 земаља потписница, и то одмах даном ступања на снагу Уговора из Амстердама, у складу са одредбама тачке члана 2 Протокола број 2.

За тековине које се интегришу у комунитарни стуб, правни основ је садржан у Наслову IV УЕЗ, док је за оне које се интегришу у стуб међувладине сарадње садржан у Наслову VI УЕУ. То подразумева примену различитих процедура, као и укључивања надлежности Суда правде у складу са модалитетима предвиђеним овим одредбама. Одмах након ступања на снагу Амстердамског уговора Савет ЕУ је донео одлуку о подели шенгенских тековина, одређујући правни основ за одредбе које ће бити укључене у УЕУ и УЕЗ.⁹²

⁹² Council Decision concerning the definition of the Schengen *acquis* for the purpose of determining, in conformity with the relevant provisions of the Treaty establishing the European Community and the Treaty on European Union, the legal basis for each of the provisions or decisions which constitute the *acquis*, (1999) OJ L 176/1.

У Одлуци је наглашено да одређени делови тековина не морају буду подељени зато што немају обавезну правну снагу или су сувишни због протока времена или су већ преузети од стране права ЕЗ/ЕУ или ће бити преузети закључивањем конвенција између држава чланица или не обухватају активности ЕЗ нити циљеве ЕУ.⁹³ Одлуком је било предвиђено јавно објављивање свих мера садржаних у шенгенским тековинама осим одлука ИК, као и заузимање става да мере које се односе на ШИС са мањим изузецима треба посматрати као мере трећег стуба.

Од конкретних мера шенгенских тековина, Савет ЕУ је уградио члан 26 и 27(1) Шенгенске конвенције, као и члан 17(3)(г) Конвенције у члан 63(3)(б) УЕЗ, који омогућава дефинисање критеријума за одређивање држава чији држављани треба да поседују визе или тзв. црна шенгенска листа. Члан 18 Конвенције о статусу особа које поседују визе за дуги боравак је уграђен у чланове 62(2) и 63(3) УЕЗ. Чланови 23 од (2)-(5), 24 и 25 Конвенције који се односе на удаљавање лица, провере у ШИС у односу на дозволе боравка, су заједно уграђени у члан 62(3) и 63(3) УЕЗ. Практично, од ступања на снагу Амстердамског уговора све усвојене мере које се односе на визе, граничну контролу, илегалне миграције као и део мера које се односи на легалне миграције, кривично и полицијско право се сматрају мерама које се надограђују на шенгенске тековине.⁹⁴

У случају сукоба између права ЕЗ и основних шенгенских тековина које су интегрисане у УЕЗ и УЕУ (први и трећи стуб), треба имати у виду надређеност права ЕЗ над одредбама шенгенског *acquis*-а. У случају конфликта између мера надограђених на шенгенске тековине и права ЕУ на слободу кретања, уговора о придруживању, општих правних принципа ЕУ, или Повеље о основним правима ЕУ (од тренутка ступања на снагу Лисабонског уговора), поменути четири извора права су хијерархијски надређена секундарном законодавству ЕУ⁹⁵ односно основним и надограђеним мерама шенгенског *acquis*-а.

Тековине Шенгена представљају у целини обавезу за све земље потписнице Шенгенског споразума и услов за све земље које желе да се прикључе ЕУ после ступања на снагу Уговора из Амстердама. Неће се примењивати на земље потписнице све док ове не испуне све утврђене услове. Испуњеност услова за потпуну примену

⁹³ Тачка 4(а)-(ф) преамбуле Одлуке и члан 2 Одлуке (L 176).

⁹⁴ S.Peers, „EU Justice and Home Affairs Law“, Oxford University Press, Oxford UK, 2011, стр.40

⁹⁵ S.Peers, „EU Justice and Home Affairs Law“, Oxford University Press, Oxford UK, 2011, p.168.

мера шенгенских тековина на нове државе потписнице Шенгенске конвенције као и на нове државе чланице које су приступиле ЕУ врши искључиво Савет ЕУ.

Посебни режими код тековина Шенгена у ЕУ утврђени су за Велику Британију, Ирску и Данску као земље чланице ЕУ и за земље кандидате за прикључење ЕУ. Велика Британија и Ирска су одбациле комунитаризацију унутрашњих послова и правосуђа, одбиле су прикључење Шенгену и спремне су да прихвате трећи стуб само у оквиру метода међувладине сарадње. За њих је утврђен посебан режим јер а) оне нису потписнице Шенгенског споразума, и б) било је потребно направити разлику између тековина Шенгена и будућег развоја Шенгена.

Положај Велике Британије и Ирске је регулисан са два протокола, и то: Протокол број 3 о примени одређених елемената члана 14 Уговора о оснивању ЕЗ на Велику Британију и Ирску, и Протокол број 4 о положају Велике Британије и Ирске. Протоколом број 3 је ауторизовано право на дерогацију одредби члана 14 тако да Велика Британија и Ирска нису обавезне да прихвате укидање контрола на својим границама. Протоколом број 4 је утврђено да мере везане за Наслов IV УЕЗ не представљају саставни део комунитарног права које важи за Велику Британију и Ирску и да ове две земље чланице не учествују у усвајању мера о питањима из Наслова IV, као ни у комунитарним тековинама.⁹⁶

У складу са Протоколом бр. 2 био је дефинисан њихов однос према даљем развоју тековина Шенгена након ступања на снагу Амстредамског уговора. Тако је чланом 5. Протокола број 2 и Декларацијом број 45 о члану 4 Протокола којим се укључују тековине Шенгена у оквир ЕУ, остављена могућност Великој Британији и Ирској да у сваком тренутку прихвате делимично или у целини тековине Шенгена и да о томе обавесте Савет ЕУ или Комисију. Чланом 4 Протокола број 4 је такође остављена могућност да у сваком тренутку могу нотификовати Савету ЕУ или Комисији своју намеру о прихватању мера из Наслова IV УЕЗ. Комисија је дужна да у складу са поступком о успостављању ближе сарадње утврђеним у члану 11 тачка 3 УЕЗ достави мишљење Савету ЕУ у року од три месеца од пријема нотификације. Обавезна је да у року од четири месеца од пријема нотификације донесе одлуку о захтеву, као и у случају потребе, одлуку о неопходним посебним условима.⁹⁷

⁹⁶ Члан 2. Протокола бр. 4 УЕУ.

⁹⁷ Више видети Ј.Феранић, „Облици повезивања држава чланица у Европској унији“, ЈП Службени Гласник, Београд, 2011, стр.126.

Ипак, Велика Британија и Ирска су користиле могућност за појединачно укључивање у мере које се односе на илегалне имигације, кривично право и полицијску сарадњу из шенгенских тековина, али не ни у једну меру која произлази из шенгенских тековина а односи се на визе, граничну контролу и слободу путовања.⁹⁸

Положај Данске дефинисан је Протоколом бр. 5. Данској је остављена могућност да одлучи да не учествује у усвајању мера предложених у складу са насловом IV УЕЗ, осим мера које се односе на одређивање држављана трећих земаља који морају поседовати визе приликом преласка спољних граница, или на мере које се односе на јединствен облик виза. Практично, Данска као потписница Шенгенске конвенције и даље примењује њене одредбе. Међутим, укључивањем Шенгена у правни поредак ЕУ надоградња и даљи развој шенгенских тековина нису обавезујући за Данску. Данска се на основу Протокола изузела од прихватања одредби Уговора за даљу надоградњу и развој Шенгена у области виза, азила, миграција и осталих политика слободе кретања, које су постале саставни део комунитарног права. То значи да Данска учествује у изворним облицима сарадње утврђеним Шенгенском конвенцијом на основама међународног јавног права док остале мере надоградње шенгенских тековина за њу не производе правно дејство.

Положај земаља са којима је Унија закључила споразуме о асоцијацији (стабилизацији и придруживању) регулисан је чланом 8 Протокола број 2. Тековине Шенгена и његов будући развој за све земље кандидате за прикључење ЕУ представљају посебну целину права ЕУ, заједно са свим тековинама ЕУ које су претходиле њиховој интеграцији, и морају се у целини прихватити приликом приступања ЕУ.⁹⁹

Интегрисање шенгенске сарадње у правни оквир ЕУ наметнуло је потребу фузије органа Шенгена и Уније. Чланом 7 Протокола бр. 2 утврђено је да Савет ЕУ

⁹⁸ S.Peers, „EU Justice and Home Affairs Law“, Oxford University Press, Oxford UK, 2011, p.80.

⁹⁹ Након усвајања Уговора из Амстердама, старим државама чланицама шенгенског простора (13 држава од 1995. до 2007), 2007. године се прикључило девет нових држава чланица (Чешка, Естонија, Мађарска, Летонија, Литванија, Малта, Пољска, Словачка и Словенија). Велика Британија и Ирска као старе државе чланице ЕУ нису потписнице Шенгенске конвенције, стога никад нису биле чланице шенгенског простора. Бугарска, Кипар, Румунија и Хрватска (која је постала чланица ЕУ 2014. године) нису део шенгенског простора јер још не испуњавају критеријуме који се односе на побољшање контроле спољних граница према земљама које нису државе чланице ЕУ и за њихово потпуно укључење у шенгенски простор потребна је позитивна оцена и одлука Савета ЕУ. Поред држава чланица, и четири државе нечланице примениле су шенгенска правила и постале део шенгенског простора и то: Исланд, Норвешка, Лихтенштајн и Швајцарска. Данас, шенгенски простор обухвата укупно 26 држава, од тога 22 државу чланицу ЕУ (6 држава чланица ЕУ нису чланице шенгенског простора), и 4 државе нечланице које су потписнице Шенгенске конвенције.

усваја моделитете интеграције Секретаријата Шенгена у Генерални секретаријат Савета ЕУ, иако је чланом 2. тачка 1. предвиђено да ступањем на снагу Уговора из Амстердама Савет ЕУ замени ИК.

Такође, интегрисањем шенгенских тековина у комунитарно право омогућено је укључивање Суда правде у тумачењу њених појединих одредби са изузетком одредби које се односе на јавни ред и очување унутрашње безбедности. Надлежност Суда је зависила од правног основа који је касније коришћен за надоградњу појединих одредби тековина као и од даљег развоја шенгенске интеграције. Суд је често био укључен у решавање питања виза, миграција, граничне контроле, односа између правила Шенгена и права на слободу кретања ЕУ, функционисања ШИС и тумачења принципа *ne bis in idem*. Суд правде је у својој пракси након укључивања тековина Шенгена у правни поредак Уније потврдио да се правила шенгенске интеграције не могу више тумачити на основу принципа међународног права, већ искључиво у складу са правом ЕУ.

2.2. Подела области слободе, безбедности и правде и њено сврставање у први и трећи стуб

Стварање области слободе, безбедности и правде треба да одржи и ојача Унију и омогући већи степен безбедности, остваривање права на слободу кретања и ефикасну правну заштиту за све грађане ЕУ и одређене категорије држављана трећих држава. Уговором из Амстердама је извршена реформа ЕУ, постављени јаснији глобални циљеви у развоју области слободе, безбедности и правде и извршена подела надлежности бившег трећег стуба (из Мастрихтске ере) како би се превазишле слабости изражене у области међувладине сарадње.

Као што је већ поменуто, норме које регулишу слободу, безбедност и правду у ЕУ су Уговором из Амстердама подељене и од његовог ступања на снагу представљају саставни део првог стуба (комунитарног права) и трећег стуба (стуба међувладине сарадње) односно права ЕУ. Тачније, Уговором из Амстердама извршена је потпуна ревизија трећег стуба и један део питања некривичне и полицијске природе везана за слободу кретања, контроле спољних граница, азила и миграција је комунитаризован и као Наслов IV уграђен у УЕЗ.¹⁰⁰

¹⁰⁰ M.Nentwich, G.Falkner, „The Treaty of Amsterdam: Towards a New Institutional Balance“ European Integration online Papers (EioP) vol 1, no.15. 1997, <http://www.eiop.or.at/eiop/texte/1997-151.htm>, приступ 05.08.2011.

Остала питања из трећег стуба су редефинисана, измењена и смештена у Наслов VI УЕУ који носи назив „Одредбе о полицијској и правосудној сарадњи у кривичним стварима“.

Правно дејство ових измена се огледа у примени одредби комунитарног права на део који је пребачен у УЕЗ и задржавање међувладиног облика сарадње за нови ревидирани трећи стуб. У област миграција, азила и правосудне сарадње у грађанским стварима, која је пребачена у први стуб, су укључена и питања виза за грађане трећих држава из бившег члана 100ц и 100д УЕЗ. Полицијска и правосудна сарадња у кривичним стварима остају у оквиру сада „новог“ редефинисаног трећег стуба у односу на правни оквир трећег стуба успостављен Уговором из Мастрихта. Тиме су проширене области сарадње у делу који је комунитаризован и у области полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима.

Нови Наслов IV УЕЗ у комунитарно право уноси одредбе које се односе на постепено успостављање простора слободе, безбедности и правде кроз активности институција Уније усмерене на доношењу мера за обезбеђење слободе кретања лица у складу са чланом 14. УЕЗ, контроле спољних граница, спречавање и борба против криминала у складу са чланом 31(е)УЕУ. Формулација „постепено успостављање простора слободе, безбедности и правде“ из члана 61 УЕЗ се односи на прелазни период од 5 година од ступања на снагу Уговора из Амстердама и означава мере које су се примењивале одмах након ступања на снагу Уговора, као и мере и институционалне промене које наступају након истека рока од 5 година. Комунитаризација области виза, азила, миграција и осталих политика које се односе на слободу кретања лица је била почетак потпуне комунитаризације области слободе, безбедности и правде извршене усвајањем Лисабонског уговора.

2.2.1. Визе, азил, миграције и остале политике које се односе на слободу кретања

Питања виза, азила, миграција и остале политике слободе кретања имају посебне специфичности због саме природе материје и њене поделе на делове који су од самог настанка ЕЗ били укључени у комунитарно право, а ступањем на снагу Уговора из Мастрихта постају део трећег стуба. Стварањем области слободе, безбедности и правде део материје из ове области који се налазио у оквиру трећег стуба је пребачен и

обједињен у оквиру комунитарног права. Промене правног режима регулисања ове области је пре свега резултат њене повезаности са нормама о слободи кретања као једне од 4 основне слободе које извиру из комунитарног права и нормама за контролу преласка спољних граница као области која по својој правној природи припада области унутрашњих послова.

2.2.1.1. Извори права

Извори права ЕУ за области виза, азила, миграција и осталих питања у вези са слободом кретања су:

1. Оснивачки уговори односно Уговор о ЕЕЗ/ЕЗ, Уговор о ЕУ из Мастрихта и Уговор о ЕУ из Амстердама,
2. Споразум између влада држава Економске уније Бенелукс, СР Немачке и Републике Француске о постепеном укидању контрола на заједничким границама потписан у Шенгену 14. 6. 1985,
3. Конвенција о примени Споразума из Шенгена од 14. 6. 1985. закљученог између влада државе Економске уније Бенелукс, СР Немачке и Републике Француске о постепеном укидању контроле на заједничким границама, потписана 19. 6. 1990,
4. Протоколи и Споразуми о прикључењу свих нових држава Шенгенској конвенцији,
5. Споразуми о приступању нових држава ЕУ,
6. Споразуми о стабилизацији и придруживању закључени са трећим државама,
7. Међународни споразуми закључени са трећим државама.
8. Секундарно законодавство Заједнице/Уније пре и после укључивања шенгенских тековина у правни поредак Уније,
9. Одлуке и декларације ИК Шенгена и акта коју су усвојили други органи и тела на основу овлашћења ИК, у циљу реализације одредби Конвенције.

Секундарни законодавни инструменти који се користе у области виза, азила, миграција и осталих политика везане за слободе кретања су исте као за остатак комунитарног права и то: уредбе, директиве и одлуке. То је требало да омогући потпуну комунитаризацију ове области. Међутим, ови законодавни инструменти тј. њихова припрема и доношење у складу са Насловом IV трећег дела УЕЗ из

Амстердама, остају претежно политичко питање односно предмет међувладине сарадње све до истека прелазног периода.¹⁰¹

2.2.1.2. Улога институција

Савет ЕУ је главни носилац законодавне активности у области виза, азила, миграција и осталих политика везаних за слободу кретања. Међутим, Савет је имао нове редефинисане надлежности у доношењу законодавних аката по одређеним питањима у периоду важења прелазног периода до 1. 5. 2004. и након његовог истека.

Тако, Савет је био надлежан за једногласно доношење одлука, у складу са чланом 67(1) УЕЗ, за материју обухваћену насловом IV до 1. 5. 2004. Међутим, члан 67(3) УЕЗ је ипак обезбедио одступање од тих правила, тако да су се мере повезане са листама држављана трећих држава који треба да поседују визу и јединственим моделом (форматом) виза одмах након ступања на снагу Уговора из Амстердама доносиле квалификованом већином у Савету. Члан 67(4) УЕЗ је омогућио да након истека прелазног периода овлашћења која се односе на правила за визе за боравак до 3 месеца и процедуре и услове за издавање виза аутоматски постану предмет гласања квалификованом већином у Савету и саодлучивања са ЕП.¹⁰² Савет, међутим, одлучује једногласно након консултација са ЕП када је потребна измена неких или свих правила о доношењу одлука за остатак наслова IV након 1. 5. 2004.¹⁰³ Примењујући ово овлашћење Савет је одлучио да правила о слободи кретања треба да буду усвајана квалификованом већином и саодлучивањем са ЕП од 1. 1. 2005.¹⁰⁴

Савет је квалификованом већином доносио одлуке о привременим мерама до 6 месеци у случају када се једна или више држава чланица налазила у ванредном стању због изненадног прилива великог броја држављана трећих земаља.¹⁰⁵ Након истека прелазног периода, одлуке су се доносиле на начин предвиђен за остатак комунитарног права. Улога Комисије као главног наднационалног чувара вредности Уније је била различита у прелазном периоду и након његовог истека од 1. 5. 2004. Комисија је делила право на иницијативу са сваком државом чланицом за време трајања прелазног

¹⁰¹ S.Peers, „EU Justice and Home Affairs Law“, Oxford University Press, Oxford UK, 2011, p.19.

¹⁰² Процедура саодлучивања је предвиђена чланом 251 УЕЗ.

¹⁰³ Члан 67 тачка 2(2) УЕЗ.

¹⁰⁴ 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, 2000, OJ L 396, p. 45.

¹⁰⁵ Члан 64 УЕЗ.

периода, а након истека истог је преузела искључиво право на иницијативу за предлагање законодавства из ове области.

По предвиђеним одступањима у члану 67(3) УЕЗ, Комисија је добила искључиво право предлагања мера повезане са листама држављана трећих држава који треба да поседују визу и модела (формата) виза, одмах након ступања на снагу Уговора из Амстердама. Комисија предлаже Савету, у складу са чланом 64(2), усвајање привремених мера за једну или више држава чланица у случају ванредног стања у тим државама због изненадног прилива великог броја држављана трећих земаља. Комисији могу бити пренета овлашћења за спровођење прописа које доноси Савет у складу са чланом 202(4) УЕЗ, у којима учествују разни комитети састављених од представника држава чланица тзв. процедура комитологије.

Улога ЕП у области виза, азила, миграција и осталих политика везаних за слободу кретања остаје прилично лимитирана, нарочито за време трајања прелазног периода. ЕП је у периоду од ступања на снагу Уговора из Амстердама до 2004. имао право да буде консултован од стране Савета приликом увајања мера које се односе на наслов IV УЕЗ. То право је било потпуно игнорисано од стране Савета за време трајања прелазног периода. Након истека прелазног периода, чланом 67(4) УЕЗ је било предвиђено његово укључивање у доношењу одлука у поступку саодлучивања у складу са чланом 251 УЕЗ.

Улога ЕП након ступања на снагу Уговора из Амстердама је указивала на наставак демократског дефицита Уније приликом доношења одлука успостављеног још за време важења Уговора из Мастрихта.

2.2.1.3. Судска контрола

Општи режим судске контроле у области виза, азила, миграција и осталих политика везаних за слободу кретања је модификован чланом 68 УЕЗ у односу на широку контролу Суда правде ЕЗ у остатку комунитарног права. Модификација се огледа у одступањима од општег режима судске контроле који се састоји од тужби којима се врши контрола аката институција ЕЗ (тужба за поништење аката и тужба због пропуштања), тужбе против држава чланица које крше комунитарне обавезе и тужбе за накнаду штете проузроковане актима институција. У општи режим судске контроле комунитарног права спада и надлежност Суда правде за решавање претходних питања упућених од стране националних судова ради разјашњења недоумица у вези са применом комунитарног права. Управо став 1 члана 68 садржи

изузетак који се недвосмислено односи на поступање Суда правде по претходним питањима и може се рећи представља *lex specialis* у односу на члан 234 УЕЗ.¹⁰⁶ Разлика се огледа у кругу судова који тај поступак могу да покрену, као и у обавезности да то учине.

За тумачење одредби наслова IV УЕЗ и оцену законитости и тумачење секундарних аката донетих на основу њега, Суду правде могли су се обратити само национални судови против чијих одлука не постоје правна средства (лекови), тачније само судови последње инстанце. То не морају увек бити највиши судови већ се може радити и о судовима нижег ранга (тзв конкретна теорија).¹⁰⁷

Што се тиче обавезности, чак ни судови последње инстанце нису имали обавезу упућивања претходног питања, већ су поседовали одређена дискрециона овлашћења, односно могли су да траже решавање претходног питања само ако процене да је обраћање Суду правде неопходно за доношење пресуде у поступку који се пред тим истим судом води. То је суштинска разлика у односу на члан 234 УЕЗ који предвиђа да национални судови чије одлуке не подлежу правном леку морају застати са поступком и затражити претходно мишљење од Суда правде.

Став 2 члана 68 УЕЗ искључује надлежност одлучивања Суда правде о мерама или одлукама предузетим у складу са чланом 62 став 1 УЕЗ, које се односе на одржавање јавног реда и мира и очување унутрашње безбедности. Из ове одредбе је нејасно да ли се ради о мерама које се односе на одржавање јавног реда и очувања унутрашње безбедности које доносе институције ЕУ или државе чланице.

Иако постоје различита мишљења, од тога да се поменути став односи само на мере које доносе институције ЕУ у складу са чланом 62(1) (пре свега Савета јер је он једини који може да доноси мере о укидању сваке контроле лица на унутрашњим границама), много је вероватније да су његов реални предмет националне мере, које представљају одступање од правног акта усвојеног на нивоу ЕЗ, о поновном увођењу контроле на унутрашњим границама у случајевима када то захтева јавни поредак или национална безбедност.¹⁰⁸ Друга дилема која произлази из става 2 је да ли се искључење надлежности Суда правде односи само на претходна питања или се односи и на одлучивање по директним тужбама. Пошто се ради о изузетку који је потребно

¹⁰⁶ Н.Раичевић, „Лисабонски уговор и надлежности Суда правде ЕУ у области слободе безбедности и правде“ у „Хармонизација законодавства Републике Србије са правом ЕУ“ (II) уредници: Д.Димитријевић, Б.Миљуш, Београд, 2012, стр 106.

¹⁰⁷ З. Радивојевић, и В. Кнежевић-Предић, „Институције Европске Уније“, Свен, Ниш, 2008, стр. 182.

¹⁰⁸ Н.Раичевић, *op.cit.*, стр.107.

уско тумачити, претпоставка је да се дерогација надлежности Суда не односи на остале његове надлежности и пред њим би се могао покренути поступак за поништење сваког акта донетог на основу наслова IV УЕЗ.¹⁰⁹

Став 3 члана 68 УЕЗ уводи још једну модификацију која се односи на субјекте који су могли упутити захтев за решавање претходног питања. То конкретно значи да такав захтев могу упутити Савет, Комисија или државе чланице, и то у ситуацијама у којима заправо није било спора пред националним судом, што значи да је Суд правде тумачио комунитарно право само хипотетички и *pro futuro*.¹¹⁰ Захтев ових субјеката могао се тицати само наслова IV УЕЗ или секундарних аката донетих на основу тог наслова, али не и на оцену њихове ваљаности.¹¹¹

2.2.2. Полицијска и правосудна сарадња као некомутиризовани део области слободе, безбедности и правде

Полицијска и правосудна сарадња у кривичним стварима је назив редефинисаног и преформулисаног трећег стуба након ступања на снагу Амстердамског уговора. Обезбеђивање високог нивоа заштите грађана у оквиру области слободе, безбедности и правде и сузбијање тероризма, организованог криминала, трговине људима и других тешких кривичних дела се постиже на три начина:

1. ближом сарадњом полицијских и царинских и других надлежних органа држава чланица, директно или преко Европола;
2. ближом сарадњом правосудних и других надлежних органа; и
3. усклађивањем кривичних прописа држава чланица.¹¹²

2.2.2.1. Извори права

У области полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима појављују се три категорије извора права. Реч је, дакле, о међународним уговорима, одлукама институција и општим правним начелима. Међутим, њихов карактер и посебно врсте

¹⁰⁹ Ibid

¹¹⁰ З. Радивојевић, В. Кнежевић-Пређић, „Институције Европске Уније“, Свен, Ниш, 2008, стр. 195.

¹¹¹ Н. Раичевић, *op.cit.*, стр. 109.

¹¹² P. Craig, G.D. Burca, *op.cit.*, p.39.

аката које усвајају институције Уније битно се разликују од извора комунитарног права.

Међународни уговори као извори права у области полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима обухватају две подврсте:

- а) уговор којим је основана Европска унија, заједно са уговорима који су га мењали и допуњавали, и
- б) уговоре које државе чланице закључују *inter se*.

Примарни извор права ЕУ у области полицијске и правосудне сарадње за време важења Амстердамског уговора представљају одредбе Наслова VI Уговора о оснивању ЕУ. Одредбе садржане у овом наслову, *inter alia*, су дефинисале област деловања коју покрива ЕУ, овлашћења институција и процедуре њиховог деловања, правне акте које институције усвајају и њихов правни карактер.

Уговор о ЕУ није, међутим, једини међународни уговор који улази у састав овог корпуса права. Савет је овлашћен да државама чланицама препоручи усвајање међународних уговора из области полицијске и правосудне сарадње и одреди термин у коме оне треба да отпочну процедуре за усвајање прописане уставним актима. Уколико није другачије прописано, конвенције ће ступити на снагу када их усвоји најмање половина чланица. Наравно, то важи за чланице које су их усвојиле. Мере које су потребне за њихово спровођење Савет усваја већином од две трећине страна уговорница (34.2(д)).¹¹³

Суд правде врши правосудну контролу међународних уговора закључених између држава чланица у области полицијске и правосудне сарадње. Суд доноси претходне одлуке о тумачењу ових уговора (конвенција) уколико то од њега затраже овлашћени правосудни органи држава чланица које су такву надлежност прихватиле и пресуђује спорове који настану између држава чланица и Комисије у погледу њиховог тумачења и примене.¹¹⁴

Сама ЕУ у овој области није имала својство правног лица тј. није уживала уговорни капацитет. Прецизније, одредбе наслова VI нису садржале овлашћење ЕУ да са трећим субјектима закључује међународне уговоре. Свакако, изузетак представља

¹¹³ В.Кнежевић – Предић, З Радивојевић, „Како настаје и делује право Европске уније“, ЈП Службени Гласник, Београд, 2009, стр.121.

¹¹⁴ Члан 35 тачка 7 УЕУ.

материја која је Уговором из Амстердама из трећег стуба била пренета у надлежност ЕЗ, јер је њен уговорни капацитет изричито предвиђен Уговором о ЕЗ.¹¹⁵

Секундарно законодавство или акти које Савет усваја у области полицијске и правосудне сарадње су:

- а) заједнички став;
- б) оквирна одлука;
- в) одлука;
- г) други акти.¹¹⁶

Заједнички став, оквирну одлуку и одлуку Савет усваја једногласним одлучивањем на предлог неке државе чланице или Комисије.

а) **Заједнички став** дефинише позицију Уније поводом одређеног питања¹¹⁷ и успоставља преговарачку позицију Уније коју су државе чланице у обавези да бране у оквиру међународних организација и међународних конференција у чијем раду учествују.¹¹⁸ Спорови о тумачењу и примени заједничког става, оквирне одлуке, одлуке и конвенција усвојених у овој области могу се подврћи правосудној контроли. Наиме, Суд правде је надлежан да пресуди сваки спор између држава чланица уколико се спор који избије између држава чланица не може решити у Савету у року од шест месеци од дана када је упућен Савету.¹¹⁹

б) **Оквирну одлуку** усваја Савет ради приближавања и усклађивања закона и друге правне регулативе држава чланица. Одредбе оквирне одлуке обавезују искључиво државе чланице и то у погледу резултата које треба постићи, а националним институцијама остављају слободу избора облика и метода деловања. Оне успостављају одређен циљ који треба постићи у националним законодавствима као што је, на пример, криминализација одређеног понашања или успостављање одређених процедура у прекограничној сарадњи.¹²⁰ Оквирне одлуке не производе непосредно дејство.¹²¹ Одредбе Уговора које дефинишу оквирну одлуку као инструмент секундарног законодавства Уније упућују на закључак да оквирне одлуке не стварају

¹¹⁵ Чланови 181 и 300 УЕЗ.

¹¹⁶ Члан 34 УЕУ.

¹¹⁷ Члан 34 тачка 2 (а) УЕУ.

¹¹⁸ Члан 37 УЕУ.

¹¹⁹ В.Кнежевић – Предић, З Радивојевић, „Како настаје и делује право Европске уније“, ЈП Службени Гласник, Београд, 2009, стр.123.

¹²⁰ М.Јoutsen, „The European Union and Cooperation in Criminal Matters: the Search for Balance“, HEUNI Paper No.25, Helsinki, 2006, p.8. http://www.heuni.fi/material/attachement/heuni/papers/6KtmnRpsd/HEUNI-papers_25.pdf, приступ 22.10.2012.

¹²¹ Члан 34 тачка 2 (б) УЕУ.

права и обавезе за индивидуалне субјекте, те да се они не могу позвати на њихове одредбе у заштити својих права пред националним правосудним органима. Такође би се могло закључити да одредбе оквирних одлука ни на који начин не утичу на правни положај индивидуалних субјеката.

Међутим, Суд правде је начело индиректног дејства комунитарног права утврђено кроз судску праксу за директиве, у пресуди у случају *Pupino* признао као начело које се може једнако примењивати и на оквирне одлуке.¹²² Тиме је појединцима омогућено позивање на ове законодавне инструменте у случају заштите права пред националним судовима.

в) **Одлука** је законодавни акт који Савет може усвојити у свим областима изузев усклађивања и приближавања закона или друге регулативе држава чланица. Одлука је обавезујући акт и није упућена искључиво државама. Ипак, словом члана 34 тачка 2 (ц) бившег УЕУ, њој је изричито било ускраћено непосредно дејство. Стога је Савет био овлашћен да квалификованом већином усваја мере имплементације одлуке на нивоу ЕУ. Најчешће су усвајане за формирање агенција ЕУ (Европол, Евроцаст), финансирање разних програма ЕУ, олакшавање прекограничне сарадње националних институција и за имплементацију конвенција.

Одлуке, као и оквирне одлуке и мере њихове имплементације, подлежу контроли правосудних органа ЕУ, Суда правде ЕЗ и Првостепеног суда за време важења Амстердамског уговора. Правосудни органи држава чланица које једностраном изјавом прихвате надлежност Суда правде у овој области могу од њега затражити да у поступку прибављања одлуке о претходном питању обезбеди тумачење или оцену законитости мере.

Изјавом којом прихвата надлежност Суда, држава прецизира који су то правосудни органи који се могу обраћати Суду: национални судови последње инстанце или било који други правосудни органи у земљи. Свака држава чланица, било да је прихватила надлежност Суда или не, има право да уложи изјаву или поднесе писано мишљење у таквим поступцима.¹²³

Суд, међутим, није овлашћен да цени законитост или пропорционалност мера које полицијски или други органи принуде државе чланице предузимају, као ни других

¹²² Параграфи 34-44 пресуде у случају *Case C-105/03 Criminal Proceedings against Maria Pupino*, (2005) ECR I -5283.

¹²³ Члан 35 тачке 1, 3 и 4 УЕУ.

активности које државне власти примењују у оквиру својих надлежности, а у циљу одржавања реда и поретка и осигурања унутрашње безбедности.¹²⁴

Поступак оцене законитости могу покренути и државе чланице или Комисија, позивајући се на прекорачење овлашћења, злоупотребу овлашћења, повреду битних правила поступка, повреду уговора или било ког правила о њиховој примени. Рок за подношење тужбе је два месеца од објављивања мере.

г) У одредбама Наслова VI налазимо општи генерички појам мере, тј. одлуке, али и извршне одлуке. Међутим, Савет овде усваја и низ других аката. Неки од њих су несумњиво обавезујућег карактера, као што су мере које носе назив „акти Савета“.

Правни карактер других аката, као што су резолуције, акциони планови, стратегије, саопштења, закључци и заједничке декларације није сасвим изванредан, иако је њихов политички значај несумњив.¹²⁵ Они се могу уврстити у акте такозваног „меког права“.

Након ступања на снагу Амстердамског уговора конвенције као извор права полицијске и правосудне сарадње губе на значају, а њихово место масовно заузимају оквирне одлуке. Тако, оквирне одлуке постају инструменти за усклађивање материјалног кривичног права и кривичног процесног права у државама чланицама, међусобног признања пресуда и судских одлука и унапређење полицијске сарадње.

О значају оквирних одлука и одлука за нормативно уређење области слободе, безбедности и правде у периоду док је Амстердамски уговор био на снази (Амстердамска ера) говори податак о броју усвојених аката: 34 оквирне одлуке и 57 одлука које се односе на трећи стуб, од којих је 43 остало на снази након ступања на снагу Лисабонског уговора.¹²⁶

2.2.2.2. Улога институција

Институције ЕУ имају значајан утицај на нормативно обликовање области сарадње у ЕУ у складу са оснивачким уговорима. Успостављањем сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа Уговором из Мастрихта стваралачки приступ и иницијатива за доношење аката су били у рукама држава чланица и Савета ЕУ.

¹²⁴ Члан 35 тачка 5 УЕУ.

¹²⁵ В. Кнежевић – Предић, З. Радивојевић, „Како настаје и делује право Европске уније“, ЈП Службени Гласник, Београд, 2009, стр.124.

¹²⁶ S.Peers, „EU Justice and Home Affairs Law“, Oxford University Press, Oxford UK, 2011, pp 25-28.

Комисија, као тело које заступа интересе Уније, и Европски парламент, као тело са демократским легитимитетом, су имали веома ограничену улогу у предлагању и доношењу законодавних аката Уније у овој области. То је био, пре свега, резултат поделе Уније на стубове и доминације међувладиног облика сарадње у оквиру трећег стуба. Измене оснивачких уговора реформом која је спроведена Амстердамским уговором довеле су до промене у раду институција ЕУ у односу на полицијску и правосудну сарадњу.

Европски савет кога чине шефови држава и влада држава чланица почиње интензивније да се бави политикама из области слободе, безбедности и правде. У његове смернице које пројектују визију развоја Уније укључује се визија за развој међусобне сарадње по питању безбедности Уније и борбе против специфичних облика кривичних дела. Иако без легислативних овлашћења и као место за усаглашавање ставова држава чланица, Европски савет, ступањем на снагу Амстердамског уговора, све више постаје орган од ког Савет ЕУ и Комисија добијају „конкретне задатке“ за нормативно уобличавање његових смерница у законодавне инструменте. То је нарочито случај од заседања Европског самита у Тампереу 1999. године где су донети први конкретни закључци о будућем развоју области слободе, безбедности и правде. Ови закључци се сваке пете године ревидирају и прилагођавају новим околностима и потребама. Закључци у форми планова за развој области слободе, безбедности и правде представљају смернице Савету ЕУ, Комисији и државама чланицама за конкретно деловање. Суштински се ради о врсти стратешких програмских планова које спроводе Комисија и Савет ЕУ усвајањем легислативних аката Уније, доношењем стратегија и акционих планова и укључивањем институција држава чланица и агенција ЕУ у сарадњу која дира осетљива питања суверенитета сваке државе чланице.

Савет ЕУ остаје центар доношења одлука, међусобног информисања, консултовања и координације активности држава чланица. У оквиру Савета, државе чланице дефинишу сарадњу надлежних служби правосуђа и унутрашњих послова, док Савет утврђује услове и границе у оквиру којих надлежни органи једне државе чланице могу интервенисати на територији друге државе чланице уз претходну сагласност те државе чланице.¹²⁷ Савет подстиче сарадњу посредством Европола, а након прелазног периода од 5 година успоставља оквире оперативне сарадње Европола и надлежних органа држава чланица.

¹²⁷ Члан 32 УЕУ.

У процедури усвајања легислативних инструмената у области трећег стуба Савет и даље делује једногласно, али мере имплементације могу бити усвојене другачијом формом гласања. За усвајање мера којима се спроводе одлуке Савет одлучује квалификованом већином, док мере којима се спроводе одредбе из конвенција усвајају двотрећинском већином гласова уговорних страна конвенције. Приликом одлучивања квалификованом већином за усвајање мере било је потребно најмање 62 позитивна гласа од стране најмање 10 чланова Савета, у складу са пондерисаним начином гласања који је био предвиђен чланом 205 тачка 2 УЕЗ. О процедуралним питањима Савет је одлучивао већином гласова.¹²⁸

Комисија, као главни наднационални орган, је била значајно ограничена у предлагању мера из области трећег стуба у периоду пре усвајања Уговора из Амстердама. Надлежност Комисије је проширена тако што има подељену иницијативу са државама чланицама за сва питања из трећег стуба. Тиме Комисија добија снажан импулс за предлагање и нормативно обликовање области слободе, безбедности и правде и заједно са Саветом ЕУ учествује у доношењу нових законодавних инструмената који могу да наметну конкретне обавезе државама чланицама у области полицијске и правосудне сарадње. Након ступања на снагу Уговора из Амстердама, Комисија је унутрашњом реорганизацијом одређених директората формирала Директорат за унутрашње послове и правосуђе, чиме је практично преузела иницијативу у предлагању широког спектра мера које је усвајао Савет.¹²⁹

Европски парламент, на основу члана 39 УЕУ, суштински задржава ограничене надлежности предвиђене Уговором из Матрихта, иако се установљава право да га Савет консултује пре усвајања највећег броја правних инструмената. Парламент даје своје мишљење у року који одређује Савет и не може да буде краћи од три месеца, након чега Савет може да донесе одлуку и без мишљења Парламента.

2.2.2.3. Судска контрола

Према Уговору о ЕУ из Матрихта, надлежност Суда правде у оквиру сарадње у области правосуђа и унутрашњих послова била је веома ограничена, ако не и искључена. Једини изузетак представљала је могућност тумачења одредби конвенција и решавање спорова о њиховој примени које закључе државе чланице а у којима је

¹²⁸ Члан 34 УЕУ.

¹²⁹ А.Чавошки, М. Рељановић, „Правосуђе и унутрашњи послови у Европској унији“, Правни факултет Унион и ЈП Службени гласник, Београд, 2009. стр 35.

предвиђена надлежност Суда.¹³⁰ Уговором из Амстердама уводи се могућност за контролу Суда и у оквиру трећег стуба, али уз знатно мања овлашћења у поређењу са његовом надлежношћу у комунитарном праву. Тако у области полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима, до ступања на снагу Лисабонског уговора, је постојао један особен систем судског надзора над поштовањем права ЕУ који се битно разликује од система правосудне контроле у оквиру ЕЗ.

Када је у питању механизам контроле извршења обавеза држава чланица у оквиру трећег стуба, Суд је надлежан да одлучује у споровима између држава чланица о примени и тумачењу свих аката, тј. заједничких ставова, оквирних одлука, одлука и конвенција. Механизам судске контроле аката трећег стуба, међутим, предвиђа један додатни услов који правосудни систем ЕЗ не познаје, а то је претходна обавезна фаза која се одвија у Савету, траје шест месеци, а није довела до решавања спора. Због правне природе трећег стуба и доминације међувладине сарадње у споровима између држава, решење се прво мора потражити у оквиру Савета. Ако се у томе не успе у року од шест месеци од момента када је то питање покренуто, спор се може изнети на решавање пред Суд правде.¹³¹

У трећем стубу Суд је надлежан да одлучује и у споровима између Комисије и држава чланица. Надлежност је ограничена само на тумачење и примену конвенција које Савет припрема и препоручује државама чланицама на усвајање у складу са њиховим уставним прописима.¹³²

Што се тиче механизма судске контроле извршења обавеза држава чланица, надлежност Суда двоструко је ограничена. Прво, она је ограничена тиме што је круг аката који подлежу тумачењу и оцени ваљаности сужен само на оквирне одлуке, одлуке и на конвенције које су закључене у оквиру трећег стуба, као и акте којима се имплементирају те конвенције. Из Уговора произлази да Суд тумачи и цени ваљаност аката којима се примењују конвенције, док је што се тиче конвенција Суд надлежан за њихово тумачење, али не и за оцену њихове ваљаности.¹³³ Из надлежности Суда изричито је изузета оцена законитости и сврсисходности операција које обављају полицијски и други репресивни органи држава чланица, као и свих питања која се

¹³⁰ Члан К.3 (2)(в) УЕУ.

¹³¹ Члан 35 тачка 7 УЕУ.

¹³² Члан 35 став 7 у вези са чланом 34 став 2(б) УЕУ.

¹³³ Члан 35 став 1 УЕУ.

односе на мере које државе чланице предузимају у циљу одржавања јавног реда и мира и осигуравања унутрашње безбедности.¹³⁴

Друго ограничење, које чак доводи у питање суштинску одлику система правосудне контроле, јесте да надлежност Суда у трећем стубу није обавезујућег већ факултативног карактера. Право сваке државе чланице је да се слободно определи да ли ће прихватити надлежност Суда за поступке прибављања одлуке о претходном питању.¹³⁵ Државама које се определе да прихвате надлежност Суда остављена је могућност да саме одлуче о томе који су то правосудни органи овлашћени да се Суду обрате. Оне су слободне да то право, као и у оквиру права ЕЗ, дају сваком правосудном органу који сматра да је одлука о претходном питању у конкретном спору неопходна да би се донела пресуда или да то право ограниче тако што ће само правосудне органе чије одлуке не подлежу правном леку унутрашњег права овластити да се обраћају Суду.¹³⁶

Ограничењима је подвргнут и поступак оцене законитости одлука и оквирних одлука које доноси Савет. Овлашћени тужиоци у овом случају могу бити само Комисија или државе чланице. Разлози за оцену законитости ограничени су на ненадлежност, повреду битних правила поступка, повреду Уговора или неког прописа који се односи на његову примену и злоупотребу овлашћења. Рок за покретање поступка оцене законитости је два месеца од објављивања акта.¹³⁷

2.3. Практични проблеми произашли из поделе слободе, безбедности и правде

Ступањем на снагу Уговора из Амстердама маја 1999. године успостављене су основе за нормативнополитичко обликовање области слободе, безбедности и правде и за будући развој ове области у оквиру права ЕУ. Применом Уговора из Амстердама постаје изражена линија поделе на мере и инструменте везане за трећи стуб и оних који важе у комунитарном праву, тачније између безбедности и правде са једне стране и слободе кретања са друге. Демократски дефицит карактеристичан за трећи стуб, наслеђен током периода примене Уговора из Мастрихта, је настављен, а правни

¹³⁴ Члан 35 став 5 УЕУ.

¹³⁵ Члан 35 став 2 УЕУ.

¹³⁶ В.Кнежевић – Предић, З Радивојевић, „Како настаје и делује право Европске уније“, ЈП Службени Гласник, Београд, 2009, стр.204.

¹³⁷ Ibid.

инструменти и процедура доношења одлука су у многоме зависиле од спољних утицаја, уз мањак транспарентности, повезаности и правне сигурности.

Разлике између мера и секундарне легислативе првог и трећег стуба нису биле препрека за усвајање и доношење паралелних мера које извиру из УЕЗ и УЕУ. Цео период примене Уговора из Амстердама је био праћен значајним оспоравањима могућности да се усвајају мере из комунитарног права за решавање питања из области кривичног права и полицијске сарадње. Оваква спорења су довела до доношења две пресуде Суда правде у којима се подржава приступ Комисије да надлежност за усвајање легислативних инструмената којима се намеће кривична одговорност у случајевима кршења права животне средине извиру из права ЕЗ (комунитарно право), а не права ЕУ (право трећег стуба).

Основа за доношење ових пресуда Суда правде је била примена члана 47 УЕУ и оцена да ли материја садржана у Оквирној одлуци о заштити животне средине спада у надлежност комунитарног права или права трећег стуба. Имајући у виду да је Суд оценио да материја у питању потпада под надлежност првог стуба, аутоматски је искључена могућност примене било каквих мера из трећег стуба, беспотребног упоређивања надлежности између комунитарног права и права трећег стуба, искључујући и могућност да *lex specialis* мере из трећег стуба превладају над општим надлежностима комунитарног права.

Претходна провера надлежности комунитарног права није неопходна у оваквим случајевима, довољно је само постојање такве надлежности. Овај приступ Суда је примењен и у другим случајевима утврђивања разграничења између комунитарног и права ЕУ. На пример, у домену полицијске сарадње Суд правде је донео одлуку да мере које регулишу размену информација из база података приватног сектора и агенција ЕУ за примену закона потпадају под надлежност трећег стуба док саме базе података које поседује приватни сектор или пружаоци телекомуникационих услуга потпадају под надлежност комунитарног права.¹³⁸

Приликом примене УЕУ такође је било неслагања између институција ЕУ и држава чланица у вези са прецизним линијама разграничења између питања регулисаних Насловом IV УЕЗ (део тековина Шенгена интегрисаних у први стуб ЕУ) и чланова 14 и 18 УЕЗ (изворних надлежности Заједнице за регулисање слободе кретања у оквиру јединственог тржишта). Суд правде је у неколико наврата потврдио да питања

¹³⁸ Параграфи 80-84 пресуде у случају *C-301/06 Ireland v Council and EP*, (2009) ECR I – 593.

која се односе на улазак на територију ЕУ држављана трећих држава који су чланови породица држављанина ЕУ потпадају под надлежност одредби о слободи кретања у ЕУ, а не под наслов IV УЕЗ. То је увек био случај када је држављанин ЕУ као иницијатор породичног окупљања тражио преиспитивање права на слободу кретања од стране Суда.¹³⁹ Суд правде је пресудио да се нека питања везана за наслов IV у ствари односе на право на слободу кретања у ЕУ, а посебно у случајевима примене Уредбе о листи држављана трећих држава који морају поседовати визе при уласку у ЕУ и Директиве о обједињавању породице у ЕУ.¹⁴⁰ Преклапање бројних области ЕУ политика као резултат различитих правила доношења одлука, надлежности, правног дејства и територијалног делокруга део су обимне судске праксе (енг. *case law*) Суда правде ЕЗ/ЕУ.

Различита правила која се односе на надлежност Суда правде нису спречавала Суд у разматрању помоћних нижих мера које нису у његовој надлежности када је то неопходно за доношење пресуда у случајевима који потпадају под његову надлежност. Са друге стране, Суд је био ограничен у потпуном узимању у обзир постојећег правног оквира када је решавао претходна питања за случајеве над којима постоји његова надлежност. У прилог овоме иду и поједина мишљења општинских правобранилаца, као на пример у случају *Panayatova*¹⁴¹ где се приликом тумачења Уговора о придруживању са ЕУ, Суду предлаже и анализа шенгенских тековина по питању виза, чак и на захтев нижег националног суда када пресуђује о кршењу права на слободу кретања у ЕУ. У таквим случајевима, Суд мора водити рачуна да главни фокус доношења пресуде остаје питање из његове надлежности, а за питања која се налазе ван његове надлежности испитује правну природу повезаности са питањем над којим постоји његова надлежност.¹⁴²

¹³⁹ Параграфи 60 -70 пресуде у случају, C-127/08 *Metock*, (2008) ECR I – 6241.

¹⁴⁰ Параграф 59 пресуде у случају C-459/99 *MRAX* (2002) ECR I – 6591 и C-157/08 *Commission v Spain*, (2005) ECR I – 2911.

¹⁴¹ Параграф 71 мишљења општег правобраниоца у случају C-327/02 *Panayatova* (2004) ECR I – 11055.

¹⁴² S. Peers, „EU Justice and Home Affairs Law“, Oxford University Press, Oxford UK, 2011, p. 116.

3. УГОВОР ИЗ НИЦЕ

Доношење Уговора о ЕУ из Нице¹⁴³ је резултат неопходности институционалног прилагођавања Уније за проширење које обухвата пријем 10 нових држава чланица. Под институционалним прилагођавањем се подразумевају промене у функционисању главних институција Уније, пре свега повећање броја посланика у ЕП, састав и гласање квалификованом већином у оквиру Савета ЕУ и ширење института ближе сарадње на остале политике Уније. Ближа сарадња подразумева укључивање најмање 8 држава чланица у области у којој постоји заједнички интерес, уз могућност учешћа и осталих држава чланица.

Уговор из Нице није донео значајније измене за област слободе, безбедности и правде. Једна од новина је одредба о сарадњи правосудних и других надлежних органа држава чланица преко новоуспостављене агенције за кривичноправну сарадњу под именом Европска јединица за правосудну сарадњу (енг. *The European Union's Judicial Cooperation Unit – Eurojust*).¹⁴⁴ Уговором су одређени главни задаци Евроцаста и то:

1. да допринесе бољој координацији између националних органа (тужилаштава) држава чланица надлежних за кривични прогон;
2. да пружи подршку у кривичним истрагама у предметима за тешка кривична дела са прекограничним елементима, посебно када се ради о организованом криминалу узимајући у обзир анализе Европола и
3. да олакша сарадњу са Европском правосудном мрежом, посебно ради лакшег извршења замолница (захтева) и спровођења захтева за екстрадицију.¹⁴⁵

Осим тога Уговор уноси измене којима се разрађује и допуњава ближа сарадња за наслов VI УЕУ, а циљ успостављања ближе сарадње у овом наслову се експлицитно односи на „омогућавање развоја Уније као област слободе, безбедности и правде“.

Доношење и ступање на снагу Уговора из Нице се поклопио са важењем прелазног периода за наслов IV предвиђен Уговором из Амстердама, па су новим уговором предвиђена делимична одступања за начин доношења одлука у Савету.

¹⁴³ Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, (2001) OJ C 80/1.

¹⁴⁴ Члан 29 став 2 алинеја 2 УЕУ.

¹⁴⁵ Члан 31 тачка 2 УЕУ.

Конкретно члан 67 УЕЗ је допуњен ставом 5 којим се за област азила и правосудну сарадњу у грађанским стварима (не укључује област породичног права), примењује поступак саодлучивања Савета и ЕП. Услов за примену поступка саодлучивања је претходно доношење акта Савета којим се дефинишу заједничка правила и основна начела која регулишу питања азила и правосудне сарадње у грађанским стварима. За примену овог члана уз Уговор су донети посебан Протокол и Декларација о члану 67 УЕЗ.

4. УГОВОР О УСТАВУ ЗА ЕВРОПУ

Усвајању Уговора о уставу за Европу је претходило доношење Декларације о будућности Европске уније на састанку Европског савета у Лакену (Белгија) децембра 2001. Она је предвиђала сазивање Конвенције о будућности Европске уније и међувладине конференције за измену Уговора из Нице која је трајала од октобра 2003. до јуна 2004. године, да би Уговор о уставу за Европу коначно био потписан у Риму 29. 10. 2004. године.

Недостатак институционалне и процедуралне изграђености, висок степен неефикасности због двоструке правне димензије и озбиљан недостатак демократске и правне одговорности су били главни недостаци функционисања ЕУ, које је требало решити доношењем Уговора о уставу.¹⁴⁶ Уговор је предвиђао комплетну реконфигурацију полицијске и правосудне сарадње и знатно јачање области слободе, безбедности и правде како би се обезбедило више слободе за грађане ЕУ и одговорности институција ЕУ. Овај циљ је требало да буде постигнут укидањем стубовске структуре из претходних уговора која је била главна „кочница“ унапређењу сарадње у одређеним областима, а посебно у области слободе, безбедности и правде. Уговор о уставу је требало да комунитаризује највећи део материје из трећег стуба и понуди јединствен заједнички оквир у наслову IV под називом „Област слободе, безбедности и правде“ (чланови III-257 до III-277).

Члан I-33 Уговора о уставу је предвиђао увођење нових правних аката за спровођење надлежности Уније као део секундарног законодавства и то: европски закон (који је сличан садашњој уредби), европски оквирни закон (који садржински одговара садашњој директиви), европску уредбу, европску одлуку и препоруке и

¹⁴⁶ S.Carrera, E.Guild, „No Constitutional Treaty? Implications for the Area of Freedom, Security and Justice“ in T.Balzacq, S.Carrera, edit „Security v Freedom“, Ashgate Publishing Limit., Aldershot, UK, 2006, p 224.

мишљења. Прве четири врсте аката имају обавезну правну снагу, док остала два немају.¹⁴⁷ Овај јединствен сет правних инструмената је требало да побољша постојеће законодавство, обезбеди јачу правну снагу и обавезност и доведе до суштинског повећања правне сигурности у целокупан систем права ЕУ.

У погледу процеса доношења одлука у складу са чланом III-396 гласање квалификованом већином и процедура саодлучивања требало је да постану доминантни модел у процесу доношења одлука. Уговор о уставу је предвиђао да ЕП буде директно укључен у процес доношења одлука у области која је раније спадала у трећи стуб ЕУ. Тиме би био отклоњен приговор да ЕП није довољно укључен у процес доношења одлука у области полицијске и правосудне сарадње, која је била врло значајна за свакодневни живот појединаца унутар ЕУ.

Уговор о уставу такође је требало да пренесе тј. да појача одговорност националних парламената за доношење одлука у овој области. Важност контроле коју спроводе национални парламенти и њихова директна веза са системом успостављеним у оквиру ЕУ су били потцењени и ступањем на снагу Уговора о уставу ситуација би била промењена у корист јачања улоге националних парламената. Удаљеност између грађана ЕУ и институција ЕУ, отуђеност и негативни утисци о бирократији ЕУ, су били веома наглашени. Ангажовање националних парламената у законодавном процесу доношења правних аката би појачао утисак грађана да могу да буду укључени и утичу на доношење одлука у области слободе, безбедности и правде. Активнија улога националних парламената у процесу доношења одлука и политичка контрола рада агенција ЕУ које делују у области полицијске и правосудне сарадње (као што су Европол и Евроцаст) би допринело јачању демократског легитимитета Уније.¹⁴⁸

Уговором о уставу је било предвиђено укидање међувладиног модела сарадње, што је била значајна промена у области слободе, безбедности и правде у односу на Амстердамски уговор. Укључивање ове области у комунитарно право је требало да обезбеди већу повезаност, правну сигурност и легитимитет при усвајању мера и правних аката који се односе на целокупну полицијску и правосудну сарадњу. Уз то, судска контрола вршења надлежности Уније у овој области на начин предвиђен правом ЕЗ би нарочито допринела заштити људских права и основних слобода, и јачању владавине права. Европски суд правде није имао пуну надлежност да испитује и

¹⁴⁷ З. Радивојевић, В. Кнежевић – Предић, „Институционални механизам Европске уније после Лисабонског уговора“, Пунта, Ниш, 2016, стр.33.

¹⁴⁸ Чланови III 276 – 277, Уговора о уставу.

тумачи правне инструменте који се односе на правосудну сарадњу у кривичним стварима и на полицијску сарадњу. Ограничења надлежности Суда у Луксембургу су била предвиђена и Уговором о уставу у члану III-377, а односила су се на задржавање ограничења успостављених чланом 35 тачка 5 Уговора из Амстердама.

Права грађана да оспоре одређене законодавне акте који су донети у оквиру области слободе, безбедности и правде представљају саставни део легитимитета и законитости ЕУ. Тиме је обезбеђена заштита њихових права, доступност институција која та права штите и право на остваривање правде у разумном временском року. Ширење заштитних механизма за грађане је сматрано суштинским делом правног оквира који омогућава потпуно остваривање владавине права у ЕУ. Укључивање Повеље о основним правима у Унији у део II Уговора о уставу је требало да испуни очекивања грађана, обавезе ЕУ на поштовање основних људских права и слобода и на њихову активну промоцију. Повеља која је усаглашена још 2000. године¹⁴⁹ заузима централно место у правима која је гарантовао Уговор о уставу.

Иако Повеља садржи сва права из Европске конвенције о људским правима и основним слободама, може се рећи да она иде корак даље у заштити људских права и слобода од стандарда успостављених претходним Уговорима о ЕУ и другим међународним уговорима ратификованих од стране држава чланица.¹⁵⁰ Уговор о уставу није добио подршку грађана на референдумском изјашњавању у Француској и Холандији током 2005. године због страха од претварања Уније у федералну државу са свим симболима и атрибутима државности. Чини се да су увођење председника Европског савета, министра иностраних послова, европских закона и сам назив Уговор о уставу, сувише асоцирали грађане на одрицање од националних држава да би га подржали. Међутим најважније одредбе које је он садржао укључени су у новом Уговору из Лисабона.

¹⁴⁹ The Charter of Fundamental Rights of the Union, (2000) OJ C 364/1.

¹⁵⁰ Члан II-113, Уговора о Уставу.

5. СТРАТЕШКИ ПРОГРАМИ ЗА РАЗВОЈ СЛОБОДЕ, БЕЗБЕДНОСТИ И ПРАВДЕ

5.1. Програм из Тампереа 1999 – 2004.

Први стратешки програм за развој области слободе, безбедности и правде у ЕУ је донет у Тампереу 1999. године на самиту Европског савета,¹⁵¹ одржаном за време председавања Финске Европском унијом. Овај Програм је донет у форми закључака од стране председника држава и влада који су доносили одлуке о питањима унутрашње безбедности, полицијске и правосудне сарадње, без укључивања у рад и припреме одлука од стране радних група Савета ЕУ за област правде и унутрашњих послова. Био је то један од ретких тематских самита Европског савета где су шефови држава и влада имали много амбициознији приступ и демонстрирали способност за доношење тешких одлука које могу да имају последице по суверенитет држава, за разлику од експерата у радним групама или министара унутрашњих послова и правде у оквиру Савета ЕУ који су се сувише често стриктно држали њихове националне регулативе.

У закључцима је било истакнуто да Европски савет подржава доношење конкретних мера од стране Савета и Комисије за унапређење сарадње у области слободе, безбедности и правде. Намера Европског савета је била да константно надгледа напредак у примени свих неопходних мера и испуњавање рокова који су били предвиђени Уговором из Амстердама и Акционим планом из Беча.¹⁵² Закључци из Тампереа су предвиђали прву средњорочну контролу примене мера за децембар 2001. године, у оквиру које би била организована расправа о постигнутом напретку, тешкоћама и евентуалним предлозима за превазилажење застоја у примени Програма.

Иако су састанци Европског савета пре свега политичког и стратешког карактера, а закључци представљају смернице за институције ЕУ и државе чланице, Програм из Тампереа је виђен као прекретница у постављању јасних и конкретних циљева који су се односили на:

¹⁵¹ Закључци Европског Савета доступни на http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm, приступљено 25.10.2014.

¹⁵² Action Plan of the Council and the Commission on how best to implement the provisions of the Treaty of Amsterdam on an area of freedom, security and justice – text adopted by the Justice and Home Affairs Council of 3 December 1998, (1999) OJ C 19.

- унапређење правосудне сарадње кроз примену принципа међусобног признања судских одлука и пресуда између држава чланица у грађанским и кривичним питањима у оквиру Уније;¹⁵³
- позив за укидање процедуре екстрадиције и њена замена једноставним трансфером лица под одређеним условима (била је намера да се ограничи на осуђена лица, мада је Европски налог за хапшење отишао много даље од тога);
- доношење програма мера за имплементацију принципа међусобног признања (програм је трабало да буде донешен до децембра 2000. године);
- предлог за формирање заједничких истражних тимова без одлагања, са учешћем представника Европола увек када је то могуће;
- унапређење полицијске сарадње формирањем тела односно одржавањем редовних састанака шефова европских полиција;
- обезбеђивање неопходне подршке и материјалних услова за рад Европола и ширење његових овлашћења;
- формирање Евроцаста;¹⁵⁴
- формирање Европског полицијског колеџа (Цепол) за обуку и усавршавање виших полицијских официра;
- усклађивање кривичног права (дефиниције конститутивних елемената кривичних дела и минималних санкција) које је у првој инстанци лимитирано на финансијски криминал (прање новца, корупција и фалсификовање евра), недозвољену трговину дрогом, трговину људима, посебно експлоатацију жена, сексуалну експлоатацију деце, високотехнолошки криминал и криминал који се односи на загађивање животне средине;
- унапређење инструмената за спречавање прања новца.

Сви закључци Европског савета суштински представљају „акциону листу програмских мера“ за Комисију и Савет ЕУ како би се законодавном активношћу на усвајању правних инструмената нормативно уредила област слободе, безбедности и правде у ЕУ. Указано је на неопходност усвајања Европске стратегије за борбу против дрога за период од 2000. до 2004. године. Јачање позиције ЕУ у спољној димензији области правде и унутрашњих послова са детаљним предлогом њеног развоја је био

¹⁵³ параграф 35 Закључака из Темпереа.

¹⁵⁴ Ibid., параграф 46.

предвиђен за самит у Фијери (Шпанија) шест месеци касније (јун 2000).¹⁵⁵ Програм из Тампереа је био осмишљен за период од пет година, који је истекао 2004. године.

После 2000. године неки неочекивани безбедносни догађаји имали су значајан утицај на реализацију активности предвиђених Програмом. Терористички напади на САД утицали су на белгијско председавање Европском унијом током којег се одустало од неких закључака Програма и уместо њих донет је и имплементиран широк спектар антитерористичких мера.

Најважније је, свакако, усвајање Оквирне одлуке о борби против тероризма и Оквирне одлуке о Европском налогу за хапшење што није било планирано Програмом из Тампереа, већ је представљало израз одлучности у супротстављању глобалним терористичким претњама и солидарности држава чланица ЕУ са САД. Такође су предузете мере за убрзано формирање и оперативно активирање тела за унапређење кривичноправне сарадње под именом Евроџаст.

Самит из Тампереа и реализација закључака су довели до двоструког напретка сарадње у области слободе, безбедности и правде. Први напредак је квантитативне природе и односио се на велики број инструмената, мера и смерница усвојених пре свега као одговор на значајно угрожавање безбедности након 2001. године. Други је квалитативне природе и односио се на усклађивање кривичног права између држава чланица, увођење инструмената међусобног признања као замене за споре и дуготрајне процесе међународне правне помоћи и ефикаснију полицијску и кривичноправну сарадњу. Значајан напредак је био видљив у успостављању и оперативном функционисању европских агенција и тела, као што су Евроџаст, Европол, Цепол итд.

Квантитет донетих мера се одразио на саму примену и њихово уношење у правни поредак држава чланица, који су били знатно успорени и отежани. То су били резултати остављени у наслеђе Холандији, која је преузела председавање ЕУ у другој половини 2004. године, када је донет предлог за нови петогодишњи план за развој области слободе, безбедности и правде познат под називом Хашки програм.

5.2. Хашки програм 2005 – 2009.

Елементи Хашког програма, као другог (првог званичног) програма за развој области слободе, безбедности и правде (истовремено наследника програма из Тампереа

¹⁵⁵ Ch.Elsen., „From Maastricht to The Hague: the politics of judicial and police cooperation“, ERA Forum, 2007, pp.13-26.

донет у форми закључака Европског савета), су усаглашени на заседању Европског савета 5. 11. 2004.¹⁵⁶ Односио се на период од пет година, од 2005. па до краја 2009. Пре самог усвајања програма, Европски савет је позвао Комисију да током 2005. године представи Савету ЕУ Акциони план за имплементацију Хашког програма¹⁵⁷ у коме ће циљеви и приоритети програма бити преведени у конкретне акције. Акциони план, као заједнички акт Комисије и Савета ЕУ, је садржао редослед усвајања и примене свих активности предвиђених Хашким програмом. Европски савет је такође позвао Савет ЕУ да обезбеди услове за реализацију предвиђених мера из области слободе, безбедности и правде и надгледа усвајање и начин примене тих мера у државама чланицама и од стране агенција тј. тела ЕУ за унапређење полицијске и правосудне сарадње. Хашки програм је требало да омогући стварање и развој заједничке европске правне културе усвајањем норми европског права и уједначавањем разлика између националних правних система. Идеја је била повезати и ускладити правне системе у одређеним областима свих држава чланица ЕУ како би правосудна сарадња у кривичном праву била ефикаснија, уз поштовање националних правних традиција. Комисија је имала обавезу да доставља годишње извештаје о имплементацији Хашког програма Савету ЕУ.

Још на самом почетку, надгледање рализације програма је сматрано битним кораком имајући у виду да су мере из области слободе, безбедности и правде требало да буду реализоване истовремено са ступањем на снагу новог Уговора о уставу ЕУ. Другим речима, Комисија је требало да извештава Европски савет и Савет ЕУ о напретку који је постигнут након ступања на снагу Уговора о уставу за Европу и да предлаже неопходне додатне мере узимајући у обзир промене правног основа као последица усвајања новог уговора.

Након одбијања Уговора о уставу за Европу на референдуму у Француској и Холандији, усвојен је додатни закључак на самиту Европског савета 16. и 17. 6. 2005. године, под председавањем Луксембурга, којим је потврђено да временски оквир за усвајање и примену мера предвиђених Хашког програма неће бити на снази од 1. 11. 2006. Европски савет је током 2006. године одлучио да се настави примена Хашког програма без његовог формалног везивања за ступање на снагу Уговора о уставу и без

¹⁵⁶ Council Document 16054/04 of 13 December 2004, reproducing European Council Conclusions of 5 November 2004.

¹⁵⁷ Council and Commission Action Plan implementing the Hague Programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union, (2005) OJ C 198.

усвајања Акционог плана за имплементацију Хашког програма, који је био предложен у августу 2005. Акциони план је садржао око 300 предлога законодавних и оперативних мера из области слободе, безбедности и правде.

Основни проблем за имплементацију Хашког програма и Акционог плана је чињеница да су оба инструмента била грађена на претпоставци да ће Уговор о уставу ступити на снагу пре завршетка прве половине периода од пет година који је покривао Хашки програм. То значи да након ступања на снагу Уговора о уставу крајем 2006. године, остају три пуне године да се постигне напредак на основу нових правила одлучивања односно укидања стубова и примене гласања квалификованом већином у области слободе, безбедности и правде. Имајући у виду да се ова претпоставка није остварила, на Самиту Европског савета 14. и 15. 6. 2006. је донета одлука да будућност Уговора о уставу буде одложена до 2008. године, што је у многоструко ослабило реализацију циљева предвиђених Хашким програмом.

Одредбе Хашког програма су биле фокусиране на оперативне мере, примену и процену свих врста мера које су важиле у области слободе, безбедности и правде. Било је предвиђено испитивање начина на који државе чланице примењују европске инструменте који су се у облику конвенција усвајали у периоду после Мастрихта и у облику оквирних одлука након усвајања Уговора из Амстердама. Испитивањем је требало утврдити да ли су инструменти усвојени у оквиру трећег стуба били примењиви у свакодневном животу и допринели „осећају безбедности за грађане ЕУ“ или су остали „мртво слово на папиру“, претежно коришћени у академске сврхе.

Процене функционисања, капацитета и препрека са којима су се суочавале агенције и тела ЕУ у области полицијске и правосудне сарадње су такође биле предвиђене Хашким програмом. Ту свакако треба споменути и мере подршке и пружање помоћи државама чланицама за израду процедура, смерница и приручника за судије и полицијске службенике у конкретним облицима сарадње, као и за превазилажење препрека у сарадњи између надлежних институција у државама чланицама.

Главни допринос Хашког програма, који у основи садржи проширене циљеве успостављене још током Самита у Тампереу, су:

- наставак реализације мера предвиђених Програмом из Тампереа које још увек нису биле реализоване;
- унапређење правосудне сарадње кроз институт узајамног признања и усклађивање националних права;

- јачање мера где се сарадња показала као недовољна, посебно у области надгледања примене европских инструмената у државама чланицама;
- потреба да се борба против тероризма држи високо на листи приоритета Европске уније након терористичких напада у Мадриду 2004. године;
- унапређење система размене информација;
- реализација мера из области азила, миграција, виза и борба против илегалних миграција;
- заједнички и свеобухватни приступ полицијских и правосудних институција у борби против организованог криминала и
- унапређење сарадње са трећим државама у оквиру спољне димензије полицијске и правосудне сарадње.

Хашки програм је увео неколико важних новина у погледу унутрашње безбедности и полицијске сарадње. Прво, много већи нагласак је стављен на јачање оперативне сарадње. Савет ЕУ је тражио примену ширег опсега активности на оперативном нивоу за разлику од дотадашњег, углавном нормативног предузимања мера. То се посебно односи на слабу или лошу примену мера у националним оквирима у односу на европске агенције и тела, посебно слабо коришћење капацитета Европола и Евроцаста од стране држава чланица. Конкретан пример је био формирање и употреба заједничких истражних тимова који су углавном постојали као формална могућност и потпуно неискоришћени облик оперативне сарадње. Оријентисаност ка оперативном раду је била посебно изражена и добила своју нову физиономију у предлогу за формирање Комитета за унутрашњу безбедност (енг. *Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security - COSI*) који је био замишљен као тело за давање импулса у оперативној сарадњи.

Друго, Хашки програм је увео принцип доступности, што значи да размена информација у кривичноправној сарадњи мора бити унапређена. Националне институције не могу више да спречавају хоризонталну и вертикалну размену информација између полицијских и правосудних институција две државе чланице или између институција ЕУ и држава чланица.

Треће, Хашки програм је добрим делом био посвећен борби против тероризма, где је сарадња између полиције и безбедносних служби посебно наглашена. Формирање Ситуационог центра ЕУ (енг. *EU Intelligence Analysis Centre – SITCEN*) као центра за праћење и анализу ситуација у оквиру Европског савета је требало у будућности да обезбеди израду стратешких анализа о терористичким претњама

заснованим на информацијама држава чланица и Европола. Коначно, следећи Европску безбедносну стратегију коју је Европски савет усвојио у децембру 2003, Хашки програм је садржао смернице за развијање капацитета у области управљање кризама и заштити унутрашње безбедности Уније у кризним ситуацијама.

6. КОНВЕНЦИЈА ИЗ ПРУМА

Конвенција из Прума потписана је 27. 5. 2005. од стране седам држава чланица Европске уније и то: Аустрије, Белгије, Француске, Немачке, Луксембурга, Холандије и Шпаније.¹⁵⁸ У основи ове Конвенције¹⁵⁹ је унапређење прекограничне сарадње, посебно у области борбе против тероризма, прекограничног криминала и илегалних миграција. У преамбули Уговора је назначено да је циљ Конвенције пионирски покушај успостављања највиших могућих стандарда сарадње, посебно око размене информација везаних за борбу против тероризма, прекограничног криминала и илегалних миграција, остављајући могућност учешћа у таквој сарадњи за све државе чланице ЕУ.

Конвенција из Прума је мултилатерални међународни уговор донет по правилима међународног права, што значи да је након потписа морала да уследи ратификација од стране националних парламената. Ступила је на снагу 90 дана након депоновања инструмената о ратификацији у секретаријату Савета ЕУ, у складу са члановима 48 – 50 Конвенције.

Овом Конвенцијом државе потписнице су се обавезале на унапређење међусобне прекограничне полицијске сарадње путем:

- размене информација у вези са спречавањем тероризма без посебних процедуралних захтева,
- размене ДНК података, отисака прстију и регистрације возила,
- распоређивања „ваздушних маршала“ у ваздушном саобраћају,
- предузимања мера за спречавање илегалних миграција укључујући и постављање, односно упућивање саветника у земље извора и транзита

¹⁵⁸ Convention between The Kingdom of Belgium, the Federal Republic of Germany, the Kingdom of Spain, the French Republic, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands and Republic of Austria on stepping up of cross-border cooperation particularly in combating terrorism, cross-border crime and illegal migration, Prum (Germany), 27 May 2005, Council Secretariat, 10900/05 (Brussels, 07.07.2005).

¹⁵⁹ У литератури се често користи назив Уговор из Прума.

илегалне миграције и пружања помоћи у мерама за враћање илегалних миграната,

- ближе полицијске сарадње која укључује заједничке патроле полицијских снага више држава чланица,
- узајамне помоћи везане за обезбеђивање јавних скупова високог безбедносног ризика,
- прекограничног реаговања специјалних интервентних јединица у случају кризних ситуација (као последица природних катастрофа, тешких акцидентата и терористичких аката) и
- могућности праћења осумњичених преко граница без претходне сагласности ради отклањања хитне опасности.

Државе потписнице су експлицитно изјавиле да имају намеру да садржај Уговора постане део правног оквира ЕУ.¹⁶⁰ Иако су преговарали, формулисали и потписали Конвенцију која је у потпуности изван оквира права ЕУ, највећи део одредби ове Конвенције се односи на унапређење сарадње између дела држава чланица ЕУ у области слободе, безбедности и правде.

Члан 40 УЕУ омогућава ближу сарадњу између неких држава чланица, али одређује процедуру и предуслове које морају бити испуњени за њено увођење. Њиме је предвиђено одобрење и учешће Европске комисије, Савета, ЕП и Суда правде ЕЗ/ЕУ. Ова процедура није била поштована приликом доношења Конвенције из Прума. Европски парламент и Европска комисија нису били укључени, нити су имали могућност контроле приликом доношења Конвенције. Њихова једина могућност је била да оспоре доношење Конвенције пред Судом правде за повреду принципа лојалности. Овај принцип је садржан у члану 10 УЕЗ у коме се каже да „државе чланице треба да се уздрже од предузимања мера које могу да угрозе остваривање циљева овог Уговора“. Међутим, Европска комисија и ЕП нису оспорили Конвенцију из Прума подношењем тужбе пред Судом правде ЕЗ/ЕУ.

Што се тиче саме суштине Конвенције, одредбама о размени информација поводом тероризма је било предвиђено ангажовање националних контакт тачака ради размене информације и података о осумњиченима који могу да почине кривична дела. Увођење ове мреже на европском нивоу не представља новину зато што су постојали

¹⁶⁰ R.Belanova, „The Prum Process: The way Forward for EU Police Cooperation and Data Exchange? “ in E.Guild, E.Geyer, (eds), „Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union“, Ashgate Publishing Ltd, Aldershot, UK 2008.

стални захтеви за активирање ових тачака од стране Савета ЕУ. Ово је било предвиђено још Акционим планом за борбу против организованог криминала из 1997. године, који је нагласио потребу за успостављањем националних контакт тачака ради унапређења међународне сарадње на пољу безбедности. Такође, Комисија је још раније наглашавала потребу да националне контакт тачке треба лоцирати, сместити заједно са представницима националних јединица Европола, царине, Интерпола и представницима држава чланица задужених за правосудну сарадњу.¹⁶¹ Овлашћења и сарадња између контакт тачака су предвиђени члановима 16 - 19 Конвенције. Међутим, ове одредбе не прецизирају обим овлашћења, посебно могу ли контакт тачке бити коришћене за једну одређену област или једно одређено питање или ће радити на прикупљању података за све врсте криминалних делатности које покрива Конвенција.

Интересантно питање које је регулисано одредбама Конвенције је увођење такозваних „ваздушних маршала – официра“. Под појмом „ваздушни маршали“ Конвенција подразумева полицијске службенике или друга посебно обучена службена лица која су одговорна за одржавање безбедности у авиону. Формулација „друга посебно обучена службена лица одговорна за одржавање безбедности у авиону“ је недовољно прецизна и оставља широк простор за стране потписнице Конвенције у избору службених лица одговорних за безбедност приликом летова. Тиме је државама дато дискреционо право да одлуче ко ће извршавати ову дужност, а могућност ангажовања припадника војске је посебно критиковано због одговорности и недовољне демократске контроле приликом доношења одлука о њиховом постављању на одређеним летовима. Укључивање наоружаних службених лица укључујући и припаднике војске и безбедносну заштиту цивилних ваздухоплова извршено је под утицајем САД након терористичких напада 11. 9. 2001.

Конвенција је ступила на снагу између Аустрије, Немачке и Шпаније, 24. 11. 2006, а процедура ратификације је завршена током 2007. године за остале државе потписнице. Министри унутрашњих послова држава потписница су окарактерисали Конвенцију као пилот пројекат за унапређење полицијске сарадње. Неколико других држава чланица ЕУ као што су Финска, Мађарска, Италија, Португал и Словенија су током 2006. показале интерес да се придруже, односно да буду стране потписнице Конвенције.

¹⁶¹ Communication Enhancing Police and Customs Cooperation in the European Union: Report on Achievements since the entry into force of Treaty of Amstredam, COM (2004) 367 final.

Током усвајања и ратификације Конвенције један од њених највећих критичара је био Комитет за европска питања Горњег дома Британског парламента. На заједничком састанку представника Европског парламента и националних парламената, 2. и 3. 10. 2006. године, представник Британског парламента је изјавио: „Оно што је чудно о групи држава чланица које су створиле Конвенцију из Прума је да траже начин за доношење одлуке у оквиру ЕУ, уз претходни договор између себе, нудећи споразум осталим државама чланицама по принципу узми или остави.“

Међутим, док су државе чланице које нису биле потписнице Конвенције имале могућност да се придруже и прихвате Конвенцију, европске институције, а посебно ЕП се налазио у најгорој позицији. Усвајање Конвенције се сматрало повратком међувладине сарадње и парцијалне интеграције (по узору на Шенгенски споразум) на велика врата, уз искључивање ЕП из процеса доношења одлука за област слободе, безбедности и правде у моменту када је предвиђено јачање његових надлежности у овој области у предвечерје потписивања Лисабонског уговора.

Критичари ове врсте интеграције су истицали негативне ефекте Конвенције на област слободе, безбедности и правде, јер угрожава принципе поверења, повезаности правних норми, транспарентности и подрива способности институција ЕУ да постану место за доношење усаглашених одлука из области безбедности. Тако, примена нових упоредних мера међусобне сарадње које се односе на заједничке претње по безбедност ЕУ као целине, негативно утиче на повезаност и заједничко деловање Уније у овој области. Друго, развијање нових механизма безбедности који функционишу ван правног поретка ЕУ нарушава поверење између држава чланица. На крају, успостављање оквира где одредбе нису предмет парламентарне контроле знатно утичу на нарушавање принципа легитимности и транспарентности права ЕУ. Легитимитет, поверење, повезаност и транспарентност су основни параметри на основу којих је вршена процена реализације циљева постављених Конвенцијом из Прума.

Тадашња политичка реалност је указала да национални парламенти нису у могућности да гарантују демократску контролу ратификације овог међународног споразума. Немачка је типичан пример за ову тврдњу зато што је одмах након потписивања Конвенције Влада поднела предлог за ратификацију наведеног споразума непосредно пре одржавања Светског првенства у фудбалу, које је процењено као потенцијално највећа безбедносна претња. Ратификација је означена као „хитна“, остављајући немачком парламенту само неколико недеља за парламентарно преиспитивање, укључујући рад по комитетима, убрзану дискусију и гласање на

пленарној седници Парламента. Тако се десило да на седници 19. 5. 2006. посланици владајуће коалиције нису уопште ни дискутовали о Конвенцији јер су поднели писмену изјаву, док су се три члана опозиције у својим кратким излагањима концентрисали мање на садржај Уговора, већ су критиковали целокупну процедуру његовог усвајања.¹⁶²

Након усвајања овај међународни уговор је понуђен ЕУ као широк модел унапређења даље полицијске сарадње и размене података. Немачка је председавање Европском унијом искористила да отвори формалну дискусију о укључивању Конвенције из Прума у правни оквир ЕУ. У фебруару 2007. године Савет се сагласио са интеграцијом дела Конвенције у правни оквир ЕУ. У јуну 2007. године државе чланице су постигле политички договор о доношењу Одлуке Савета о унапређењу прекограничне полицијске сарадње, посебно у борби против тероризма и прекограничног криминала. Ова одлука је имала за циљ да пренесе најбитнији део Конвенције из Прума у правни оквир ЕУ, посебно одредбе о успостављању и унапређењу размене информација ДНК профила, отисака прстију извршилаца кривичних дела, податке о регистарским ознакама возила и одредбе о ближој сарадњи између специјалних интервентних јединица, које се односе на заједничке безбедносне операције и прекограничне интервенције у кризним ситуацијама. Коначно, Конвенција из Прума је подељена у две Одлуке Савета и унета у правни поредак ЕУ уз велики број примедби на процедуру, као и на сам њен садржај.¹⁶³

¹⁶² E. Guild, F.Geyer, „Three pases forward and two back for EU police and judical cooperation in criminal matters“, 2006, p.3, доступно на www.ceps.org 10.11.2010.

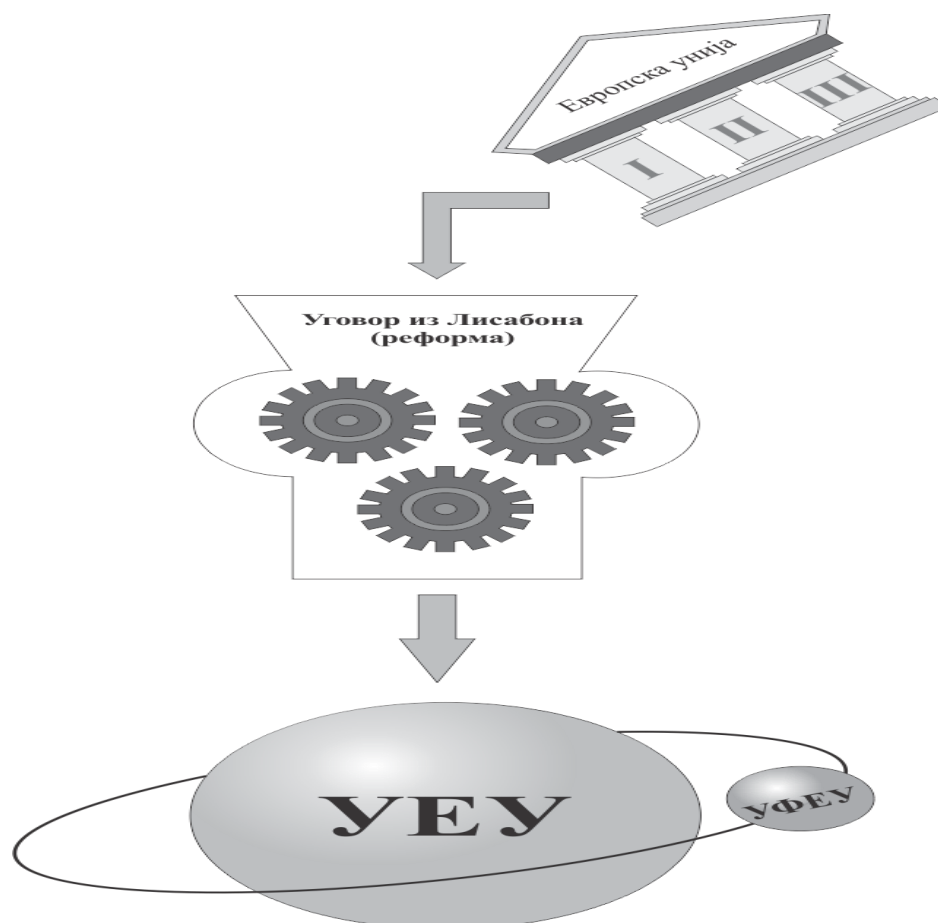
¹⁶³ Види стр. 218 дисертације.

Трећи део

ЛИСАБОНСКИ УГОВОР И ПРОМЕНЕ У ОБЛАСТИ СЛОБОДЕ, БЕЗБЕДНОСТИ И ПРАВДЕ

1. УВОД

Ступањем на снагу Лисабонског уговора правни поредак ЕУ се успоставља на новим основама. Наднационални модел сарадње који је важио у комунитарном праву постаје доминантан облик сарадње за целокупни правни поредак Уније дефинисан Уговором о функционисању Европске уније. ЕУ преузима надлежности и субјективитет ЕЗ која након 50 година престаје да постоји. Област унутрашњих послова и правосуђа из трећег стуба ЕУ по Уговору из Мадрихта, раздвојена Уговором из Амстердама се поново уједињује у оквиру одредби које регулишу област слободе, безбедности и правде.



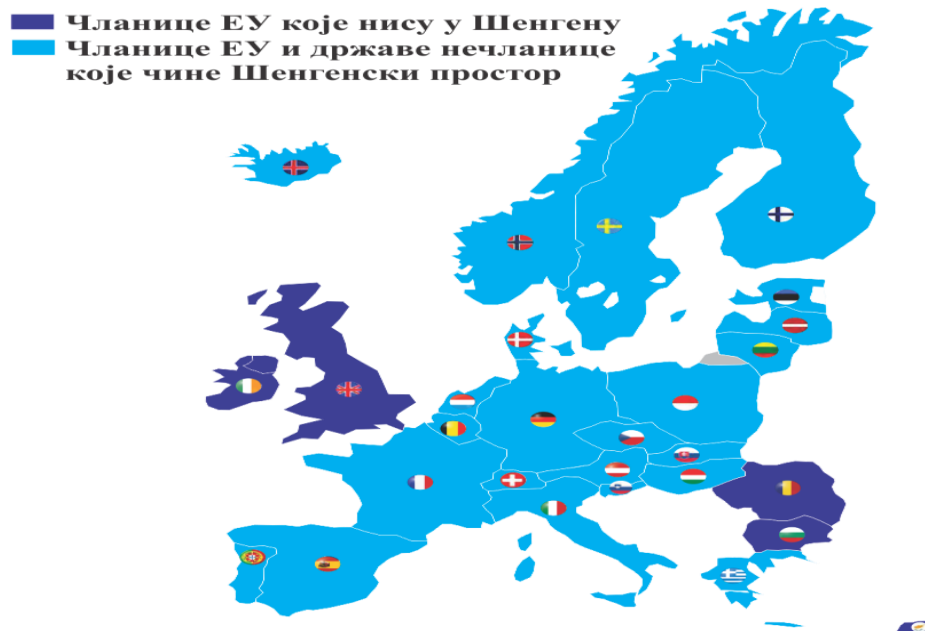
Извор: www.eur-charts.eu

Слика 2: ЕУ након Уговора из Лисабона

2. ПОТПУНА „КОМУНИТАРИЗАЦИЈА“ ОБЛАСТИ СЛОБОДЕ, БЕЗБЕДНОСТИ И ПРАВДЕ

Право ЕУ које регулише област слободе, безбедности и правде знатно је измењено ступањем на снагу Уговора из Лисабона 1. 12. 2009.¹⁶⁴ Пре свега, основна правила која су се односила на слободу кретања и полицијску и правосудну сарадњу су обједињена под једним насловом (Наслов V) Уговора о функционисању Европске уније (УФЕУ), као наследника УЕЗ. Уговором из Лисабона, ЕУ потпуно замењује и наслеђује Европску заједницу¹⁶⁵ и задржава развој слободе, безбедности и правде као један од циљева ЕУ.¹⁶⁶

Област слободе, безбедности и правде новим изменама у оквиру јединственог наслова Уговора обухвата: граничну контролу тј. прелазак спољних и унутрашњих граница, азил, усељавање, правосудну сарадњу у грађанским стварима, правосудну сарадњу у кривичним стварима и полицијску сарадњу. Територија на којој се примењују ове правне норме представља збир територија држава чланица. Када се норме односе на измену, будући развој и надоградњу шенгенских тековина, у тај простор улазе и државе нечланице које су приступиле Шенгенској конвенцији.



Слика 3: Простор (територија) слободе безбедности и правде ЕУ

¹⁶⁴ Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, (2007) OJ C 306/1.

¹⁶⁵ Члан 1, став 3 УЕУ.

¹⁶⁶ Члан 3, тачка 2 УЕУ.

Правни поредак ЕУ након усвајања Лисабонског уговора не познаје структуру стубова, већ се сва три стуба интегришу у јединствени правни поредак. ЕУ постаје наднационална организација држава са јединственом правном структуром утемељеном на правном поретку који је важио за ЕЗ до њеног укидања. То практично значи да области сарадње ЕУ у којима је превладавао међународноправни карактер тј. међувладина сарадња, мењају своју правну природу и преузимају наднационалне елементе права ЕЗ.

Трећи стуб ЕУ, који је обухватао полицијску и кривичноправну сарадњу држава чланица ЕУ, престаје да постоји и интегрише се у УФЕУ, тачније врши се потпуна комунитаризација или примена наднационалног модела сарадње у области слободе, безбедности и правде. Тиме се и правни акти предвиђени у праву ЕЗ, сада примењују за цео правни поредак ЕУ. То практично значи да правни акти трећег стуба (конвенције, оквирне одлуке, одлуке и заједнички ставови) нестају из правног поретка Уније, а правни акти бивше Заједнице (уредбе, директиве, одлуке, препоруке и мишљења) се примењују на целокупну законодавну активност Уније.¹⁶⁷ Ова промена је од фундаменталног значаја за право ЕУ јер правни принципи директног дејства и директне примењивости, као и начело надређености права Заједнице над правом држава чланица, се проширују на читав правни поредак Уније.

Укидање стубова, односно укидање различитих правних поредака унутар заједничког институционалног оквира ЕУ, решава сукоб надлежности за уређење ове материје која је постојала између првог и трећег стуба, укида процес доношења паралелних правних аката првог и трећег стуба о истој материји и решава недоумице о одговарајућем правном основу и обавезности приликом доношења правних аката који треба да важе у области слободе, безбедности и правде.¹⁶⁸ Правни основ трећег стуба за усвајање аката из области кривичног права и полицијске сарадње у ЕУ је био прилично широк и можда намерно недовољно јасан како би се обезбедила флексибилност у доношењу мера из ове области. Међутим, и поред укидања стубовске подељености бившем трећем стубу је ипак продужен „правни живот“ све до 1. 12. 2014, у виду прелазних одредби за мере трећег стуба усвојених пре ступања на снагу

¹⁶⁷ Лисабонски уговор није прихватио јединствен систем правних аката из Уставног уговора који је обухватао: европске законе, европске оквирне законе, европске уредбе, европске одлуке, препоруке и мишљења. Види члан I-33 Уставног уговора.

¹⁶⁸ M. V. Jörg, „A New “Area of Freedom, Security and Justice” for the Enlarged EU? The Results of the European Convention“, in: Henderson, Karen (ed.) *The Area of Freedom, Security and Justice in the Enlarged Europe*, 110-134, 2005, p.113.

Уговора из Лисабона и правним дејством тих мера до тренутка њихове замене, измене или укидања.

Као што је већ поменуто, једно од решења које нуди Лисабонски уговор је примена процедуре и усвајање законодавних аката као што су уредбе, директиве и одлуке¹⁶⁹ на начин резервисан за наднационални модел сарадње, уз пуно учешће институција ЕУ.¹⁷⁰ Овде је неопходно указати на основне карактеристике законодавних аката који су усвајани у комунитарном праву, а који сада представљају и законодавне акте за област слободе, безбедности и правде.

Уредбе имају општу важност, обавезују у целини и непосредно се примењују. Правни акт не губи карактер уредбе само зато што се са већом или мањом прецизношћу може утврдити број или чак идентитет субјеката на које се односи у одређеном моменту. Услов је да њена примена производи објективне правне или фактичке ситуације које су уредбом одређене и да је у складу са крајњим циљем који се актом жели постићи. Уредбе обавезују у целини, што значи да обавезују и у погледу циља и метода и средстава којима се тај циљ мора постићи. Оне одређену ситуацију регулишу у целини и, где је потребно, детаљно и прецизно. Наиме, уредбе се могу појавити као „законодавни акти“ када задржавају висок степен општости и препуштају институцијама Заједнице, сада Уније, (изричито) или државама чланицама (изричито или прећутно) да усвоје извршне мере. Уредба је непосредно примењива. Њена примена не захтева никакве мере увођења у унутрашњи поредак државе будући да аутоматски постаје део правног поретка држава чланица. Непосредна примењивост уредбе захтева да њено ступање на снагу и њена примена у корист или против субјеката чије односе уређује буде независна од било које мере уношења у национални правни поредак.¹⁷¹ Уредбе се могу појавити и као мере имплементације када садрже детаљне и прецизне одредбе,¹⁷² тј. могу бити имплементациони акти који упућују на примену одређених мера и могу да буду делегирани акти тј. акти који делегирају одређена овлашћења на институције ЕУ или државе чланице.

¹⁶⁹ Члан 288 УФЕУ

¹⁷⁰ Иако ови акти имају различите називе као што су уредба или регулатива (правилник), директива или упутство, у оквиру дисертације за ове акте ће бити коришћен термиолошки изрази који су дати у Приручнику за превођење правних аката ЕУ, припремљен од Канцеларије Владе Србије за европске интеграције и Републичког секретаријата за законодавство, види http://www.seio.gov.rs/upload/documents/prevodjenje/prirucnik_prevodjenjenje_mart.pdf, приступ 12.12.2015.

¹⁷¹ Case C-39/71, *Commission v. Italy*, (1973), ECR 101, para.30.

¹⁷² В.Кнежевић - Предић, З. Радивојевић, „Како настаје и делује право Европске уније“, Службени гласник, Београд, 2009,стр.93.

Директиве су, такође, обавезујући акти, али акти који државу или државе адресате обавезују само у погледу циља који треба постићи. Избор средстава и метода остављен је адресатима, што заправо значи да за државу или државе којима је директива упућена наступа обавеза предузимања националних мера имплементације.¹⁷³ За разлику од уредби, директиве нису директно примењиве и њихове одредбе стичу пуну легислативну снагу тек по усвајању националних мера имплементације.¹⁷⁴ Осим циља, директива, по правилу, прописује и рок у коме држава или државе којима је упућена морају спровести ефикасне мере остварења задатог циља. Другим речима, директива намеће обавезу одређеног резултата који се мора остварити пре истека рока који је њом прописан.¹⁷⁵ Правна природа директиве и њено место у систему извора комунитарног права су такви да она не производи права и обавезе за индивидуалне субјекте, већ искључиво за државу или државе којима је упућена. Права и обавезе индивидуалних субјеката проистичу, по правилу, из националних мера имплементације, те директива не производи непосредно дејство. Међутим, уколико држава, кршећи своју обавезу спровођења директиве, пропусти да усвоји мере имплементације или усвоји неодговарајуће мере имплементације у прописаном року, индивидуални субјект ће имати право да се пред националним судом позове на одредбу директиве у заштити неког свог права које из ње проистиче.¹⁷⁶

Одлука је акт који у целини обавезује субјект коме је упућена. Њен адресат може бити и индивидуални субјект и држава. Отуда одлука, на пример, представља уобичајени инструмент имплементационе политике институција ЕУ. У том смислу је, по правилу, користи Комисија. Одлука може бити упућена и свим државама чланицама и тада она пре подсећа на законодавни, него на извршни акт.¹⁷⁷ Одлука обавезује адресата у целини. Уколико је адресат држава, обавезе из одлуке односе се на све институције те државе, укључујући и правосуђе. Према принципу надређености комунитарног права, све ће оне бити у обавези да се уздрже од примене било које одредбе националног права која угрожава примену одлуке.¹⁷⁸

¹⁷³ J. Dickson, „Directives in EU Legal Systems: Whose Norms Are They Anyway?“ *European Law Journal*, vol 17, no.2, 2011, pp 190-212.

¹⁷⁴ Case C-102/79, *Commission v. Belgium*, (1980), ECR 1473, para.12.

¹⁷⁵ Case C-100/77, *Commission v. Italy*, (1978), ECR 879, para.21.

¹⁷⁶ В.Кнежевић - Предић, З. Радивојевић, „Како настаје и делује право Европске уније”, Службени гласник, Београд, 2009, стр.94.

¹⁷⁷ Ibid.

¹⁷⁸ Ibid.

Важно задржати се кратко на правном принципу непосредног дејства, који ступањем на снагу Лисабонског уговора постаје правни принцип који ће важити у области слободе, безбедности и правде. Оснивачки уговори не познају термин непосредно дејство. У њима налазимо концепт непосредне примењивости који је изричито везан само за уредбу као одређени тип комунитарног акта. Непосредна примењивост уредбе значи да никакве мере увођења у национални поредак не само да нису потребне, већ нису допуштене. Уредба постоје саставни део националних правних поредака даном ступања на снагу и то онако како је она објављена у службеном гласилу ЕУ.

Принцип непосредног дејства није везан ни за један посебан извор права у формалном смислу. Он налаже националном суду да одредбу која је јасна, прецизна и безусловна, без обзира на то у ком је извору комунитарног права садржана, примени или обезбеди њену примену. Другим речима, концепт непосредне примене се односи на начин инкорпорације одређеног типа комунитарног акта у национални правни поредак, док је принцип непосредног дејства везан за тумачење и правне последице које производе одредбе комунитарног права које, без обзира где су садржане, испуњавају одређене карактеристике. Иако је разлика између ова два концепта прилично јасна, терминолошка конфузија опстаје захваљујући, делом, самим институцијама ЕЗ, па и Суда. Они их, наима, понекад користе као синониме.¹⁷⁹

Анализа праксе правосудних органа ЕЗ указује на два схватања принципа и његових дејстава. Према првом, ужем схватању, принцип непосредног дејства обавезује национални суд да примени јасну, прецизну и безусловну комунитарну норму уколико се на ту норму пред њим позове индивидуални субјект у заштити свог субјективног права. Шире схватање, међутим, овај принцип се не ограничава на заштиту субјективног права индивидуалног субјекта. Према том схватању, јасна, прецизна и безусловна одредба комунитарног права даје активну легитимацију субјектима у поступцима пред националним правосудним органима у заштити неког јавног интереса, а може представљати правни основ за предузимање одређених мера од стране јавних власти које оне, иначе, не би могле предузимати. Суд ће констатовати да се индивидуални субјекти могу на ова права позвати не само против државе

¹⁷⁹ В. Кнежевић - Предић, З. Радивојевић, „Како настаје и делује право Европске уније“, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 138.

(вертикално непосредно дејство), већ и против другог индивидуалног субјекта (хоризонтално непосредно дејство).¹⁸⁰

3. НОВА УЛОГА ИНСТИТУЦИЈА

Уговором из Лисабона су предвиђене промене у институционалном оквиру Уније којима се проширују надлежности главних институција ЕУ у области слободе, безбедности и правде. То, пре свега, значи промене у начину доношења одлука, учешћа у предлагању, усвајању и имплементацији законодавних аката, судској контроли и укључивање разних тела и агенција у спровођење мера из области полицијске и правосудне сарадње.



Слика 4: Институционално-нормативни оквир слободе безбедности и правде ЕУ

¹⁸⁰ Ibid.

3.1. Европски савет

Европски савет утврђује стратегијске правце деловања на законодавном и оперативном плану у области слободе, безбедности и правде.¹⁸¹ Тиме Европски савет, кога чине шефови држава или влада држава чланица, председник Европског савета и председник Комисије, по први пут добија посебно место и дефинисану улогу у правном поретку ЕУ за једну одеђену област, у овом случају за област слободе, безбедности и правде.

Иако је Европски савет већ имао значајну улогу и пре ступања на снагу Уговора из Лисабона, његова институционализација у овој области представља доказ о његовом одлучујећем значају у формулисању области слободе, безбедности и правде. Давање тако значајне и посебне улоге Европском савету као највишем политичком телу ЕУ у вођењу и развоју области слободе, безбедности и правде је, за један део стручне јавности, била веома изненађујућа промена коју доноси Лисабонски уговор. Противници међувладине сарадње у ЕУ сматрају да је то само одраз константне тензије између међувладиног и комунитарног модела сарадње који се сада наставља на основу уговорне надлежности Европског савета у области слободе, безбедности и правде.

Европски савет је доносио вишегодишње смернице за сарадњу у области слободе, безбедности и правде усвајањем петогодишњих акционих планова још од ступања на снагу Уговора из Амстердама. Европски савет није законодавно тело, али такве смернице су политички веома значајне, јер их у обзир узимају друге институције ЕУ. Оне такође могу бити правно релевантне при тумачењу законодавства у области слободе, безбедности и правде, а неки аспекти првобитних смерница које је усвојио Европски савет су се касније конкретизовали у мерама које се усвајане у оквиру институција ЕУ.

Смернице се усвајају консензусом у Европском савету, иако Уговор изричито не дефинише начин усвајања. Не постоји посебна улога Председника Европског савета у питањима полицијске и правосудне сарадње. У члану 68 УФЕУ не постоји посебно упућивање на оперативну сарадњу, али за Европски савет се и не очекује да има већу улогу у погледу, на пример, планирања операција агенција ЕУ (Европол, Еуроцаст, Фронтекс), јер лидерима ЕУ ипак недостаје довољно професионалног знања и њихово

¹⁸¹ Члан 68 УФЕУ.

укључивање у планирање оперативне сарадње би могло да угрози оперативне активности агенција ЕУ.

3.2. Савет ЕУ

Савет ЕУ је главно законодавно тело ЕУ састављено од министара унутрашњих послова и правосуђа држава чланица. Савет је доносио највећи број правних акта Уније из области полицијске и правосудне сарадње једногласним одлучивањем свих својих чланова, што значи уз сагласност представника свих држава чланица. Једногласност у одлучивању је била уведена због разлика европских кривичноправних поредака и полицијских система и њихове важности за национални суверенитет.

Управо се једногласност показала као главна препрека за остваривање бржег напретка у сарадњи, доводећи до дугогодишње блокаде одређених законодавних иницијатива важних за кривичноправну и полицијску сарадњу. Посебан проблем везан за законодавну активност Савета ЕУ је био недостатак демократског легитимитета. Савет ЕУ је по свом саставу тело извршне власти, а поступак у ком је доносио своје одлуке је био недемократски. Проблем недостатка демократског легитимитета је нарушаваће битних правних начела (посебно у кривичном праву), јер се ради о актима који задиру у основна права и слободе грађана.

Лисабонским уговором се исправљају оба недостатка у доношењу одлука у бившем трећем стубу повећавајући демократски легитимитет са једне стране и ефикасност законодавног поступка са друге стране. Ради давања демократског легитимитета законодавним актима Уније из области слободе, безбедности и правде, уведена је редовна законодавна процедура. Европски парламент добио је законодавна овлашћења тако да он у редовној законодавној процедури доноси одлуке заједнички са Саветом ЕУ.¹⁸² У овој процедури Савет ЕУ одлучује квалификованом већином, што је била карактеристика за наднационални начин одлучивања у комунитарном праву.

Анализа садржаја о којима Савет ЕУ може одлучивати квалификованом већином доводи до закључка да је наднационални метод одлучивања у широком обиму проширен на подручје правосудне сарадње у кривичним стварима и полицијску сарадњу. Једногласно одлучивање (консензус) је задржано за даље проширивање кривичноправних надлежности које су унете у Лисабонски уговор (нове кривичнопроцесне институте, нове области криминалитета, и ново европско тело

¹⁸² Члан 294 УФЕУ.

кривичног гоњења). Такво решење је логично јер се ради о питањима која су „уставноправног карактера“ за Унију, припадају материји примарног права, а оснивачки уговори ЕУ су међународноправни уговори са чијом садржином се морају сложити све државе чланице.¹⁸³

Лисабонски уговор другачије дефинише структуру квалификоване већине, а уноси и неке новине у погледу блокирајуће мањине и супервећине. Када Савет доноси правни акт на основу предлога Комисије, квалификована већина подразумева 55% чланова Савета који обухватају најмање 15 држава чланица под условом да оне представљају 65% становништва Уније. Овај нови режим одлучивања назива се систем „двоструке већине“ будући да се заснива на два критеријума: броју држава чланица и проценту становништва. Блокирајућа мањина мора укључити најмање четири државе и она спречава усвајање акта. Међутим, када Савет одлучује без предлога Комисије или Високог представника Уније за спољне послове и безбедносну политику, квалификовану већину (тзв. супервећину) чини 72% чланова Савета који представљају државе у којима живи најмање 65% становништва Уније.¹⁸⁴

Према посебној декларацији уз Лисабонски уговор, која садржи нацрт одлуке Савета, поступак на основу овог компромиса до 31. 3. 2017. године може да покрене група чланова Савета која у оквиру прописане блокирајуће мањине представља најмање три четвртине становништва или три четвртине броја држава чланица. После тог датума, биће потребно најмање 55% становништва или 55% држава чланица од оних које чине блокирајућу мањину.¹⁸⁵

3.3. Европска комисија

Монопол иницијативе који је Комисија имала раније у оквиру првог стуба Европске уније Лисабонски уговор проширује на поступак доношења свих законских аката. Тако се Комисија појављује као искључиви предлагач у редовном законодавном поступку пошто се уредбе, директиве и одлуке могу усвојити само на њен предлог.

¹⁸³ З.Ђурђевић, „Лисабонски уговор: прекретница у развоју казног права у Европи“, Хрватски летопис за казнено право и праксу, вол. 15, број 2/2008, Загреб, 2008, стр.1077-1127, стр.1086.

¹⁸⁴ Члан 16 УЕУ и члан 238 УФЕУ.

¹⁸⁵ Предлог одлуке Савета о примени члана 16 тачка 4. УЕУ и члана 238 тачка 2 УФЕУ између 01.11.2014 и 31.03.2017. године и почев од 01.04.2017. године, види у М.Јањевић, „Консолидовани уговор о ЕУ- од Рима до Лисабона“, Службени гласник, Београд, 2009, стр.318.

Међутим, у случајевима који су посебно предвиђени Уговором, законски акти могу се донети на иницијативу групе држава чланица или ЕП.

То значи да Лисабонски уговор, ипак задржава поделу овлашћења за законодавне иницијативе између Комисије и држава чланица у области слободе, безбедности и правде. И поред укидања стубова ЕУ, државе чланице нису дозволиле законодавну иницијативу искључиво Комисији у овој области, јер би то значило јачање улоге и положаја Уније као наднационалне организације. По Лисабонском уговору, државе чланице и даље задржавају право предлагања правних аката, али оно више не припада свакој држави чланици појединачно, већ најмање четвртини држава чланица.

Према члану 76 УФЕУ правни акти правосудне сарадње у кривичним стварима и полицијске сарадње доносе се на иницијативу Комисије или четвртине држава чланица. То значи да законодавни предлог може поднети или Комисија или заједнички најмање 7 држава чланица. Оваквим решењем укида се могућност подношења предлога на основу индивидуалног националног интереса, већ је неопходан заједнички интерес већег броја држава чланица.

У периоду пре усвајања Лисабонског уговора био је знатно повећан број појединачних законодавних иницијатива у области слободе, безбедности и правде, па увођење групног предлога доприноси знатном смањењу броја таквих иницијатива.¹⁸⁶ То практично значи да нема потпуне комунитаризације у погледу овлашћења Комисије у области слободе, безбедности и правде и усвојено решење представља добар компромис за присталице евроинтеграција, док присталице чувања националног суверенитета сматрају да захтев о постојању сагласности четвртине држава чланица за подношење законодавног предлога потврђује доминацију Уније у овој области.

3.4. Европски парламент

Лисабонским уговором се наставља раније започето јачање улоге и значаја ЕП као једине институције са пуним демократским легитимитетом у односу на Савет, Комисију и Европски савет. Јачање његове улоге се огледа у проширењу законодавних и буџетских овлашћења.

Новина у законодавним овлашћењима је изједначавање ЕП са Саветом, с обзиром на легислативну функцију коју ће заједнички вршити у оквиру редовне

¹⁸⁶ З. Ђурђевић, „Лисабонски уговор: прекретница у развоју казног права у Европи“, Хрватски летопис за казнено право и праксу, вол. 15, број 2/2008, Загреб, 2008, стр.1077-1127, стр.1087.

законодавне процедуре приликом усвајања уредби, директива и одлука на предлог Комисије. За разлику од ове процедуре доношења аката, која је врло слична поступку саодлучивања из претходног уговора, у преосталим случајевима биће коришћена посебна законодавна процедура у коме ЕП или Савет самостално усвајају уредбу, директиву уз међусобно учешће (мишљење или сагласност) у усвајању законодавства.¹⁸⁷ Лисабонски уговор проширује законодавну надлежност ЕП на нове области у којима ће се примењивати редовна законска процедура, а једна од њих је област слободе, безбедности и правде.

Осим јачања улоге ЕП, Уговор уводи посебно правило за националне парламенте у погледу надзора над законодавством из области слободе, безбедности и правде:

„Национални парламенти се старају о поштовању принципа супсидијарности када се ради о законским предлозима и иницијативама поднетим у оквиру поглавља 4 и 5 у складу са Протоколом о примени принципа субсидијарности и пропорционалности.“¹⁸⁸

Ова посебна улога националних парламената односи се само на мере које се тичу полицијског и кривичног права и представља, уз јачање улоге ЕП, уговорну потврду ранијих захтева за већом демократском контролом доношења законодавства из ове области.

4. ПРОМЕНЕ У ОСНИВАЧКИМ УГОВОРИМА

Промене у оснивачким уговорима које доноси Лисабонски уговор су од фундаменталног значаја за развој и очување Уније као области слободе, безбедности и правде. Поједине измене одредби Уговора из ове области као примарног извора права је потребно посебно разрадити, протумачити и упоредити са члановима претходног УЕУ, јер те измене утичу на остале изворе права, посебно законодавне акте Уније као секундарне изворе права.

Након поновног спајања материје унутрашњих послова и правосуђа и укидања стубовске подељености, Наслов V УФЕУ који гласи „Простор слободе, безбедности и правде“ чини јединствену заокружену целину и извор права за политике преласка спољних и унутрашњих граница, азила и миграција, као и за кривичноправну и полицијску сарадњу. Наслов V садржи пет поглавља и то: поглавље I Опште одредбе,

¹⁸⁷ Члан 289 тачке 1 и 2 УФЕУ.

¹⁸⁸ Члан 69 УФЕУ.

поглавље II Политике контроле спољних граница, правила азила и имиграције, поглавље III Правосудна сарадња у области грађанског права, поглавље IV Одредбе о правосудној сарадњи у кривичном праву и поглавље V Полицијска сарадња.

Опште одредбе садржане у поглављу I Наслова V УФЕУ се односе на: опште циљеве наслова, улогу Европског савета, улогу националних парламената, евалуацију политика из области слободе, безбедности и правде, оснивање сталног Комитета за оперативну безбедност, ограничење у вези националне безбедности, координацију националних безбедносних агенција, надлежности за усвајање мера у вези административне сарадње, надлежности над антитерористичким мерама и овлашћење држава чланица да заједнички предлажу сарадњу (право иницијативе) у области слободе, безбедности и правде.¹⁸⁹ Општи део садржи опште водеће принципе за област слободе, безбедности и правде и мења генералну слику области и одређених извора права појединачно.¹⁹⁰

На почетку, члан 67 УФЕУ дефинише циљеве за цео Наслов V, мењујући две одвојене одредбе претходно садржане у члану 61 бившег УЕЗ и члану 29 бившег УЕУ. Конкретно, из првог става извире двострука обавеза поштовања људских права и поштовања разлика између националних правних система широм ЕУ. Иако је обавеза поштовања људских права посебно поменута у Уговору,¹⁹¹ поновно помињање овог питања у наслову који се односи на област слободе, безбедности и правде додатно *a fortiori*, наглашава обавезу заштите људских права и основних слобода. Обавеза поштовања различитих националних традиција се може сматрати посебним начином примене принципа супсидијарности.¹⁹²

Остала три става дефинишу концепте „слободе“, „безбедности“ и „правде“, иако се реч „слобода“ не појављује експлицитно у ставу 2. У ствари, члан 67(2)УФЕУ мења изворе садржане у члану 61(а) и (б) бившег УЕЗ. Иако, он не спомиње „слободу кретања“ нити више упућује на члан 26 УФЕУ (као што је био случај са упућивањем на члан 14 бившег УЕЗ) који повезује уживање четири слободе са унутрашњем тржиштем, ипак слобода кретања људи као резултат укидања унутрашњих граница извире из члана 3(2) УЕУ који дефинише област слободе, безбедности и правде као циљ ЕУ. Промене у односу на члан 61(а) и (б) из наслова IV бившег УЕЗ утврђују да се

¹⁸⁹ Чланови 67 – 76 УФЕУ.

¹⁹⁰ Осврт на измене појединих чланова Општег дела је део свеобухватне анализе промена у изворима права по мишљењу аутора.

¹⁹¹ Члан 6 УЕУ.

¹⁹² Члан 5(3) УЕУ и Протокол (број 2) о примени начела супсидијарности и пропорционалности.

политике Уније описују као „заједничке“, лица без држављанства су укључена у категорију грађана трећих земаља, а азил, миграције и контрола граница су директно повезани са начелима праведности према грађанима трећих земаља и солидарности међу државама чланицама. Тако, за политике виза, азила и имиграције дефинисане у члановима 77-79 УФЕУ, не постоји могућност самосталног деловања држава чланица већ искључиво заједнички на нивоу Уније. Принцип праведног поступања који је садржан у члану 79(1)УФЕУ за грађане трећих земаља са регулисаним боравком у државама чланицама, члан 67(2) УЕФУ проширује тако да све мере ЕУ из области слободе, безбедности и правде у вези са грађанима трећих земаља морају да буду „правичне“, примењујући дакле тај принцип на илегалне мигранте и на политике азила, виза и граница.

Безбедност из става 3 обухвата сарадњу полицијских, правосудних и других надлежних органа јер „Унија ради на остваривању високог нивоа безбедности, превентивним деловањем против криминала, расизма и ксенофобије против којих се бори мерама и усаглашеном сарадњом између полицијских, правосудних и других надлежних органа.“ У наставку истог става се остваривање безбедности повезује са међусобним признањем судских одлука и, ако је неопходно, усклађивањем законодавства у кривичној области. Тиме Лисабонски уговор успоставља широк правни основ за повезивање безбедности и кривичноправне сарадње односно координацију и предузимање усаглашених мера полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима којима се може остварити функционисање Уније као области слободе, безбедности и правде уз поштовање људска права и основних слобода грађана Уније.

Следећа измена се односи на обим националне надлежности као извор права у погледу унутрашње безбедности, где се у члану 72 УФЕУ спајају одредбе чланова 64(1) бившег УЕЗ и 33 бившег УЕУ. У њему се наводи да „овај наслов не утиче на извршење надлежности које државе чланице имају у области одржавања јавног реда и очувања (заштите) унутрашње безбедности.“ То практично значи да је предузимање принудних мера ради спровођења политика из области слободе, безбедности и правде остављено органима држава чланица, нарочито у погледу употребе средстава принуде, хапшења и задржавања у притвору. Тиме се искључује употреба средстава принуде од стране агенција ЕУ, а ограничење Европолу из члана 88 УФЕУ у погледу коришћења „принудних мера“ представља конкретну примену овог општег правила.

Ради бољег разумевања промена у овом делу Уговора потребно је направити дистинкцију између националне и унутрашње безбедности. Национална безбедност означава безбедносне мере које предузимају овлашћени државни органи, пре свега безбедносне службе, војска и полиција за заштиту најзначајнијих вредности друштвене заједнице од безбедносних претњи и угрожавања који долазе са територије саме државе и из иностранства. Унутрашња безбедност представља подсистем националне безбедности и обухвата мере које државни органи, првенствено полиција, предузимају на заштити демократског политичког система, људских права и основних слобода, превентивним и репресивним деловањем против криминала, као и на одржавању јавног реда и заштити имовинске сигурности грађана.

Члан 73 УФЕУ као нови извор уводи међусобну сарадњу и координацију држава чланица на пољу националне безбедности. На први поглед се чини да постоји изворно ограничење надлежности ЕУ за регулисање функционисања безбедносних служби које је предвиђено једном од општих клаузула УЕУ о надлежностима ЕУ и држава чланица. Тако члан 4(2) УЕУ наводи као једно од правила ЕУ поштовање „суштинских државних функција“, нарочито оних које су усмерене на заштиту територијалног интегритета, одржавања јавног реда и националне безбедности и истиче националну безбедност као искључиву надлежност сваке државе чланице. Поставља се питање да ли се овлашћење из члана 73 УФЕУ може примењивати без нарушавања ове „искључиве надлежности“. Било би погрешно тумачење да опште правило у члану 4(2) УЕУ и посебно правило у члану 73 УФЕУ изузимају безбедносне агенције у потпуности из обима права ЕУ када оне извршавају функције спровођења закона (ради спречавања тешких кривичних дела са прекограничном димензијом за које постоји заједнички интерес о њиховом спречавању а извиру из права ЕУ), као одвојене од функција у вези са националном безбедношћу.

Заједничка борба држава чланица је предвиђена за 10 кривичних дела са прекограничном димензијом,¹⁹³ и тешко је уопште и замислити заједничку борбу Уније на њиховом сузбијању без *de facto* успостављања сарадње националних служби безбедности држава чланица. Евидентно, члан 73 не утиче на способност ЕУ да регулише сарадњу безбедносних служби до степена који је неопходан за њихово учешће у спровођењу закона. Да је ЕУ искључена из такве надлежности, то би ограничило делотворност ЕУ у регулисању питања из области слободe, безбедности и

¹⁹³ Члан 83(1) УФЕУ.

правде. Имајући у виду укљученост националних безбедносних служби у обликовању области слободе, безбедности и правде, такво искључење сигурно би морало да буде експлицитно прописано Лисабонским уговором. Штавише, овакво ограничење би значајно подрило способност ЕУ да утиче на сарадњу у овој области¹⁹⁴ и самим тим довело у питање успешно сузбијање тешких кривичних дела са прекограничном димензијом.

У односу на усвајање мера ЕУ које регулишу сарадњу у области националне безбедности, члан 73 оставља отворену могућност државама чланицама да сарађују по овом питању, али изразито не одбацује усвајање мера ЕУ у вези овог питања. Сарадња у области националне безбедности није изван домашаја циљева ЕУ који се односе на област слободе, безбедности и правде ради обезбеђивања „високог нивоа безбедности“ усвајањем мера за сарадњу полицијских, правосудних „и других надлежних органа.“¹⁹⁵

Члан 75 УФЕУ дефинише усвајање законодавства о антитерористичким санкцијама, као новој одредби коју уводи Уговор из Лисабона. Он је у непосредној вези са чланом 215 УФЕУ који се примењује на економске и финансијске санкције (без посебног правила у вези националних финансијских санкција) и сада дозвољава ЕУ да примени те санкције „против физичких или правних лица и група или недржавних ентитета“. У поређењу са чланом 215 УФЕУ који не представља основ за усвајање законодавних мера, основне мере које би биле усвојене у складу са чланом 75 УФЕУ су законодавни акти који морају да се усвоје кроз редовну закондавну процедуру, без захтева за усвајањем претходног спољнополитичког акта или заједничког предлога са Високим представником.

Спорно питање је која од ових одредби се примењује на антитерористичке мере. Постоји неслагање између става ЕП који тврди да је члан 75 УФЕУ правни основ за усвајање антитерористичких санкција, за разлику од Савета и Комисије који сматрају да је члан 215 УФЕУ бољи правни основ за усвајање ових мера. Убрзо након ступања на снагу Уговора из Лисабона, Савет је усвојио Уредбу која мења основни оквир за санкције против Ал-каиде и Талибана на основу члана 215 УФЕУ,¹⁹⁶ а ЕП је оспорио Уредбу пред Судом правде због погрешног правног основа приликом доношења.¹⁹⁷

¹⁹⁴ S.Peers, „EU Justice and Home Affairs Law“, Oxford University Press, Oxford UK, 2011, p.55.

¹⁹⁵ Види Члан 67(3) УФЕУ.

¹⁹⁶ Council Regulation (EU) No 1286/2009 of 22 December 2009 amending Regulation (EC) No 881/2002 imposing certain specific restrictive measures directed against certain persons and entities associated with Usama bin Laden, the Al-Qaida network and the Taliban, (2009) OJ L 346/42.

¹⁹⁷ C-130/10 *EP v Council*, одлука Суда још увек није објављена.

Циљно тумачење ове материје упућује на то да је члан 75 УФЕУ *lex specialis* у погледу антитерористичких санкција и примењује се уместо члана 215 УФЕУ у одсуству изузећа или ограничења обима за одредбе које дефинишу област слободе, безбедности и правде. Санкције против терориста доприносе циљевима дефинисаним у члану 67 УФЕУ (као је наведено у члану 75), имајући у виду да се члан 67 УФЕУ не ограничава на активности спроведене на територији држава чланица и да УЕУ прописује да заштита спољних циљева ЕУ се такође одвија путем спољне манифестације унутрашњих политика ЕУ. Тако би члан 215 УФЕУ могао да се користи као правни основ за усвајање санкција које нису у вези са тероризмом.

Друго тумачење је да би чланови 75 и 215 УФЕУ требало да буду заједнички правни основ за усвајање антитерористичких мера. Иако постоје разлике између два правна основа, у томе што члан 215 УФЕУ захтева заједнички предлог Високог представника и претходно усвајање спољнополитичке мере, а члан 75 УФЕУ укључивање ЕП у доношењу антитерористичких мера, Суд правде није имао примедбе на правни основ у пресуди *Kadi*, нити је имао примедбе на комбиновану употребу правног основа.

Међутим, пошто се чланови 75 и 215 УФЕУ примењују само на санкције, они се не могу користити за сачињавање списка наводних терориста или терористичких група у сврхе јачања правосудне и полицијске сарадње. Правни основ за овакав поступак након ступања на снагу Уговора из Лисабона су чланови 82 и 87 УФЕУ. Са тог аспекта изгледа нелогична употреба члана 29 УЕУ као правног основа од стране Савета за ажурирање списка спољних терористичких група и лица који су били предмет санкција и унапређење правосудне и полицијске сарадње након ступања на снагу Уговора из Лисабона.¹⁹⁸

На крају, члан 76 УФЕУ омогућава државама чланицама да наставе са подношењем предлога у вези са кривичним правом и полицијском сарадњом. Овај члан је компромисно решење између потпуног укидања права на иницијативу држава чланица које је важило у комунитарном праву и појединачног права на иницијативу држава чланица за област трећег стуба за време важења Амстердамског уговора.

¹⁹⁸ Члан 29 УЕУ се односи на утврђивање става Уније у оквиру Савета о специфичном питању географског или тематског карактера и он се спомиње у преамбули као основ за доношење измена у списковима спољних терористичких група и лица, видети Council Decision 2009/1004/CFSP of 22 December 2009 updating the list of persons, groups and entities subject to Articles 2, 3 and 4 of Common Position 2001/931/CFSP on the application of specific measures to combat terrorism, (2009) OJ L 346/58.

4.1. Промене одредби оснивачких уговора за политике контроле спољних граница, азила и имиграције

Политике контроле спољних граница, азила и миграција у оквиру ЕУ су новим изменама које доноси Лисабонски уговор првенствено уређене члановима 77-80 (Поглавље 2, Наслов V) УФЕУ. Као што је већ поменуто, све политике из ове области се дефинишу као заједничке, Унија представља место где се предлажу и усвајају законодавни инструменти и државама чланицама је ограничено самостално деловање у овој области.

Члан 77 УФЕУ утврђује Унију као носиоца политика које треба да обезбеде ефикасну контролу спољних граница успостављањем интегрисаног управљања спољним границама и укидањем сваке контроле на унутрашњим границама. Предвиђено је вођење заједничке политике виза и утврђивање услова под којима ће се држављани трећих земаља слободно кретати на територији Уније. Одредба о успостављању интегрисаног управљања спољним границама представља суштинску измену у односу на члан 62 бившег УЕЗ. Интегрисано управљање спољним границама је наставак политике Комисије из 2002. године и представља уговорно утемељење ове области, која уз нове инструменте секундарног законодавства треба да омогући ефикасну контролу и управљање спољним границама Уније увођењем система „паметних граница“ и коришћењем модерне информационе технологије.¹⁹⁹

Из члана 78 УФЕУ извире заједничка политика азила, пружање помоћи и привремене заштите Уније која треба да доведе до формирања заједничког европског система азила. Његови елементи су: јединствени статус азила за држављане трећих држава који важи у целој Унији, јединствени систем супсидијарне међународне заштите без обзира на европску политику азила, заједнички систем заштите привремено расељених лица у случају масовног пресељења становништва, заједнички систем давања и одузимања права на азил и супсидијарне заштите, критеријуми и механизми за одређивање државе чланице надлежне за испитивање захтева за азил или супсидијарне заштите, утврђивање услова за пријем тражиоца азила или супсидијарне заштите и партнерство и сарадња са трећим државама за управљање таласима тражилаца азила, супсидијарне или привремене заштите. Унија даје прикладан статус

¹⁹⁹ Видети стр. 169 дисертације.

овим лицима придржавајући се принципа невраћања са границе. Ова политика мора бити у складу са Женевском конвенцијом и Протоколом из Њујорка о статусу избеглица, као и са другим међународним споразумима из ове области. За разлику од члана 64(2) бившег УЕЗ, више не постоји временско ограничавање привремених мера на 6 месеци у корист државе или држава које су погођене изненадним таласима грађана трећих држава.

Члан 79 УЕФУ дефинише заједничку имиграциону политику и то легалну (тачка 2 (а) и (б)) и илегалну. Унија добија експлицитну изворну надлежност за закључивање уговора о реадмисији, што је пре ступања на снагу Уговора из Лисабона била надлежност ЕЗ.²⁰⁰ И на крају, члан 80 УЕФУ уводи начело солидарности и праведне расподеле одговорности држава чланица, укључујући и финансијске обавезе за политике Уније у овој области.

Измене одредби оснивачких уговора у овој области након ступања на снагу Лисабонског уговора се могу сумирати у:

- јасније и одређеније одредбе Уговора посебно око једнаког третмана за држављане трећих држава и шира овлашћења за питања азила и супсидијарне заштите;
- већа овлашћења за Унију у области виза и слободе (путовања) кретања;
- уговорну потврду о неопходности предузимања мера за успостављање интегисаног управљања спољним границама;
- 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
- изричито овлашћење за закључивање уговора о реадмисији.

4.2. Промене одредби оснивачких уговора за област полицијске сарадње

Полицијска сарадња у оквиру ЕУ је новим уговором првенствено уређена члановима 84 и 87-89 (Поглавље 5, Наслова V) УФЕУ. Општа правила о полицијској сарадњи дефинисана у члану 87 УФЕУ у поређењу са одредбама члана 34(2) бившег УЕУ, доносе измене у поступку одлучивања за доношење аката у области полицијске

²⁰⁰ Више о уговорима о реадмисији видети стр. 422 дисертације.

сарадње (када је постојао услов једногласности у Савету уз претходне консултације са ЕП) тако да је Лисабонским уговором предвиђено усвајање аката редовном законодавном процедуром у Савету (члан 87(2) УФЕУ). Међутим, ранија правила одлучивања су задржана у односу на оперативну полицијску сарадњу (члан 87(3) УФЕУ), сада формулисана као „посебна законодавна процедура“, ²⁰¹ уз омогућавање ближе сарадње у случају када није постигнута сагласност у Европском савету „и ако најмање девет држава чланица жели да успостави ближу сарадњу на основу предлога односне директиве.“²⁰² Упоредна анализа члана 87(2) УФЕУ са чланом 30(1)(б)-(д) бившег УЕУ, показује да је члан 87(2)(а) веома сличан претходном члану 30(1)(б), осим што нови члан не садржи овлашћења за размену информација о сумњивим финансијским трансакцијама, не упућује на размену информација посредством Европола и не указује на неопходност поштовања прописа о заштити личних података. Прва измена означава да сумњиве финансијске трансакције свакако потпадају у делокруг полицијске сарадње из члана 87 УФЕУ, друга измена је логична јер члан 88 УФЕУ као посебну заокружену целину дефинише надлежност и задатке Европола укључујући и размену информација, а трећа измена узима у обзир општи правни основ за заштиту података садржану у члану 16 УФЕУ. Овај члан јасно даје овлашћење ЕУ за усвајање правила о заштити података, уз посебан однос мера заштите личних података када утичу на питања националне безбедности према Декларацији приложеној уз Завршни акт Уговора.²⁰³

Даље, члан 87(2)(б) УФЕУ је такође, веома сличан члану 30(1)(ц) бившег УЕУ, уз минималне измене у формулацији која се односи на обуку, размену особља, и истраживање, и значајније измене које се односе на уклањање било каквих напомена о официрима за везу. Члан 87(2)(ц), у поређењу са претходним чланом 30(1)(д) бившег УЕУ, даје овлашћења за усвајање заједничких истражних техника, а не само заједничку процену тих техника. И на крају, овлашћење Уније за покретање оперативне полицијске сарадње у складу са посебном законодавном процедуром одређено у члану 87(3) је веома слично надлежности одређеној у претходном члану 30(1)(а) бившег УЕУ.

²⁰¹ Члан 289 (2) УФЕУ.

²⁰² На ова правила одлучивања државе се могу позвати у погледу члана 86 УФЕУ који се односи на могућности формирања Европског јавног тужиоца.

²⁰³ Декларација 20 Финалног акта Уговора из Лисабона.

Члан 88 УФЕУ је комплетно посвећен Европолу и утврђује његове надлежности, за разлику од члана 30 бившег УЕУ где је надлежност Европола била уређена у оквиру одредби о полицијској сарадњи. Поступак одлучивања је у потпуности измењен са консензуса у гласање квалификованом већином у Савету тј. редовном законодавном процедуром без икаквих дефинисаних изузетака за његову примену. Једини изузетак у поређењу са претходним чланом 30(2) бившег УЕУ је експлицитно искључивање примене мера принуде (средстава принуде) од стране службеника Европола, као и захтев да се делује у сарадњи и сагласности са сваком државом чланицом када су у питању „оперативне акције“. Забрана примене принудних овлашћења или мера принуде од стране службеника Европола постављених у члану 88(3) УФЕУ се конкретно односе на примену средстава принуде као што су: примена физичке силе против појединаца, претрес и одузимање предмета, овлашћење контроле књига и евиденција, а нарочито хапшење, притвор и пресретање телекомуникација из безбедносних разлога.²⁰⁴ Саме истражне и оперативне акције треба да буду изведене или „заједно са надлежним органима држава чланица“ или „у склопу заједничких истражних тимова“. Свакако не мала и не безначајна новина је одредба о демократској контроли рада Европола од стране ЕП и националних парламената. Све наведене новине у деловању Европола су резултат суштинске промене његове улоге од „партнера“ са националним полицијским снагама до агенције ЕУ за подршку, помоћ и „координацију, организацију и спровођење истрага и оперативних радњи.“²⁰⁵ Међутим, промена не укључује нити је планирано укључивање независне улоге Европола за потпуно самостално деловање на територији било које државе чланице.

Члан 89 УФЕУ, уместо члана 32 бившег УЕУ, уређује прекограничне интервенције полицијских и других органа специјализовани за област превенције или откривања кривичних дела, уз одлучивање Савета у складу са посебном законодавном процедуром.

Измене у изворима права који се односе на полицијско право ЕУ након усвајања Лисабонског уговора захтевају истицање одређених специфичности и разлика између појединих одредби о полицијској сарадњи.

²⁰⁴ N.Grief, „EU Law and Security“, 32 European Law Review, 2007, pp 752 - 761.

²⁰⁵ Члана 88(1) и (2) УФЕУ.

Прво, неопходно је направити разлику између неоперативне полицијске сарадње у делокругу члана 87(2) УФЕУ и оперативне полицијске сарадње у делокругу члана 87(3) УФЕУ, пошто је прва подложна редовној законодавној процедури, док је друга подложна посебној законодавној процедури. У складу са циљним тумачењем, оперативна сарадња има за циљ сарадњу између полицијских служби држава чланица, уз постојање специфичног прекограничног елемента који није експлицитно наведен у полицијским одредбама (чланови 87-89).²⁰⁶ Понекад је тешко прецизно дефинисати разлику између оперативних и неоперативних полицијских мера, пошто постоји очигледна повезаност између размене података и оперативног деловања полиција које зависи између осталог, од тачности примљених информацијама, а често и од размене неопходних података и информација пре, током и након спровођења оперативних акција. Међутим, концепт оперативне сарадње потребно је разликовати од размене и анализе информација, пошто члан 87 УФЕУ захтева да се направи разлика између ових питања. У одсуству било какве позитивне дефиниције оперативне сарадње у Уговору, овај концепт треба дефинисати *a contrario* у поређењу са областима сарадње предвиђеним у члану 87(2). По аналогији са судском праксом Суда правде о овлашћењима у другим областима права ЕУ, члан 87(3) који омогућава оперативну полицијску сарадњу представља изузетак који треба уско тумачити.

Важно је направити разлику између мера оперативне сарадње дефинисаних у члановима 87(3) и 89 УФЕУ, тј. оперативне сарадње између полиција држава чланица, и услова и ограничења која се примењују када полицијски службеници из једне државе интервенишу у другој држави чланици. Треба имати у виду да је интервенција на територији државе домаћина посебан изузетак и посебан облик оперативне сарадње, за разлику од оперативне сарадње заједничким снагама која обухвата формирање истражних тимова, вршење криминалистичких радњи, координацију и извођење оперативних акција у различитим државама чланицама.

Измене одредби оснивачких уговора за полицијску сарадњу након ступања на снагу Лисабонског уговора обухватају:

- јаснији правни оквир за оперативну полицијску сарадњу;

²⁰⁶ Елемент прекограничности или прекогранична димензија сарадње се спомиње у члану 82(2) УФЕУ а самим тим што је поменут у члану 89 УФЕУ значи да се по аналогији обавезно примењује на оперативну полицијску сарадњу. У секундарном законодавству овај елемент је садржан у Оквирној одлуци о сарадњи интервентних јединица у кризним ситуацијама, видети стр.218 дисертације.

- стварање услова за утврђивање заједничких стандарда за полицијске истражне технике;
- уношење уговорне одредбе о улози и задацима Европола која потврђује његов значај и даљи развој као агенције ЕУ; и
- редовну законодавну процедуру за већи део мера полицијске сарадње осим оперативне полицијске сарадње и полицијске интервенције на територији друге државе чланице.

4.3. Промене одредби оснивачких уговора за кривичноправну материју

Промене везане за кривичноправну сарадњу држава чланица и даљи развој елемената аутономног кривичног права ЕУ у Лисабонском уговору су садржане у члановима 82 - 86 (Поглавље 4, Наслов V) УФЕУ. Потребно је кратко се осврнути на неке од најзначајних измена у изворима права. Након ступања на снагу Лисабонског уговора, принцип узајамног признања пресуда и судских одлука је конституисан као основни принцип будуће кривичноправне сарадње држава чланица и основа за успостављање елемената кривичног процесног права Уније.²⁰⁷ Члан 82(2) УФЕУ уводи редовну законодавну процедуру, приликом усвајања минимума правила која се односе на узајамно прихватање доказа између држава чланица, права појединаца у кривичном поступку и права жртава кривичних дела, и другим специфичним областима кривичног поступка које се могу додати након једногласне одлуке Савета и сагласности ЕП. Међутим, овлашћења Уније у области кривичног поступка се примењују само у обиму који је неопходан да би се олакшало узајамно признање пресуда и унапредила полицијска и правосудна сарадња у кривичним питањима.²⁰⁸ Мере кривичног поступка или, боље речено, кривичног процесног права и последице које те мере могу имати на људска права су тако делимично подређене логици делотворности узајамног признања.

Унија задржава надлежност да установи минимум правила која се односе на дефиниције (конститутивне елементе) кривичних дела и одређивање санкција за посебно тешке видове криминала са прекограничном димензијом који су настали из саме природе тих дела (врста дела и начин извршења) или из посебне потребе да се

²⁰⁷ Члан 82 УФЕУ, више о кривичном процесном праву погледати стр. 405 дисертације.

²⁰⁸ J.Zemanek, „The criminal cooperation within the Area of Freedom, Security and Justice under Treaty of Lisabon“—Ceci n'est pas une Constitution, I. Pernice-E, Tanchev (eds.), 2009, pp164-171.

против њих заједнички бори.²⁰⁹ У ове видове криминала спадају: тероризам, трговина људима и сексуално искоришћавање жена и деце, нелегална трговина наркотицима, прање новца, корупција, фалсификовање средстава плаћања, информатички (сајбер) криминал и организовани криминал. Савет, након одобрења Европског парламента, може једногласном одлуком да прошири листу кривичних дела у случају да испуњавају услове предвиђене чланом 83(1) УФЕУ. Међутим, чини се да је нова одредба која се односи на кривична дела и санкције ужа него право и пракса бившег трећег стуба који су још увек на снази. Уговор усваја ограничену листу кривичних дела за која морају бити испуњени услови наведени у члану 83(1) УФЕУ као што су: тежина дела, прекогранична димензија и потреба за заједничким супротстављањем и санкционисањем тих дела на нивоу Уније. Списак ових области криминала може да буде проширен само једногласном одлуком Савета.

Даље, из члана 83(2) УФЕУ извире проширена надлежност Уније за деловање по кривичним питањима односно за усклађивање кривичних права и прописа држава чланица, ако је такво усклађивање суштинско за ефикасну примену политике Уније. Усклађивање кривичних права ради усвајања минимума стандарда који се односе на дефиниције кривичних дела и санкција јасно указује на делимично ограничен степен интеграције. Међутим, усклађивање није ограничено, односно предвиђено само за законе, већ се такође протеже и на друге прописе, док тачно значење позивања на усклађивање прописа у овом контексту остаје претежно неодређено. Присутна је и недоумица о значењу израза „суштински“ како би се обезбедила ефикасност права Уније. Врло је вероватно да ће будући спор између Савета са једне стране и Комисије и ЕП са друге стране о томе шта је то „суштинско“ у овом контексту морати да реши Суд правде.

Нови извор права за превенцију криминала садржан је у члану 84 УФЕУ и указује на повезаност одредби кривичног и полицијског права ЕУ. Он је нови самостални члан који нема претходника у бившем УЕУ. Евидентно је да овај члан представља правни основ ЕУ за подршку националним мерама које се односе на превенцију криминала без остављања могућности усклађивања националног права у овој области. Уговор садржи изворе права за успостављање и даљи равој институција ЕУ из кривичноправне области, као што су Евроцаст²¹⁰ и Европски јавни тужилац.²¹¹

²⁰⁹ Члан 83(1) УФЕУ.

²¹⁰ Члан 85 УФЕУ.

²¹¹ Члан 85 УФЕУ.

Измене одредби оснивачких уговора за кривичноправну сарадњу након ступања на снагу Лисабонског уговора су веома значајне и односе се на следеће:

- међусобно признање постаје доминантно начело (механизам) кривичноправне сарадње;
- подређивање усклађивања кривичне регулативе међусобном признању и његова примена као помоћни механизам за олакшавање међусобног признања;
- упућивање на сарадњу полицијских и судских органа у кривичној области која има прекограничну димензију;
- експлицитно утврђивање минимума стандарда у кривичном поступку;
- листу тешких кривичних дела са прекограничном димензијом за које постоји обавеза заједничке борбе држава чланица за њихово спречавање;
- уношење уговорне одредбе за успостављање Канцеларије европског тужиоца; и
- употреба редовне и посебне законодавне процедуре за веома осетљива питања кривичног система држава чланица.

5. НОВИНЕ У ПРОЦЕСУ ОДЛУЧИВАЊА

Један од основних проблема који се искристалисао током развојног пута Уније у области полицијске и правосудне сарадње је био висок степен међувладине сарадње и потешкоће које је она стварала приликом једногласног доношења одлука унутар Савета.

Уговор из Лисабона мења правила одлучивања и проширује гласање квалификованом већином у Савету и саодлучивање са ЕП или редовну законодавну процедуру²¹² на већину питања из области слободе, безбедности и правде. Међутим, једногласност у Савету или посебна законодавна процедура²¹³ је задржана за нека осетљива питања кривичног права, полицијске сарадње, породичног права и усвајања мера у вези са пасошима и сличним документима.²¹⁴ У већини ових случајева предвиђене су консултације и одобрења (давање сагласности) ЕП приликом усвајања законодавних

²¹² Члан 294 УФЕУ.

²¹³ Члан 289(2) УФЕУ.

²¹⁴ Члан 81(1) о формирању Канцеларије европског тужиоца, члан 87(3) о полицијским операцијама, члан 89 о прекограничним полицијским операцијама, 83(3) о породичном праву и 77(3) о пасошима, личним картама и др. документима.

аката, на пример, давање одобрења у оквиру посебне законодавне процедуре за успостављање канцеларије Европског јавног тужиоца.²¹⁵

Нови УЕУ такође обезбеђује опште овлашћење за промену правила гласања (познатом под називом „*passerelle*“), које се примењује на Наслов V као и на већину осталих одредби УФЕУ. Тиме је омогућен прелазак са једногласности на гласање квалификованом већином или са посебне законодавне процедуре на редовну законодавну процедуру.²¹⁶ Практично, Европски савет може да усвоји одлуку којим овлашћује Савет ЕУ да одлучује квалификованом већином по одређеним питањима када је оснивачким уговорима предвиђена једногласност или усвајање законодавних аката у складу са редовном законском процедуром уместо посебном законском процедуром.

5.1. Посебна правила одлучивања

Како би се смањила забринутост држава чланица за преношење суверенитета на институције ЕУ у областима кривичног права и полицијске сарадње, одредбе Наслова V Уговора из Лисабона садрже два посебна правила о одлучивању. Једно је познато под називом „кочница у случају опасности“ и примењује се у неким случајевима одлучивања у оквиру редовне законодавне процедуре у Савету,²¹⁷ и друго тзв. „псеудо-вето“²¹⁸ које се примењује у неким случајевима одлучивања у оквиру посебне законодавне процедуре у Савету.²¹⁹ У оба случаја, омогућена је ближа сарадња тј. овлашћење да само неке државе чланице наставе интеграцију у ситуацијама када није могуће постићи потребну већину.

Кочница у случају опасности (енг. *emergency brake*)²²⁰ се примењује на усвајање аката кривичног права ЕУ које утичу на или мењају национално кривично право (материјално и процесно),²²¹ док се псеудо-вето примењује на акте у вези са успостављањем (канцеларије) Европског јавног тужиоца и оперативне полицијске

²¹⁵ Члан 86 (1) УФЕУ.

²¹⁶ Члан 48 (7) УЕУ.

²¹⁷ Чланови 82(3) и 83(3) УФЕУ.

²¹⁸ За разликовање обе процедуре које се као такве не спомињу у Уговору користиће се термин „псеудо-вето“ који се спомиње код Пирса у S.Peers, „EU Justice and Home Affairs Law“, Oxford University Press, Oxford UK, 2011, p.64.

²¹⁹ То је члан 86 који дефинише надлежности Европског јавног тужиоца и Члан 87 (3) који дефинише оперативну полицијску сарадњу.

²²⁰ У даљем тексту „кочница“.

²²¹ Чланови 82(3) и 83(3).

сарадње.²²² У сваком појединачном случају потребно је направити разлику између законодавних аката који подлежу посебним правилима одлучивања и оних који не подлежу њима.²²³ За обе посебне процедуре је у поступку предлагања за доношење секундарног законодавства предвиђено укључивање Европског савета. Такође, један од могућих исхода у оба случаја је ближа сарадња или убрзано одобрење за групу држава чланица да усвоје релевантне мере без учешћа других држава чланица, заобилазећи при томе материјалне или процедуралне услове који се обично примењују пре него што се редовним путем одобри ближа (унапређена) сарадња.

5.2. Кочница у случају опасности

Као што је већ поменуто, кочница у случају опасности се примењује на законодавне акте Уније из кривичноправне области. Одлучивање квалификованом већином подразумева усвајање и примену кривичноправног акта Уније у кривичноправном поретку државе чланице која се противила његовом доношењу. То су питања која могу захватати велики део кривичноправног суверенитета и мењати правну традицију држава чланица, остварујући тако утицај на основна начела националних правних система. Лисабонски уговор уводи поступак кочнице као врсту надокнаде државама чланицама за укидање њиховог појединачног права вета за материју из бившег трећег стуба ЕУ и ради спречавања наметања наднационалних законодавних аката који су у неким сегментима у супротности са основама кривичноправних поредака држава чланица.

Конкретно, кочница спречава усвајање законодавног акта Уније у редовној законодавној процедури који ће постати непосредно примењив у правном поретку државе чланице, а који је у супротности са основним постулатима њеног кривичног и уставног права. Према том поступку, ако држава чланица сматра да нацрт директиве погађа основне аспекте њеног кривичноправног система, затражиће од Европског савета преиспитивање нацрта законодавног акта, што ће довести до суспензије, односно прекида редовног законодавног поступка. Ако се у оквиру Европског савета постигне консензус у року од 4 месеца, нацрт законодавног акта ће се вратити у

²²² Чланови 86 и 87 (3) УФЕУ.

²²³ У УФЕУ посебни правни основи постоје за мере међусобног признања судских одлука у члану 82 (1), за Евроцаст у члану 85, за друге облике полицијске сарадње у члану 87(2), за Европол у члану 88 и за прекограничне полицијске операције у члану 89.

редовни законодавни поступак. У супротном, нацрт законодавног акта пропада и није могуће донети га у будућности као општи законодавни акт Уније.

У таквој ситуацији активира се тзв. „клубски модел“ сарадње²²⁴ по ком најмање 9 држава чланица на основу предложеног законодавног акта који није прихваћен од једне или више држава могу да успоставе ближу сарадњу. За државе чланице које сматрају прихватљивим нацрт законодавног акта Уније омогућено је унапређење кривичноправне сарадње преко института ближе сарадње уз истовремено право на одбијање сарадње и укључивање у мере предвиђене законодавним актом за државе чланице којима то не одговара. Тиме Лисабонски уговор уводи двоструку корист за државе чланице и за Унију. Са једне стране, јача положај држава чланица јер је укинуо могућност наметања кривичноправног акта држави чланици квалификованом већином, а са друге стране је створио механизам превладавања пат позиције у Европском савету и спречио могућност опструкције у остваривању кривичноправне сарадње од стране једне или више држава чланица.²²⁵ Модел ближе сарадње представља пример интеграција кроз „Европу у две брзине“.

Правило из Уговора које омогућава ову процедуру у вези са предлозима или иницијативама у области кривичног права гласи:

„Када неки члан Савета оцени да би предлог директиве могао бити у супротности са основним аспектима кривичног система, он може да затражи да се о предлогу изјасни Европски савет. У том случају, суспендује се редовна законодавна процедура. После расправе, и у случају постизања консензуса, Европски савет може у року од четири месеца од ове суспензије вратити предлог Савету, чиме се завршава суспензија редовне законодавне процедуре. У случају да у истом року није постигнута сагласност, и ако најмање девет држава чланица жели да успостави ближу сарадњу на основу предлога директиве, оне о томе обавештавају Европски парламент, Савет и Комисију. У том случају, овлашћење за успостављање ближе сарадње, у складу са чланом 20 тачка 2 Уговора о Европској унији и чланом 329 тачка 1 овог Уговора сматра се одобреним и могу се примењивати одредбе које се односе на ближу сарадњу“.²²⁶

Питања од нарочитог интереса која произлазе из употребе кочнице се односе на поређење правила кочнице и ближе сарадње, утврђивање основа за употребу кочнице укључујући и да ли је одлука о њеној употреби подложна судској контроли. Такође је

²²⁴ V .H. Jung, „L Etat et moi“: Some Reflections on the Relationship between the Criminal Law and State, 6(3) European Journal of Criminal Law and Criminal Justice, 2008, pp 208-215.

²²⁵ По Уговору о уставу ближу сарадњу је могло предложити једна трећина држава чланица (чл. III-270(4) и чл. III-271(4)), док је Лисабонским уговором број држава који може предложити ближу сарадњу повећан на девет држава чланица.

²²⁶ Са малим термилошким разликама чланови 82(3) и 83(3) УФЕУ.

занимљив исход процедуре у Европском савету након употребе кочнице и политичке последице њене употребе.

Употреба кочнице би успоставила тзв. убрзану ближу сарадњу, може се слободно речи и „пречицу до ближе сарадње“, јер кочница омогућава заобилажење предвиђене процедуре за њено успостављање: предлог Комисије, сагласност ЕП и гласање квалификованом већином свих држава чланица у Савету за покретање ближе сарадње.²²⁷ Након што је ближа сарадња одобрена, само представници укључених држава чланица могу да гласају о законодавству у Савету,²²⁸ док у ЕП сви посланици, без обзира на државу из које долазе, имају право гласа. Треба такође истаћи да држава чланица која није првобитно учествовала у усвајању акта може касније да учествује ако може да испуни одговарајуће услове.²²⁹ Са друге стране, будуће државе чланице ЕУ неће бити обавезне да учествују у тој мери јер усвојена мера на основу правила о ближој сарадњи не представља део правних тековина Уније.²³⁰

Тиме, Уговор из Лисабона, уклањајући услов гласања на основу квалификоване већине свих држава чланица у Савету за покретање ближе сарадње,²³¹ заједно са другим условима,²³² чини сарадњу једноставнијом и вероватнијом. Увођење поступка кочнице у правни поредак ЕУ доприноси бржем и лакшем успостављању ближе сарадње и избегавању супротстављања на највишем нивоу упућивањем предлога законодавног акта Европском савету.

Једно од значајних питања је и сам основ за употребу кочнице, укључујући питање судске контроле овлашћења државе чланице за употребу кочнице. Одлука државе о употреби кочнице не треба да буде предмет судске контроле Суда правде, јер је то корак у процесу одлучивања, а не коначан акт. Међутим, ако покушај једне државе чланице да употреби кочницу надгласају остале државе чланице у Савету, та држава чланица може судским путем, подношењем једне од тужби која се односи на контролу аката институција ЕУ (тужба за поништење аката или тужба због пропуштања) затражити дозволу за употребу кочнице. Исто тако, ако се држави чланици омогући употреба кочнице, а друга држава чланица или Комисија сматра да то

²²⁷ Члан 329 (1) УФЕУ.

²²⁸ Члан 330 УФЕУ.

²²⁹ Члан 331 (1) УФЕУ. То се посебно односи на Велику Британију и Ирску, ако одлуче да учествују у законодавству.

²³⁰ Члан 20 (4) УЕУ.

²³¹ Члан 238 УФЕУ.

²³² Чланови 326-334 УФЕУ.

није требало да буде дозвољено, може доћи до подношења тужбе против те државе чланице за кршење комунитарних обавеза.

У сваком случају, иако до сада није било таквих случајева, критеријуми за употребу кочнице би могли бити предмет судске контроле.²³³ Када се разматра могућност судске контроле употребе кочнице, неопходно је успостављање равнотеже између апсолутног права државе чланице за блокаду мере која утиче на фундаменталне аспекте њеног кривичноправног система и вероватноће да већина држава чланица ипак занемари њене легитимне интересе.

Држава чланица која жели употребу кочнице у вези са кривичним правом би морала поседовати аргументе да ће предлог директиве утицати на фундаменталне аспекте њеног кривичног правног система. Ти аргументи би се односили на испуњење четири услова:

- 1) уложити приговоре у вези са актуелним предлогом, не на претходни нацрт, или на хипотетички будући нацрт;
- 2) доказати на који начин предложена директива угрожава њен кривичноправни поредак;
- 3) представити дејство предлога на националне кривичноправне принципе који морају бити измењени; и
- 4) одговорити зашто се релевантни национални кривичноправни принцип или кривичноправне норме сматрају фундаменталним.²³⁴

За последње две тачке, држава чланица мора да отклони сваку сумњу како би заштитила свој кривичноправни систем, чак иако друга држава чланица која има (или је имала) слично или идентично правило у свом националном правном систему не сматра (или није сматрала) то правило фундаменталним.²³⁵

Занимљива је претпоставка о законитости када држава која подржава предложени акт лажно употреби кочницу ради покретања убрзане ближе сарадње, а не због заштите својих интереса у вези са утицајем предлога на фундаменталне аспекте њеног кривичноправног система. Потенцијално решење овог проблема може представљати аналогија са националним правним системима где је „злоупотреба инструмента за хитне случајеве кривично дело“.²³⁶

²³³ S.Peers, „EU Justice and Home Affairs Law“, Oxford University Press, Oxford UK, 2011, p.68.

²³⁴ Ibid.

²³⁵ Ibid.

²³⁶ S. Carrera, F.Geyer, „The Reform Treaty and Justice and Home Affairs: Implications for the Common Area of Freedom, Security and Justice“, CEPS Policy Brief No. 141, Aug. 2007, p 9.

Што се тиче функционисања процеса решавања спорова у Европском савету, Уговор јасно каже да се „захтев“ да се суспендује редовна законодавна процедура упућује Европском савету и да исти зауставља рокове који се примењују на друго и треће читање.²³⁷ Иако ЕП није укључен у доношење одлуке од стране Европског савета и не може да заустави процес ближе сарадње који произлази из употребе кочнице, ипак је задржао уобичајена овлашћења у одлучивању у складу са редовном законодавном процедуром за усвајање пратећег законодавства, без обзира да ли је дошло до договора између свих држава чланица или је одобрен убрзан пут до ближе сарадње.

Такође, ако довољном броју држава чланица не одговара неки предлог, оне увек могу да покушају да саставе блокирајућу мањину пре употребе кочнице.²³⁸ Ако се кочница не употреби, не би била омогућена убрзана ближа сарадња, па чак и ближа сарадња по уобичајеној процедури, све док су државе чланице које чине блокирајућу мањину такође вољне да блокирају одобрење за ближу сарадњу у оквиру Савета. Последња могућност за државе чланице које су за усвајање предлога је његово усвајање ван правног оквира ЕУ,²³⁹ као што је раније био случај са Шенгенском конвенцијом или Конвенцијом из Прума.

Када се ради о политичком контексту кочнице и потешкоћа које она ствара на највишем нивоу, могуће је да у пракси сама претња употребом или чак јасна индикација да се размишља о њеној употреби, буде довољна за утицај на већину у Савету како би се издвојеној држави чланици понудило довољно уступака. Чак и пре него што је Уговор из Лисабона ступио на снагу, постојали су неки акти ЕУ који су значајно утицали на уставна и фундаментална правила кривичноправних система држава чланица (на пример усвајање Оквирне одлуке о Европском налогу за хапшење). Због тога се употреба кочнице може очекивати само када две стране у спору имају непомирљиве ставове или када је однос неке државе чланице и ЕУ уопштено у кризи.²⁴⁰

Коначно, иако се претпоставља могућност судске контроле за употребу кочнице, чини се веома вероватним да ће постојање кочнице смањити могућност да државе чланице парниче против контроверзних кривичних инструмената ЕУ пред

²³⁷ Члан 294 УФЕУ.

²³⁸ За дефиницију блокирајуће мањине, видети члан 16(4 и 5) УЕУ и члан 3. Протокола(број 36) о прелазним одредбама.

²³⁹ S.Peers, „EU Justice and Home Affairs Law“, Oxford University Press, Oxford UK, 2011, p.69.

²⁴⁰ Ibid.

Судом правде. Када државе чланице имају могућност да заштите своје интересе кроз политички процес, имају и мање потребе да прибегавају судским поступцима.²⁴¹

5.3. Псеудо-вето

Псеудо-вето, као и кочница у случају опасности, се нигде не помиње у Уговору под тим називима већ је садржан као посебна процедура у одређеним члановима. Тако је поступак псеудо-вета дефинисан на следећи начин:

„У недостатку једногласности, група од најмање девет држава чланица може затражити да се о предлогу уредбе (мере) изјасни Европски савет. У том случају суспендује се процедура у Савету. После дискусије и у случају да се о томе постигне консензус, Европски савет у року од четири месеца, рачунајући од дана суспензије, враћа предлог Савету на усвајање.

У случају да у истом року није постигнута сагласност и ако најмање девет држава чланица жели да успостави ближу сарадњу на основу предлога уредбе (мере), оне о томе обавештавају Европски парламент, Савет и Комисију. У том случају приступање ближој сарадњи у складу са чланом 20 тачка 2 Уговора о ЕУ и чланом 329 тачка 1 овог Уговора сматра се одобреним и могу се примењивати одредбе које се односе на ближу сарадњу.“²⁴²

Може се видети да је овај процес сличан правилима кочнице, осим што је у овом случају покретач обрнут, а то је захтев групе држава чланица, а не приговор једне државе чланице. Процес одлучивања за ову процедуру се разликује јер је везан за консензус у Савету, а не за редовну законодавну процедуру која је везана за процес кочнице. Правила Уговора о процедури псеудо-вета не допуштају могућност неуспеха односно да се предлог не усвоји у случају блокаде у Европском савету, јер постоји довољан број држава чланица које желе усвајање уредбе (мере) за покретање уобичајене процедуре ближе сарадње.

Тачније, велика је вероватноћа да би девет држава чланица које су упутиле ово питање Европском савету биле вољне да усвоје предложену меру уз претходни договор пре упућивања питања на изјашњавање шефовима држава или влада, како би избегле несугласице на највишем политичком нивоу. Треба напоменути да би учесници у ближој сарадњи могли да промене правила одлучивања са консензуса на квалификовану већину или са посебне законодавне процедуре на редовну законодавну процедуру.²⁴³

²⁴¹ Ibid.

²⁴² Члан 86 (1) и 87 (3) УФЕУ

²⁴³ Члан 333 УФЕУ.

Иако постоје сличности, разлике између ове две процедуре су веома значајне. Прво, вето се разликује од кочнице јер не постоје ограничења за државе чланице које желе га искористе. Друго, вето не може бити оспорен или преиначен, док кочница може бити покренута само уз посебан услов са могућношћу да буде оспорена или преиначена. Треће, вето би покренуо ближу сарадњу на позитиван начин, нпр. група држава чланица која жели усвајање предлога би ово питање усмерила на Европски савет, док би кочница покренула ближу сарадњу на негативан начин, јер би је покренула држава чланица која се противи предложеној мери.²⁴⁴ Четврто, псеудо-вето се односи на уредбе и друге мере као законодавне акте, а кочница на директиве као основне законодавне акте Уније који регулишу област кривичног права. У оба случаја, имајући у виду да седам држава чланица може да поднесе предлог у вези са кривичним правом или полицијском сарадњом у складу са одредбама Уговора из Лисабона,²⁴⁵ тим државама чланицама потребна је подршка још само две државе чланице како би се обезбедило усвајање мере путем убрзане ближе сарадње.

Иако су ове посебне процедуре сложене, генерално би требало да буду прихватљиве и примењиве у процесу доношења одлука. Процедура кочнице, са једне стране, успоставља равнотежу између потребе да се обезбеди ефикасност и демократски легитимитет политика ЕУ проширивањем гласања квалификованом већином и укључивањем ЕП, уз гаранцију, са друге стране, да државе чланице могу, ако је неопходно, да заштите фундаменталне елементе свог кривичноправног система.

Процедура псеудо-вета такође успоставља равнотежу између легитимних интереса држава чланица за заштиту њиховог суверенитета путем вета у осетљивим областима оперативне полицијске сарадње и формирања канцеларије Европског јавног тужиоца, и омогућава ближу сарадњу унутар оквира ЕУ за оне државе чланице које су нарочито заинтересоване за усвајање ових мера. Иако би ове посебне процедуре у случају да буду примењене, издиле право ЕУ, алтернатива би била постојање посебних мера изван оквира ЕУ, где би проблеми легитимитета били више изражени, за разлику од постојања посебних правних инструмената усвојених на основу ближе сарадње између одређеног броја држава чланица унутар правног система ЕУ.

²⁴⁴ S.Peers, „EU Justice and Home Affairs Law“, Oxford University Press, Oxford UK, 2011, p.71.

²⁴⁵ Члан 76 УФЕУ.

6. ПРОШИРЕЊЕ СУДСКЕ КОНТРОЛЕ

Лисабонски уговор у многоме је утицао на надлежности Суда правде, изједначавајући судску контролу у области слободе, безбедности и правде са контролом у другим областима које спадају у надлежности ЕУ (са изузетком заједничке спољне и безбедносне политике). Овај уговор укида ранија ограничења и тиме знатно проширује надлежности Суда у овој области.

Имајући у виду да Лисабонски уговор укида стубове и уводи законодавне акте комунитарног права као акте Уније, надлежност Суда правде за покретање поступака (тужби) у оквиру права ЕЗ се проширује на целокупну област слободе, безбедности и правде.²⁴⁶ Овде је неопходно кратко се осврнути на поступке судске контроле које врши Суд правде ЕУ који се сада примењују и на област слободе, безбедности и правде.

Поступак за повреду уговорних обавеза²⁴⁷ (тужбу због кршења комунитарног права) покреће Комисија или држава чланица против државе чланице која није испунила обавезу садржану у примарном или секундарном законодавству Уније. Ова врста поступка након ступања на снагу Лисабонског уговора тј. након прелазног периода се примењује на полицијску и правосудну сарадњу у оквиру области слободе, безбедности и правде, што раније није било могуће. Наиме, Комисија је за време важења Амстердамског уговора овај поступак могла да покрене само за комунитаризовни део трећег стуба, област виза, азила и миграција, као и за сарадњу држава чланица у грађанским стварима.

Поступак за изрицање санкција²⁴⁸ је повезан са поступком за повреду уговорних обавеза, јер у случају да држава чланица не поступи по пресуди Суда правде којом је утврђена повреда уговорних обавеза из области слободе, безбедности и правде, Суд правде доноси пресуду о изрицању санкције тој држави. Санкција је финансијске природе у облику пенала или паушалног износа.

Поступак за поништај²⁴⁹ (тужба за поништај) је везана за утврђивање законитости аката које доносе институције ЕУ, а раније се примењивао у ограниченом

²⁴⁶ А. Чавошки, А.К. Бојовић, „Европски суд правде и простор слободе, безбедности и правде“ у Ј. Чирјић, С. Бејатовић (приредили) „Европске интеграције и међународна кривичноправна сарадња“, Институт за упоредно право и Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Београд, 2011-2012, стр 83-96, стр.92.

²⁴⁷ Чланови 258 и 259 УФЕУ.

²⁴⁸ Члан 260 УФЕУ.

²⁴⁹ Члан 263 УФЕУ.

обиму на полицијску и правосудну сарадњу. Лисабонски уговор проширује круг органа чији акти су подложни оцени законитости Суда правде. Осим законодавних аката Савета (укључујући и акте које заједно доносе Савет и ЕП), Комисије и Европске централне банке, уводи се контрола законитости аката Европског савета и Европског парламента који производе правна дејства на трећа лица. Суд правде такође може да контролише законитост аката тела, канцеларија и агенција Уније који производе правна дејства на трећа лица, што значи укључивање испитивања законитости аката агенција ЕУ из области слободе, безбедности и правде као што су Европол, Евроцаст, Фронтекс итд.

Поступак због пропуштања²⁵⁰ (тужба због пропуштања) је везан за неделовање органа Уније чији акти подлежу оцени законитости приликом кршења Уговора и покреће га држава чланица или друге институције Уније. Правна и физичка лица имају право на жалбу Суду у случају да је нека институција, тело или орган пропустио да им упути акт, сем препоруке или мишљења.

Поступак за накнаду штете²⁵¹ (тужба за накнаду штете) се односи на штету коју проузрукују институције ЕУ или запослени у вршењу својих дужности. Ради се о штети која настаје на основу вануговорне одговорности Уније, са издвајањем посебне одговорности коју има Европска централна банка и њени службеници.²⁵²

Сви ови поступци пред Судом правде ЕУ постају део судске контроле који се одступања на снагу Лисабонског уговора примењује на област слободе, безбедности и правде. Поред тога, Лисабонски уговор институционализује хитну процедуру за решавање појединих претходних питања из ове области.

Ранија ограничења у погледу решавања претходног питања су укинута Лисабонским уговором. Члан 267 УФЕУ регулише поступак решавања претходног питања јединствено за све области, укључујући и област слободе, безбедности и правде. Тиме су одступања присутна у ранијем чл. 68 УЕЗ и чл. 35 УЕУ престала да важе. Тако се сада сви национални судови, првостепени и они против чијих одлука не постоји правни лек, могу обраћати Суду правде ЕУ и тражити од њега да протумачи или оцени ваљаност било ког акта из целокупне области слободе, безбедности и правде. Они то право имају на основу самог Уговора, тако да више нису потребне никакве посебне изјаве држава чланица о прихватању индиректне надлежности Суда.

²⁵⁰ Члан 265 УФЕУ.

²⁵¹ Члан 268 УФЕУ.

²⁵² Члан 340 УФЕУ.

Сада је надлежност Суда правде у погледу решавања претходног питања обавезна, односи се на целокупну област слободе, безбедности и правде и тај поступак могу иницирати сви национални судови. Изостављањем ранијих ограничења, Лисабонски уговор је ојачао надлежност Суда правде ЕУ и у сфери директних тужби, и то у следећим правцима:

- а) омогућава покретање поступка за утврђивање одговорности државе због непоштовања обавеза,
- б) омогућава подношење тужби од стране правних и физичких лица за накнаду штете и
- в) омогућава подношење тужби од стране правних и физичких лица за поништење аката.²⁵³

Члан 276 УФЕУ и даље задржава на снази ограничење из ранијег члана 35(5) Уговора о ЕУ, истичући да Суд неће имати надлежност да „разматра законитост и целисходност операција полицијских и других репресивних органа држава чланица, нити да разматра остваривање надлежности држава чланица у погледу одржавања јавног реда и мира и очувања унутрашње безбедности“. Такво ограничење надлежности Суда правде базира се на начелу поштовања суштинске државне функције у одржавању реда и мира и очувању унутрашње безбедности, што истовремено представља потврду територијалне јурисдикције у тој области.²⁵⁴

Уговор из Лисабона је додао нови став 4 у члану 267 УФЕУ (члан 234 бившег УЕЗ) којим уграђује одредбу о хитној процедури решавања претходног питања које је покренуто у вези са особом у притвору који гласи:

„Уколико је једно такво питање покренуто пред националним судом у вези са особом у притвору, тада Суд правде Европске уније одлучује у најкраћем могућем року.“

Сама по себи, одредба не ствара нову посебну процедуру, већ се Уговором потврђује хитна или убрзана процедура која је већ прописана Статутом²⁵⁵ и Пословником²⁵⁶ Суда. У таквој ситуацији, сходно поменутом члану, Суд мора дати одговор у најкраћем могућем року. Циљ ове процедуре је отклањање штетних последица до којих могу довести кашњења приликом давања одговора на претходно питање.

²⁵³ Н. Раичевић, *op.cit.* стр 112.

²⁵⁴ Н. Раичевић, *op.cit.*, стр 112.

²⁵⁵ Council Decision 2008/79/EC, Euroatom of amending the Protocol on the Statute of the Court of Justice, (2008) OJ L 24/ 42.

²⁵⁶ Amendments to the Rules of Procedure of the Court of Justice, (2008) OJ L 24/ 39.

У многим случајевима такво кашњење би значило ускраћивање неког права у области имиграције, азила и правосудне сарадње у кривичним и грађанским стварима. Разлог за увођење ове процедуре је двојак: досадашње дуго трајање поступака за решавања претходног питања (20 и више месеци), и очекивање да ће се у будућности повећати број ситуација у којима ће кривична одговорност појединаца зависити од примене права ЕУ. Уговор о функционисању ЕУ не садржи детаљнија правила о овој процедури, већ се она могу наћи у члану 23bis Статута Суда правде ЕУ и члану 1046 Пословника о раду Суда правде. Ова процедура може бити затражена од стране националног суда који упућује захтев за решавање претходног питања,²⁵⁷ а може је затражити и председник Суда *ex officio*.

О том захтеву одлучује посебно петочлано веће, формирано за спровођење хитне процедуре²⁵⁸ и уколико прихвати захтев, оно ће одлучивати и у меритуму. Ова нова одредба, која се такође примењивала за време прелазне надлежности Суда над мерама бившег трећег стуба, је неколико пута примењена након ступања на снагу Уговора из Лисабона, и то у вези са лицима која су у притвору поводом примене антитерористичког законодавства ЕУ, поводом илегалног преласка спољних граница и у хитном поступку у случају злостављања детета.²⁵⁹

7. ДОПУШТАЊЕ МОГУЋНОСТИ ОПТИРАЊА

Оптирање представља термин који означава учешће односно изузеће (примена енг. *opt-in/opt-out* клаузуле) у примени мера полицијске и правосудне сарадње. То је могућност коју су неке државе чланице, пре свега Велика Британија, Ирска и Данска, обезбедиле у преговорима још пре усвајања Амстердамског уговора, због специфичности својих правних поредака и неслагања са одређеним сегментима развоја полицијске и правосудне сарадње. Током преговора за усвајање Лисабонског уговора, Велика Британија, Ирска и Данска су се изузеле од обавезног учешћа у свим мерама кривичноправне и полицијске сарадње. Протоколом о положају Велике Британије и Ирске у простору слободе, безбедности и правде²⁶⁰ и Протоколом о положају Данске²⁶¹

²⁵⁷ Н. Раичевић, *op.cit.*, стр. 113

²⁵⁸ *Ibid*

²⁵⁹ Cases: C – 550/09 *Criminal proceedings against E and F*, (2010) ECR I-06213; C – 188/10 *Aziz Melki*, (2010) ECR I-05667; C – 400/10 *J. McB. v L. E.* (2010) ECR I-08965.

²⁶⁰ Протокол (број 21) о ставу Уједињеног Краљевства и Ирске према простору слободе безбедности и правде.

²⁶¹ Протокол (број 22) о положају Данске.

усвојеним уз Лисабонски уговор ове три државе чланице су за себе спречиле обавезујуће правно дејство одредби Уговора, аката и мера које се односе на целокупну област слободе, безбедности и правде. Тиме су прошириле подручје свог изузећа у заједничким политикама Уније у односу на претходни период важења Амстердамског уговора.

Треба напоменути да су Велика Британија и Ирска имале резерве (*opt-out*) за подручје виза, азила, миграција све до усвајања Лисабонског уговора. Међутим, Лисабонским уговором резерва је стављена и на одредбе о правосудној сарадњи у кривичним стварима и полицијској сарадњи, значи могућност њиховог изузећа (*opt out*) сада важи за целокупну област слободе, безбедности и правде. Данска је тај посебан положај у односу на област безбедности и правде изборила већ приликом потписивања Уговора о уставу за Европу. Проширење резерве на целокупну област слободе, безбедности и правде може довести до прекида сарадње у мерама у којима су те три државе учествовале у оквиру трећег стуба. Резерва има дејство да ниједна одредба УФЕУ из поглавља области слободе, безбедности и правде, међународни уговор усвојен на основу тог поглавља или појединачне мере нису обавезујуће за те три државе. Оне су изузете од пуне надлежности Суда правде јер одлуке Суда о тумачењу одредби Уговора и мера из области слободе, безбедности и правде нису обавезујуће нити су примењиве у тим државама, нити Комисија може против њих покренути поступак пред Судом због кршења тих одредби Уговора.²⁶²

Протокол омогућава Великој Британији и Ирској задржавање њихове „заједничке области путовања“ и контролу лица на спољним границама, без обзира на праксу других држава чланица и без обзира на могуће тумачење члана члан 26 УФЕУ од стране Суда правде. Иако је почетна позиција у Протоколу да Велика Британија и Ирска траже изузеће од сваке појединачне мере Наслова V,²⁶³ оне могу и да учествују у свакој од мера (правило енг. *to pick-and-choose*). То обезбеђује овим државама учешће у појединачној мери (законодавни акт) из области полицијског или кривичног права коју изаберу и тиме преузимају извршење обавеза које из те мере произлазе.

²⁶² Положај Велике Британије, Ирске и Данске се наглашава у преамбули сваког законодавног акта Уније за област слободе безбедности и правде. Као пример видети параграфе 25 и 26 Уредбе о Цеполу, (2015) OJ L 319/1.

²⁶³ Чланови 1. и 2. Протокола 21.

Да би то урадиле, морају обавестити Савет да желе учешће у року од три месеца од пријема почетног предлога акта који регулише одређено питање из области слободе, безбедности и правде.

Уколико једна или обе ове државе чланице желе учешће у предлогу, Савет покушава да усагласи предлог уз њихово учешће. Међутим, ако није могуће постићи сагласност уз учешће Велике Британије и Ирске након „разумног временског периода“, Савет може усвојити меру без њих.²⁶⁴ Велика Британија и Ирска могу онда касније да се придруже под општим условима предвиђеним за успостављање ближе сарадње²⁶⁵ или ако се одлуче за изузеће на почетку, могу да се укључе након усвајања предлога, на исти начин.

У пракси, након ступања на снагу Лисабонског уговора Велика Британија и Ирска су одлучиле да учествују у: скоро свим мерама грађанског права, већини мера којима се успоставља заједнички европски систем азила (прва фаза), у одређеном броју мера о миграцијама и у само пар мера везане за визе и граничну контролу. У првих неколико месеци након Лисабонског уговора определили су се да учествују у већини почетних предлога за усвајање законодавних аката Уније у вези са кривичним и полицијским правом и конвенцијама у области кривичног права.²⁶⁶

8. ПРЕЛАЗНЕ МЕРЕ

Прелазне мере или правила у вези са укидањем бившег трећег стуба су наведене у посебном Протоколу 36 о прелазним одредбама, којим се уређују питања у вези са преласком са претходних правила у уговорима на нова правила које уводи Лисабонски уговор. Постоје три различита питања у вези са бившим трећим стубом којима се бави протокол: надлежност Комисије и Суда правде над мерама трећег стуба усвојеним пре ступања на снагу Уговора из Лисабона за петогодишњи прелазни период (који је окончан 1. 12. 2014), правно дејство мера које нису предмет прелазног периода и могућност да се Велика Британија изузме из тих мера на крају петогодишњег прелазног периода. Као што је већ поменуто, не постоје прелазна ограничења за потпуну надлежност Суда правде у погледу политика имиграције, азила и грађанског права.

²⁶⁴ Члан 4 Протокола 21.

²⁶⁵ Ibid.

²⁶⁶ S.Peers, „EU Justice and Home Affairs Law“, Oxford University Press, Oxford UK, 2011, p.76.

Најпре, прелазне одредбе о Суду правде дефинишу да овлашћења институција ЕУ, пре свега улога Комисије у случајевима кршења обавеза које произлазе из законодавних инструмената Уније, и надлежност Суда правде остају исте за мере бившег трећег стуба током петогодишњег прелазног периода након ступања на снагу Лисабонског уговора. То укључује и надлежност Суда правде за решавање претходних питања када је држава чланица једностраном изјавом прихватила ту надлежност.²⁶⁷ Претпоставка је да се ово односи не само на правила о надлежности Суда примењива на мере усвојене између 1999. и 2009, већ и на мере усвојене пре 1999. године (ограничена надлежност за конвенције, без надлежности за друге акте), под условом да су мере усвојене пре Амстердамског уговора још увек на снази. Треба имати у виду да је за мере трећег стуба усвојене између 1999. и 2009. године 19 држава чланица прихватило надлежност Суда за решавање претходних питања.

Једно тумачење прелазног протокола сугерише да државе чланице које нису прихватиле надлежност Суда за одлуке о претходном питању у погледу мера трећег стуба пре ступања на снагу Уговора из Лисабона не могу то да ураде током прелазног периода. Међутим, чини се да је исправније тумачење да оне то још увек могу да ураде, јер би то олакшало основну сврху Протокола да обезбеди ефикасан прелаз на нова правила и примену одредби Уговора из Лисабона.²⁶⁸

Прелазни протокол садржи важну одредбу за укидање даљих ограничења надлежности Суда у току прелазног периода. Оног момента када акт бившег трећег стуба буде измењен, нова надлежност Суда ће се примењивати на оне државе чланице на које се примењује измењен акт.²⁶⁹ Кључно питање је дефиниција „измене“ акта бившег трећег стуба. И најмања измена акта бившег трећег стуба би покренула примену нових правила о надлежности Суда правде и правно дејство на све повезане мере.

Циљно тумачење изведено на основу раније праксе Суда правде иде у прилог претпоставци да тамо где постоје мере којима се имплементира основни акт, само измена основног акта би значила примену нових правила, која би се онда применила на целокупан основни акт и све имплементирајуће мере као скуп аката, јер важење мера имплементације зависи искључиво од важења основног акта. Из тог разлога, одредбе шенгенских правних тековина које су биле додељене бившем трећем стубу треба да се

²⁶⁷ Члан 10(1), Протокола (број 36) о прелазним одредбама.

²⁶⁸ S.Peers, „EU Justice and Home Affairs Law“, Oxford University Press, Oxford UK, 2011, p.62.

²⁶⁹ Члан 10(2) Протокола (број 36) о прелазним одредбама.

третирају као јединствени акт за потребе протокола, али ове одредбе морају да буду одвојене од одредби правних тековина које су додељене правном поретку ЕЗ 1999. године (нпр. имиграционе мере), јер су ове одредбе изван обима прелазног протокола.²⁷⁰ У сваком случају, без обзира да ли је акт бившег трећег стуба измењен у прелазном периоду или не, уобичајене надлежности Суда предвиђене Лисабонским уговором ће се применити на све те акте након истека прелазног периода.

Што се тиче посебних правила о правном дејству мера бившег трећег стуба, прелазни протокол прописује да ће правно дејство аката усвојених на основу бившег УЕУ пре ступања на снагу Уговора из Лисабона бити очувано док ти акти не буду укинати, поништени или измењени. Ово се такође односи на уговоре закључене између држава чланица на основу бившег УЕУ,²⁷¹ као и конвенције усвојене у оквиру бившег трећег стуба (иако то није експлицитно предвиђено). Нема рока за примену ове одредбе, а завршни део Уговора из Лисабона садржи Декларацију која се нарочито односи на ово питање:

„Конференција позива Европски парламент, Савет и Комисију, у оквиру надлежности које су им додељене, да се ангажују у случајевима у којима је предвиђено и у мери у којој је то могуће у року од 5 година, као што је предвиђено чланом 10 тачка 3. Протокола о прелазним одредбама, да се усвоје правна акта о измени и допуни аката из члана 10 тачка 1. наведеног протокола.“²⁷²

9. ПРЕСТАНАК ВАЖЕЊА ПРЕЛАЗНИХ МЕРА

Прелазне одредбе предвиђене у Протоколу 36 су ограничиле неке од најзначајнијих промена предвиђених Уговором из Лисабона за област слободе, безбедности и правде на период од 5 година, од 1. 12. 2009. до 1. 12. 2014. Крај прелазног периода означава престанак важења Протокола 36 као сложеног конгломерата правних одредби и процедура, пре свега формулисаних ради заштите интереса неких држава чланица.²⁷³

²⁷⁰ S.Peers, „EU Justice and Home Affairs Law“, Oxford University Press, Oxford UK, 2011,p.64.

²⁷¹ Члан 9 Протокола (број 36) о прелазним одредбама.

²⁷² Декларација број 50 Лисабонског уговора о члану 10 Протокола о прелазним одредбама.

²⁷³ S.Carrera, N.Hernanz, J.Parkin, „The ‘Lisbonisation’ of the European Parliament: Assessing progress, shortcomings and challenges for democratic accountability in the area of freedom, security and justice“, CEPS Liberty and Security in Europe, Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels, 2013, pp. 6-7, доступно на www.ceps.eu/publications/‘lisbonisation’-european-parliament-assessing-progress-shortcomings-and-challenges, приступ 10.05.2014.

Он се односио на ограничење могућности судског преиспитивања одлука које могу покренути институције ЕУ, ограничење надгледања и наметања обавеза националне имплементације мера донетих на нивоу ЕУ и ограничење сарадње између држава чланица у области слободе, безбедности и правде.²⁷⁴

Истек прелазног периода означава укидање свих ограничења и потпуну примену Лисабонског уговора у свим областима дефинисаним уговорним одредбама. Ова промена по први пут обезбеђује наднационалну правну, судску и демократску одговорност за примену права ЕУ у државама чланицама у овој области.²⁷⁵

Престанак важења прелазних мера и проток рока за њихову примену се у литератури помиње као „лисабонизација“. Термин „лисабонизација“ је коришћен у неколико званичних докумената ЕУ на енглеском језику.²⁷⁶ Генерално, овај термин подразумева прихватање свих промена које доноси Лисабонски уговор, посебно промена правног оквира за Наслов V УФЕУ. Конкретно, лисабонизација значи потпуну примену одредби Лисабонског уговора након истека прелазног периода, после 1. 12. 2014, на бивше мере трећег стуба, потпуну примену надлежности Комисије и Суда правде ЕУ на Наслов V УФЕУ и потпуну комунитаризацију бивших правних инструмената трећег стуба.

Како је већ поменуто, правно дејство аката бившег трећег стуба ће престати оног тренутка кад буду укинута, поништена или измењена. Ради убрзавања процеса замене, Савет је направио листу аката бившег трећег стуба који су већ лисабонизовани, који ускоро треба да буду лисабонизовани и који су у процесу лисабонизације.²⁷⁷ Наведена листа је допуњена мерама које не припадају шенгенским тековинама из области трећег стуба и мерама које припадају шенгенским тековинама из трећег стуба. Такође, Комисија је у мају 2014. године објавила ревидирану листу правних тековина бившег трећег стуба које треба изменити.²⁷⁸

²⁷⁴ V.Mitsilegas, S.Carrera, K.Eisele, „The End of the Transitional period for police and Criminal Justice Measures Adopted before the Lisbon Treaty: Who monitors trust in the European Criminal Justice area?“, CEPS Liberty and Security in Europe, Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels, (2014), p.1., доступно на <https://www.ceps.eu/publications/end-transitional-period-police-and-criminal-justice-measures-adopted-lisbon-treaty-who>, приступ 15.03.2015.

²⁷⁵ Ibid

²⁷⁶ Council of the European Union, „The application of Article 10 of Protocol 36 to the Treaties“, document number: 7519/14, of 10 March 2014.

²⁷⁷ Ibid, p.11.

²⁷⁸ European Commission, „Revised preliminary list of the former third pillar acquis“, SWD (2014) 166, 14.05.2014.

Овде је потребно разјаснити позицију Велике Британије у примени прелазних мера на основу члана 10 Протокола 36 односно „opt-out/opt-in“ могућности које је издејствовала приликом усвајања Лисабонског уговора. Велика Британија може да се изузме од примене ових мера (*opt out*) на крају прелазног периода од пет година. У случају да Велика Британија то потврди, све мере трећег стуба које су донете пре ступања на снагу Лисабонског уговора, престају да се примењују од датума истека прелазног периода, тачније 1. 12. 2014, осим ако ови акти буду измењени и Велика Британија се укључи (*opt-in*) у њихову примену. У том случају, Савет доноси одлуку квалификованом већином на предлог Комисије и одређује неопходне услове и прелазне споразуме са Великом Британијом, а Велика Британија не учествује у усвајању ове одлуке. Савет одлучивањем квалификованом већином на предлог Комисије такође може да усвоји одлуку да Велика Британија треба да сноси директне финансијске последице које би произашле као резултат престанка важења тих аката. Тако, Велика Британија је 24. 6. 2013. потврдила Савету да жели да се изузме (*opt out*) из свих аката Уније у области полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима.²⁷⁹ У исто време, министар унутрашњих послова Велике Британије је објавио у Британском парламенту да ће Велика Британија тражити поновно учешће (*opt back in*) у 35 мера које сматра веома битним за сарадњу у оквиру ЕУ у овој области.

Влада Велике Британије је објавила у јулу 2014. године листу мера у којима би желела да поново узме учешће и обавестила Комисију да се ради о законодавним актима Уније који регулишу три групе питања од нарочитог интереса: 1) скоро све мере примене принципа узајамног признања пресуда и судских одлука у кривичном праву, 2) мере којима се формирају агенције ЕУ, пре свега Европол и Евроцаст и 3) све мере које се односе на размену информација или коришћење база података, пре свега ШИС-2. На основу захтева Велике Британије Савет, ЕУ и Комисија су 1. 12. 2014. донели одлуке о учешћу Велике Британије у 6 мера које представљају део шенгенских правних тековина²⁸⁰ и 29 мера из области полицијске и правосудне сарадње донетих

²⁷⁹ Council of the European Union, „UK notification according to Article 10 (4) of Protocol 36 to the TEU and TFEU“, document number: 12750/12 of 26 July 2013.

²⁸⁰ Council Decision 2014/857/EU of 1 December 2014 concerning the notification of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland of its wish to take part in some of the provisions of the Schengen acquis which are contained in acts of the Union in the field of police cooperation and judicial cooperation in criminal matters and amending Decisions 2000/365/EC and 2004/926/EC, (2014) OJ L 345/1.

пре ступања на снагу Лисабонског уговора.²⁸¹ Формална потврда о учешћу у овим мерама је прослеђена Савету након парламентарних избора у мају 2015. године.²⁸²

Међутим, већина држава чланица је незадовољна приступом Велике Британије и посебним третманом који она има. У том смислу, захтев Велике Британије да учествује у ШИС-2 и њен предлог за увођење посебног упозорења за Европски налог за хапшење преко ШИС-2 који садржи оцену пропорционалности су били предмет дугих расправа, неслагања и отворене супротстављености држава чланица у Савету. Државе чланице истичу да таква позиција доводи до правне несигурности о учешћу Велике Британије у мерама полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима, улажу приговоре и жале се на прекомерни терет који ствара њена позиција за остале државе чланице.²⁸³ Са друге стране, Влада Велике Британије често истиче ова неслагања, заједно са другим питањима око њеног статуса у ЕУ, као доказ немогућности сарадње и оправдање за расписивање референдума за излазак из ЕУ током 2017. године.

10. СТРАТЕШКИ ПРОГРАМИ ЗА ОБЛАСТ СЛОБОДЕ, БЕЗБЕДНОСТИ И ПРАВДЕ НАКОН СТУПАЊА НА СНАГУ ЛИСАБОНСКОГ УГОВОРА

10.1. Стокхолмски програм 2010 – 2014.

Доношење трећег петогодишњег плана развоја области слободе, безбедности и правде коинцидира са ступањем на снагу Уговора из Лисабона децембра 2009. године. Стокхолмски програм под називом „Отворена и безбедна Европа која служи грађанима и пружа им заштиту“ усвојен је 11. 12. 2009. на заседању Европског савета у Стокхолму, за време председавања Шведске Европском унијом.²⁸⁴ За разлику од Хашког програма кога је заменио ступањем на снагу 1. 1. 2010, Стокхолмски програм је утемељен и прецизно уобличен на основу одредби Лисабонског уговора које се појављују као саставни део самог Програма.

²⁸¹ Commission Decision 2014/858/EU of 1 December 2014 on the notification by the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland of its wish to participate in acts of the Union in the field of police cooperation and judicial cooperation in criminal matters adopted before the entry into force of the Treaty of Lisbon and which are not part of the Schengen acquis, (2014) OJ L 345/ 6.

²⁸² <http://www.statewatch.org/analyses/no-250-uk-opt-in.pdf> приступ 15.03.2015.

²⁸³ Peers, S., „The UK opt-out from Justice and Home Affairs law: the other Member States finally lose patience“, Statewatch Analysis, 2014.

²⁸⁴ The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens, (2010) OJ C 115.

Европски савет се експлицитно позива на одредбе Лисабонског уговора у формулисању политичких смерница и приоритета за развој области слободе, безбедности и правде у периоду од 2010. до краја 2014. године. То даје посебну вредност Стокхолмском програму коју није имао његов претходник и чија је примена била доведена у питање одбијањем Уговора о уставу за Европу. Политичке смернице и приоритети изражавају минимум политичке воље и постигнути ниво сагласности држава чланица ЕУ за развој осетљивих питања из области унутрашње безбедности. Како нису правно обавезне, сама имплементација унутар националних законодавстава држава чланица је условљена доношењем законодавних инструмената планираних Програмом.

Суштински, сваки Програм до сада је представљао „каталог жеља“ за развој области слободе, безбедности и правде, донет на основу консензуса у оквиру Европског савета, након чега обично следи усаглашавање о корацима за његову реализацију између Савета ЕУ и Комисије. Тако и Акциони план за спровођење Стокхолмског програма садржи конкретне мере, инструменте, обавезе и рокове како би циљеви дефинисани програмом били достигнути до краја 2014. године.²⁸⁵

Први део програма „Према грађанској Европи у области слободе, безбедности и правде“ је уводног карактера и садржи кратак преглед поглавља и основних вредности и критеријума на којима се темељи Стокхолмски програм. Као посебан изазов у оквиру политичких приоритета је наглашена неопходност поштовања људских права и основних слобода са једне стране, и истовремено пружање гаранције за безбедност грађана ЕУ са друге стране. Ово питање је у центру критике шире друштвене јавности, посебно грађанских иницијатива, невладиних организација и академске заједнице, због непостојања довољне или „праве“ равнотеже између поштовања људских права и безбедности која у последњој деценији односи превагу и захтева јасан одговор на питање: шта је већа друштвена вредност, безбедност или људска слобода. Стокхолмски програм покушава да помири ове антагонизме и директну супротстављеност између безбедности и људских права указујући да безбедност и заштита људских права, владавина права, правна држава и примена међународних инструмената заштите људских права имају исту сврху, међусобно су повезани, условљени и надограђују једно друго.²⁸⁶

²⁸⁵ Delivering an area of freedom, security and justice for Europe's citizens: Action Plan implementing the Stockholm Programme, COM (2010) 171 final.

²⁸⁶ The Stockholm Programme, op.cit p.6.

Други део носи назив „Промоција грађанских права: Европа људских права“. Уз права гарантована у Повељи Европске уније о основним правима која је усвајањем Лисабонског уговора постала саставни део правних тековина ЕУ, Стокхолмски програм као приоритет поставља брзо приступање ЕУ као правног ентитета Европској конвенцији о људским правима Савета Европе (са свим правима и обавезама који акт приступања подразумева), иако самим Акционим планом није прецизиран рок приступања. Пуна примена права на слободу кретања у оквиру ЕУ је право које је уско повезано са применом основних принципа права Уније од њеног оснивања. Стокхолмски програм потврђује право настањивања у другој чланици као једно од основних права које проистиче из слободе кретања. Оно подразумева могућност добијања пребивалишта, право гласа на локалним и европским изборима, као и остваривања других права (нпр. запошљавање, школовање и сл.). Ипак, истиче се да је приликом остваривања ове слободе потребно поштовати имиграциона правила и унапредити размену података између чланица о одобреним пребивалиштима како би се избегле манипулације и злоупотреба права на настањивање у било којој држави чланици. Стварање заједничког тржишта, укидање унутрашњих граница и остваривање слободе кретања намећу обавезу поштовања миграционих правила и кажњавање злоупотреба и превара у оквиру ЕУ уз заједничку акцију држава чланица и институција ЕУ.

Поштовање различитости и заштита најугроженијих група се налази високо на листи приоритета овог дела Програма. Потребно је омогућити заштиту права рањивих група као што су деца, укључујући и децу илегалне мигранте, ромску популацију, жртве кривичних дела, укључујући жртве сексуалног злостављања и насиља и жртве тероризма. Усвајање Европског налога за заштиту жртава²⁸⁷ је инструмент којим је замењена постојећа подељена регулатива која уређује ову област. Заштита рањивих група подразумева и заштиту група у којима појединци нису грађани ЕУ. Истиче се да свака врста дискриминације, расизам, ксенофобија, антисемитизам и хомофобија треба да буду забрањени и ефикасно процесуирани.

²⁸⁷ Directive 2011/99/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the European protection order (2011) OJ L 338/2 и Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA, (2012) OJ L 315/57

Заштита права одбране (осумњичених и оптужених) у кривичном поступку кроз усвајање заједничких минималних кривичнопроцесних стандарда који ће омогућити заштиту презумпције невиности је такође област од нарочите важности и треба бити спроведена у периоду важења Програма. То су процесни стандарди који се односе на право на преводиоца у кривичном поступку, информисање о оптужбама, правима оптуженог, право на правну помоћ и савет правног заступника, комуникација са родбином, конзуларним представништвом итд. Посебна пажња ће бити посвећана заштити личних података у случајевима прекограничне сарадње приликом размене података преко заједничких информационалних (информатичких) мрежа и база података тела ЕУ задужених за полицијску и правосудну сарадњу.

Учешће на демократским изборима и транспарентност у процесу доношења одлука су важна питања за грађане ЕУ. Лакши приступ документима треба да омогући повећање излазности грађана ЕУ на изборе за Европски парламент кроз увођење „заједничког дана за изборе“ од 2014. године у свим државама чланицама, како би се повећала излазност на европске изборе. Предвиђено је унапређење конзуларне заштите за грађане ЕУ који живе или путују ван ЕУ у државе у којима њихова матична држава нема конзуларно и дипломатско представништво, добијањем заштите било које државе чланице ЕУ на исти начин и под истим условима који важе за држављане државе која пружа конзуларну заштиту.

Трећи део носи назив „Учинити живот људи лакшим: Европа права и правде“ и предвиђа стварање европске области правде где је грађанима омогућено остваривање права свуда у оквиру ЕУ, подизање свести о њиховим правима и олакшани приступ правди. Од нарочите важности је међусобно поверење између правних система држава чланица и примена принципа међусобног признања и успостављање минималних правила која се односе на дефиниције кривичних дела и санкција. Смернице садржане у овом делу Програма имају за циљ превазилажење баријера за међусобно признавање судских одлука и њихово кретање кроз Унију као јединствен правни простор.

Начело узајамног признавања судских одлука треба применити на све врсте пресуда и одлука судова које у зависности од правног система могу бити кривичноправне или административне природе.²⁸⁸ Предвиђена је примена овлашћења дата Евроцасту на основу Одлуке из 2008. године за самостално иницирање, покретање и вођење истрага и формирање канцеларије Европског јавног тужиоца. Програм

²⁸⁸ The Stockholm Programme, op.cit p.18.

подстиче формирање и постојање мрежа професионалаца, посебно представника савета правосуђа, попут Европске мреже савета правосуђа и Мреже председника врховних судова ЕУ.

На крају овог поглавља се налазе смернице за успостављање заједничких минималних правила која треба да олакшају међусобно признање пресуда и судских одлука у области полицијске и правосудне сарадње, стварање јединственог портала тзв. *e-justice* (Интернет правда) и активније међународно учешће Уније у правосудној сарадњи. Програмом је предвиђено успостављање свеобухватног система за прикупљање доказа у случајевима са елементима прекограничности и замена Европског налога за прибављање доказа новим инструментом под називом Европски истражни налог, како би се проширио опсег надлежности налога на све врсте доказа. Поред тога, полицијски и правосудни органи државе која извршава налог добили би и овлашћења за прикупљање доказа, а не само за механичко достављање постојећих доказа. Трећа новина је поштравање и прецизирање стандарда за прикупљање доказа, како би се повећала њихова прихватљивост у кривичном поступку, а избегле злоупотребе.

Четврта област под називом „Заштитничка Европа“ предвиђа усвајање Стратегије унутрашње безбедности у ЕУ која треба да прецизира и разграничи надлежности држава чланица и ЕУ у супротстављању безбедносним изазовима, ризицима и претњама као што су тероризам, организовани криминал, корупција, илегална трговина дрогом, оружјем, трговина и кријумчарење људи. Развој, надгледање и спровођење ове стратегије биће један од приоритета Сталног комитета за унутрашњу безбедност (COSI) који је формиран на основу члана 71 УФЕУ. Такође, истакнута је потреба за ефикаснијом полицијском сарадњом на сузбијању тешких кривичних дела са прекограничном димензијом која имају значајан утицај на свакодневни живот грађана Уније. Државе чланице односно националне службе за спровођење закона се позивају на унапређење сарадње кроз формирање Заједничких истражних тимова и укључивање Европола и Евроцаста у њих, као и коришћење капацитета Европола и Евроцаста као центара за ефикасну и правовремену размену информација.

Посебно поглавље овог дела Стокхолмског програма се односи на свеобухватно и ефикасно управљање у ванредним ситуацијама и изградњи капацитета ЕУ за

спречавање, припрему и одговор на све врсте катастрофа.²⁸⁹ Управљање ванредним ситуацијама у ЕУ је изграђено на два главна принципа и то: 1) одговорност држава чланица за пружање заштите грађанима када постоје ризици и претње од избијања непогода и 2) солидарност држава чланица да помогну једна другој пре, за време и после избијања непогода ако катастрофа превазилази националне капацитете за управљање кризама или ако је катастрофом захваћена више од једне државе чланице. Истиче се и неопходност јачања механизма Уније за цивилну заштиту и предузимање акција на националном и нивоу Уније како би се унапредила заштита од употребе хемијских, биолошких и нуклеарних направа у евентуалним терористичким претњама.

Пети део носи назив „Приступ Европи у глобализованом свету“ и као главни приоритет поставља управљање границама и легалан приступ територији ЕУ од стране посебних категорија лица (пословни људи, високообразована радна снага, студенти), уз истовремено предузимање мера да се одговори на илегалне миграције и прекогранични криминал који могу угрозити безбедност држављана ЕУ. Унапређена контрола граница не би требало да спречи приступ механизмима заштите онима који имају право на њих (азиланти), посебно рањивим особама и групама.

У шестом делу под називом „Европа одговорности, солидарности и партнерства у области азила и миграција“ Европски савет предлаже налажење практичних решења која ће повезати политику миграција са другим политикама на нивоу ЕУ, као што су спољна развојна политика, трговина, запошљавање, здравство и образовање. Истакнут је значај и потреба да миграциона политика ЕУ буде саставни део спољне политике ЕУ и да се унапреди глобални приступ миграцијама, који промовише свеобухватан и уравнотежен приступ решавању питања миграције у партнерству са трећим земљама. Препознаје се значај радне миграције и успешног интегрисања држављана трећих држава који легално бораве у ЕУ, а који могу допринети економском расту у ЕУ. Указује се и на потребу ефикасне борбе против трговине и кријумчарења људи, као и заштита малолетника без пратње одраслих. Истиче се значај рада и унапређење института азилантске заштите од стране Европске канцеларије за подршку азилу и спровођење Заједничког европског система за азил.

Седми део носи назив „Улога Европе у глобализованом свету - спољна димензија простора слободе, безбедности и правде“.²⁹⁰ У овом последњем делу

²⁸⁹ Природне катастрофе као што су земљотреси, пожари, поплаве, олује као и катостофе изазване терористичким нападима, Стоколмшки програм, *op.cit* стр 37.

²⁹⁰ Више о Спољној димензији видети стр.417 дисертације.

Стокхолмског програма истиче се условљеност и нераскидивост унутрашње и спољне димензије безбедности и потребе да се највећи део безбедносних проблема решава партнерским односима са државама које не поседују сопствене капацитете за супротстављање савременим безбедносним претњама. Највећи део активности Уније је усмерен на помоћ у изградњи цивилних (полицијских и правосудних) институција у оквиру Европске политике суседства и Спољне и безбедносне политике ЕУ.

10.2. Стратегија унутрашње безбедности

У наслову 4.1. Стокхолмског програма Европски савет позива Савет ЕУ и Комисију да усвоје Стратегију унутрашње безбедности ЕУ. Савет ЕУ је на заседању 25. и 26. 2. 2010. за време шпанског председавања Унијом донео „Стратегију унутрашње безбедности ЕУ: Ка европском безбедносном моделу“,²⁹¹ која је усвојена од стране Европског савета.²⁹² Завршне одредбе Стратегије предвиђају усвајање Саопштења (комуникације) Комисије које треба да представља врсту акционог плана за њено спровођење. Узимајући у обзир Стратегију унутрашње безбедности Савета ЕУ, Комисија усваја 22. 11. 2010. Саопштење (комуникацију) Савету и Парламенту, под називом „Стратегија унутрашње безбедности ЕУ у акцији: пет корака ка безбеднијој Европи“.²⁹³

Стратегија по први пут покушава да дефинише најзначајније изазове по унутрашњу безбедност ЕУ на један свеобухватан начин, узимајући у обзир све дотадашње напоре институција ЕУ које се односе на доношење регулативе, законодавних инструмената, стратегија и акционих планова за организовани криминал, тероризам, високотехнолошки криминал, безбедност граница и реаговање у ванредним ситуацијама.

Саопштење Комисије садржи 5 главних циљева са посебним акцијама (корацима) за достизање сваког појединачног циља у периоду од 2011-2014. године.

Први циљ је „Сузбијање организованог криминала односно међународних криминалних мрежа“. Упркос појачаној сарадњи полиције и правосуђа држава чланица ЕУ у претходном периоду, међународне криминалне мреже остају веома активне и

²⁹¹ Council document 5842/10, 26.02.2010

²⁹² European Council document 7120/10.

²⁹³ Communication from the Commission to the European Parliament and Council, The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe, COM (2010) 673 final.

усмерене на стицање профита из криминалних активности као што су праће новца, трговина људима, корупција итд. Откривање и спречавање криминалних финансијских токова и заплена материјалних вредности и имовине проистекле из криминалних активности су главни задаци за националне службе за спровођење закона и агенција ЕУ за полицијску и правосудну сарадњу. За превазилажење препрека које постављају разлике у националним полицијским и правосудним приступима неопходно је унапредити легислативне инструменте за правосудну сарадњу на нивоу Уније, посебно јачањем међусобног признања судских одлука, увођењем заједничких дефиниција кривичних дела у националне кривичне системе и утврђивањем минимума кривичних санкција. За постизање овог циља предвиђене су посебне свеобухватне акције које се односе на: 1) идентификацију и разбијање криминалних мрежа, 2) заштиту економског система од незаконитих активности и 3) одузимање имовине стечене криминалним активностима.²⁹⁴

Други циљ је „Превенција тероризма и одговор на радикализацију и регрутовање“. Терористичке претње остају и даље изазов за безбедносне структуре држава чланица и агенције ЕУ, посебно ширење радикалних уверења и екстремистичке пропаганде преко интернета. Напори за сузбијање тероризма морају да буду усклађени са превентивним акцијама за спречавање ширења пропаганде и прихватања исте од стране младе популације и држављана европских земаља који представљају другу или трећу генерацију миграната из арапског света. То је планирано да се постигне: 1) јачањем друштвене заједнице у превенцији радикализације и регрутовања од стране терористичких група или појединаца, 2) спречавањем финансирања терористичких група и праћење њихових трансакција и 3) заштитом свих врста комуникација и критичне инфраструктуре. Посебна пажња је посвећена „Повећању безбедности за грађане и компаније у сајбер простору“, као трећи циљ на који ће се ЕУ фокусирати у будућности. Безбедност информационих технологија и мрежа је основни предуслов за успешно функционисање информатичке заједнице. У оквиру „Дигиталне агенде за Европу“²⁹⁵ дати су одговори на питања везана за информатички криминал, информатичку безбедност, безбедну интернет комуникацију и заштиту приватности као главне компоненте за изградњу поверења и очување безбедности за кориснике информатичких мрежа.

²⁹⁴ Ibid, p.5.

²⁹⁵ Digital Agenda for Europe, COM (2010) 245 final.

Високотехнолошки криминал је глобална, технолошка, прекогранична и анонимна претња постојећим информационим системима и самим тим представља посебан изазов за очување дела унутрашње безбедности ЕУ који се односи на технолошке комуникације, базе података и дефинисане процесе рада у свим областима. Успешно сузбијање високотехнолошког криминала треба да се постигне:

- 1) повећањем капацитета органа за спровођење закона и правосуђа,
- 2) унапређењем рада високотехнолошке индустрије која треба да обезбеди већи степен заштите грађана и
- 3) изградњом механизма за брзе одговоре на високотехнолошке нападе.

„Повећање безбедности кроз управљање границама“ је такође један од јасних приоритета за спровођење Стратегије унутрашње безбедности. Повећање безбедности граница се базира на коришћењу нових технолошких достигнућа за граничну контролу, гранични надзор (посебно надзор поморских граничних области) и појачану сарадњу држава чланица преко Фронтекса (енг. *The European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union* – Frontex). Реализација овог приоритета је предвиђена кроз: 1) коришћење пуног потенцијала Европског система за надзор граница (EUROSUR), 2) јачање улоге Фронтекса у контроли спољних граница, 3) заједничко управљање ризиком за кретање робе преко спољних граница и 4) унапређење координације граничних служби на националном нивоу.

Последњи циљ дефинисан Стратегијом је „Ефикасно управљање кризним и ванредним ситуацијама“. Широки спектар кризних ситуација и природних катастрофа изазваних климатским променама, терористичким нападима, високотехнолошким нападима на критичну инфраструктуру и епидемијама су препознати као озбиљне претње по унутрашњу безбедност Уније. Предвиђени начини за смањење погубних ефеката кризних и ванредних ситуација (природне катастрофе и катастрофе проузроковане људским фактором) по грађане ЕУ су:

- 1) примена принципа солидарности између држава чланица ЕУ,
- 2) свеобухватни приступ у процени и управљању кризама,
- 3) повезивање различитих центара за рано упозоравање и управљање кризама и
- 4) развијање европских капацитета за хитан одговор на све врсте катастрофа.

Одговорност за спровођење Стратегије лежи на институцијама ЕУ, државама чланицама и агенцијама ЕУ, а чланом 71 УФЕУ, Сталном комитету за унутрашњу безбедност (COSI) у оквиру Савета ЕУ се ставља у надлежност да координира,

интегрише и успостави ефикасну оперативну сарадњу између агенција ЕУ укључених у очувању унутрашње безбедности ЕУ (Европол, Фронтекс, Евроцаст).

10.3. Европска агенда безбедности 2015-2020.

Европска агенда безбедности²⁹⁶ је дефинисана 2015. године и представља обнављање Стратегије унутрашње безбедности за период од пет година (2015-2020).²⁹⁷ Постојање области слободе, безбедности и правде као циљ ЕУ је могуће остварити ефикасним и усклађеним деловањем на појаву безбедносних претњи које угрожавају вредности ЕУ. Спречавање безбедносних претњи треба да се врши на европском нивоу зато што државе чланице, иако имају највећу одговорност за безбедност грађана, то не могу у потпуности постићи самосталним деловањем.

Тероризам, организовани криминал и високотехнолошки криминал, као међусобно повезане претње са израженом прекограничном димензијом, су главни приоритети Агенде, а деловањем ЕУ против ових претњи се могу постићи значајни резултати. Након терористичких напада у Европи током 2015. године истакнута је потреба за хитним и снажним одговором ЕУ на спречавању тероризма и деловања терориста из европских држава који су учествовали у терористичкој обуци и борбама у Сирији и Ираку, а који након повратка у матичне државе представљају претњу европској унутрашњој безбедности. Борба против тероризма и спречавање радикализације у наредном периоду треба да се ослања на јачање сарадње између агенција ЕУ кроз координацију, обједињавање капацитета и удруживање ресурса. У ту сврху најпогодније би било објединити мере деловања у оквиру Европског противтерористичког центра унутар Европола, који треба да пружи подршку државама чланицама кроз безбедно окружење и највиши степен поверљивости у комуникацији.

Европски противтерористички центар би укључио: 1) програм „Путници“ намењен праћењу страних терориста и повезаних терористичких мрежа, 2) програм за праћење финансирања тероризма између ЕУ и САД (TFTP), 3) децентрализовану информатичку мрежу за подршку финансијскообавештајним јединицама (FIU.NET), која би требало 2016. године да буде спојена са Европолом и 4) Европолове постојеће

²⁹⁶ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, The European Agenda on Security, (COM) 2015, 185 final.

²⁹⁷ Ibid.

капацитете за ватрено оружје и експлозивне направе. Евроцаст би требало да буде укључен у рад Центра како би координисао истраге и кривично процесуирање.

Предвиђено је јачање кривичноправног оквира за сузбијање тероризма изменом Оквирне одлуке о борби против тероризма током 2016. године. Посебну пажњу треба обратити на заштиту кључне инфраструктуре од тероризма, пре свега саобраћајне, и тзв „лакших мета“ као што су масовни јавни догађаји односно окупљања грађана. Одговор ЕУ на сузбијању тероризма такође треба усмерити на превенцију узрока екстремизма и радикализма. Екстремистичка и радикална идеологија утичу на формирање и регрутовање терориста из Европе који путују у иностранство како би се обучавали, борили и чинили злочине под окриљем терористичких организација у зонама сукоба.

Сузбијање организованог криминала је други приоритет безбедносне агенде ЕУ. Имајући у виду да је циљ организованог криминала стицање профита, активности Уније морају бити усмерене на финансијске аспекте организованог криминала који су у блиској вези са корупцијом, преварама, фалсификовањем и кријумчарењем. Зато је неопходно, осим финансијских обавештајних јединица које прате ток новца и убацивање криминалног новца у легалне токове, ојачати и међусобно повезати национална тела за одузимање имовинске користи стечене криминалом. У последње време криминалне организације су поново своје активности усмериле на трговину великим количинама ватреног оружја која има изражену спољну димензију јер се највећи део незаконитог ватреног оружја увози из суседних земаља. Такође, у оквиру деловања против организованог криминала приоритети остају сузбијање незаконите трговине дрогом, сузбијање кријумчарења миграната и трговине људима.

Високотехнолошки криминал, тј. безбедносна заштита информатичког простора од коришћења нових информационих технологија у криминалне сврхе, је област која се најбрже развија у последњих 10 година. Директивом о нападима на информационе системе²⁹⁸ ЕУ је инкриминисала употребу алата у облику злонамерних софтвера и успоставила оквир за размену информација о нападима на информационе системе. Директивом о сексуалном злостављању деце усклађена су национална законодавства како би се спречило ово кривично дело употребом интернета.²⁹⁹

²⁹⁸ Directive 2013/40/EU of the European Parliament and of the Council of 12 August 2013 on attacks against information systems and replacing Council Framework Decision 2005/222/JHA, (2013) OJ L 218/8.

²⁹⁹ Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on combating the sexual abuse and sexual exploitation of children and child pornography, and replacing Council Framework Decision 2004/68/JHA, (2011) OJ L 335/1.

Посебан проблем представљају виртуелне валуте и електронско плаћање које се може вршити мобилним уређајима. Општа карактеристика данашњег високотехнолошког криминала је иновативност, флексибилност и непостојање граница за вршење злоупотреба и криминалних активности. Зато је његово сузбијање значајан изазов који треба да укључи сарадњу са приватним сектором, компаније за телекомуникације и осавремењавање правне регулативе на европском и националном нивоу. Европски центар за борбу против високотехнолошког криминала у оквиру Европола треба да постане главни информацијски систем за спровођење закона у овој области.

За сузбијање наведених претњи је потребно побољшати сарадњу у области безбедности и ојачати поља деловања ЕУ. Побољшање сарадње у области безбедности се заснива на пет кључних принципа:

1. обезбеђивање потпуног поштовања основних људских права;
2. више транспарентности, одговорности и демократског надзора како би се стекло поверење грађана;
3. боља примена и спровођење постојећих правних инструмената ЕУ;
4. повезаност међуагенцијског и међусекторског приступа и
5. обједињавање унутрашње и спољне димензије безбедности.

Јачање поља деловања обухвата:

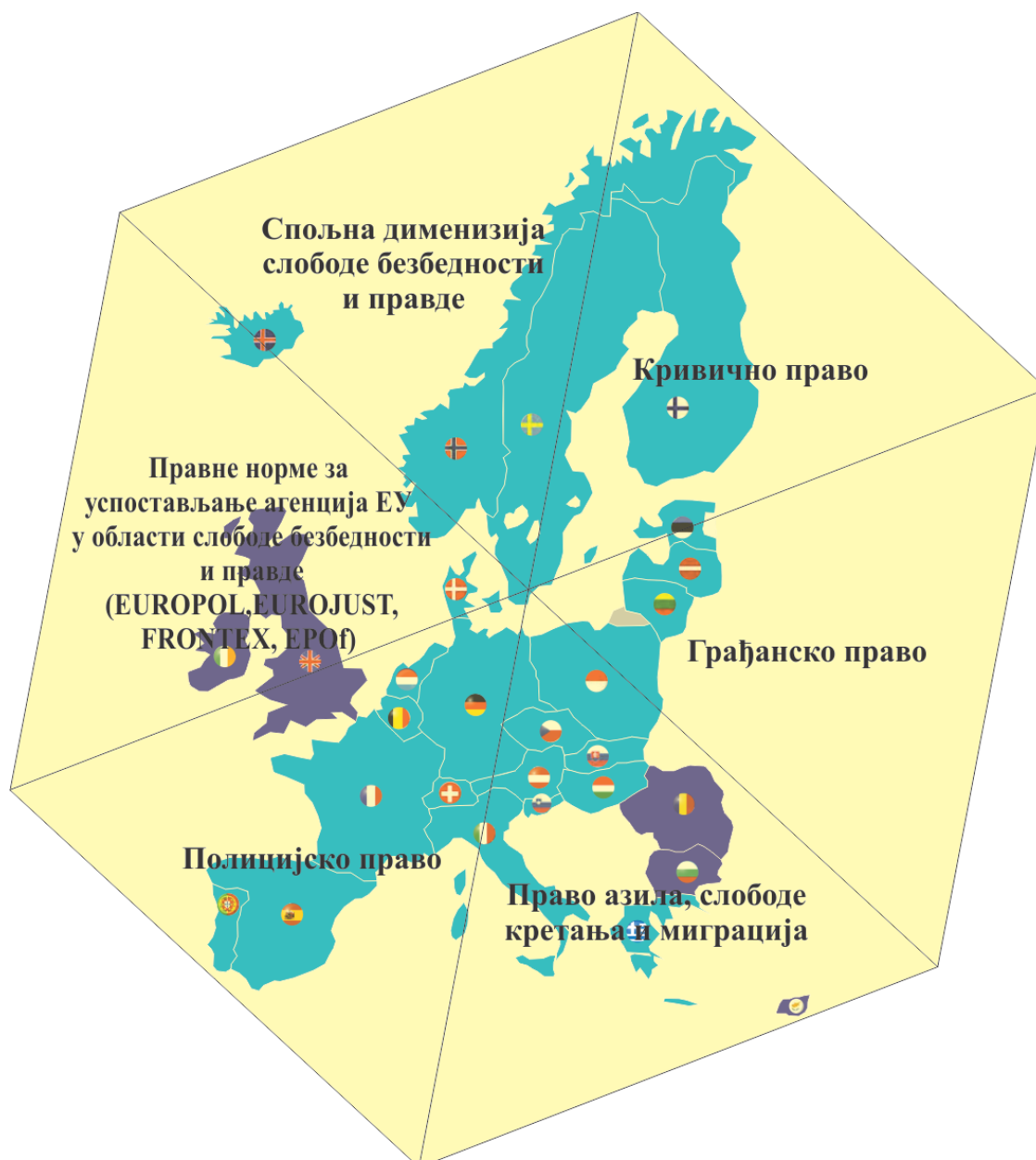
1. бољу размену информација коришћењем постојећих база података;
2. појачану оперативну сарадњу и
3. мере подршке као што су оспособљавање, финансирање, истраживање и иновације.

Четврти део

САДРЖИНА ОБЛАСТИ СЛОБОДЕ, БЕЗБЕДНОСТИ И ПРАВДЕ

1. УВОД

Садржину области слободе, безбедности и правде чине норме примарног права и правних аката секундарног законодавства Уније које омогућавају деловање наднационалних и националних институција у сваком појединачном сегменту ове области. Ове норме потичу из различитих грана права, које регулишу посебне односе у области слободе, безбедности и правде.



Слика 5: Садржина области слободе безбедности и правде ЕУ

Иако у Лисабонском уговору не постоји изричита подела на посебне области већ је област слободе, безбедности и правде јединствена целина утемељена у Наслову V УФЕУ, члан 67 УФЕУ набраја неке од основних елемената који чине слободу, безбедност и правду. У оквиру овог садржинског дела прикладно је направити систематизацију и поделу области слободе, безбедности и правде на неколико подцелина. То ће омогућити јаснији, једноставнији и систематичнији увид у норме и регулативу која чини целокупни правни оквир ове области. Ради се о нормама и законодавству које је међусобно повезано, условљено и налази се у активној корелацији и интеракцији са осталим политикама Уније као јединствен економски простор.

Из тог економског простора произлази и простор слободног кретања без унутрашњих граница, који је за потребе истраживања дефинисан као европски простор слободе и слободног кретања. Европска област безбедности је други назив за законодавне акте Уније и мере безбедносне заштите које заједно спроводе, пре свега, националне полиције и тела или агенције Уније на очувању унутрашње безбедности у простору јединственог тржишта. Правосудна сарадња држава чланица у материји грађанског и кривичног права и заштита људских права и основних слобода сваког појединца су саставни део европске области правде. Све ове области заједно чине јединствену област слободе, безбедности и правде у правном поретку ЕУ.

2. ЕВРОПСКА ОБЛАСТ СЛОБОДЕ И СЛОБОДНОГ КРЕТАЊА ЉУДИ

Европска област слободе обухвата веома хетерогену регулативу и правила Уније која су од огромног значаја за свакодневни живот појединаца на територији Уније. Полазећи од основног циља функционисања заједничког тржишта и уживања четири слободе као темеља ЕЗ/ЕУ ова област обухвата правила која регулишу слободу кретања људи, прелазак граница, права грађана трећих држава (легалне миграције), заједничку политику виза и азила и спречавања илегалних миграција. Ова правила су највећим делом повезана са мобилношћу радне снаге, једнакошћу у остваривању права на рад и боравак, стварањем услова за подршку, подстицање, просперитет и напредак привредних активности и директно или индиректно утичу на развој економија држава чланица. Из тога се може видети да се у центру ове области налазе легалне и илегалне миграције из којих извиру сва остала права и обавезе појединаца, држава и Уније.

Европска област слободе и слободног кретања лица је претежно релевантна за држављане држава чланица ЕУ. Они на основу свог националног држављанства истовремено имају и статус грађана ЕУ, што им даје значајне бенифиције у европској области слободе. У општем смислу слобода кретања лица подразумева право уласка, право боравка и право изласка свих лица са територије једне државе чланице на територије осталих држава чланица Уније. Скуп ових норми чини имиграционо право Уније.

Међутим, област слободе је значајна и за одређене категорије држављана трећих држава као што су тражиоци азила, избеглице, уживаоци супсидијарне заштите, легални и илегални мигранти. Држављанима трећих држава су доступна одређена права гарантована правом ЕУ, у зависности од тога да ли се ради о лицима која имају потребу за признавањем статуса избеглица или за другом врстом међународне заштите, или су тражиоци азила или се ради о мигрантима који подлежу правилима везаним за легалне или илегалне миграције.

2.1. Грађанство ЕУ

Грађанство ЕУ је уведено Уговором из Мастрихта додавањем Другог дела у УЕЗ (чланови од 8 до 8Е),³⁰⁰ који носи назив „Право грађанства Уније.“ Грађанство ЕУ аутоматски стичу сви држављани држава чланица. Међутим, оно не замењује њихово национално држављанство већ постаје паралелно и комплементарно са тим држављанством. Комплементарност подразумева да се грађанство не може стећи без постојања држављанства.³⁰¹

У члановима 20 до 25 УФЕУ, наведена су и дефинисана права која уживају грађани Уније, а која се могу груписати у основне слободе, секундарна права и политичка права. У основне слободе спада право слободног кретања и боравка на теориторији држава чланица, под ограничењима која су одређена Уговором и мерама донетим на основу њега.

Политичка права која произилазе из грађанства Уније обухватају:

- а) право да бирају и да буду бирани за Европски парламент и на општинским изборима у држави чланица у којој имају боравиште под истим условима као држављани те државе;

³⁰⁰ Чланови 17-22 УЕЗ из Амстердама, данас након ступања на снагу Лисабонског уговора, чланови 20-25 УФЕУ.

³⁰¹ Р.Д.Вукадиновић, „Увод у институције и право ЕУ“, Правни факултет Крагујевац, 2009, стр. 36.

б) право да на територији неке треће земље, где држава чланица чији је он држављанин није представљена, ужива заштиту дипломатских и конзуларних представништава било које државе чланице под истим условима као држављани те државе;

в) право да се петицијом обраћају Европском парламенту, да се жале Европском омбудсману, као и право обраћања саветодавним институцијама и органима Уније на једном од службених језика и примања одговора на истом језику.

Под секундарним правима се подразумевају права грађана Уније као пореских обвезника, корисника социјалне помоћи и као потрошача. Унија заједно са државама чланицама учествује у формулисању социјалних права радника³⁰² и доприноси заштити здравља, безбедности и економских интереса потрошача.³⁰³

Грађанство ЕУ сублимира право или слободу кретања лица у оквиру унутрашњег тржишта без унутрашњих граница³⁰⁴ и слободу кретања радника.³⁰⁵ Увођењем грађанства слобода кретања је призната свим грађанима Уније, без обзира да ли обављају економску активност у другој држави чланици. Међутим, слобода кретања лица подлеже ограничењима која су прописана Уговором и мерама донетим на основу Уговора. Одредбама о успостављању грађанства Уније претходи забрана дискриминације по основу држављанства у области примене оснивачких уговора.³⁰⁶

2.2. Слобода кретања грађана ЕУ

Слобода кретања лица представља једну од четири основне слободе ЕУ, којим се држављанима држава чланица, а пре свега радницима и члановима њихових породица у оквиру Уније гарантују једнаке могућности за остваривање животних и радних услова и промовисање сопствених вредности, а пословним људима се омогућава да своје активности обављају у оној држави чланици у којој постоје најповољнији услови. Гарантовањем слободе кретања лица остварују се како појединачни, тако и неки глобални интереси Уније. Држављанима држава чланица се као појединцима омогућава да на територији двадесет осам држава чланица остварују она права кој су доскора била схватана као права везана искључиво за припадност конкретној држави.

³⁰² Члан 153(1) УФЕУ.

³⁰³ Члан 169 УФЕУ.

³⁰⁴ Члан 26(2) УФЕУ.

³⁰⁵ Чланови 45-48 УФЕУ.

³⁰⁶ Члан 18 УФЕУ.

Са становишта интереса појединца, остваривање права слободног кретања значи, пре свега, лакше запошљавање и самостално обављање економских активности или професија, али и размену идеја и информација и упознавање других култура, навика и обичаја. Све то би у ширем смислу требало да допринесе новом и квалитетнијем живљењу.

У политичком и социјалном смислу, на овај начин се стварају неке од претпоставки за боље упознавање народа ради лакшег заједничког живљења у ЕУ. Оснивачким уговорима то је означено као „процес стварања све чвршћег јединства између народа Европе“ и као „друштвена повезаност између држава чланица“.³⁰⁷

Правни основ за успостављање слободе кретања лица садржан је, у ширем смислу, у начелној одредби члана 3(ц) Уговора о оснивању ЕЕЗ из 1957. године, који ради остваривања циљева Заједнице захтева, између осталог, и „уклањање препрека слободном кретању људи, услуга и капитала између држава чланица“. Начелна одредба је допуњавана изменама УЕЗ из Мастрихта и Амстердама и била је везана за функционисање унутрашњег (јединственог) тржишта. Ступањем на снагу Лисабонског уговора слобода кретања лица је уграђена у циљеве Уније, тачније у област слободе, безбедности и правде, регулисана је чланом 21 УФЕУ у односу на држављане Уније и повезана са функционисањем заједничког тржишта из члана 26 УФЕУ.

Наслов IV УФЕУ је посвећен слободи кретања лица, услуга и капитала и у правнотехничком смислу је подељен на одредбе о слободи кретања радника (чланови 45-48 УФЕУ), праву настањивања (чланови 49-55 УФЕУ), праву пружања услуга (чланови 56-62 УФЕУ). У складу са наведеним одредбама, слободу кретања уживају радници, лица која имају право настањивања и пружаоци услуга, при чему се истиче да одредбе о слободи кретања радника, представљају најзначајнији део.³⁰⁸

Овакав значај не произлази само из формалног места које је одредбама о слободи кретања радника дато у овом делу уговора већ, пре свега, из економског и социјалног значаја ове слободе за европску интеграцију. Када су у питању лица која обављају неку економску активност, као што су радници, samozапослена лица, даваоци и корисници услуга, слобода кретања обухвата и право ових лица да у обављању својих активности уживају исти третман као и држављани домаће државе.

³⁰⁷ Р.Д.Вукадиновић, *op.cit.*, стр. 223

³⁰⁸ *Ibid.*

Од секундарног законодавства које конкретизује уговорне одредбе о слободи кретања, унутар јединственог простора Уније се посебно издваја Директива о праву грађана ЕУ и чланова њихових породица на слободу кретања и боравка на територији држава чланица.³⁰⁹ Ова директива утврђује услове под којима грађани Уније и чланови њихове породице остварују право на слободу кретања и боравишта унутар подручја држава чланица, стицања права на стално боравиште, као и разлоге за ограничење наведених права због јавног реда, јавне безбедности или јавног здравља.³¹⁰

Директива за државе чланице прописује обавезу да обезбеде свим грађанима ЕУ и члановима њихових породица право уласка и напуштања територија држава чланица на основу важеће личне карте или пасоша без захтевања улазне или излазне визе или било каквог еквивалентног документа.³¹¹ Право уласка држављана треће државе везано је за визну листу трећих држава чији држављани морају поседовати визу приликом уласка на територију државе чланице ЕУ.³¹² Право боравка се односи на период до три месеца, више од три месеца и стицање права на стални боравак.³¹³

Грађанин Уније који је 5 година непрекидно законито боравио у једној држави чланици стиче право на стално боравиште. Исто то право стичу и чланови његове породице који су држављани трећих земаља уколико су законито боравили у тој држави чланици заједно са грађанином ЕУ у непрекидном трајању од 5 година. Право на стални боравак се губи у случају одсутности из државе домаћина дуже од 2 године.³¹⁴

Ограничавање права уласка и права боравка је могуће због заштите јавног поретка, јавне безбедности и јавног здравља.³¹⁵ Мере ограничавања права ради заштите јавног поретка и јавне безбедности се односе искључиво на лично понашање појединца, које мора представљати стварну, тренутну и значајну опасност која угрожава неки основни интерес друштва. Нису прихватљиви разлози који нису уско повезани са појединачним случајем или се односе на општу превенцију.³¹⁶

³⁰⁹ Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC (Text with EEA relevance), (2004) OJ L 158/77. (У даљем тексту Директива 2004/38)

³¹⁰ Члан 1 Директиве 2004/38.

³¹¹ Чланови 4 и 5 Директиве 2004/38.

³¹² Члан 5 тачка 2. Директиве 2004/38.

³¹³ Чланови 6-26 Директиве 2004/38.

³¹⁴ Члан 16 Директиве 2004/38.

³¹⁵ Чланови 27-33 Директиве 2004/38.

³¹⁶ Члан 27 тачка 2 Директиве 2004/38.

2.3. Прелазак граница

Укидање контроле на унутрашњим границама и успостављање контроле лица приликом преласка спољних граница је био саставни део процеса европских интеграција и битан предуслов стварања и функционисања унутрашњег тржишта у оквиру кога постоји слобода кретања људи, робе, капитала и услуга. Процес стварања заједничке спољне границе (држава чланица) ЕУ започет Шенгенском интеграцијом је означио одустајање држава чланица од самосталне контроле граница и њиховог преласка.

Тиме се мења перцепција контроле и заштите граница као важног дела суверенитета држава у области кретања странаца и очувања безбедности, и тај део постепено постаје саставни елемент заједничке политике држава чланица ЕУ. Жеља држава да задрже суверенитет контролом лица приликом преласка граница са једне стране, и заштита људских права лица којима је потребно уточиште или било која врста међународне заштите са друге стране, дуго је отежавала успостављање спољних граница (држава чланица) Уније и постизање сагласности држава око заједничке контроле граница. Укључивање шенгенских тековина у правни поредак ЕУ након ступања на снагу Уговора из Амстердама означава почетак заједничке политике ЕУ у области контроле спољних граница и дефинитивно укидање унутрашњих граница између држава чланица чиме се обезбеђују услови за слободно кретање унутар саме Уније.

Непосредно након укључивања шенгенских тековина у правни поредак ЕУ, Комисија је у Саопштењу под називом „Ка интегрисаном управљању спољним границама држава чланица ЕУ“³¹⁷ проценила да начин вршења контроле на спољним границама не одговара новонасталој ситуацији јер националне граничне службе не примењују у потпуности одредбе шенгенских тековина из ове области. Потенцирајући да је контрола лица на границама која произлази из одредби Шенгена искључива надлежност Заједнице,³¹⁸ заједно са основама за предузимање мера на спољним границама садржаним у оквиру трећег стуба, Комисија је предложила краткорочне и средњорочне приоритете за интегрисано управљање границама и то: 1) измену постојеће регулативе и стварање правног основа за формирање заједничке европске

³¹⁷ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - towards integrated management of the external borders of the member states of the European Union, COM (2002) 233 final.

³¹⁸ Ibid p.5.

граничне службе;³¹⁹ 2) стварање заједничких оперативних механизма координације и сарадње у области контроле спољних граница; 3) стварање заједничког интегрисаног система анализе ризика; 4) изградњу заједничког система обуке и опремања граничних служби држава чланица,³²⁰ и 5) једнаку расподелу терета у смислу финансирања пројекта и успостављање заједничких тачака надгледања појединих места на копненим и морским спољним границама држава чланица.³²¹ Предложене мере Комисије нису спроведене у потпуности, али су значајно допринеле даљем развоју заједничке политике контроле преласка спољних граница држава чланица ЕУ.

2.3.1. Прелазак спољних граница држава чланица ЕУ

Шенгенски споразум (1985) и Шенгенска конвенција (1990) су били први споразуми закључени између појединих држава чланица ЕУ ради укидања контрола на унутрашњим границама, остваривања слободе кретања и јачања контроле на спољним границама предузимањем појачаних мера полицијске и правосудне сарадње. Тако, почетна и основна правила о преласку спољних граница су била садржана у Шенгенској конвенцији³²² и мерама које је усвајао Шенгенски извршни комитет, од којих је посебно био значајан Заједнички приручник о границама.³²³ Након интеграције у правни поредак ЕУ у складу са Протоколом 19 о укључивању тековина Шенгена, ова правила су допуњавана актима ЕЗ, пре свега Одлуком о ознакама на граничним прелазима³²⁴ и Уредбом о печатању путних исправа.³²⁵

Промењене околности пре свега проширење Уније и притисак на спољним границама Уније, условиле су измене одредби Конвенције и секундарних аката усвајањем Уредбе о утврђивању Кодекса Заједнице којим се уређује кретање лица преко граница или тзв „Кодекс о шенгенским границама“.³²⁶ Кодексом се успоставља

³¹⁹ Ibid p.22.

³²⁰ Ibid p.23.

³²¹ Ibid p.24.

³²² Чланови 3-8 Шенгенске конвенције.

³²³ Common Manual, (2002) OJ C 313/97.

³²⁴ Concl Decision determining the minimum indications to be used on signs at external border crossing points, (2004) OJ L 261/119.

³²⁵ Council Regulation (EC) on the requirement for the competent authorities of the Member States to stamp systematically the travel documents of third country nationals when they cross the external borders of the Member States and amending the provisions of the Convention implementing the Schengen agreement and the common manual to this end, (2004) OJ L 369/5.

³²⁶ Regulation (EC) of the European Parliament and of the Council of establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), (2006) OJ L 105/1. (У даљем тексту Кодекс)

заједничка политика о преласку спољних граница и утврђују правила контроле лица која прелазе спољне границе држава чланица ЕУ.³²⁷

Кодекс је измењен у четири наврата. Циљ тих измена био је пренос одређених овлашћења на Комисију, коришћење Визног информационог система приликом контроле лица на самој граници, усклађивање са Кодексом о визама и уношење одређених измена у условима за улазак држављана трећих земаља који поседују визу за дуги боравак.³²⁸ Одредбе Кодекса се примењују на свако лице које прелази спољне или унутрашње границе не доводећи у питање права лица која уживају право на слободу кретања и права избеглица и лица које траже међународну заштиту, посебно везана за начело забране враћања (енг. *non-refoulement*).

Прелазак спољних граница је могућ само на граничним прелазима у току утврђеног радног времена које мора бити истакнуто на граничним прелазима који нису отворени 24 часа. Државе чланице достављају Комисији попис својих граничних прелаза.³²⁹ Кључне одредбе Кодекса које се односе на услове уласка држављана трећих земаља и њихову контролу на спољним границама су сличне ранијим одредбама Шенгенске конвенције, које су стављене ван снаге ступањем на снагу Кодекса.

Стога услови за прелазак спољних граница држављана трећих земаља представљају модификовану и иновирану верзију шенгенских правила, тако да је за боравак до 3 месеца у периоду од 6 месеци држављанима трећих земаља потребно:

- а) да поседују важећу путну исправу или исправе на основу којих се одобрава прелазак границе;
- б) да имају важећу визу ако је она обавезна на основу Уредбе Савета (ЕЗ) бр.539/2001 о листи држава чији држављани морају поседовати визе при преласку спољних граница и оних држава чији држављани су изузети од тог захтева, осим ако имају валидну дозволу боравка;
- в) да оправдају сврху и услове намераваног боравка и имају довољно средстава за издржавање како за време трајања боравка тако и за повратак у њихову матичну државу или транзит до треће земље за коју су сигурни да ће их прихватити или су у могућности да на законит начин обезбеде таква средства;

³²⁷ Члан 1 став 2 Кодекса.

³²⁸ Измене си извршене уредбама: 296/2008, (2008) ОЈ L 97/60; 81/2009, (2009) ОЈ L 35/56; 810/2009, (2009) ОЈ L 234/1; 265/2010, (2010) ОЈ L 85/1.

³²⁹ Члан 4(1) Кодекса, док се тачка (2) односи на изузетке од обавезе преласка спољних граница само на граничним прелазима.

г) да нису лица за које је у Шенгенском информационом систему издато упозорење о забрани уласка;

д) да не представљају претњу за јавни ред, међународну безбедност, јавно здравље или међународне односе било које државе чланице, а посебно ако у националним базама података држава чланица није издато упозорење о забрани уласка из истих разлога.³³⁰

Што се тиче забране уласка на територији држава чланица ЕУ, она је предвиђена за све држављане трећих држава који не испуњавају наведене услове. Забрана уласка не доводи у питање примену посебних одредби о праву на азил и на међународну заштиту или на издавање виза за дуготрајни боравак. Улазак се може забранити искључиво на основу образложене одлуке овлашћене институције у којој се морају навести разлози забране. Одлука о забрани уласка ступа на снагу одмах, а лице коме је забрањен улазак има право жалбе која не одлаже извршење одлуке.³³¹

Други, кључни део Кодекса садржи одредбе о контроли лица на спољним границама. Сва лица подлежу основној контроли ради утврђивања њиховог идентитета на основу путних исправа. Основна контрола се састоји од брзе и једноставне провере, по потреби употребом одговарајућих техничких средстава и прегледом одговарајућих база података које садрже информације искључиво о украденим, отуђеним, изгубљеним и поништеним исправама, о важењу исправе и о присутности знакова фалсификовања. Основној контроли подлежу и лица која уживају право на слободно кретање у Унији. Држављани трећих држава приликом уласка и изласка подлежу детаљним контролама. Детаљне контроле приликом уласка укључују проверу испуњења услова уласка утврђеним чланом 5 став 1 и, по потреби, проверу докумената на основу којих је одобрен боравак и обављање професионалне делатности. Детаљна провера укључује проверу:

- да ли држављанин треће државе поседује валидну и важећу исправу за прелазак границе, а по потреби и да ли има визу или дозволу за боравак;
- да ли путна исправа има знакова фалсификовања;
- улазног и излазног печата у путној исправи држављанина треће државе како би се упоређивањем датума уласка и изласка утврдило да ли лице борави дуже од дозвољеног периода боравка на територији државе чланице;

³³⁰ Члан 5 (1) Кодекса, док се тачка (4) односи на изузетке од набројаних услова.

³³¹ Члан 13 Кодекса.

- места поласка и одредишта држављанина треће државе и разлог намераваног боравка, уз проверу одговарајућих додатних исправа по потреби;
- да ли држављанин треће државе располаже довољним средствима за издржавање за време трајања намераваног боравка или његов повратак у матичну државу или транзит до треће државе за коју је сигуран да ће га прихватити или да ли је у могућности да законски стекне таква средства;
- превозног средства и предмета које превози држављанин треће државе како би се утврдило да они не представљају опасност за јавни ред, унутрашњу безбедност, јавно здравље или међународне односе било које државе чланице. Таква провера обухвата непосредну проверу података и упозорења о лицима и по потреби предметима у Шенгенском информационом систему и националним базама података и мере које се морају предузети, по потреби, као резултат упозорења.³³²

У оквиру сарадње држава чланица, приликом контроле спољних граница посебан акценат је стављен на размену информација и оперативну сарадњу која мора бити координирана од стране Европске агенције за управљање оперативном сарадњом на спољним границама (Фронтекс).³³³ Предвиђена су и посебна правила контроле за одређене категорије лица као што су: шефови држава и чланови њихових делегација, пилоти ваздухоплова, морнари, носиоци дипломатских и службених пасоша, прекогранични радници и малолетници.³³⁴

2.3.2. Успостављање система „паметних граница“

У циљу унапређења контроле на спољним границама и кретања држављана трећих држава унутар Уније Комисија је 2011. године у Саопштењу о успостављању паметних граница изнела неке предлоге за унапређење ефикасности контроле спољних граница коришћењем савремених технологија.³³⁵ Након тога, Комисија је операционализовала своје идеје предлажући доношење Уредбе о увођењу Улазно-излазног система за регистрацију података држављана трећих држава који прелазе

³³² Члан 7 Кодекса.

³³³ Члан 16 Кодекса

³³⁴ Члан 19 Кодекса.

³³⁵ Communicatio from the Commission to the European Parliament and the Council, Smart borders - options and the way ahead, COM (2011), 680 final.

спољне границе држава чланица ЕУ³³⁶ и Уредбе о успостављању Програма за регистрацију путника.³³⁷ Поред тога, Комисија је поднела предлог за доношење нове Уредбе о Кодексу Уније о кретању лица преко граница³³⁸ који ће верификовати и унети предложене новине и заменити важећи Шенгенски кодекс о границама.

Предлози Комисије су садржали веома занимљива и иновативна решења за успостављање система паметних граница. Овај систем би требало да обухвати успостављање Улазно-излазног система и Програма за регистрацију путника који ће омогућити употребу електронске опреме на граничним прелазима и тренутну проверу података, што може резултирати одбијањем уласка на територију Уније. Улазно-излазним системом се предлаже увођење јединствене базе података на нивоу Уније и у свим државама чланицама о уласку, боравку и изласку држављана трећих држава који поседују визе за боравак до 90 дана. Његовим увођењем укинуће се улазни печати на граничним прелазима и увести дигитално снимање података из путних исправа који се евидентирају у бази података која је повезана са ШИС 2 и Виза информационим системом.

Непостојање јединственог система провере дужине боравака у државама чланицама довело је до пораста броја илегалних миграната којима су истекле визе и који незаконито бораве у државама чланицама.³³⁹ Разлози за прекорачење одобреног периода боравака у издатим визама најчешће су:

- а) држављани трећих земаља нису сигурни када треба да напусте државу ЕУ у којој бораве због тога што се важење визе не поклапа са дужином одобреног боравака;
- б) држављани трећих земаља не рачунају правилно одобрених 90 дана за боравак у периоду од 180 дана;
- в) породични разлози;
- г) запошљавање и рад на црно и

³³⁶ Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council establishing an Entry/Exit System (EES) to register entry and exit data of third country nationals crossing the external borders of the Member States of the European Union, COM (2013) 95 final.

³³⁷ Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council establishing a Registered Traveller Program, COM (2013) 95 final.

³³⁸ Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) (codification), COM (2015) 08 final.

³³⁹ Број илегалних миграната у ЕУ у 2010 години, је био процењен на између 1,9 и 3,8 милиона од којих је највећи број оних којима су истекле визе за дозвољени боравак, а само око 500.000 њих је откривено и ухапшено. Систем би требало да омогући брзу и ефикасну проверу и реаговање полиције или других служби за спровођење закона, посебно у ситуацијама када велики број миграната уништава документе са визама како не би били откривени и враћени у земље порекла.

д) губитак или уништавање путних исправа.³⁴⁰

Програм за регистрацију путника биће повезан са Улазно-излазним системом и омогућиће регистрацију путника у доласку и одласку преко посебног жетона или пластичне картице аутоматским читавањем на граничним прелазима (пре свега аеродромима, а касније и осталим прелазима). Картица или жетон са потребним подацима (отисци прстију и број одобрене визе ако је неопходна) читаваће се заједно са путном исправом на посебним аутоматизованим прелазима. Након читавања аутоматски ће се вршити провера података садржаних у централном регистру који је повезан са базама података као што су ВИС и ШИС-2, и у случају непостојања ограничења и верификације података допустиће се улаз на територији Уније.³⁴¹

Комисија је новопредложеним Кодексом Уније предложила измене, допуне и потпуну кодификацију одредби о преласку лица преко спољних и унутрашњих граница Уније. Кодекс треба да одговори новим околностима повезаним са масовним приливом избеглица са којима се суочава велики број држава чланица. У склопу пакета мера за јачање капацитета Уније за обезбеђивање несметаног остваривања слободе кретања, контроле спољних граница и очувања унутрашње безбедности, пре усвајања новог Кодекса Комисија је 15. 12. 2015. поднела предлог измене постојећег Кодекса из 2006. године.³⁴²

Овим предлогом се мења члан 7 важећег Кодекса и успоставља правило да приликом уласка и изласка са територије држава чланица ЕУ свако ко ужива слободу кретања на основу права Уније, укључујући и држављане трећих држава, биће подвргнут широј контроли веродостојности и исправности путних исправа која обухвата:

- проверу путних исправа преко ШИС,
- проверу Интерполове базе података о украденим и изгубљеним путним исправама,
- проверу националних база података о украденим, поништеним злоупотребљеним или изгубљеним путним исправама.

³⁴⁰ Z. Suffee, „Preparing the ground for “smart borders”: EU action on overstayers,“ Statewatch, 2015, p.7. <http://www.statewatch.org/analyses/no-273-overstayers-in-the-eu.pdf>, приступ 15.10.2015.

³⁴¹ Детаљније погледати извештај EU LISA http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/docs/smart_borders_pilot_report_on_the_technical_conclusions_en.pdf приступ 15.12.2015.

³⁴² Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council amending Regulation No 562/2006 (EC) as regards the reinforcement of checks against relevant databases at external borders, COM (2015) 670 final.

Поред тога, уводи се додатна контрола преко ШИС и других база података. Циљ контроле је провера и утврђивање да лица која прелазе спољне границе нису претња по унутрашњу безбедност, јавни поредак, јавно здравље и међународне односе било које државе чланице.

2.3.3. Прелазак унутрашњих граница

Као и за прелазак спољних граница, иницијална правила о преласку унутрашњих граница су била садржана у Шенгенској конвенцији. Кодекс о границама такође регулише и режим на унутрашњим границама (Глава III). Унутрашње границе могу прећи сва лица на било ком месту, без спровођења било какве граничне контроле. Укидање надзора на унутрашњим границама не утиче на спровођење полицијске контроле унутар територије државе чланице, под условом да та контрола нема исти циљ као и гранична контрола. То никако не сме постати замена за граничну контролу након укидања унутрашњих граница и не може да садржи еквивалентне мере као гранична контрола.³⁴³

У случају озбиљне опасности по јавни ред и унутрашњу безбедност, држава чланица може изузетно увести контролу на унутрашњим границама за ограничени временски период. Рок на који се поново уводи контрола на унутрашњим границама не може бити дужи од 30 дана. У том случају, држава чланица мора обавестити остале државе чланице, Комисију и ЕП. Комисија има обавезу да обави преговоре са односном државом чланицом најмање петнаест дана пре планираног увођења контроле на унутрашњим границама, како би се утврдио циљ који се жели постићи, могућност међусобне сарадње и пропорционалност мере успостављања контроле на унутрашњим границама. Уколико постоје хитни разлози заштите јавног поретка и унутрашње безбедности, држава чланица може одмах увести контролу на унутрашњим границама. Након хитног увођења контроле држава чланица неодложно обавештава државе чланице и Комисију о успостављању мера контроле унутрашње границе.³⁴⁴

Мере увођења контроле на унутрашњим границама су измењене 2013. године Уредбом о измени Законика, са циљем одређивања заједничких правила о поновном привременом увођењу граничне контроле на унутрашњим границама у ванредним

³⁴³ Члан 21 Кодекса.

³⁴⁴ Чланови 23-31 Кодекса.

околностима.³⁴⁵ Општи оквир за поновно привремено увођење граничне контроле на унутрашњим границама предвиђа могућност успостављања граничне контроле на деловима или целокупној унутрашњој граници на период од 30 дана у случају озбиљне претње по јавни ред или унутрашњу безбедност неке државе чланице.

Ако озбиљна претња по јавни ред и унутрашњу безбедност потраје дуже од 30 дана, могуће је додатно продужење контроле на унутрашњим границама за још 30 дана. Укупно трајање увођења контроле на унутрашњим границама по овом основу не сме прећи период од 6 месеци.

Међутим, ако постоје ванредне околности које угрожавају целокупно функционисање подручја без контроле на унутрашњим границама, укупан период контроле на унутрашњим границама се може продужити на период од 2 године.³⁴⁶ За поновно привремено увођење контроле на унутрашњим границама предвиђени су посебни критеријуми и поступак које спроводи држава која уводи граничну контролу.³⁴⁷

У случајевима када озбиљна претња по јавни ред и унутрашњу безбедност захтева предузимање хитних мера, угрожена држава може без одлагања поново увести контролу на унутрашњим границама у ограниченом периоду од 10 дана, с тим што се период предузимања хитних мера и увођење контроле може продужити још за највише 20 дана.³⁴⁸ Предвиђен је и посебан поступак када ванредне околности угрожавају целокупно функционисање подручја без контроле на унутрашњим границама услед трајних и озбиљних недостатака повезаних са контролом на спољним границама. У том случају могуће је увођење контроле на унутрашњим границама на период од највише 6 месеци, који се може продужити највише на период од три пута по 6 месеци ако ванредне околности и даље трају.

Ако све остале мере предвиђене Уредбом не допринесу ублажавању идентификоване озбиљне претње, Савет ЕУ може у крајњем случају, као меру за заштиту заједничких интереса, препоручити да једна или више држава уведу граничну контролу на свим унутрашњим границама или на неким њиховим одређеним деловима. Савет доноси ову препоруку на предлог Комисије, а државе чланице могу захтевати од

³⁴⁵ Regulation (EU) No 1051/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 amending Regulation (EC) No 562/2006 in order to provide for common rules on the temporary reintroduction of border control at internal borders in exceptional circumstances, (2013) OJ L 295/1. (У даљем тексту Уредба 1051/2013)

³⁴⁶ Члан 23 Уредбе 1051/2013.

³⁴⁷ Члан 23а и 24 Уредбе 1051/2013.

³⁴⁸ Члан 25 Уредбе 1051/2013.

Комисије да поднесе предлог Савету за доношење препоруке.³⁴⁹ Овај поступак је условљен утврђивањем озбиљних недостатака у спровођењу контроле на спољним границама,³⁵⁰ који су садржани у оцени Комисије у складу са Уредбом о успостављању механизма евалуације и праћења примене шенгенских правних тековина.³⁵¹

2.3.4. Европска агенција за управљање оперативном сарадњом на спољним границама држава чланица ЕУ – Фронтекс

Европска агенција за управљање оперативном сарадњом на спољним границама држава чланица ЕУ (енг. *European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union – Frontex*), формирана је 2004. године ради координације и пружања помоћи државама чланицама у надгледању и контроли спољних граница ЕУ.³⁵² Седиште Агенције је у Варшави (Пољска) и од оснивања њени људски и финансијски капацитети су у сталном порасту. Фронтекс има својство правног лица и финансира се из буџета ЕУ.

Органи Фронтекса су Управни одбор и Извршни директор. Управни одбор је састављен од по једног представника држава чланица и два представника Комисије. Оперативно управљање Фронтексом је у рукама извршног директора и заменика директора које поставља Управни одбор на предлог Комисије. У управљачкој структури Фронтекса су укључени и официр за људска права и официр за заштиту података.³⁵³

Главни задаци Фронтекса су координација заједничких операција. То су: распоређивање представника граничних полиција и експерата на спољним границама ЕУ, подршка државама чланицама у повратку илегалних миграната у њихове земље порекла (тзв. заједничке операције повратка), прикупљање информација о стању на спољним границама и израда процена ризика. Изменама правне регулативе из 2007.

³⁴⁹ Члан 26 Уредбе 1051/2013.

³⁵⁰ Члан 19 а Уредбе 1051/2013.

³⁵¹ Council Regulation (EU) No 1053/2013 of 7 October 2013 establishing an evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen acquis and repealing the Decision of the Executive Committee of 16 September 1998 setting up a Standing Committee on the evaluation and implementation of Schengen (2013) OJ L 295/27.

³⁵² Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, (2004) OJ L 349/1.

³⁵³ Више о организационој структури Фронтекса видети <http://frontex.europa.eu/about-frontex/organisation/structure/>, приступ 15.12.2015.

године.³⁵⁴ Агенција је овлашћена да координира формирање Тимова за брзу интервенцију на границама, (енг. *Rapid Border Intervention Teams*).

Тимови се формирају од одређеног броја припадника граничне полиције из држава чланица ради пружања брзе оперативне помоћи на одређено време и распоређују на одређеним тачкама спољне границе државе која је тражила њихово распоређивање. Тимови се ангажују у случајевима када се држава чланица суочава са хитним и ванредним притиском на спољним границама због великог броја држављана трећих држава који покушавају незаконито да уђу на њену територију.³⁵⁵ Управни одбор, на предлог извршног директора Фронтекса, одлучује двотрећинском већином о профилу и броју припадника граничних служби који ће бити укључени у састав тима.³⁵⁶

Усвајањем нове Уредбе 2011. године проширене су надлежности и мандат Агенције уз значајно јачање њених капацитета у области контроле спољних граница.³⁵⁷ Предвиђено је успостављање информационог система, односно механизма за електронско умрежавање националних служби за миграције ради координације и информисања (енг. *Iconet*),³⁵⁸ промењена су правила о заједничким операцијама и пилот пројектима,³⁵⁹ омогућено је Фронтексу оцењивање капацитета држава чланица за контролу граница,³⁶⁰ поседовање, изнајмљивање, коришћење и власништво над техничком опремом,³⁶¹ спровођење заједничких операција враћања.³⁶² Додате су и нове одредбе о заштити и безбедности података и обраде личних података приликом спровођења заједничких операција враћања.³⁶³ Упркос јачању мандата, Фронтекс остаје првенствено тело задужено за оперативну координацију без директних оперативних овлашћења, која и даље остају у искључивој надлежности граничних служби држава чланица.

³⁵⁴ Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a mechanism for the creation of Rapid Border Intervention Teams and amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 as regards that mechanism and regulating the tasks and powers of guest officers (2007) OJ L 199/30. (У даљем тексту Уредба 863/2007)

³⁵⁵ Члан 1 Уредбе 863/2007.

³⁵⁶ Члан 4(2) Уредбе 863/2007.

³⁵⁷ Regulation (EU) No 1168/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, (2011) OJ L 304/1. (У даљем тексту Уредба 1168/2011)

³⁵⁸ Члан 2(1)(х) и (и) Уредбе 1168/2011.

³⁵⁹ Члан 3 Уредбе 1168/2011

³⁶⁰ Члан 4 став 3 Уредбе 1168/2011.

³⁶¹ Члан 7 Уредбе 1168/2011.

³⁶² Члан 9 Уредбе 1168/2011.

³⁶³ Члан 11 Уредбе 1168/2011.

Један од задатака Агенције је развој и примена заједничког интегрисаног модела анализе ризика.³⁶⁴ Овај модел Фронтекс користи у изради општих и посебних анализа ризика које представљају основу за доношење одлука и усвајање мера од стране Управног одбора. Анализе се израђују квартално, годишње и двогодишње. Оне садрже опште процене стања и ризика на европском нивоу и на нивоима појединих географских региона.³⁶⁵ Анализе ризика се израђују на основу квалитативних и квантитативних података прикупљених од различитих извора, укључујући податке граничних служби држава чланица ЕУ, држава нечланица, ЕУ институција и агенција (Евростат и Европол), других међународних организација и отворених извора података (академске публикације, студије и медијски извештаји).

У оквиру Агенције функционише Фронтекс мрежа за анализу ризика у коју се месечно сливају статистички подаци из граничних служби држава чланица, груписани у шест индикатора и то:

1. откривени илегални преласци границе;
2. одбијени уласци на граничним прелазима;
3. откривени илегални останак или боравак;
4. поднети захтеви за азил;
5. откривени помагачи илегалних миграната и
6. откривени фалсификовани документи.³⁶⁶

Анализе ризика могу директно утицати на активности које спроводи Агенција. Подаци о степену ризика и притисака који се односе на број илегалних миграната, долазне правце и кретање ка спољним границама, мреже кријумчара миграната представљају базу за планирање и спровођење заједничких операција и формирање Тимова за брзу интервенцију на границама.

Свеукупну стратешку контролу и управљање Фронтексом врши Управни одбор који се састаје три пута годишње. Државе чланице преко својих представника имају право вета на операције за које сматрају да нису у њиховом интересу, а треба да се спроведу на њиховој територији или у њиховој близини.

Током 2015. године Комисија је поднела предлог за измену Уредбе и претварање Фронтекса у Агенцију европске граничне и обалске страже. Европска

³⁶⁴ Члан 4 став 1 и Параграф 7 преамбуле Уредбе 1168/2011.

³⁶⁵ На пример: годишња анализа ризика за Западни Балкан или недељни преглед за Северну Африку и Блиски Исток.

³⁶⁶ J. Parkin, „EU Home Affairs Agencies and the Construction of EU Internal Security“, Centre for European Policy Studies (CEPS), 2012. p13. Доступно на www.ceps.eu, приступ 15.08.2013.

гранична и обалска стража биће састављена од свих националних граничних полиција које спроводе интегрисано управљање спољним границама Уније. Може да реагује и предузима мере у кризним ситуацијама по процени Агенције и без захтева држава чланица.³⁶⁷

2.4. Права грађана трећих држава

Права држављана трећих држава осим у областима преласка спољних граница, политика виза, азила и илегалних миграција обухваћена су посебним сетом правила права ЕЗ/ЕУ који се односи на легалан боравак, запошљавање, право на рад, студирање и научна истраживања. Ова правила су у терминологији европског права позната и као политика легалних миграција и извиру из одредби оснивачких уговора ЕЗ, односно ЕУ.³⁶⁸

У историји европских држава постоје много позитивних примера где су мигранти дали значајан допринос развоју друштва у разним областима друштвеног живота, али и тада као и данас постоји озбиљан страх и предрасуде код грађана ЕУ о угрожавању економских интереса, социјалне хармоније и друштвених вредности у случају већег прилива миграната. Постоје велике разлике између држава чланица ЕУ по питању легалних миграција, које нису само економске, социјалне и културолошке природе већ представљају одраз историјског наслеђа.

Правила о положају држављана трећих земаља су постојала у праву Европских Заједница још пре пре стварања ЕУ. Након ступања на снагу Уговора из Мастрихта усвојене су мере у области трећег стуба које регулишу нека од питања легалних миграција. Ове мере су припадале корпусу меког права јер су усвојене од стране министара унутрашњих послова у облику резолуција,³⁶⁹ осим мере о јединственом обрасцу дозвола за боравак држављана трећих држава које су садржане у Заједничкој акцији Савета из 1996. године.³⁷⁰ Материја регулисана заједничком акцијом је касније

³⁶⁷ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and repealing Regulation (EC) No 2007/2004, Regulation (EC) No 863/2007 and Council Decision 2005/267/EC, COM (2015) 0671 final.

³⁶⁸ Члан 62 УЕЗ и члан 77 УФЕУ.

³⁶⁹ S.Peers, „EU Justice and Home Affairs Law“, Oxford University Press, Oxford UK, 2011, p.384.

³⁷⁰ Joint Action of 16 December 1996 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union concerning a uniform format for residence permits, (1997) OJ L 7/ 1.

комунитаризована доношењем Уредбе о јединственом обрасцу дозвола за боравак држављана трећих држава.³⁷¹

Након ступања на снагу Уговора из Амстердама и пребацивања материје легалних миграција из трећег у први стуб, права грађана трећих држава регулисана су претежно директивама и то:

- Директивом 2003/86/ЕЗ о праву на спајање породице;³⁷²
- Директивом 2003/109/ЕЗ о статусу држављана трећих земаља који имају стални боравак;³⁷³
- Директивом 2004/114/ЕЗ о условима прихвата држављана трећих држава у сврху студирања, размене ученика, неплаћене обуке или добровољног рада;³⁷⁴
- Директивом 2005/71/ЕЗ о посебном поступку за улазак држављана трећих земаља у сврху научног истраживања;³⁷⁵
- Директивом 2009/50/ЕЗ о условима уласка и боравка држављана трећих земаља у сврху запошљавања висококвалификоване радне снаге;³⁷⁶
- Директивом 2011/98/ЕУ о јединственом поступку за издавање јединствене дозволе држављанима трећих земаља за боравак и рад на територији држава чланице и о заједничком скупу права радника трећих земаља који легално бораве у држави чланици;³⁷⁷
- Директивом 2014/36/ЕУ о условима уласка и боравка држављана трећих земаља у сврху запошљавања сезонских радника³⁷⁸ и

³⁷¹ Council Regulation (EC) No 1030/2002 of 13 June 2002 laying down a uniform format for residence permits for third-country nationals, (2002) OJ L 157/1.

³⁷² Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification, (2003) OJ L 251/12. (У даљем тексту Директива 2003/86/ЕЗ о спајању породице)

³⁷³ Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents, (2004) OJ L 16/ 44. (У даљем тексту Директива 2003/109/ЕЗ о сталном боравку)

³⁷⁴ Council Directive 2004/114/EC of 13 december 2004 on the conditions of admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service, (2004) OJ L 375/12. (У даљем тексту Директива 2004/114/ЕЗ о прихвату студената, размене ученика, неплаћене обуке и волонтирања)

³⁷⁵ Council Directive 2005/71/EC of 12 October 2005 on a specific procedure for admitting third-country nationals for the purposes of scientific research, (2005) OJ L 289/15. (У даљем тексту Директива 2005/71/ЕЗ о уласку држављана трећих држава у сврху научног истраживања)

³⁷⁶ Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment, (2009) OJ L 155/17. (У даљем тексту Директива 2009/50/ЕЗ о запошљавању висококвалификоване радне снаге)

³⁷⁷ Directive 2011/98/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State, (2011) OJ L 343/1. (У даљем тексту Директива 2011/98/ЕУ о јединственој дозволи боравка)

³⁷⁸ Directive 2014/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the conditions of entry and stay of third-country nationals for the purpose of employment as seasonal workers (2014) OJ L 94/375. (У даљем тексту Директива 2014/36/ЕУ о запошљавању сезонских радника)

- Директива 2014/66/EУ о условима за улазак и боравак држављана трећих земаља у оквиру интеркорпорацијског (интеркомпанијског) премештања.³⁷⁹

Прва група правила се односи на правила о спајању породица и издавања дозвола за легалан боравак држављана трећих земаља у ЕУ. Директива о праву на спајање породице регулише услове и процедуре за спајање држављанина треће земље који законито борави у некој чланици ЕУ и члана његове породице који живи изван те државе. Право на спајање породице има сваки држављанин треће државе (спонзор) који поседује дозволу боравка у трајању од најмање једне године и има изгледе за добијање права на стални боравак. Директива се не примењује на лица која су у поступку тражења избегличког статуса или уживају привремену заштиту или бораве у држави чланици на основу супсидијарне заштите, као и на чланове породица држављана односно грађана Уније.³⁸⁰ Захтев за спајање породице подноси држављанин треће државе или чланови његове породице у складу са правом релевантне државе чланице. Држава може одбити улазак и боравак чланова породице уколико они представљају опасност по јавни поредак, јавну безбедност или јавно здравље. Директива садржи одредбе о правилима спајања породице за лица која су добила избеглички статус.³⁸¹

Директива о статусу држављана трећих држава који имају стални боравак омогућава стални законити боравак држављанима трећих држава на територији државе чланице, обезбеђује њихов једнак третман и право на слободу кретања у оквиру ЕУ. Она утврђује услове за издавање и укидање дозвола за стални боравак држављанима трећих држава. Директива се не примењује на лица која у ЕУ бораве ради студирања, лица са статусом избеглица, која траже статус избеглице, која имају привремену заштиту, која су под супсидијарном заштитом у складу са нормама међународног права, која привремено бораве као сезонски радници. И дипломате су изузете од примене одредби Директиве.³⁸² Услов за добијање сталног боравка је законит и непрекидан боравак од 5 година на територији државе чланице непосредно пре подношења захтева.

³⁷⁹ Directive 2014/66/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the conditions of entry and residence of third-country nationals in the framework of an intra-corporate transfer, (2014) OJ L 157/1.

³⁸⁰ Члан 3 Директиве 2003/86/ЕС о спајању породице.

³⁸¹ Чланови 9-12 Директиве 2003/86/ЕС о спајању породице.

³⁸² Члан 3 Директиве 2003/109/ЕС о сталном боравку.

Други услови неопходни за добијање сталног боравка су сигурни и редовни извори средстава који су довољни за издржавање држављанина треће државе и чланова његове породице, здравствено осигурање које обично поседују држављани државе чланице, као и посебан услов који се односи на друштвену интеграцију у складу са националним правом државе која издаје дозволу за стални боравак.³⁸³ Држављани трећих држава са сталним боравком имају једнак третман као и држављани државе чланице која је издала дозволу за стални боравак.³⁸⁴ Директива регулише добијање дозволе за боравак у другим државама чланицима ЕУ.³⁸⁵

Директива о јединственом поступку за издавање јединствене дозволе држављанима трећих земаља за боравак и рад на територији држава чланице и о корпусу права радника трећих земаља који легално бораве у држави чланици је усвојена како би се поједноставио и олакшао процес издавања јединствених дозвола за боравак. Јединствену дозволу за боравак издаје надлежни орган државе чланице и њоме се држављанину треће државе омогућава законити боравак на њеној територији за потребе рада.³⁸⁶ Права призната држављанима трећих држава који поседују јединствену дозволу се односе на улазак и боравак на територији државе чланице која је издала дозволу, обављање одређене делатности која је назначена у дозволи и право на једнак третман са домаћим држављанима.³⁸⁷

Друга група прописа се односи на права држављана трећих држава у вези са посебним категоријама лица и одређеним привредним делатностима: студирање, научна истраживања, сезонски рад и интеркопорацијска премештања. Развој јединственог тржишта, научнотехнолошки развој и глобализација привредних активности приморале су државе чланице ЕУ да већ дужи временски период прихватају држављане трећих држава чији је боравак везан за студирање, научна истраживања и запошљавање висококвалификоване радне снаге. Демографска слика држава чланица ЕУ указује на знатно смањење радно способне популације и постојање потребе за додатном радном снагом.

Директива о прихвату држављана трећих држава у сврху студирања, размене ученика, неплаћене обуке и волонтерског рада представља облик узајамног усавршавања држављана треће државе, које доприноси држави порекла, држави

³⁸³ Члан 5 Директиве 2003/109/ЕС о сталном боравку.

³⁸⁴ Члан 11 Директиве 2003/109/ЕС о сталном боравку.

³⁸⁵ Чланови 14-23 Директиве 2003/109/ЕС о сталном боравку.

³⁸⁶ Члан 2(ц) Директиве 2011/98/EU о јединственој дозволи боравка.

³⁸⁷ Чланови 11-12 Директиве 2011/98/EU о јединственој дозволи боравка.

домаћину и помаже у успостављању бољег разумевања различитих култура. Утврђени су општи и посебни услови за прихват наведених категорија држављана трећих држава³⁸⁸ и услови за издавање дозвола за боравак за студенте, ученике, лица која се налазе на приправничкој неплаћеној обуци и волонтере.³⁸⁹ За студенте је предвиђена могућност рада током студирања.³⁹⁰

Прихват држављана трећих држава у сврху научног истраживања је био повезан са издвајањем 3% БНД држава чланица за потребе научних истраживања и проценом да ће од 2002. до 2010. године бити потребно више од 700.000 истраживача. Привлачност Уније за научноистраживачки рад је требало да буде обезбеђена омогућавањем изградње научне каријере младим истраживачима, укључивањем већег броја жена у научноистраживачке пројекте и прихватам већег броја истраживача из трећих земаља.³⁹¹ Осим услова за улазак и добијање дозволе за боравак за држављанина треће државе и чланове породице, Директива регулише и питања једнаког третмана држављана треће државе и држављана државе домаћина у одређеним областима током истраживања и мобилност истраживача између држава чланица, што омогућава наставак или завршетак истраживања у другој држави чланици.³⁹²

Динамичан привредни раст и развој привреде држава чланица заснован на знању и отварању нових радних места отворио је могућност ангажовања висококвалификованих радника из трећих држава. Директива о условима уласка и боравка држављана трећих земаља у сврху запошљавања висококвалификоване радне снаге утврђује услове уласка и боравка држављана трећих држава ради запошљавања висококвалификованих радника у оквиру система „плаве карте ЕУ“, као и одређивање висине плате у складу са статистичким подацима објављеним од стране Комисије (Евростат). Плава карта ЕУ је дозвола која омогућава лицу боравак и рад на територији државе чланице ЕУ³⁹³ и добија се под посебним условима предвиђеним Директивом.³⁹⁴

³⁸⁸ Чланови 5-12 Директиве 2004/114/ЕС о прихвату студената, размене ученика, неплаћене обуке и волонтирања.

³⁸⁹ Чланови 13 -16 Директиве 2004/114/ЕС о прихвату студената, размене ученика, неплаћене обуке и волонтирања.

³⁹⁰ Члан 17 Директиве 2004/114/ЕС о прихвату студената, размене ученика, неплаћене обуке и волонтирања.

³⁹¹ Параграф 4 Преамбуле Директиве 2005/71/ЕС о уласку држављана трећих држава у сврху научног истраживања.

³⁹² Чланови 12 и 13 Директиве 2005/71/ЕС о уласку држављана трећих држава у сврху научног истраживања.

³⁹³ Члан 2(ц) Директиве 2009/50/ЕС о запошљавању висококвалификоване радне снаге.

³⁹⁴ Чланови 7-11 Директиве 2009/50/ЕС о запошљавању висококвалификоване радне снаге.

Такође, омогућено је лицима која поседују плаву карту и члановима њихове породице³⁹⁵ да након 18 месеци боравка у држави чланици која је издала плаву карту могу да се преселе и запосле у другој држави чланици.

Дугодишње расправе о неопходности обезбеђивања сезонске радне снаге за потребе привреде држава чланица ЕУ резултирало је усвајањем Директиве о условима уласка и боравка држављана трећих земаља у сврху запошљавања сезонских радника. Ради обављања сезонских послова радник може провести од 5 до 9 месеци у периоду од 12 месеци, након чега мора напустити територију државе чланице, осим у случају издавања дозволе боравка која није повезана са сезонским радом.³⁹⁶ Директива утврђује и права сезонских радника која се односе на: услове запошљавања, радне услове, укључујући висину плате и радно време, право на штрајк, социјално осигурање, право на исплату заосталих плата, образовање и стручно оспособљавање, признавање диплома и других стручних квалификација и пореске олакшице.³⁹⁷

И на крају, Директива о условима за улазак и боравак држављана трећих земаља у оквиру интеркорпорацијског премештања претежно је намењена високообразованим стручњацима и висококвалификованој радној снази и успоставља двоструку корист за компаније ЕУ, са седиштем унутар ЕУ и филијалама ван ње. Прва корист је бржи и бољи приступ компанијама ЕУ и глобалном тржишту рада, попуњавање високих позиција компанија талентима и стручњацима из разних области, и друга, већи број високообразованих радника у ЕУ који ће бити мотор иновација у економији заснованој на знању, привлачење инвестиција и постицање привредног развоја.

2.5. Заједничка политика виза

Заједничка политика виза држава чланица ЕУ свој настанак дугује процесу укидања унутрашњих граница и успостављању спољних граница Уније који је започет шенгенском интеграцијом.³⁹⁸ Свако лице које планира легални кратки или дуги боравак на територији једне државе чланице ЕУ је подложно испитивању услова за улазак и боравак провером поседовања визе на спољним границама ЕУ. Са друге стране, заједничка политика виза означава укључивање свих држава чланица ЕУ у

³⁹⁵ Чланови 18-20 Директиве о 2009/50/ЕС запошљавању висококвалификоване радне снаге.

³⁹⁶ Члан 14 Директиве 2014/36/ЕУ о запошљавању сезонских радника.

³⁹⁷ Члан 23 Директиве 2014/36/ЕУ о запошљавању сезонских радника.

³⁹⁸ Чланови 9-24 Шенгенске конвенције и члан 20 Шенгенског споразума.

развој стандарда за издавање виза јер добијање визе за кратки боравак (до 3 месеца) у једној држави омогућава путовање и боравак и у другим државама чланицама ЕУ. Шенгенска интеграција је у почетку успоставила процес издавања јединствене визе са важењем за све државе чланице Шенгена.

Овај процес је ишао много брже и даље од активности Заједнице по питању виза,³⁹⁹ посебно у усклађивању листе трећих држава чији држављани треба да поседују визе, позната као „црна шенгенска листа“, усвајању правила која се односе на захтеве за издавање виза и успостављање Визног информационог система (даље ВИС) или базе података за информације о свим поднетим захтевима за визу. Питање заједничке политике виза у ЕУ је повезано и испреплетено са питањима преласка спољних граница, илегалним миграцијама, азилом, испуњењем услова за дуги боравак, успостављањем ВИС и доступношћу информација лицима чији су подаци у њему садржани, као и коришћењу података од стране служби за спровођење закона на нивоу ЕУ и у државама чланицама.

Почетак заједничке визне политике, у правом смислу те речи, почиње укључивањем тековина Шенгена у правни поредак ЕУ Амстердамским уговором, прецизније, њиховом поделом и уграђивањем у комунитарно право додавањем наслова IV у УЕЗ.⁴⁰⁰ Визна политика Уније тако представља комбинацију примене одредби Шенгенске конвенције и овлашћења Заједнице да регулише питања која се односе на јединствени формат визе, листе држава чији држављани морају да поседују визу при уласку на територију ЕУ, визни информациони систем и успостављање Кодекса о визама (*Visa Code*).

Члан 100ц УЕЗ (који је додат у УЕЗ усвајањем Уговора из Мастрихта) је био правни основ за усвајање Уредбе о јединственом формату виза од стране Савета ЕУ. Ова уредба је требало да униформише изглед издатих виза и пропише техничке стандарде које мора да испуни свака издата виза у циљу спречавања њиховог фалсификовања.⁴⁰¹ Јединствени формат виза подразумева поштовање строгих техничких спецификација прописаних Анексом 1 који свака виза и свака налепница мора да садржи. Ове техничке спецификације представљају поверљив податак који се доставља само националном органу који је надлежан за штампање налепница. У том смислу, државе чланице су обавезне да доставе име надлежног органа Комисији и

³⁹⁹ Члан 100 (ц) УЕУ из Мастрихта.

⁴⁰⁰ Члан 62(2)(б) и 62(3) УЕУ из Амстредама.

⁴⁰¹ Council Regulation (EC) No 1683/95 laying down a uniform format for visas, (1995) OJ L 164/1.

другим државама чланицама како би се спречиле могуће злоупотребе.⁴⁰² Уредба је мењана два пута. У образац визе из безбедносних разлога 2002. године је укључена фотографија лица коме се она издаје,⁴⁰³ а 2008. је одлучено да стандардни формат визе буде усклађен са ВИС и тиме омогући лако претраживање у бази података по броју издате визне налепнице.⁴⁰⁴

Листе држава чији држављани имају обавезу да поседују визу при преласку спољних граница Уније (црна листа) или су изузети од те обавезе (бела листа) утврђене су Уредбом још 1995. године.⁴⁰⁵ Суд правде је укинуо ову Уредбу 1997. године⁴⁰⁶ због тога што Савет није консултовао ЕП и поред његове обавезе да то учини када намерава да усвоји мере које потичу из предлога чији је предлагач Комисија. Нова Уредба⁴⁰⁷ којом је утврђена нова измењена листа држављана трећих држава који имају обавезу поседовања визе је усвојена 1999. године.

Државе чланице ЕУ захтевају обавезно поседовање визе од држављана земаља које нису чланице Уније, а налазе се на заједничкој листи (у Анексу Уредбе) и саме одређују да ли је неопходна виза за држављане држава које нису на тој листи, као и од апатрида и лица са признатим статусом избеглице.⁴⁰⁸ Уредбом је такође предвиђена могућност изузимања одређених категорија лица од обавезе поседовања визе, као што су бродске и авионске посаде, лица која поседују дипломатске или службене пасоше и чланови спасилачких екипа у хитним случајевима.⁴⁰⁹ Ова материја је такође у периоду од 1990. до 1998. године, на основу одлука Шенгенског ИК, у потпуности усклађена између држава шенгенског простора. Уредба из 1999. године и комплетна шенгенска регулатива која се односи на листе држава чији држављани морају поседовати визу при преласку спољних граница су замењени новим потпуно усклађеним црним и белим листама на нивоу ЕУ доношењем нове Уредбе 2001. године.⁴¹⁰ Ова Уредба је

⁴⁰² А. Чавошки, М. Рељановић, „Правосуђе и унутрашњи послови у Европској унији”, Правни факултет Унион и ЈП Службени гласник, Београд, 2009, стр. 69.

⁴⁰³ Council Regulation (EC) No 334/2002 of 18 February 2002 amending Regulation (EC) No 1683/95 laying down a uniform format for visas, (2002) OJ L 53/7.

⁴⁰⁴ Council Regulation (EC) No 856/2008 of 24 July 2008 amending Regulation (EC) No 1683/95 laying down a uniform format for visas as regards the numbering of visas, (2008) OJ L 235/1.

⁴⁰⁵ Council Regulation (EC) determining the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders of the Member States, (1995) OJ L 234/1.

⁴⁰⁶ Case C-392/95 *European Parliament v Council of the European Union*, (1997) ECR I-03213.

⁴⁰⁷ Council Regulation (EC) No. 574/1999 determining the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders of the Member States, (1999) OJ L 72/2. (У даљем тексту Уредба 575/1999)

⁴⁰⁸ Чланови 1- 2 Уредбе 575/1999.

⁴⁰⁹ Члан 4 Уредбе 575/1999.

⁴¹⁰ Council Regulation (EC) 539/2001 determining the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders of the Member States, (2001) OJ L 81/1.

претрпела измене 2001, 2003, 2005, 2006. и 2009. године.⁴¹¹ додавањем или уклањањем појединих држава са беле и црне листе. За развој заједничке визне политике од значаја је и усвајање Директиве о обавези авиокомпанија да достављају податке о путницима,⁴¹² и Директиве о контроли пружања помоћи у незаконитом уласку, транзиту и боравку у Унији.⁴¹³

Кодекс о визама је донет у облику Уредбе 2009. године и у њему се утврђују поступци и услови за издавање виза за транзит или планирани боравак на подручју држава чланица који не прелази период дужи од три месеца, са циљем олакшавања путовања и сузбијања илегалне миграције усклађивањем националних законодавства држава.⁴¹⁴ Кодекс уређује поступак и услове за издавање виза за кратки боравак, утврђује листу држава чији држављани морају поседовати аеродромске транзитне визе, правила за подношење захтева, изглед јединственог обрасца, биометријске податке, висину таксе за издавање визе, начин издавања виза на спољним границама, облике сарадње (сарадња конзуларних одељења и локална шенгенска сарадња) и остала питања која су била регулисана различитим актима Заједнице и одлукама Шенгенског ИК. Усвајањем Кодекса престали су да важе чланови 9-17, Шенгенске конвенције и Одлуке Шенгенског ИК о Заједничком приручнику и заједничким конзуларним упутствима, Заједничка акција о регулисању транзита на аеродромима итд.⁴¹⁵

Комисија је 2014. године поднела предлог за усвајање новог Кодекса Уније о визама наводећи све предности предложених измена. У предлогу је знатно поједностављена процедура за издавање виза. Пре свега, предлог предвиђа смањење директних и индиректних трошкова издавања виза и да захтев за издавање визе више не мора бити поднет лично. Предвиђено је и поједностављење обрасца за издавање виза, увођење електронског подношења захтева, продужење рока за подношење захтева за визе како би се могла планирати путовања итд.⁴¹⁶

⁴¹¹ Council Regulations: 2414/2001 (2001) OJ L 327/1, 453/2003 (2003) OJ L 69/10, 851/2005(2005) OJ L 141/3, 1932/2006 (2006) OJ L 405/23, 1244/2009 (2009) OJ L 336/1.

⁴¹² Council Directive 2004/82/EC on the obligation of carriers to communicate passenger data, (2004) OJ L 261/24.

⁴¹³ Council Directive 2002/90/EC defining the facilitation of unauthorised entry, transit and residence, (2002) OJ L 328/17.

⁴¹⁴ Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code) (2009) OJ L 243/1.

⁴¹⁵ Члан 56 Уредбе саджи детаљну листу правних аката који се стављају ван снаге.

⁴¹⁶ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Union Code on Visas (Visa Code) (recast), COM (2014) 0164 final.

2.6. Визни информациони систем

Важно питање у оквиру визне политике Уније представља успостављање Визног информационог система (ВИС). ВИС је успостављен на основу два правна инструмента Савета. Први је Одлука о успостављању ВИС 2004. године.⁴¹⁷ Функционисање ВИС у многоне подсећа на Шенгенски информациони систем, где постоји централни информациони систем (јединица) повезан са посебним националним системима у свакој држави чланици којим се успоставља веза са надлежним националним органом у свакој држави чланици. Развијање централног ВИС, успостављање везе са системом сваке државе чланице и комуникација између централног и националних система су у надлежности Комисије, док су државе чланице задужене да пруже подршку изградњи и функционисању националних визних система.

Други инструмент је Уредба о визном информационом систему и размени података између држава чланица о визама за кратки боравак која је усвојена 2008. године.⁴¹⁸ Уредбом су дефинисани сврха успостављања система, начин функционисања и надлежности европских и националних органа у оквиру самог система.

Основна намена ВИС је побољшање спровођења визне политике, унапређење конзуларне сарадње и консултација са надлежним централним органима. Уз то је предвиђена лакша размена података између држава чланица о поднетим захтевима за визу и одлукама о сваком појединачном захтеву.⁴¹⁹ Приступ ВИС имају полицијске службе држава чланица и Европол, у складу са посебним правилима у случајевима када постоје основи сумње и када приступ подацима садржаним у ВИС може допринети спречавању, откривању и расветљавању кривичног дела тероризма и других тешких облика кривичних дела.⁴²⁰

Уредбом су дефинисане и категорије података које се уносе у визни информациони систем и то: нумерички подаци о подносиоцу захтева за визу; одлука о захтеву – да ли је виза одобрена, одбијена, продужена или опозвана; фотографије; отисци прстију; упућивање на претходне захтеве за добијање визе или захтеви лица са

⁴¹⁷ Concul Decision of establishing the Visa Information System (VIS), (2004) OJ L 213/5.

⁴¹⁸ Regulation (EC) No 767/2008 of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short-stay visas (VIS Regulation), (2008) OJ L 218/60.

⁴¹⁹ Члан 2. Уредбе 767/2008.

⁴²⁰ Члан 3. Уредбе 767/2008.

којима подносилац захтева путује. Могућност чувања, измене, брисања података или увида у већ постојеће податке искључиво су резервисана за надлежне националне конзуларне органе, те су државе чланице обавезне да доставе Комисији листу надлежних органа.⁴²¹ Та иста листа објављује се у Службеном листу ЕУ три месеца након почетка рада ВИС. ВИС је почео са радом и постао оперативан крајем 2011. године.

2.7. Заједничка политика азила

Питање азила је једно од најкомплекснијих питања у области слободе и слободног кретања. На решавање питања азила велики утицај имају међународни односи ЕУ са државама порекла тражилаца азила. Европска спољна политика прати развој проблематике азила, а политика Заједнице/Уније често третира ова питања кроз финансијске програме и кроз одредбе уговора са трећим државама.

Тражиоци азила који уђу на територију ЕУ подлежу процедурама које произлазе из правних норми ЕУ. Први корак за њихов легални улазак је добијање визе, имајући у виду да је за легални улазак на територију ЕУ виза потребна за скоро све државе из којих долази највећи број тражилаца азила. Проблем настаје због непостојања посебне процедуре за тражиоце азила, јер сва лица из трећих држава подлежу заједничком визном режиму ЕУ.

Визна политика Уније дозвољава издавање посебних виза на самим граничним прелазима за тражиоце међународне заштите и азила, али државе чланице веома ретко издају овакве визе. Утврђивање санкција за превознике значајно отежава мигрантима проналажење легалног начина транспорта и немогућност легалног доласка на територију држава чланица ЕУ, што их приморава на коришћење криминалних кријумчарских мрежа за ризична и понекад фатална путовања. Генерално, шенгенска правила онемогућавају лак приступ спољним границама Уније, али истовремено омогућавају међународну заштиту за тражиоце азила и избеглице које се нађу на самој граници или унутар држава чланица ЕУ.

Као што је већ поменуто, почетна правила о преласку спољних и унутрашњих граница држава чланица ЕУ су део шенгенске правне тековине преточене у важећи Кодекс о шенгенским границама. Иако садржи правила о контроли преласка спољних граница, Кодекс не садржи забрану преласка спољних граница од стране тражилаца

⁴²¹ Члан 6 Уредбе 767/2008.

међународне заштите. Напротив, Кодекс садржи изузетак од правила за кажњавање неовлашћеног преласка спољних граница у корист избеглица и тражилаца азила.⁴²²

Тачније, правила ЕУ о азилу се примењују на тражиоце азила који се налазе на самој спољној граници или унутар територије државе чланице ЕУ. Неовлашћени прелазак спољне границе није разлог за одбијање захтева за азил или за признање статуса избеглице, што је у складу са Женевском конвенцијом о статусу избеглица. У случају илегалног уласка и боравка коришћењем кријумчарских мрежа, сусрећу се са проблемом појачане граничне контроле и опсежном криминализацијом ових активности на основу изграђене политике ЕУ за спречавање илегалних миграција, уз постојање и примене одредаба из споразума о реадмисији са државама порекла.

То указује на очигледну повезаност и супротстављеност између обезбеђивања пуне заштите за избеглице, тражиоце азила и друге особе које траже међународну заштиту и спречавања илегалних миграција које захтевају ефикасну контролу спољних граница ЕУ, посебно због тога што тражиоци азила често покушавају да продуже боравак на илегалан начин како би остали на територији држава чланица ЕУ. Право азила ЕУ је стога повезано са политиком виза ЕУ (посебно са одређивањем листа држава чији држављани треба да поседују визу, услова за добијање виза и условљености између издавања виза и одговорности о одлучивању по захтеву за азил) и правилима ЕУ о контроли спољних граница (у погледу уласка тражиоца азила на територију ЕУ и даље одговорности за подношење захтева за азил).

У Уговору из Амстердама питања азила су била регулисана чланом 63(1)(2) УЕЗ који утврђује надлежност Заједнице за усвајање мера које се односе на азил и друге форме међународне заштите. Хитне мере као последица изненадног прилива већег броја држављана трећих држава су биле регулисане чланом 64(2) УЕЗ. На питања азила из наслова IV УЕЗ се примењивала једногласност у Савету и консултације са ЕП, као и ограничена надлежност Суда правде. Осим уговорних одредби које се односе на азил, Европски савет је на заседању у Тампереу усвојио посебан програм за развој „Заједничког европског система за питање азила“.

Заједнички европски систем за питање азила је у првој фази предвиђао усвајање законодавства на основу предлога Комисије, што је било реализовано до краја децембра 2005. На почетку прве фазе, током 2001, Савет је усвојио Директиву којом се утврђује модел привремене заштите у случајевима будућих криза везаних за прилив

⁴²² Члан 3 Кодекса о шенгенским границама (Уредба 562/2006)

миграната,⁴²³ а током 2003. Директиву којом се утврђују минимални стандарди о условима прихвата за тражиоце азила,⁴²⁴ којом је разрађена примена члана 63(1)(б) УЕЗ.

Најзначајније мере из прве фазе су Уредба о успостављању EURODAC⁴²⁵ система и Уредба о успостављању критеријума и механизма о одређивању државе чланице одговорне за испитивање захтева за азил, позната под именом Даблинска уредба II којом је замењена Даблинска конвенција из 1997.⁴²⁶ Обе Уредбе су ступиле на снагу 2003. Након тога, Савет је усвојио Директиву о минималним стандардима за квалификовање и добијање статуса избеглица и допунске заштите за држављане трећих држава и лица без држављанства⁴²⁷ (тзв. Квалификациона директива), која је коришћена као један од правних основа за дефинисање легалних миграција. На самом крају реализације прве фазе 2005. године, Савет је усвојио Директиву о минималним стандардима за процедуре одобравања и укидања статуса избеглице.⁴²⁸

Друга фаза развоја заједничког европског система за питање азила је била предвиђена Хашким програмом за период од 2005. до 2009. и требало је да буде завршена до 2010. године. Томе је претходило испитивање постојећих мера које се односе на питања азила од стране Комисије, која је 2007. године усвојила Зелену књигу о будућности Заједничког европског система азила⁴²⁹ и посебан План за питање азила из 2008. године.⁴³⁰ План је садржао мере за комплетну замену постојећег законодавства у циљу повећања степена усклађености права држава чланица. Предложене измене су изазвале велике потешкоће у преговорима у оквиру Савета, па је утврђени датум комплетирања друге фазе Заједничког европског система за питање азила померен са

⁴²³ Council Directive 2001/55/EC on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, (2001) OJ L 212/12.

⁴²⁴ Council Directive 2003/9/EC laying down minimum standards for the reception of asylum seekers, (2003) OJ L 31/18.

⁴²⁵ Council Regulation (EC) No 2725/2000 concerning the establishment of 'EURODAC' for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention, (2000) OJ L 316/1.

⁴²⁶ Council Regulation (EC) No 343/2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national, (2003) OJ L 50/1.(Даблинска уредба II)

⁴²⁷ Council Directive 2004/83/EC on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted, (2004) OJ L 304/12.

⁴²⁸ Council Directive 2005/85/EC on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status (2005) OJ L 326/13.

⁴²⁹ Green Paper on the future Common European Asylum System, COM (2007) 301 final

⁴³⁰ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions - Policy plan on asylum - An integrated approach to protection across the EU {SEC(2008) 2029} {SEC(2008) 2030}, COM(2008) 360 final.

2010. на 2012. годину, усвајањем Пакта за питања имиграција и азила.⁴³¹ Такође, Комисија је током 2009. године предложила доношење Уредбе за успостављање Европске канцеларије за подршку азила која је усвојена 2010. године.⁴³²

Ступањем на снагу Уговора из Лисабона измењена је уговорна одредба о минимуму стандарда по питању азила, тако да Унија добија надлежност за развијање заједничке политике у области азила и тиме усклађује национална законодавства у овој области, уз поштовање принципа супсидијарности и пропорционалности.⁴³³ Ради остваривања наведеног циља Унија има овлашћење да усваја мере у вези са заједничким системом азила који подразумева:

- а) јединствени статус азила за држављане трећих земаља који важи у целој Унији;
- б) јединствени статус супсидијарне заштите за држављане трећих земаља који без обзира на европску политику азила имају потребу за међународном заштитом;
- в) заједнички систем којим се у случају масовних миграција становништва обезбеђује привремена заштита привремено расељених лица;
- г) заједничке процедуре за давање или одузимање азила или супсидијарне заштите;
- д) критеријуме и механизме за одређивање државе чланице надлежне за испитивање захтева за азил или супсидијарне заштите;
- ђ) норме којима се утврђују услови за пријем тражиоца азила или супсидијарне заштите; и
- и) партнерство и сарадња са трећим државама за управљање таласима тражилаца азила, супсидијарне или привремене заштите.⁴³⁴

Ово је потврђено одредбом Лисабонског уговора о формирању Заједничке политике азила и других повезаних питања. Заједничка политика азила поред „заједничког европског система по питању азила“ укључује и јединствени статус азиланата и допунску заштиту, заједнички систем за привремену заштиту, и заједничка правила процедуре о одлучивању о захтевима за азил. Три друге надлежности нису описане као заједничке или јединствене, али су повезане са развојем заједничке

⁴³¹ Council doc 13440/08

⁴³² Regulation (EU) No 439/2010 of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 establishing a European Asylum Support Office, (2010) OJ L 132/11.

⁴³³ Члан 67(2) и 78(1) УФЕУ.

⁴³⁴ Члан 78(2) УФЕУ.

политике, а односе се на: критеријуме и механизме за одређивање одговорности за захтеве за азил, прихватне стандарде за подносиоце азила и односе са трећим државама. Након ступања на снагу Лисабонског уговора извршене су измене и допуне секундарног законодавста, чиме је завршена друга фаза стварања Заједничког европског система азила. Важећи правни оквир Уније за регулисање питања азила чине:

- Уредба бр. 603/2013 ЕП и Савета о успостављању система EURODAC за упоређивање отисака прстију ради ефикасне примене Уредбе бр. 604/2013 и о захтевима за упоређивање с подацима EURODAC од стране органа за спровођење закона држава чланица и Европола за потребе спровођења закона и о измени Уредбе бр. 1077/2011 о оснивању Европске агенције за оперативно управљање обимним информационим системима у области слободе, безбедности и правде;⁴³⁵
- Уредба 604/2013 о успостављању критеријума и механизма о одређивању државе чланице одговорне за испитивање захтева за међународну заштиту (Даблинска уредба III)⁴³⁶
- Директива 2011/95/EУ о стандардима за квалификовање држављана трећих земаља или лица без држављанства као корисника међународне заштите за јединствени статус избеглица или лица која испуњавају услове за супсидијарну заштиту, као и садржај одобрене заштите (тзв. Квалификациона директива);⁴³⁷
- Директиве 2013/32/EУ ЕП и Савета о заједничким поступцима за одобравање и укидање међународне заштите;⁴³⁸
- Директиве 2013/33/EУ ЕП и Савета о утврђивању стандарда за прихват подносилаца захтева за међународну помоћ.⁴³⁹

⁴³⁵ Обрађена као посебно питање види стр.197 дисертације.

⁴³⁶ Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person, (2013) OJ L 180/ 31. (У даљем тексту Уредба 604/2013)

⁴³⁷ Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted, (2011) OJ L 337/ 9. (У даљем тексту Директива 2011/95)

⁴³⁸ Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection, (2013) OJ L 180/60. (У даљем тексту Директива 2013/32)

⁴³⁹ Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection, (2013) OJ L 180/96. (У даљем тексту Директива 2013/33)

Даблинска уредба III успоставља правила за одређивање државе надлежне за разматрање захтева за међународну заштиту. Она предвиђа да о захтеву одлучује прва држава чланица у коју је подносилац захтева ушао у ЕУ, уз одређене изузетке. Код одређивања прве државе примењује се следећи распоред: а) држава која је издала визу или дозволу боравка; б) држава у коју је подносилац захтева ушао илегално; в) држава у којој је подносилац захтева провео последњих 5 месеци; г) држава у коју је држављанин треће државе ушао јер му за њу није била потребна виза; или д) држава на чијем аеродрому је подносилац захтева поднео захтев за међународну заштиту. Када се на основу наведених критеријума не може одредити надлежна држава чланица, за одлучивање по захтеву ће бити надлежна држава у којој је поднет захтев. За одређене категорије лица као што су малолетници или лица чији чланови породице легално живе у ЕУ могуће је одступање од утврђеног редоследа надлежности државе за одлучивање о захтеву.⁴⁴⁰

Комисија је крајем 2015. године предложила измене Даблинске уредбе III како би се решило питање огромног прилива тражилаца азила, извршила правилна расподела тражилаца азила и омогућило њихово премештање и преузимање од стране друге или других држава чланица.⁴⁴¹ Предложен је трајни механизам расподеле и прихватања тражилаца азила у кризним ситуацијама изазваним великим приливом, на основу кључа расподеле и израчунавања квота.

Основна карактеристика законодавних аката Уније из друге фазе заједничког европског система азила је обједињавање заштите избеглица и супсидијарне заштите у јединствен појам међународне заштите, осим у ситуацијама када је то изричито наглашено. Ови акти више не користе израз „азил“ или „тражилац азила“ већ израз „подносилац захтева“ који означава особу која је поднела захтев за међународну заштиту. Важно је напоменути да највећи број аката унапређује заштиту и предвиђа већа права за тражиоце међународне заштите у односу на законодавна акта усвојена у првој фази.

⁴⁴⁰ Н. Раишевић, „Слобода кретања, визе и азил у ЕУ,“ у група аутора „Европска унија и њене јавне политике“, Правни факултет у Нишу и Центар за јавне политике ЕУ у Нишу, Пунта, Ниш, 2016, стр.65-102, стр.97.

⁴⁴¹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a crisis relocation mechanism and amending Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person, COM (2015) 0450 final.

На почетку је потребно дефинисати категорију лица која подлежу међународној заштити и чији статус је регулисан наведеним законодавним актима Уније. Прва заштићена категорија је тражилац међународне заштите, односно „држављанин треће земље или лице без држављанства који су поднели захтев за међународну заштиту о којем још није донета коначна одлука.“⁴⁴² Дакле, тражилац међународне заштите је лице које је поднело захтев за добијање статуса избеглице или корисника супсидијарне заштите и чека одлуку надлежног државног органа. Статус тражиоца међународне заштите престаје доношењем одлуке о одобравању статуса избеглице или корисника супсидијарне заштите или, пак, одбијањем таквог захтева.

Друга заштићена категорија је избеглица. Дефиниција избеглице у Квалификационој директиви је идентична дефиницији садржаној у Конвенцији УН о избеглицама, с тим што из тог појма искључује грађане ЕУ, ограничавајући га само на држављане трећих држава и лица без држављанства. Она под избеглицом подразумева „држављанина треће земље који је избегао из своје државе услед основаног страха од прогањања због своје расе, вере, националности, политичког убеђења или припадности одређеној друштвеној групи, као и особа без држављанства који се налазе ван државе претходног уобичајеног боравишта из истих горе наведених разлога, који не могу или се због страха не желе вратити у државу из које су избегли.“⁴⁴³

Трећа заштићена категорија су корисници супсидијарне заштите, а то су држављани треће земље или особе без држављанства који не испуњавају услове за добијање статуса избеглице, али који би повратком у своју државу, односно у државу претходног уобичајеног боравишта, били изложени озбиљним повредама.⁴⁴⁴ Под озбиљним повредама се подразумева: (а) смртна казна или погубљење; (б) мучење, нечовечно или понижавајуће поступање или кажњавање; и (в) озбиљна и индивидуална претња животу због међународног или унутрашњег оружаног сукоба.⁴⁴⁵ Квалификациона директива садржи искључујућу клаузулу, што је у складу са Конвенцијом УН о избеглицама, која онемогућава стицање статуса избеглице или корисника супсидијарне заштите уколико је подносилац захтева извршио неко тешко кривично дело (нпр. злочин против мира, ратни злочин, злочин против човечности).⁴⁴⁶

⁴⁴² Члан 2(и) Директиве 2011/95.

⁴⁴³ Члан 2(д) Директиве 2011/95.

⁴⁴⁴ Члан 2(ф) Директиве 2011/95.

⁴⁴⁵ Члан 15 Директиве 2011/95.

⁴⁴⁶ Члан 17 Директиве 2011/95.

Квалификациона директива предвиђа исту заштиту избеглица и лица која су стекла право на супсидијарну заштиту. Међународна заштита за лица којима је одобрена значи право останка у држави чланици која им је признала такав статус.⁴⁴⁷ Држава не сме извршити њихов насилни повратак у земљу из које су избегли (енг. *direct refoulement*), нити у државу из које би могли бити пребачени у земљу порекла (енг. *indirect refoulement*). Начело *non-refoulement* гарантовано овом директивом представља темељ међународне заштите и оно је заправо само потврда забране садржане у чл. 33(1) Конвенције о избеглицама. Насилни повратак избеглице може се извршити једино уколико држава применом индивидуалног приступа процени да то лице представља реалну претњу за њену безбедност или опасност за друштво због извршења нарочито тешког кривичног дела. Поред забране насилног повратка, корисницима међународне заштите гарантовано је и право на информисање, спајање породица, добијање дозволе за боравак,⁴⁴⁸ добијање путних исправа, запошљавање, образовање, нострификацију диплома, социјалну и здравствену заштиту, конкурисање за социјални смештај, слободу кретања унутар државе чланице, приступ програмима за интеграцију у друштво и помоћ у случају добровољне репатријације. Посебне мере предвиђене су за заштиту малолетника одвојених од родитеља. Код уживања највећег броја права корисници међународне заштите изједначени су са домаћим држављанима, осим код неких права где се изједначавају са осталим странцима у тој чланици (нпр. образовање пунолетних особа, социјални смештај, слобода кретања).⁴⁴⁹

Директива о заједничким поступцима за одобравање и укидање међународне заштите регулише процедуру одлучивања о захтеву за међународну заштиту. Лице које тражи међународну заштиту подноси захтев што је пре могуће и на основу тога стиче право боравка у држави где је захтев поднет. Захтев се разматра појединачно, објективно и непристрасно, уз обавезан интервју са подносиоцем захтева.⁴⁵⁰ Одлука о захтеву мора бити донета у писаној форми, а у случају одбијања заштите, мора садржати образложење и поуку о правном леку.⁴⁵¹ Директивом су предвиђене и одређене обавезе за подносиоца захтева и то: појављивање пред надлежним органима, подношење докумената које поседују, давање информација о свом тренутном

⁴⁴⁷ Члан 21 Директиве 2011/95.

⁴⁴⁸ Члан 24 Директиве 2011/95.

⁴⁴⁹ Н. Раићевић, „Изградња заједничког европског система азила и његово прилагођавање масовном приливу миграната“ Зборник радова Правног факултета у Нишу, број 71, година LIV, 2015, стр.13-32, стр.24.

⁴⁵⁰ Чланови 14-17 Директиве 2013/32.

⁴⁵¹ Члан 11 Директиве 2013/32.

пребивалишту, допуштање фотографисања и снимања његових изјава.⁴⁵² Рок за одлучивање по захтеву је 6 месеци, а у случају масовног подношења захтева омогућен је додатни рок од 9 месеци.⁴⁵³ Државама је омогућено вођење убрзаног поступка за разматрање захтева и поступак на граници, у одређеним ситуацијама.⁴⁵⁴

Директивом о утврђивању стандарда за прихват подносилаца захтева за међународну помоћ су утврђена права и обавезе лица након подношења захтева за међународну заштиту у држави чланици ЕУ до доношења коначне одлуке. Држава чланица ЕУ је дужна да у року од три дана од подношења захтева подносиоцу изда исправу којом потврђује подношење захтева,⁴⁵⁵ чиме он стиче право да остане у тој држави и да се креће унутар њених граница. Међутим, подносиоцу се може ограничити слобода кретања забраном уласка у нека подручја, одређивањем једног места у којем мора боравити или одређивањем притвора.⁴⁵⁶ Изричито је забрањено притварање лица једино због тога што је поднело захтев за међународну заштиту. Разлози за одређивање притвора могу бити: утврђивање идентитета, заштита националне безбедности и јавног реда, пребацивање у државу надлежну за одлучивање о захтеву итд. Директива садржи детаљна правила и о правима притворених особа и условима издржавања притвора.⁴⁵⁷ Подносиоцима захтева без финансијских средства држава мора да обезбеди материјалне услове прихвата који им омогућавају егзистенцију и заштиту њиховог здравља.⁴⁵⁸ Њима се најкасније у року од 9 месеци мора обезбедити приступ тржишту рада, с тим што предност у запошљавају могу имати грађани ЕУ или легални имигранти.⁴⁵⁹ Подносиоцима захтева је обезбеђено право на хитну медицинску помоћ и основно лечење.⁴⁶⁰

⁴⁵² Члан 13 Директиве 2013/32.

⁴⁵³ Члан 31(3) Директиве 2013/32.

⁴⁵⁴ Члан 31(8) Директиве 2013/32.

⁴⁵⁵ Члан 6 Директиве 2013/33.

⁴⁵⁶ Чланови 7 и 8 Директиве 2013/33.

⁴⁵⁷ Чланови 9-11 Директиве 2013/33.

⁴⁵⁸ Члан 17 Директиве 2013/33.

⁴⁵⁹ Члан 15 Директиве 2013/33.

⁴⁶⁰ Члан 19 Директиве 2013/33.

2.7.1. Европска канцеларија за подршку азилу

Европска канцеларија за подршку азилу (енг. *European Asylum Support Office - EASO*) је формирана Уредбом усвојеном 2010. године.⁴⁶¹ Седиште канцеларије је у Валети (Малта). Агенција је успостављена ради унапређења заједничког Европског система азила и јачања сарадње између држава чланица у области азила, као и обезбеђивање и координација оперативне подршке за државе чланице.⁴⁶²

Њена главна сврха је обезбеђивање ефикасне оперативне подршке за државе чланице које су предмет нарочитог притиска за пријем азиланата и обезбеђивање научне и техничке помоћи у погледу политике и законодавства ЕУ по питању азила, као независан извор информација.⁴⁶³ Задаци Канцеларије су: 1) организовање промоција, координација размене информација и идентификовање добре праксе, 2) организација промоција и координација активности везаних за информације из државе порекла укључујући прикупљање и анализе тих информација и сачињавање извештаја на основу тих информација, 3) пружање помоћи у добровољном трансферу лица којима је одобрена међународна заштита у оквиру ЕУ, 4) обука националних администрација и судског особља, и 5) координација и размена информација о операцијама ЕУ које се односе на спољашне мере азила.⁴⁶⁴

За државе чланице под нарочитим притиском Канцеларија треба да прикупља информације о могућим хитним мерама, успостави систем раног упозоравања како би се упозориле државе чланице на масован прилив тражилаца азила, помогне свакој држави чланици у анализи захтева за азил и успостави услове прихвата и формирање тимова за азиланте.⁴⁶⁵ Канцеларија може да распореди тимове за подршку по питању азила на територији државе чланице која то захтева ради обезбеђивања експертизе и преводилачких услуга, информација о државама порекла и преношења знања о управљању и решавању случајева азила.⁴⁶⁶

Канцеларијом управља Управни одбор⁴⁶⁷ који се састоји од по једног члана из сваке државе чланице, два члана Комисије и члана УНХЦР без права гласа у Одбору. Одбор се састаје најмање два пута годишње или више пута по одлуци председавајућег.

⁴⁶¹ Regulation (EU) No 439/2010 of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 establishing a European Asylum Support Office, (2010) OJ L 132/ 11. (У даљем тексту Уредба 439/2010)

⁴⁶² Члан 1 Уредбе 439/2010

⁴⁶³ Чланови 2-3 Уредбе 439/2010.

⁴⁶⁴ Чланови 4-7 Уредбе 439/2010.

⁴⁶⁵ Чланови 8-10 Уредбе 439/2010.

⁴⁶⁶ Чланови 11 и 12 Уредбе 439/2010.

⁴⁶⁷ Чланови 24-29 Уредбе 439/2010.

Гласање у Одбору је апсолутном већином, али државе чланице које не учествују у појединим мерама које се односе на азил морају да се суздрже од гласања у вези примене те конкретне мере. Главни задаци Одбора су избор директора Канцеларије, усвајање годишњег извештаја о активностима Канцеларије, утврђивање броја стално запосленог кадра у Канцеларији, утврђивање система информисања, усвајање годишњег плана рада и доношење свих других одлука неопходних за функционисање Канцеларије у складу са њеним мандатом. Директор Канцеларије, кога именује Управни одбор на пет година, се бира са листе кандидата које предлаже Комисија након изношења програма пред Европским парламентом. Директору може бити продужен мандат једном на период од три године.⁴⁶⁸

Постоји и консултативни форум који повезује невладине организације, цивилно друштво и Агенцију, а Канцеларија може да формира експертске радне групе.⁴⁶⁹ Канцеларија има успостављену сарадњу са УНХЦР, Агенцијом ЕУ за људска права, Фронтексом и другим међународним организацијама.⁴⁷⁰

2.7.2. База података за упоређивање отисака прстију приликом подношења захтева за азил – EURODAC

Као што је речено, База података за упоређивање отисака прстију приликом подношења захтева за азил (EURODAC) је успостављена Уредбом из 2000. године,⁴⁷¹ која је измењена 2013. године.⁴⁷² EURODAC је успостављен и почео са функционисањем тек након испуњења веома сложених техничких захтева постављених од стране Комисије и држава чланица. Уредба захтева узимање отисака прстију од свих тражилаца азила старијих од 14 година и њихово слање у централну јединицу која их упоређује са отисцима прстију који се тамо налазе, како би се утврдило да ли је

⁴⁶⁸ Чланови 30 и 31 Уредбе 439/2010.

⁴⁶⁹ Чланови 51 и 32 Уредбе 439/2010.

⁴⁷⁰ Чланови 50 и 52 Уредбе 439/2010.

⁴⁷¹ Council Regulation (EC) No 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the establishment of 'EURODAC' for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention, (2000) OJ L 316/1.

⁴⁷² Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of 'EURODAC' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person and on requests for the comparison with EURODAC data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice, (2013) OJ L 180/1.(У даљем тексту Уредба 603/2013).

подносилац захтева за азил већ поднео такав захтев у некој чланици ЕУ.⁴⁷³ Државе чланице морају узети отиске прстију од свих држављана трећих држава који илегално пређу границу и исте пошаљу у централну јединицу ради провере са отисцима прстију узетих од тражилаца азила.⁴⁷⁴

Управљање подацима и рад EURODAC⁴⁷⁵ је пренет Европској агенцији одговорној за оперативно управљање обимним информационим системима у области слободе, безбедности и правде,⁴⁷⁶ док проверу и анализу података за потребе Европола врши посебна јединица у његовом саставу.⁴⁷⁷ Уредба садржи одредбе о заштити података, безбедности података и правима лица од којих су подаци узети.⁴⁷⁸ Складиштење, коришћење, обрада и брисање података свих лица као и лица која су добила држављанство или статус избеглице је регулисан посебним одредбама и примењује се у уз надзор Европског повереника за заштиту података.⁴⁷⁹

2.8. Илегалне миграције

Свака држава има право контроле приступа и боравка страних држављана на својој територији. Државе чланице ЕУ обавезују заједничка правила о контроли страних држављана (који се у праву ЕУ називају држављани трећих држава) на њиховој територији, којима се регулише спречавање илегалне миграције, откривање илегалних миграната и њихово удаљавање када буду откривени. Мере за спречавање илегалних миграција и норме о поштовању људских права држављана трећих држава који су погођени тим мерама (најчешће су то лица који траже азил или другу врсту међународне заштите) су често у сукобу. Наиме, у циљу спречавања илегалних миграција предузимају се тешке мере као што су: задржавање, притвор, умањују процесна права укључујући и право на жалбу, протеривање илегалних миграната и услови под којима се спроводи то протеривање.⁴⁸⁰

⁴⁷³ Чланови 9-13 Уредбе 603/2013.

⁴⁷⁴ Чланови 14-16 Уредбе 603/2013.

⁴⁷⁵ Члан 4 Уредбе 603/2013.

⁴⁷⁶ Regulation (EU) No 1077/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice, (2011) OJ L 286/1.

⁴⁷⁷ Члан 7 Уредбе 603/2013.

⁴⁷⁸ Чланови 23-37 Уредбе 603/2013.

⁴⁷⁹ Члан 31 Уредбе 603/2013.

⁴⁸⁰ Институције ЕУ последњих година уместо термина „протеривање“ или на енглеском *expulsion* као синоним користе термин „враћање“ или на енглеском *return*.

Спречавање илегалних миграција је у блиској вези са питањима виза, преласка спољних граница, слободе путовања, права на азил, легалних миграција, превенције илегалног уласка на територију држава чланица и пресецања рута које користе илегални мигранти у близини границе и унутар државне територије. Државе ЕУ се годинама сусрећу са илегалним миграцијама настојећи да их спрече или доведу на ниво који не угрожава функционисање унутрашњег економског и правнополитичког система.

Право ЕУ дефинише илегалне мигранте као држављане трећих држава који су присутни на територији државе чланице, а који не испуњавају или више не испуњавају услове за останак или боравак на њеној територији.⁴⁸¹ Илегални мигранти⁴⁸² доспевају на црну листу Шенгенског информационог система, што онемогућава њихов улазак у ЕУ а њихово протеривање је често предмет акција које спроводи Фронтекс.

Прва правила о поступању са илегалним мигрантима датирају још из времена када је успостављена Шенгенска интеграција.⁴⁸³ Покушај развоја свеукупне стратегије ЕУ за контролу илегалних миграција почиње Саопштењем Комисије о илегалним миграцијама из 2001,⁴⁸⁴ Акционим планом Савета о борби против илегалних миграција и трговине људима у ЕУ из 2002. године,⁴⁸⁵ Зеленом књигом о повратку илегалних миграната⁴⁸⁶ и детаљним Акционим планом Савета за њену реализацију.⁴⁸⁷ Непосредно после тога је уследило усвајање конкретне правне регулативе која се односи на илегалне миграције, и то: Директива о помоћи у случајевима транзита ради удаљавања ваздушним путем,⁴⁸⁸ Уредба о успостављању мреже официра за везу по питању илегалних миграција,⁴⁸⁹ Директива о међусобном признању налога за протеривање

⁴⁸¹ Члан 2(б), Directive 2009/52/EC providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals, (2009) OJ L 168/24.

⁴⁸² У праву ЕУ веома често се уместо термина „илегални мигранти“ користи термин „ирегуларни мигранти“, због тога што мигранти неовлашћеним преласком и боравком не чине кривично дело већ крше правила миграционог права за које су претежно предвиђене прекршајне или административне санкције.

⁴⁸³ Чланови 23-27 Шенгенске конвенције

⁴⁸⁴ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a common policy on illegal immigration COM (2001) 672 final.

⁴⁸⁵ Proposal for a comprehensive plan to combat illegal immigration and trafficking of human beings in the European Union, (2002) OJ C 142/23.

⁴⁸⁶ Green paper on a community return policy on illegal residents, COM (2002) 175final i COM (2002) 564 final.

⁴⁸⁷ Council doc. 14673/02, 25 Nov 2002.

⁴⁸⁸ Council Directive 2003/110/EC of 25 November 2003 on assistance in cases of transit for the purposes of removal by air, (2003) OJ L 321/26.

⁴⁸⁹ Council Regulation (EC) No 377/2004 on the creation of an immigration liaison officers network, (2004) OJ L 64/1.

држављана трећих држава⁴⁹⁰ и са њом повезана Одлука о финансирању протеривања,⁴⁹¹ Директива о обавези превозника за достављање података о путницима,⁴⁹² Одлука о заједничким летовима за повратак,⁴⁹³ и Директива о дозволи боравка издатој држављанима треће државе која су жртве трговине људима или који су укључени у деловање којим се омогућавају илегалне миграције а који сарађују са надлежним властима.⁴⁹⁴ Један део регулативе се односио на спречавање превозника и правних лица да учествују у илегалним миграцијама, као што је Директива (која се односи на члан 26 Шенгенске конвенције) која уводи санкције за превознике који довозе илегалне мигранте на спољне границе Уније копненим, воденим и ваздушним путем, а који не испуњавају услове или је одбијен њихов улазак на територију ЕУ.⁴⁹⁵ Усвојене су и мере ради увођења санкција за особе које због материјалне користи помажу или покушавају да помогну држављанима трећих држава приликом нелегалног уласка и боравка на територији ЕУ, што је учињено Директивом о дефинисању олакшавања неовлашћеног уласка, транзита и боравка.⁴⁹⁶

Директива захтева од држава чланица увођење санкција за свако лице које због финансијске користи намерно помаже држављанину треће државе приликом уласка и преласка преко територије државе чланице или омогућава држављанину треће државе незаконити боравак у ЕУ.⁴⁹⁷ Директива је 2004. године допуњена Оквирном одлуком из 2004.⁴⁹⁸ којом се од држава чланица захтева кажњавање сваког понашања правних и физичких лица дефинисаног у Директиви, ефикасном, пропорционалном и одвраћајућом кривичном санкцијом.

⁴⁹⁰ Council Directive 2001/40/EC of 28 May 2001 on the mutual recognition of decisions on the expulsion of third country nationals, (2001) OJ L 149/34.

⁴⁹¹ Council Decision 2004/191/EC setting out the criteria and practical arrangements for the compensation of the financial imbalances resulting from the application of Directive 2001/40/EC on the mutual recognition of decisions on the expulsion of third-country nationals (2004) OJ L 60/55.

⁴⁹² Council Directive on the obligation of carriers to communicate passenger data, (2004) OJ L 261/24.

⁴⁹³ Council Decision 2004/573/EC on the organisation of joint flights for removals from the territory of two or more Member States, of third-country nationals who are subjects of individual removal orders, (2004) OJ L 261/28.

⁴⁹⁴ Council Directive 2004/81/EC of 29 April 2004 on the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities, (2004) OJ L 261/19.

⁴⁹⁵ Council Directive 2001/51/EC of 28 June 2001 supplementing the provisions of Article 26 of the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985, (2001) OJ L 187/45.

⁴⁹⁶ Council Directive 2002/90/EC defining the facilitation of unauthorised entry, transit and residence, (2002) OJ L 328/17. (У даљем тексту Директива 2002/90)

⁴⁹⁷ Члан 1 Директиве 2002/90.

⁴⁹⁸ Council framework Decision 2002/946/JHA on the strengthening of the penal framework to prevent the facilitation of unauthorised entry, transit and residence, (2002) OJ L 328/1. (У даљем тексту Оквирна одлука 2002/946)

Кривична санкција може бити праћена мерама као што су: заплена превозних средстава коришћених приликом извршења кривичног дела, забрана вршења професионалне делатности и депортација. Казна затвором од најмање осам година је предвиђена ако је кривично дело извршено за стицање финансијске добити у оквиру криминалне организације и ако је извршено уз угрожавање живота лица.⁴⁹⁹ Санкције за правна лица се односе на привремену или трајну забрану вршења привредне делатности, стављање под судски надзор или доношење судског налога за ликвидацију.⁵⁰⁰

Од свих поменутих законодавних аката ЕУ који се односе на илегалне миграције као најзначајнија су два, и то: Директива о заједничким стандардима и поступцима држава чланица у вези са враћањем држављана трећих земаља чији је боравак незаконит (тзв. Директива о враћању)⁵⁰¹ и Директива о минималним стандардима за санкције и мере против послодаваца који запошљавају држављане трећих држава који незаконито бораве.⁵⁰² Циљ Директиве о санкцијама за послодавце који запошљавају илегалне мигранте је трострук: смањење привлачности за илегални улазак и боравак миграната на територији ЕУ ради остваривања права на рад; смањење нелојалне конкуренције између компанија у државама чланицама који запошљавају илегалне мигранте и оних који то не раде; и заштита права легалних радника од угрожавања запошљавањем илегалних миграната.

Ова материја је дуго била предмет преговора и потреба за њеним усвајањем је повезана са успостављањем заједничког тржишта током 70-их година 20. века. Директива о санкцијама за послодавце који запошљавају илегалне мигранте намеће обавезу државама чланицама да забране запошљавање држављанина треће државе са незаконитим боравком.⁵⁰³ Државама чланицама се намеће обавеза инкриминације кршења забране запошљавања илегалних миграната, као и грађанскоправних санкција како за физичка лица тако и за правна лица.⁵⁰⁴

Директива о враћању примењује се на држављане трећих држава који су откривени у незаконитом боравку у државама чланицама. У Преамбули Директиве се

⁴⁹⁹ Члан 1 Оквирне одлуке 2002/946.

⁵⁰⁰ Члан 2 Оквирне одлуке 2002/946.

⁵⁰¹ Directive 2008/115/EC on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, (2008) OJ L 348/98. (У даљем тексту Директива 2008/115)

⁵⁰² Directive 2009/52/EC providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals, (2009) OJ L 168/24. (У даљем тексту Директива 2009/52)

⁵⁰³ Члан 3 Директиве 2009/52.

⁵⁰⁴ Члан 5 и чланови 9-12 Директиве 2009/52.

наводи да ће се она примењивати на све држављане трећих држава који не испуњавају или који више не испуњавају услове за улазак, боравак или пребивалиште,⁵⁰⁵ што наводи на уско тумачење изузетака од примене ове Директиве. У поглављу 1 Директиве су садржане опште одредбе које се односе на предмет и област примене Директиве, дефиниције, повољније одредбе које се примењују у односу на Директиву и примену начела *non refoulement*.⁵⁰⁶

Директива дефинише и основна правила која се односе на доношење посебне одлуке о враћању. Државе чланице морају донети појединачну одлуку о враћању сваког држављанина треће државе који незаконито борави на њиховој територији. Држављанин треће државе може да буде послат и у другу државу чланицу на основу билатералног споразума и у том случају друга држава чланица треба донети одлуку о враћању. Државе чланице имају веома широко дискреционо право да одобре останак илегалних миграната због саосећања, хуманих или других разлога.⁵⁰⁷ Одлука о враћању по правилу, мигранту мора дати могућност да добровољно напусти државу у року од 7 до 30 дана, иако особа може напустити територију државе и пре тог рока.⁵⁰⁸ Државе чланице могу да удаље особу када период за добровољни одлазак истекне или када такав период није одређен одлуком о враћању. Употреба принудних мера је могућа само као последње средство према држављанину треће државе, у случају супротстављања удаљавању, и исте морају бити пропорционалне уз поштовање људских права, достојанства и физичког интегритета.⁵⁰⁹

Директива садржи одредбе о забрани уласка држављана трећих држава на територију држава чланица за одређени временски период. Забрана уласка мора бити издата када је одлука о враћању издата без гарантовања периода за добровољни одлазак. Дужина забране уласка се одређује на основу свих релевантних околности појединачног случаја и не би требало да прелази пет година, иако су дуже забране могуће у случајевима озбиљне претње по јавни ред, јавно здравље или националну безбедност.⁵¹⁰

⁵⁰⁵ Параграф 5 преамбуле Директиве 2008/115.

⁵⁰⁶ Члан 1-5 Директиве 2008/115.

⁵⁰⁷ Члан 6 Директиве 2008/115.

⁵⁰⁸ Члан 7 Директиве 2008/115.

⁵⁰⁹ Члан 8 Директиве 2008/115.

⁵¹⁰ Члан 11(1) и (2) Директиве 2008/115.

Директива садржи одредбе о процедури заштите. Одлука о враћању, одлука о удаљавању и одлука о забрани уласка морају бити издате у писаној форми и садржати чињеничне и правне разлоге и податке о правним лековима.⁵¹¹

Једно од најконтраверзних питања у Директиви је задржавање због спровођења процеса удаљавања или тзв. имигрантски притвор. Особа која је предмет процедуре враћања може бити задржана само ради припреме повратка или ради спровођења процеса враћања, посебно када постоји ризик од бекства или када особа избегава и онемогућава враћање или процес удаљавања. Притвор могу да одреде административне и судске власти у писаној форми уз навођење чињеничних и правних разлога. Задржавање не сме трајати дуже од 6 месеци, али су предвиђени и разлози за продужење задржавања још за 12 месеци у случајевима недостатка сарадње конкретног држављанина треће земље или кашњења у добијању потребне документације из трећих држава.⁵¹²

На крају, Директивом су утврђена и правила о условима задржавања која се односе на место притварања (посебни објекти и одвајање од редовних затвореника ако лице издржава притвор у затвору), право на контактирање правног заступника, чланова породице или конзуларних власти, право на хитну медицинску заштиту тј. лечење рањивих особа, могућност независних тела да посете притворску јединицу и прослеђивање информација које су неопходне задржаној особи.⁵¹³ Постоје и посебна правила за задржавање малолетника или породица.⁵¹⁴ Овом Директивом су замењени чланови 23 и 24 Шенгенске конвенције.

Број илегалних миграната са којима се суочавају државе чланице је у сталном порасту. По подацима из годишњег извештаја Фронтекса, само током 2014. године око 270.000 хиљада миграната је ушло у ЕУ, илегално, тајно, прикривено, морским, копненим и ваздушним путем. Од тог броја 220.000 је ушло на територију Уније морским путем, преко рута централног и источног дела Средоземног мора. Велики део овог прилива је повезан са укључивањем организованих криминалних мржа који се баве кријумчарењем људи. Знатан број миграната који на овај начин уђу на територију Уније и даље остаје зависан од криминалних организација које им омогућавају илегалан боравак и илегално запошљавање у државама чланицама Уније.

⁵¹¹ Члан 12(1) Директиве 2008/115.

⁵¹² Члан 15 Директиве 2008/115.

⁵¹³ Члан 16 Директиве 2008/115.

⁵¹⁴ Члан 17 Директиве 2008/115.

Ово представља једну од чињеница која указује на повезаност и испреплетеност европске области слободе са европском облашћу безбедности. То се може видети и у предузимању мера од стране Савета и Комисије које се односе на:

- а) контролу примене законодавних аката који су усвојени у области илегалних миграција и подношење предлога за нове законодавне акте Уније;
- б) надгледање примене мера које треба да омогуће да свака држава чланица ефикасно контролише свој део спољних граница;
- в) јачање мандата Фронтекса ради повећања нивоа ефикасности на спољним границама који треба да омогући формирање Европске граничне и обалске страже;
- г) успостављање механизма оцене који треба да потврде исправну примену шенгенских тековина, и
- д) интензивно укључивање и координација активности између различитих агенција ЕУ за спровођење права (Европол, Фронтекс, Европска агенција за подршку азилу) и коришћење база података као што су ШИС и ВИС.

2.9. Европска област слободе кретања и мигрантска криза 2015. године

Хуманитарна катастрофа проузрокована ратом у Сирији, Ираку и другим зонама конфликта на Блиском истоку и Азији довела је до масовног расељавања становништва у околним државама и таласа од преко 1.000 000 избеглих становника са ових подручја који траже међународну заштиту на територији држава чланица ЕУ. Оволики број миграната током 2015. године са захтевом за азил или друге врсте међународне заштите у ЕУ значајно је утицао на мењање постојеће регулативе која се односи на слободу кретања, пре свега на правила о заједничкој политици азила, миграцији и осталих политика везаних за прелазак спољних и унутрашњих граница држава чланица ЕУ.

Прва реакција Комисије на новонасталу ситуацију је било доношење нове Европске агенде о миграцијама, како би се на адекватан начин одговорило огромним изазовима који су повезани са контролом граница, илегалним миграцијама, правом на азил и међународну заштиту и неопходношћу очувања унутрашње безбедности.⁵¹⁵ Агенда предвиђа следеће краткорочне приоритете:

⁵¹⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, „A European Agenda on Migration“, COM (2015) 0240 final.

1. безбедно и равномерно размештање миграната у државама чланицама⁵¹⁶;
2. функционисање Регионалног заштитног развојног програма за најугроженије државе чланице лоциране на спољним границама ЕУ;
3. ангажовање Европола као обавештајног центра који ће заједно са националним службама откривати криминалне мреже укључене у кријумчарење миграната;
4. извођење полицијских операција на мору у оквиру Заједничке спољне и безбедносне политике како би се спречило кријумчарење миграната, тачније учешће криминалних организација у превозењу и пребацивању миграната бродовима;
5. активирање система за ванредне ситуације предвиђеног Лисабонским уговором и примена клаузуле солидарности како би тражиоци азила били размештени у државе чланице на равноправним основама;
6. одређивање *врућих тачака* (енг. *hotspots*) које ће омогућити Европској агенцији за подршку азила, Фронтексу и Европолу ангажовање на подручју угрожених држава чланица ради брзе идентификације, регистрација и узимања отисака прстију придошлим мигрантима (формиране су прве вруће тачке у Грчкој⁵¹⁷ и Италији⁵¹⁸). Такође је планирано укључивање ових агенција у пружање помоћи при истрагама и одвајање миграната од организованих криминалних мрежа за кријумчарење људи.

Средњерочни и дугорочни приоритети у Агенди о миграцијама су постављени на 4 стуба:

1. Смањење илегалних миграција предузимањем активности усмерених на уклањање корена проблема у неевропским државама, борба против организованих мрежа за кријумчарење миграната и дефинисање конкретних активности за примену политике враћања;
2. Спасовање живота и обезбеђење спољних граница, што обухвата боље управљање њима и повећање ефикасности приликом контроле преласка;
3. Јачање заједничке политике азила са акцентом на солидарност према лицима

⁵¹⁶ Видети размештање миграната http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_solidarity_a_refugee_relocation_system_en.pdf, приступ 25.12.2015.

⁵¹⁷ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, „Progress Report on the Implementation of the hotspots in Greece,“ COM (2015) 0678 final.

⁵¹⁸ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, „Progress Report on the Implementation of the hotspots in Italy,“ COM (2015) 0679 final.

којима је неопходна међународна заштита и солидарност између држава чланица: и

4. Развој нове политике легалних миграција у погледу демографских изазова са којима се суочава Унија, потребе за радном снагом која је неопходна економији ЕУ и лакшег приступа (уласка) високообразованој и квалификованој радној снази уз неопходно признавање квалификација.

Конкретно, током 2015. године највећи број тражилаца азила је пролазио копнене границе азијских и афричких држава и морским путем стизао на територију Грчке, са намером да се копненом балканском рутом домогне жељених дестинација, пре свега Немачке (која је одлучила да прихвати највећи део избеглица из Сирије), Аустрије и скандинавских држава. Због огромног прилива избеглица и њихове намере да се домогну другим економски развијенијим држава чланица ЕУ, истовремено прилично рунирана економском кризом, Грчка није у потпуности примењивала Даблинску Уредбу III која предвиђа да о захтеву за азил, по правилу треба да одлучује чланица кроз коју је мигрант ушао у ЕУ.

Неравномерно оптерећење чланица ЕУ избегличком кризом (пре свега Грчке и Италије) довело је до усвајања две одлуке Савета које су имале за циљ успостављање система преузимања или „релокације“ избеглица у друге државе чланице ЕУ. Прва Одлука⁵¹⁹ се односи на релокацију 40.000 избеглица тражилаца азила из Грчке и Италије у друге државе чланице ЕУ на добровољној основи. Релокација је селективна и односи се на држављане оних држава чији су захтеви за међународну заштиту (статус избеглице и супсидијарне заштите) до сада у великом броју прихваћени на основу кварталне статистике Евростата (официјална канцеларија Уније за статистику). То су, пре свега, држављани Сирије, Ирака и Еритреје. Селекцију тражилаца азила који подлежу релокацији врше надлежни органи Италије и Грчке дајући предност рањивим групама уз сагласност представника државе чланице која их преузима и размешта на својој територији. Размештање је дозвољено само за тражиоце азила преко 14 година који су пристали на узимање отисака прстију у складу са EURODAC уредбом.

Тражиоци азила имају право да буду упознати са одлуком о размештању, али не и да улажу жалбу на одлуку. Одлука о релокацији се примењује на тражиоце азила који

⁵¹⁹ Council Decision (EU) 2015/1523 of 14 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece, (2015) OJ L 239/146.

су дошли на територију Италије и Грчке после 15. 8. 2015, и примењиваће се до 17. 9. 2017.

Друга Одлука о релокацији⁵²⁰ се односи на 120.000 тражилаца азила и не оставља могућност добровољног преузимања од стране других држава чланица, већ у Анексу одређује тачан број избеглица који државе чланице треба да преузму. Одлука је донета на основу редовне законодавне процедуре у Савету и намеће државама чланицама које су гласале против Одлуке (Словачка, Чешка, Румунија и Мађарска) обавезу преузимања и релокацију предвиђеног броја тражилаца азила. Одлука ће се примењивати у периоду од две године за све тражиоце азила који дођу на територију Италије и Грчке до краја марта 2016. године.

Прилив великог броја избеглица је иницирао поновно успостављање контроле на неким унутрашњим границама и суспензију шенгенских правила између појединих држава чланица шенгенског простора. То се дешавало и раније када су поједине државе чланице привремено успостављале контролу на унутрашњим границама ради очувања унутрашње безбедности поводом одржавања међународних самита и спречавања насиља на фудбалским такмичењима.⁵²¹

Избегличка криза је иницирала привремену суспензију Шенгена на унутрашњим границама Норвешке, Шведске, Данске, Аустрије, Немачке, и Француске,⁵²² на основу поменутих измена Кодекса о шенгенским границама из 2013. године, којим су уведени нови услови и рокови за поновно успостављање контроле на унутрашњим границама. Током фебруара 2016. године, Комисија је извршила евалуацију могућности колективног увођења контроле на унутрашњим границама које је условљено утврђивањем озбиљних недостатака у спровођењу контроле на спољним границама и може довести до њиховог поновног успостављања на максимални период од 2 године. Одлуку о томе доноси Савет на предлог Комисије након спроведене евалуације. Потпуна суспензија и трајне измене шенгенских правила о контроли спољних и унутрашњих граница су могући само изменама оснивачких уговора.

⁵²⁰ Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece, (2015) OJ L 248/80.

⁵²¹ Комплетну листу држава и разлоге за поновно успостављања контроле на унутрашњим границама од 2007 до 2016 године, видети на http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control_en.pdf, приступ. 10.02.2016.

⁵²² Видети http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/index_en.htm, приступ 10.02.2016.

Председник Европске комисије Жан Клод Јункер је у изјави за медије у Бриселу 15. 1. 2016. потврдио постојање огромних потешкоћа које ЕУ има од избијања избегличке кризе и указао на везу између простора без унутрашњих граница, европске монете и јединственог тржишта. „Убиство Шенгена значи сахрањивање јединственог тржишта“ и европске монете. Иако неке државе чланице тренутно не дају никакав допринос решавању кризе, Комисија не одустаје од релокације миграната у складу са донетим одлукама и поред више него скромних резултата и премештања само 277 избеглица из Италије и Грчке до 15. 1. 2016.⁵²³

У оквиру ЕУ постоји сагласност да једно од могућих решења за мигрантску кризу представља дијалог са трећим државама, у конкретном случају са Турском као сигурне треће земље из које највећи број миграната прелази на територију држава чланица ЕУ. На самиту Европског савета и Турске одржаном 18. 3. 2016. постигнут је договор о заједничком деловању у мигрантској кризи и продубљивање односа између ЕУ и Турске. Договор се односи на враћање свих миграната у Турску који после 20. 3. 2016. из те земље пређу на територији ЕУ, пре свега Грчку. Турска страна се обавезала на појачану контролу морске и копнене границе и спречавање прелазака миграната на територију држава чланица ЕУ у замену за финансијску помоћ, покретање процедуре за визну либерализацију и наставак прекинутих преговора за приступање ЕУ.⁵²⁴

3. Европска област безбедности

Настанак и развој безбедносне сарадње у оквиру ЕУ је резултат промена које са собом доноси распад биполарног система расподеле моћи у међународним односима и галопирајући развој глобализације. Промене су биле праћене „замагљивањем“ или редефинисањем граница у класичној подели између спољне безбедносне политике која обухвата одбрану, војно присуство и међународну безбедност са једне стране, и унутрашње безбедности која је била фокусирана на организовани криминал, тероризам, јавни ред и полицијско поступање са друге стране. Тачније, у последњих 20 година појављују се нови облици безбедносних изазова које карактерише повезивање тј. „срастање“ унутрашњих и спољашњих безбедносних претњи и ступање на сцену асиметричних (неконвенционалних) безбедносних претњи које споља и изнутра

⁵²³ Видети изјаву председника Европске комисије на <http://www.euractiv.com/sections/justice-home-affairs/juncker-restoring-borders-will-kill-internal-market-321025>, приступ 16.01.2016.

⁵²⁴ Видети саопштење са Самита ЕУ-Турска на <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>, приступ 21.03.2016.

угрожавају виталне националне интересе, слободу појединаца и функционисање државе и друштва. Асиметричност се огледа у неуједначености и неусклађености појављивања претњи у односу на време, простор, облик, степен угрожавања и последице које изазивају по безбедност појединаца, друштва и држава. То је довело до повезивања и активне интеракције између Заједничке спољне и безбедносне политике Уније и области слободе, безбедности и правде или спољне и унутрашње безбедности Уније и самих држава чланица.

Европска област безбедности која је саставни део области слободе, безбедности и правде суштински се односи на унутрашњу безбедност. Она означава деловање „Уније ради обезбеђења високог нивоа безбедности превентивним деловањем против криминала, расизма и ксенофобије, као и борбом против њих сарадњом и мерама полицијских правосудних и других надлежних органа држава чланица“.⁵²⁵ Европска област безбедности тиме обухвата унапређење полицијске сарадње између држава чланица ради предузимања превентивних и репресивних мера за сузбијање тешких кривичних дела која имају прекограничну димензију односно у које су укључени извршиоци кривичних дела из више држава чланица и која захватају територију више држава чланица. Тероризам, организовани криминал, илегална трговина дрогом, трговина људима су само нека од тешких кривичних дела прекограничног карактера, са озбиљним последицама по појединце и друштво у целини, за чије сузбијање постоји заједнички интерес и обавеза држава чланица. За координацију активности држава чланица на сузбијању тешких кривичних дела са прекограничном димензијом ЕУ је изградила посебна тела и агенције који пружају подршку националним безбедносним структурама, а које могу узети учешће у истражним мерама и полицијским операцијама на територији неколико држава чланица. Нормативно уређење Европске области безбедности и предузимање мера за безбедносну заштиту друштвених вредности, као што су демократија, људска права и основне слободе и економски просперитет, су праћене честим преиспитивањем и оспоравањем због опасности од ограничавања и повреда тих вредности од стране државних институција које су задужени за њихову заштиту.

⁵²⁵ Члан 67(3) УФЕУ.

3.1. Полицијска сарадња

Као што је већ речено, полицијска сарадња између држава чланица ЕУ ондашње ЕЕЗ вуче своје корене из безбедносне сарадње као ванинституционалног облика сарадње успостављене на маргинама светских самита током 60-их година 20. века. Мистификација и огромно интересовање јавности увек су пратили безбедносну, а самим тим и полицијску сарадњу држава. Стварни домет и ефекат полицијске сарадње, која се манифестовала једино кроз одржавање састанака високих представника полицијских служби и неформалну размену информација, био је мали. У то време још увек је било доминантно становиште да се безбедносне претње и различити облици криминалитета могу сузбити искључиво националним акцијама и ресурсима. Владало је уверење да националне полиције поседују довољно вештине, знања и професионалних капацитета за успешну борбу против криминала, пошто оне најбоље познају стање и индикаторе криминалитета у својој држави. У то време је постојао високи степен неповерења и ривалитета између националних полиција, што је била главна препрека за успостављање конкретне, формалне и осмишљене полицијске сарадње на заједничким основама.

Ступање на сцену новог облика повезивања држава ЕЕЗ кроз политичку сарадњу и формирање ЕУ било је праћено залагањем за унапређење полицијске сарадње на сузбијању кривичних дела као што су тероризам, организовани криминал, илегалне миграције, трговина дрогом, оружјем итд. То су кривична дела за која ефикасно супротстављање захтева заједничко деловање полицијских и безбедносних служби јер иста не познају државне границе као препреку за ширење.

Уговором о ЕУ из Мастрихта створени су формални услови за унапређење сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа и предвиђено формирање Европске полицијске канцеларије (Европол) која треба да омогући повезивање и унапређење полицијске сарадње између држава чланица ЕУ. Од тада до данас полицијско право или полицијска сарадња, заједно са кривичним правом ЕУ, постају најдинамичније и најконтроверзније области сарадње између држава чланица ЕУ. Елементи оперативне полицијске сарадње за сузбијање прекограничних тешких кривичних дела успостављене Шенгенском интеграцијом и Амстердамским уговором добијају формални правни основ за даље унапређење ступањем на снагу Лисабонског уговора. Полицијска сарадња постаје стуб европске области безбедности са значајним импликацијама за целокупну област безбедности и правде. Њен циљ је осигурање

унутрашње безбедности и сигурности грађана као предуслова за функционисање европске области слободе и слободног кретања и европске области правде.

3.1.1 Посебни облици полицијске сарадње у ЕУ

Посебни облици полицијске сарадње су области заједничког полицијског деловања и поступања које су временом у оквиру Уније добијале на значају и интензитету. Представљају основу настанка и развоја одређених делова полицијског права Уније, који доводе до усклађивања полицијских стандарда и норми држава чланица за поједине области полицијског деловања. Те области су: прекогранична потера и праћење, заједничке операције и истраге, сарадња специјалних интервентних јединица у кризним ситуацијама, спречавање хулиганизма на фудбалским утакмицама, заштита јавних личности и превенција криминала.

3.1.1.1. Прекогранична потера/гоњење

Први посебни и, може се рећи, оперативни облици полицијске сарадње између држава чланица ЕУ који су и данас на снази успостављени су Шенгенском конвенцијом. Конвенција садржи правни основ за организовање хитне прекограничне потере (енг. *Cross-border Hot Pursuit*) коју обављају полицијски службеници држава потписница Конвенције.⁵²⁶ Правила Шенгена у случају хитности дозвољавају полицијским службеницима или другим службеним лицима једне државе да врше потеру или гоњење лица преласком копнене границе и уласком на територију друге државе без одобрења надлежних органа те државе (државе домаћина). Овакво поступање је дозвољено уколико нема довољно времена да се обавесте органи државе домаћина или ако исти нису у могућности да благовремено интервенишу.

Потера је дозвољена за лица која су извршила кривично дело или су ухваћена у вршењу кривичног дела или су саучесници у вршењу кривичног дела, као и за лица која су побегла из притвора или са издржавања казне затвора. Листа кривичних дела за које је дозвољена прекогранична потера обухвата: убиство са предумишљајем, убиство, силовање, подметање пожара, фалсификовање новца, тешку крађу и утају, изнуду, киднаповање и узимање талаца, трговину људима, недозвољени промет дрога

⁵²⁶ Члан 41 Шенгенске конвенције.

и психотропних супстанци, подметање експлозивних направа и уништавање експлозивом, кршење законских одредби из области оружја и експлозива, недозвољени транспорт отровног и штетног отпада, бекство након несреће која је проузроковала смрт или тешке телесне повреде, као и друга кривична дела која могу довести до екстрадиције.

Због специфичности ове криминалистичко тактичке радње, приликом спровођења потера обавезно је поштовање правног поретка државе домаћина, а службена лица која врше потеру могу привести гоњено лице надлежним органима државе домаћина који треба да изврше проверу идентитета или изврше његово хапшење. Службеници који спроводе потеру морају да обавесте органе државе домаћина о њиховој потрази што је пре могуће, а држава домаћин може да нареди заустављање потере. Услови за спровођење потере су:

- а) службена лица која врше потеру треба да се придржавају Шенгенске конвенције и права државе домаћина и да се повинују наредбама надлежних националних органа;
- б) потера се врши искључиво преласком копнене границе, а држава на чијој територији се спроводи потера може ограничити полицијске службенике који врше потеру да делују само у одређеној области или у одређено време;
- в) забрањен је улазак у станове и места која нису доступна јавности;
- г) службена лица која врше потеру треба да буду лако препознатљива, било по униформи, било по траци на руци или додатним уређајима на возилу и да буду у могућности да у свако доба пруже доказ о свом службеном својству (забрањено је ношење цивилног одела уз коришћење обичног возила без идентификације);
- д) службена лица која врше потеру могу носити своје службено оружје, с тим што је његова употреба забрањена осим у случајевима легитимне самоодбране;
- ђ) у циљу довођења пред надлежне локалне органе гоњено лице може бити претресено само из безбедносних разлога, приликом његовог довођења могу се користити средства за везивање, а предмети које поседује гоњено лице могу бити одузети;
- е) након сваке изведене операције, службена лица која врше потеру представљају се и о својој мисији подносе извештај надлежним органима државе на чијој територији је спроведена потера. Исти су дужни да на захтев локалних органа остану на располагању док се околности њихове акције довољно не разјасне, чак и у случајевима када потера не доведе до хапшења гоњеног лица;

ж) службеници који су вршили потеру на захтев органа државе на чијој територији је спроведена потера дужни су да пруже помоћ у истрази која се врши након операције у којој су учествовали, укључујући и судске поступке.

Ако полицијски службеници који врше потеру ухвате лице за којим се трага, не могу то лице једноставно вратити преко границе, већ га морају предати органима државе на чијој територији су га ухватили. Уколико желе да се оно пребаци на територију њихове државе, мора се покренути поступак за екстрадицију или за издавање Европског налога за хапшење. Лице за којим се трага може бити испитано након привођења од стране органа државе домаћина у складу са њеним националним правом, без обзира на његову националност. Међутим, ако ухапшено лице није држављанин државе на чијој територији је ухапшено, оно мора да буде пуштено од стране надлежних органа у року од шест сати (не рачунајући рок од поноћи до 9.00 часова), осим ако је поднет захтев за екстрадицију или Европски налог за хапшење.⁵²⁷ Није јасно одређено ко може и треба да поднесе захтев за екстрадицију или Европски налог за хапшење. То би значило да органи државе домаћина не могу да покрену поступак против лица чак и ако је оно тражено (на потерници) у тој држави или је осуђено за дело и побегло са издржавања затворске казне, осим ако не пошаљу захтев за екстрадицију држави чије је лице држављанин.

Полицијски службеници који спроводе потеру на територији друге државе чланице се третирају као службеници државе домаћина у погледу кривичних дела која почине или су жртве кривичних дела.⁵²⁸ Такође, држава чији полицијски службеници врше потеру је одговорна за штету коју они проузрокују приликом извршавања задатка, и то према законима државе домаћина.⁵²⁹ Држава домаћин преузима поступак за накнаду штете под условима који се примењују за штету коју начине њени полицијски службеници. Држава чији су полицијски службеници начинили штету на територији друге државе у целости надокнађује новчани износ исплаћен жртвама или имаоцима права на накнаду штете. Државе чланице могу да склапају билатералне споразуме како би омогућиле већи обим овлашћења за прекограничне потере.

Међутим, правила о полицијској сарадњи приликом вршења прекограничне потере садрже три врсте специфичних ограничења која произлазе из Шенгенске

⁵²⁷ Члан 41 став 2 Конвенције.

⁵²⁸ Члан 42 Конвенције.

⁵²⁹ Члан 43 Конвенције.

конвенције. Ова ограничења имају значајне импликације на ефикасност полицијског деловања у конкретним ситуацијама на терену.

Прво, као што је речено, вршење прекограничне потере допуштено је искључиво на копну, претежно употребом моторних возила а у пограничним местима то се може чинити и пешице.⁵³⁰ Иако се хеликоптери веома често користе као подршка у таквим операцијама, њихов прелазак у ваздушни простор друге државе чланице је веома често означен као неприхватљив. Операције гоњења криминалаца чамцима у случајевима кријумчарења дрога и вршења кривичних дела загађење животне средине престају у случају преласка криминалаца у територијалне воде друге државе чланице. И поред огромног оперативног значаја координисаног деловања на копну, води и у ваздуху ради ефикасног извођења полицијских потера (операција), право ЕУ не допушта ту врсту прекограничних потера.

Друго, прекогранична потера је просторно и временски ограничена. Дакле, државе чланице шенгенског простора су билатералним споразумима временски и просторно⁵³¹ ограничили вршење потера. Лимитирање удаљености од границе унутар које је дозвољена потера је инспирисано тежњом за минималним нарушавањем територијалног интегритета државе. Циљ географског и временског ограничења је заштита суверенитета државе, што опет доводи у сукоб суверенитет и потребу за полицијском сарадњом између две суседне државе. Прилично је фрустрирајуће за полицијске службенике који врше потеру или гоњење извршиоца кривичног дела да константно прате километражу од границе и време трајања операције.

Треће ограничење се односи на улазак у приватне просторије. У свим националним правним системима у случају гоњења извршилаца кривичних дела дозвољен је улазак у приватне просторије, али код прекограничне потере то није случај. Овим ограничењем ефикасност прекограничне потере је доведена у питање јер се може десити да сви напори и ресурси уложени у хватање извршиоца кривичног дела буду узалудни ако се полицијски службеници државе домаћина благовремено не укључе у операцију.⁵³²

⁵³⁰ Средства и начин вршења потере зависе од начина преласка копнене границе и може обухватити гоњење лица које беже пешке, иако се у пракса најчешће потера врши за лицима која беже возилима (или можда мотоциклом), укључујући и бекство железницом.

⁵³¹ унутар своје територије на нпр. 10 км од границе.

⁵³² За више практичних примера вршења прекограничне потраге/гоњења видети, M.Daman, „Cross-border Hot Pursuit in the EU“, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 16, 2008, pp171-207, p.185.

Одредбе Шенгенске конвенције измењене су и допуњене Одлуком Савета усвојеном 2000. године која омогућава државама чланицама да промене полицијске снаге које имају овлашћења да спроводе прекограничне операције.⁵³³ Одлука допушта промену службеника, тела и надлежних министарстава који због реорганизације могу да преузму вршење ових операција. Тиме је државама чланицама омогућено да у складу са људским ресурсима, капацитетима и ефикасношћу појединих организационих јединица полиција, неке од њих одреде или замене као носиоце активности за вршење прекограничних операција.

3.1.1.2. Прекогранично праћење /присмотра

Шенгенска конвенција садржи и одредбе о прекограничном праћењу (енг. *Cross-border Surveillance*) као посебној врсти полицијских акција.⁵³⁴ За разлику од прекограничне потере, за прекогранично праћење је неопходно претходно одобрење државе на чијој територији се оно спроводи, али прекогранично праћење је дозвољено и без претходног одобрења, из сличних разлога као и за вршење прекограничне потере. Изузетак од општег правила је предвиђен из разлога хитности како би се наставило праћење.

Праћење је предвиђено за лица осумњичена да су учествовала у кривичном делу за које је предвиђена екстрадиција. Прекогранично праћење без претходног одобрења је дозвољено из разлога хитности како би се пратило лице за које се претпоставља да је починило једно или више тачно наведених кривичних дела. Услови за праћење су слични онима који одређују хитну потеру, осим што службеници који обављају праћење не морају да буду јавно препознатљиви (из разумљивих разлога). Поред тога, држава на чијој територији се спроводи праћење може страним службеницима забранити ношење службеног оружја у појединачним случајевима. Страним полицијским службеницима који врше праћење забрањено је хапшење и притварање лица, што је изричито предвиђено одредбама Конвенције.⁵³⁵ За разлику од прекограничне потере, за праћење не постоји временско (број сати) и просторно (на пример само на копну) ограничење. Након спроведеног праћења службеници подносе

⁵³³ Council Decision of 28 September 2000 establishing a procedure for amending Articles 40(4) and (5), 41(7) and 65(2) of the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 on the gradual abolition of checks at common borders, (2000) OJ L 248/1.

⁵³⁴ Члан 40 Шенгенске конвенције.

⁵³⁵ Члан 40 (2)(ф) Шенгенске конвенције.

писани извештај надлежним органима државе на чијој територији је спроведено праћење који садржи преглед предузетих мера и активности приликом праћења. Правила о кривичним делима и надокнади штета су иста као и код хитне потере.⁵³⁶

Ради отклањања недостатака у примени Шенгенске конвенције, Савет је 2000. године усвојио Одлуку⁵³⁷ којом се допуњава члан 40 Шенгенске конвенције, а након тога и Одлуку из 2003. године⁵³⁸ која доноси измене у инкриминацији кривичних дела. Њима су извршене две битне промене правила Шенгенске конвенције. Прво, полицијски службеници могу да прате не само осумњичене него и лица „која могу помоћи у идентификацији или праћењу“ осумњиченог за шта је увек потребно претходно одобрење. Друго, списак кривичних дела код којих се могу применити прекогранично праћење и потера осумњичених је проширен са још шест кривичних дела (тешка превара, кријумчарење људи, праће новца, кријумчарење нуклеарних и радиоактивних супстанци, организовани криминал и тероризам). Поред тога, измењени су називи и два постојећа кривична дела (силовање у тешко сексуално злостављање и фалсификовање новца у фалсификовање свих средстава плаћања). Треба рећи да усвојена Директива којом се уводи Европски истражни налог не утиче на измену ових правила.⁵³⁹

3.1.1.3. Заједничке операције и истраге

Заједничке операције и заједнички истражни тимови су први пут регулисани Конвенцијом ЕУ о узајамној кривичној помоћи, која омогућава двома или већем броју држава чланица да успоставе заједнички истражни тим „за специфичне сврхе и на ограничен период“.⁵⁴⁰ Тимови могу бити успостављени нарочито онда када једна држава чланица спроводи тешку и захтевну истрагу повезану са другим државама или где државе чланице спроводе истраге које се преклапају, а неопходно је да буду координисане. Вођа тима треба да буде представник државе чланице у којој тим делује и тим је за свој рад одговоран по националном праву те државе. Чланови тима који се

⁵³⁶ Чланови 42 и 43 Шенгенске конвенције

⁵³⁷ Види фус ноту 533.

⁵³⁸ Council Decision 2003/725/JHA of 2 October 2003 amending the provisions of Article 40(1) and (7) of the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 on the gradual abolition of checks at common borders, (2003) OJ L 260/37.

⁵³⁹ О Европском истражном налогу више видети стр.363 дисертације.

⁵⁴⁰ Члан 13 Конвенције о узајамној правној помоћи у кривичним стварима, (2000) OJ C 197/1, више видети стр.332 дисертације.

упућују у другу државу чланицу могу учествовати у истрагама и поступати по налозима вођа тима.

Иако тим нема овлашћење да делује у више држава чланица, он може да захтева асистенцију органа других држава чланица осим државе чланице у којој делује. Према националном праву и међународним споразумима и друга лица осим националних званичника могу чинити део тима, нарочито чланови агенција ЕУ (Европол, Евроцаст и ОЛАФ).

Како би се што пре примениле одредбе Конвенције о узајамној правној помоћи у кривичним стварима, усвојена је Оквирна одлука о заједничким истражним тимовима,⁵⁴¹ која ће престати да се примењује када све државе чланице ратификују Конвенцију.⁵⁴² Као додаток овој мери, Савет је у априлу 2002. године усвојио Препоруку за успостављање мултинационалних полицијских антитерористичких тимова.⁵⁴³

Ванредно усвајање ових одредби као врста допуне Конвенције има за циљ да олакша истраге везане за кривично дело тероризма, али Оквирна одлука ни на који начин није ограничена само на истраге и активности везане за тероризам. Државе чланице требало је да имплементирају Оквирну одлуку до 1. 1. 2003.⁵⁴⁴ и њена употреба је подржана Препоруком Савета која садржи модел споразума за успостављање заједничких истражних тимова.⁵⁴⁵

Након усвајања и имплементације Оквирне одлуке о заједничким истражним тимовима Комисија је извршила прву евалуацију и процену њеног спровођења. Према извештају Комисије,⁵⁴⁶ нису све државе чланице унеле Оквирну одлуку у своје национално право, а било је и недостатака у њеном спровођењу код оних држава које су то урадиле.⁵⁴⁷

⁵⁴¹ Council Framework Decision 2002/465/JHA on joint investigation teams, (2002) OJ L 162/1. (У даљем тексту Оквирна одлука 2002/465)

⁵⁴² Члан 5 Оквирне одлуке 2002/465.

⁵⁴³ S.Peers, „EU Justice and Home Affairs Law“, Oxford University Press, Oxford UK, 2011, p.940.

⁵⁴⁴ Члан 4(1) Оквирне одлуке 2002/465.

⁵⁴⁵ Council recommendation on a model agreement for setting up a joint investigation team (JIT), (2003) OJ C 121/1 која је замењена (2010) OJ C 70/1

⁵⁴⁶ Report from the Commission on national measures taken to comply with the Council Framework Decision of 13 June 2002 on Joint Investigation Teams {SEC(2004) 1725}, COM (2004) 858 final.

⁵⁴⁷ Детаље о уношењу и имплементацији за све државе чланице видети стр.3-5 Извештаја COM (2004) 858 final.

Комисија није известила колико је истражних тимова формирано, нити је дала процену њихове ефикасности, нити је Савет у оквиру својих надлежности извршио процену спровођења Оквирне одлуке, као што је било потребно. Заједнички истражни тимови представљају конкретан облик заједничке оперативне сарадње у фази истрага на територији стране државе уз поштовање процедуре и споразума предвиђених Одлуком и препорукама Савета.

Заједничке операције полицијских снага држава чланица су предвиђене тзв. Одлуком из Прума⁵⁴⁸ коју је Савет усвојио 2008. године, укључујући у њу већи део текста Конвенције из Прума, која је првобитно усвојена у оквиру ближе сарадње између групе држава чланица. Ова Одлука садржи правила о заједничким патролама и другим заједничким операцијама, као и о помоћи у вези са масовним окупљањима (јавним скуповима), природним катастрофама и кризним ситуацијама, и предвиђа обавештавање о таквим ситуацијама, координацију заједничког реаговања и распоређивање потребних полицијских снага и опреме на територији друге државе чланице.⁵⁴⁹ Постоје повезане одредбе које уређују употребу оружја и муниције, цивилну и кривичну одговорност и правила понашања између ангажованих полицијских снага.⁵⁵⁰

3.1.1.4. Унапређење прекограничне сарадње специјалних интервентних јединица у кризним ситуацијама

Савет ЕУ је 2008. године усвојио Одлуку која уређује ангажовање специјалних интервентних јединица на територији држава чланица ЕУ.⁵⁵¹ Одлука је произашла из текста Конвенције из Прума и представља заокружени процес укључивања Конвенције у правни поредак ЕУ усвајањем одлука које садрже највећи број одредби предвиђених Конвенцијом. У преамбули Одлуке спомиње се мрежа или удружење специјалних јединица држава чланица АТЛАС, у оквиру којег ће се институционализовати већ успостављена сарадња тих јединица у области обуке, планирања и извођења заједничких вежби и евентуалног ангажовања у складу са одредбама Одлуке. Према овој Одлуци, „специјална интервентна јединица“ је „свака јединица за спровођење

⁵⁴⁸ Council Decision 2008/615/JHA of 23 June 2008 on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, (2008) OJ L 210/1

⁵⁴⁹ Чланови 17-18 Одлуке 2008/615.

⁵⁵⁰ Чланови 19-23 Одлуке 2008/615.

⁵⁵¹ Council Decision 2008/617/JHA of 23 June 2008 on the improvement of cooperation between the special intervention units of the Member States of the European Union in crisis situations, (2008) OJ L 210/73.

законa државе чланице која је специјализована за контролу кризних ситуација“. Кризна ситуација је дефинисана као „свака ситуација у којој надлежни органи државе чланице имају основа да верују да је извршено кривично дело које представља озбиљну директну физичку претњу по људе, имовину, инфраструктуру или институције у тој држави чланици, нарочито оне ситуације наведене у члану 1(1) Оквирне одлуке о борби против тероризма.“⁵⁵²

Одлука омогућава да једна држава чланица може захтевати од друге државе чланице помоћ специјалне интервентне јединице како би се решила кризна ситуација. Држава чланица којој је захтев упућен потпуно је слободна да захтев одбије.⁵⁵³ За ову врсту сарадње државама чланицама се препоручује усвајање билатералних или мултилатералних уговора као основ за ангажовање специјалних интервентних јединица. Пружање помоћи се може односити на „обезбеђивање опреме за државу чланицу која подноси захтев или експертизе или извођење акција на територији те државе чланице, уз ношење и употребу ватреног оружја ако је то предвиђено захтевом“.⁵⁵⁴ Ако је акција одобрена, полицијски службеници гостујуће државе ће деловати на основу одговорности, овлашћења и руковођења структура државе домаћина у складу са њеним законима, уз истовремено ограничење овлашћења која произлазе из националног права државе домаћина.⁵⁵⁵ Одлуком из Прума су дефинисана правила о цивилној и кривичној одговорности за ангазоване полицијске службенике током заједничких операција.⁵⁵⁶ Такође, предвиђене су редовне активности између специјалних интервентних јединица држава чланица које се односе на заједничке састанке, обуку и вежбе и начин њиховог финансирања.⁵⁵⁷

3.1.1.5. Полицијска сарадња ради спречавања хулиганизма на међународним фудбалским утакмицама

Спречавање насиља на међународним фудбалским утакмицама је предмет полицијске сарадње у ЕУ од 1997. године. Феномен хулиганизма је повезан са нередима, нарушавањем јавног реда и мира у већем обиму и неконтролисаним

⁵⁵² Члан 2(а) и (б) Одлуке 2008/617.

⁵⁵³ Члан 3(1) Одлуке 2008/617.

⁵⁵⁴ Члан 3(2) Одлуке 2008/617.

⁵⁵⁵ Члан 3(3) Одлуке 2008/617.

⁵⁵⁶ Члан 4 Одлуке 2008/617.

⁵⁵⁷ Чланови 5-7 Одлуке 2008/617.

изливима насиља хулигана и екстремних навијачких група током одржавања фудбалских утакмица.

Велики број међународних такмичења је дао овом феномену међународну димензију имајући у виду да навијачи, укључујући хулигане и припаднике екстремних навијачких група, прате своје клубове или репрезентације на међународним утакмицама. Насиље на међународним фудбалским утакмицама је кулминирало губитком људских живота на утакмици у Бриселу 1985. године. Од тада до данас оно не јењава и захтева посебан приступ полицијских снага у обезбеђивању међународних фудбалских утакмица.

ЕУ је реаговала на ширење насиља и 1997. године доношењем Заједничке акције о сарадњи полицијских служби држава чланица на одржавању јавног реда и мира и очувању безбедности.⁵⁵⁸ Исте године Савет је донео Резолуцију о спречавању и обуздавању хулигана путем размене искустава, удаљавања са стадиона и политике према медијима,⁵⁵⁹ а 2001. године Резолуцију која садржи приручник са препорукама за међународну полицијску сарадњу и мерама за спречавање и контролу насиља и немира повезаних са међународним фудбалским утакмицама.⁵⁶⁰ Иако резолуције немају обавезујућу правну снагу, овај приручник и препоруке мера указују на неопходност њиховог прихватања и примене ради унапређења полицијске сарадње и представљају значајан извор полицијског права у овој области. Како би мере садржане у резолуцији биле оснажене и успостављена обавезујућа сарадња полиција, 2002. године је донета Оквирна одлука о безбедности у вези са међународним фудбалским утакмицама.⁵⁶¹

Оквирна одлука обавезује на формирање националних полицијских контакт тачака за размену информација између полицијских служби које се односе на кретање навијача, прослеђивање података о екстремним навијачима и координацију националних тачака са свим полицијским снагама на терену пре, током и после одигравања међународних фудбалских утакмица. Оквирна одлука је измењена 2007.

⁵⁵⁸ Joint Action of 26 May 1997 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union with regard to cooperation on law and order and security, (1997) OJ L 147/1.

⁵⁵⁹ Council Resolution of 9 June 1997 on preventing and restraining football hooliganism through the exchange of experience, exclusion from stadiums and media policy, (1997) OJ C 193/1.

⁵⁶⁰ Council Resolution of 6 December 2001 concerning a handbook with recommendations for international police cooperation and measures to prevent and control violence and disturbances in connection with football matches with an international dimension, in which at least one Member State is involved, (2002) OJ C 22/1.

⁵⁶¹ Council Decision 2002/348/JHA concerning security in connection with football matches with an international dimension, (2002) OJ L 121/1.

године⁵⁶² ради уношења посебне одредбе о прослеђивању процена о нередима на фудбалским утакмицама у националним првенствима и коришћење образаца за размену информација из новог приручника са мерама донетим уз Резолуцију Савета крајем 2006. године.⁵⁶³ Након искустава са терена и анализе мера предвиђених приручником за време одржавања Светског првенства у фудбалу 2006. и Европског првенства 2008., донета је нова Резолуција 2010. године са ревидираним и измењеним приручником и препоруком мера за спречавање и контролу насиља и немира на међународним фудбалским утакмицама.⁵⁶⁴

3.1.1.6. Заштита јавних личности

Заштита јавних личности при вршењу својих функција је материја регулисана националним прописима, стандардима и процедурама и међународним споразумима, а најчешће је спроводе националне полицијске снаге или друге безбедносне структуре. На нивоу Уније, осим заједничке скале за процену нивоа угрожености (донета као Препорука Савета),⁵⁶⁵ дуго нису постојали посебни прописи и стандарди о заштити јавних личности, било да се ради о јавним личностима држава чланица, Уније или трећих држава.

Повећани број самита, састанака, конференција и посета јавних личности на територији држава чланица и институцијама Уније наметнули су потребу за успостављањем ближе комуникације, координације и саветовања надлежних служби, како би се омогућила ефикасна безбедносна заштита јавних личности. Безбедносна заштита јавних личности захтева преузимање великог броја сложених мера и радњи полиције, безбедносних структура и јавних служби, посебно приликом одржавања самита и конференција. Ови скупови су веома често праћени најављеним и ненајављеним јавним окупљањима грађана на којима се протестује и изражава незадовољство одређеним одлукама и политикама влада и међународне заједнице.

⁵⁶² Council Decision 2007/412/JHA amending Decision 2002/348/JHA concerning security in connection with football matches with an international dimension, (2007) OJ L 155/76.

⁵⁶³ Council Resolution of 4 December 2006 concerning an updated handbook with recommendations for international police cooperation and measures to prevent and control violence and disturbances in connection with football matches with an international dimension, in which at least one Member State is involved, (2006) OJ C 322/1.

⁵⁶⁴ Council Resolution of 3 June 2010 concerning an updated handbook with recommendations for international police cooperation and measures to prevent and control violence and disturbances in connection with football matches with an international dimension, in which at least one Member State is involved, (2010) OJ C 165/1.

⁵⁶⁵ Council Recommendation of 6 December 2001 setting a common scale for assessing threats to public figures visiting the European Union, (2001) OJ C 356/1.

Незадовољство грађана може да садржи елементе насиља и угрози јавни ред за чије очување су надлежне полицијске снаге, што додатно усложњава и компликује безбедносну заштиту јавних личности.

Како би се обезбедила координација деловања полиције и других служби задужених за заштиту јавних личности, Савет је усвојио Одлуку о оснивању Европске мреже за заштиту јавних личности,⁵⁶⁶ чије су одредбе допуњене новом Одлуком из 2009. године.⁵⁶⁷ Свака држава одређује једну организациону јединицу полиције или других служби као контакт тачку у оквиру мреже.⁵⁶⁸ Подаци о контакт тачки, укључујући и накнадне измене, прослеђују се Секретаријату Савета који их објављује у Службеном гласнику Уније.

Циљеви и задаци Мреже су:

- а) унапређење размене информација међу службама које учествују у раду Мреже посебно:
 - општих и техничких информација и искустава у вези заштите јавних личности,
 - информација о најпогоднијим мерама за избор и укључивање одговарајућег особља служби које су одговорне за заштиту јавних личности:
- б) унапређење и развој најбоље заједничке праксе повезане са оперативним активностима које предузимају службе за заштиту јавних личности;
- в) подстицање узајамног упућивања службеника из служби које учествују у Мрежи;
- г) омогућавање размене података, унапређења комуникације и развијања заједничких ставова службама које учествују у Мрежи, и то о:
 - поступцима и захтевима за давање овлашћења државе чланице да на њеној територији буду присутне службе државе која подноси захтев а које су у пратњи јавне личности,
 - методама заједничког деловања како би се спречили напади укључујући и начин распоређивања службеника и средстава,
 - протоколима приоритета које има заштићена јавна личност за време кретања делегације,
 - сарадњи са надлежним службама за спровођење закона и другим јавним службама,

⁵⁶⁶ Council Decision 2002/956/JHA setting up a European Network for the Protection of Public Figures, (2002) OJ L 333/ 1. (У даљем тексту Одлука 2002/956)

⁵⁶⁷ Council Decision 2009/796/JHA amending Decision 2002/956/JHA setting up a European Network for the Protection of Public Figures, (2009) OJ L 283/62.

⁵⁶⁸ Члан 1 Одлуке 2002/956.

- препорукама за односе са медијима;

д) подстицање размене оперативних информација у складу са националним прописима преко контакт тачака или директних контаката између надлежних служби о предузимању безбедносних мера у случајевима када се заштита јавне личности мора обезбедити у две или више држава;

ђ) подстицање контаката у вези са применом заштите у случајевима када се заштита јавних личности мора обезбедити у две или више држава чланица међу одговарајућим службама које су одговорне за обезбеђивање заштите преко контакт тачака или директним контактима између служби које омогуће контакт тачке.⁵⁶⁹

Мрежом руководи држава чланица која председава Унијом и подноси Савету годишњи извештај о активностима Мреже. Савет сваке треће године оцењује активности Мреже.

3.1.1.7. Превенција криминала

Превенција криминала је питање на које ЕУ ставља акценат од самог њеног оснивања. Пре ступања на снагу Амстердамског уговора Савет је усвојио Резолуцију о превенцији организованог криминала,⁵⁷⁰ да би 2001. године била усвојена Одлука о успостављању Европске мреже за превенцију криминала (даље Мрежа).⁵⁷¹ Мрежа се састојала од контакт тачака у државама чланицама и Секретаријата у оквиру Комисије.

Њени задаци су били: подршка сарадње између држава чланица у области превенције криминала, размена информација и експертиза из ове области, сакупљање, анализа и оцена информација о активностима који се спроводе на превенцији криминала и организација обука, семинара и састанака о превенцији криминала. Мрежа је била у обавези да подноси годишњи извештај о реализованим активностима Савету. У годишњем извештају Мреже су биле обухваћене области превенције малолетничког и урбаног криминала и криминала повезаног са дрогама, статистички подаци, трендови развоја криминала и успостављања партнерстава ради његовог спречавања.

Комисија је у свом Саопштењу из 2004. године предложила значајне измене у функционисању мреже⁵⁷² које се односе на начин финансирања, већи акценат на превенцији одређених врста криминала, пре свега организованог криминала, усвајање

⁵⁶⁹ Члан 4 Одлуке 2002/956.

⁵⁷⁰ Council Resolution of 21 December 1998 on the prevention of organised crime with reference to the establishment of a comprehensive strategy for combating it, (1998) OJ C 408/1.

⁵⁷¹ Council Decision 2001/427/JHA setting up a European crime prevention network, (2001) OJ L 153/1.

⁵⁷² Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Crime prevention in the European Union, COM (2004) 0165 final.

листе практичних мера превенције, израда система надзора и оцењивања националних мера за превенцију криминала и усклађивање правила за вођење статистике о криминалним активностима. Након тога, у циљу реализације наведеног, усвојена је Одлука о Програму превенције криминала за период 2007-2013.⁵⁷³ Циљ Програма је спречавање свих облика криминалитета, а нарочито тероризма, трговине људима, дрогом, оружјем и кривичних дела против деце.⁵⁷⁴

Одлука из 2002. је замењена 2009. године и новом Одлуком је извршена реорганизација Мреже, али су њено деловање и задаци остали претежно исти.⁵⁷⁵ Новом Одлуком у оквиру Мреже је успостављен Управни одбор кога чине национални представници, председник и чланови Извршног одбора. Он управља Мрежом, док је Извршни одбор задужен за развој дугорочне стратегије за превенцију криминала и активности Мреже. Такође, Одлука прецизније дефинише улогу и задатке националних представника у Мрежи који су повезани са националним контакт тачкама у извршавању задатака. Извршни одбор сачињава годишњи извештај о раду и прослеђује га Савету на одобрење. Савет може годишњи извештај да проследи ЕП.

Након ступања на снагу Лисабонског уговора и усвајања Стокхолмског програма предвиђено је успостављање Опсерваторије за превенцију криминала. Опсерваторија је требало да се формира на постојећој структури Мреже, унапреди њен рад и на крају укључи и замени Мрежу унутар нове агенције ЕУ. Њени задаци би били: сакупљање, анализа и преношење знања о кривичним делима, укључујући и организовани криминал, предлагање мера за превенцију криминала, подршка и промоција институција држава чланица и Уније приликом предузимања превентивних мера и размена добре праксе између свих релевантних учесника у превенцији криминала. Иако је било планирано да Комисија до краја 2013. године⁵⁷⁶ поднесе предлог о формирању Опсерваторије, чини се да се од наведене идеје одустало, а Мрежа и даље функционише на основу Одлуке из 2009. године.⁵⁷⁷

⁵⁷³ Council Decision of 12 February 2007 establishing for the period 2007 to 2013, as part of General Programme on Security and Safeguarding Liberties, the Specific Programme Prevention of and Fight against Crime, (2007) OJ L 58/7.

⁵⁷⁴ Члан 2 Одлуке о Програму превенције.

⁵⁷⁵ Council Decision 2009/902/JHA of 30 November 2009 setting up a European Crime Prevention Network (EUCPN) and repealing Decision 2001/427/JHA, (2009) OJ L 321/ 44.

⁵⁷⁶ The Stockholm Programme, op.cit, p.21.

⁵⁷⁷ Више о активности Европске мреже за превенцију криминала видети <http://eucpn.org>, приступ 20.10.2015.

3.1.2. Европска полицијска канцеларија – Европол

Формирање Европске полицијске канцеларије (енг. *European police office*, Europol) је био одраз неопходности успостављања организоване полицијске сарадње између држава чланица ЕУ, превасходно на размени информација о кривичним делима чије сузбијање је било у заједничком интересу држава чланица. Од свог оснивања до данас је прешао пут од међународне полицијске организације до наднационалне агенције ЕУ која се убрзано развија и шири свој делокруг рада и надлежности. Ако из перцепције равоја Европске полицијске канцеларије (даље Европол) искључимо примену полицијских овлашћења, која ће тешко икада бити у његовој надлежности, може се слободно рећи да идеја оснивача о федералној тј. наднационалној полицијској институцији као центра за координацију, повезивање и сарадњу на спречавању тешких кривичних дела између полиција држава чланица данас постаје реалност.

3.1.2.1. Оснивање и правна природа Европола

Идеја о формирању Европола се јавља у време рада Треви групе, како би неформална сарадња и размена информација биле унапређене и институционализоване у оквиру канцеларије која ће повезати полиције држава чланица ЕЗ односно будуће ЕУ. Након интензивних консултација од 1988. до 1991, немачки канцелар Хелмут Кол је на Самиту у Луксембургу, одржаном 28. и 29. 6. 1991, поднео предлог за доношење одлуке о формирању Европола. Европол је требало да буде формиран по моделу федералних полиција САД (ФБИ) и Немачке (БКА) са седиштем у Висбадену.⁵⁷⁸ Одлуку о оснивању Европола су донели шефови држава и влада на Самиту у Матрихту 9. и 10. 12. 1991, док је на Самиту у Лисабону 26. и 27. 6. 1992. препоручено усвајање Конвенције о Европолу у којој ће бити дефинисана улога, задаци и функционисање Европола.

На истом Самиту у Лисабону, и постигнутим министарским споразумом из 1993. године, договорено је формирање Европске полицијске јединице за сузбијање дрога (енг. *Europol Drugs Unit – EDU*) као претече Европола. Основни задатак јединице је био пружање подршке националним полицијским службама у борби против илегалне трговине дрогом, прања и фалсификовања новца. Правни статус Европске јединице за

⁵⁷⁸ М.Јањевић, „Трећи стуб Европске уније“, Службени лист СЦГ, Београд, 2003, стр. 148.

сузбијање дрога је био дефинисан Заједничком акцијом која је почетне задатке допунила сарадњом на сузбијању илегалне трговине нуклеарним и радиоактивним супстанцама, откривању кривичних дела повезаних са илегалним миграцијама и незаконитим кријумчарењем возила.⁵⁷⁹ Другом Заједничком акцијом из 1996. године њена надлежност је проширена и на сузбијање кријумчарења људи.⁵⁸⁰

Одлуку о усвајању Конвенције о Европолу донео је Савет ЕУ 1995. године и препоручио државама чланицама њено усвајање.⁵⁸¹ Европол је на основу Конвенције формиран као међународна организација.⁵⁸² Конвенција о Европолу је ступила на снагу 1. 10. 1998, а Европол као међународна полицијска организација постаје оперативан од 1. 7. 1999.⁵⁸³

Институционални оквир Европола и ширење његових надлежности на кривична дела чије је сузбијање у интересу Уније су дуго усаглашавани усвајањем различитих правних аката, од којих су најзначајнији Протоколи о допуни Конвенције о Европолу и одлуке Савета ЕУ, и то:

- а) Протокол потписан 1996. године којим национални судови добијају надлежност да Европском суду правде упућују претходна питања везана за Конвенцију о Европолу;⁵⁸⁴
- б) Протокол потписан 1997. године који обезбеђује привилегије и имунитет за особље Европола;⁵⁸⁵
- в) Протокол потписан 2000. године којим се проширују надлежности Европола на све облике и форме прања новца;⁵⁸⁶

⁵⁷⁹ Joint Action 95/73/JHA adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union concerning the Europol Drugs Unit, (1995) OJ L 62/1.

⁵⁸⁰ Joint Action 96/748/JHA adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union extending the mandate given to the Europol Drugs Unit, (1996) OJ L 342/4.

⁵⁸¹ Council Act of 26 July 1995 drawing up the Convention based on Article K.3 of the Treaty on European Union, on the establishment of a European Police Office (Europol Convention), (1995) OJ C 316/1.

⁵⁸² Convention based on Article K.3 of the Treaty on European Union, on the establishment of a European Police Office (Europol Convention), (1995) OJ C 316/2.

⁵⁸³ У том периоду било је неопходно да ступе на снагу додатне мере и споразуми (о правима и обавезама официра за везу, финансирању, седишту, привилегијама и имунитету особља итд.) како би Европол постао оперативан. Видети Communication concerning the taking up of activities of Europol, (1999) OJ C 185/1.

⁵⁸⁴ Protocol drawn up on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on the interpretation, by way of preliminary rulings, by the Court of Justice of the European Communities of the Convention on the establishment of a European Police Office, (1996) OJ C 299/2.

⁵⁸⁵ Protocol drawn up, on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union and Article 41 (3) of the Europol Convention, on the privileges and immunities of Europol, the members of its organs, the deputy directors and employees of Europol, (1997) OJ C 221/2.

⁵⁸⁶ Protocol drawn up on the basis of Article 43(1) of the Convention on the establishment of a European Police Office (Europol Convention) amending Article 2 and the Annex to that Convention – Declaration, (2000) OJ C 358/1.

г) Протокол потписан 2002. године којим се омогућава Европолу да учествује у заједничким истражним тимовима и да тражи од надлежних институција држава чланица да покрену истрагу;⁵⁸⁷

д) Протокол потписан 2003. године којим се уносе промене у функционисању Европола⁵⁸⁸ и

ђ) одлуке Савета ЕУ које проширују надлежности Европола на кријумчарење људи,⁵⁸⁹ тероризам,⁵⁹⁰ фалсификовање новца и средстава плаћања,⁵⁹¹ и различитих форми тешких кривичних дела садржаних у Анексу Конвенције о формирању Европола.⁵⁹²

Након 15 година постојања и развоја Европола као међународне организације, Савет ЕУ доноси Одлуку о формирању Европола којом га трансформише у агенцију (тело) ЕУ.⁵⁹³ По том новом концепту Европол се финансира из буџета ЕУ, а не од стране држава чланица као што је било раније. Укључивањем Европола у институционални оквир ЕУ као агенције ЕУ извршена је делимична „комунитаризација“ Европола и напуштен модел међувладине сарадње.

Делимична комунитаризација у конкретном случају значи укључивање представника Комисије у рад Управног одбора Европола, финансирање на начин предвиђен за институције ЕУ одређивањем квоте за Европол од стране ЕП из буџета ЕУ, доношење одлука у Управном одбору двотрећинском већином гласова и именовање директора Европола на основу квалификоване већине гласова у Савету ЕУ. Пошто је ова Одлука Савета инструмент трећег стуба, ступањем на снагу Уговора из Лисабона она мора бити замењена Уредбом усвојеном у редовном законодавном поступку. Усвајање Уредбе се очекује током 2016. године.

⁵⁸⁷ Protocol - amending the Convention on the establishment of a European Police Office (Europol Convention) and the Protocol on the privileges and immunities of Europol, the members of its organs, the deputy directors and the employees of Europol, (2002) OJ C 312/2.

⁵⁸⁸ Protocol - Drawn up on the basis of Article 43(1) of the Convention on the Establishment of a European Police Office (Europol Convention), amending that Convention, (2004) OJ C 2/2.

⁵⁸⁹ Council Decision of 3 December 1998 supplementing the definition of the form of crime 'traffic in human beings' in the Annex to the Europol Convention, (1999) OJ C 26/21.

⁵⁹⁰ Council Decision of 3 December 1998 instructing Europol to deal with crimes committed or likely to be committed in the course of terrorist activities against life, limb, personal freedom or property, (1999) OJ C 26/22.

⁵⁹¹ Council Decision of 29 April 1999 extending Europol's mandate to deal with forgery of money and means of payment, (1999) OJ C 149/16.

⁵⁹² Council Decision of 6 December 2001 extending Europol's mandate to deal with the serious forms of international crime listed in the Annex to the Europol Convention, (2001) OJ C 362/1.

⁵⁹³ Decision 2009/371/JHA of 06 April 2009 establishing the European Police Office (Europol), (2009) OJ L 121/37.

3.1.2.2. Циљеви, задаци и надлежност Европола

Основни циљ Европола, који произлази из члана 88 УФЕУ и Одлуке о његовом формирању, је подршка и јачање капацитета полицијских служби држава чланица и заједничка сарадња у спречавању и борби против организованог криминала, тероризма и осталих тешких облика кривичних дела која погађају две или више држава чланица и угрожавају заједничке интересе Уније. Ширење мандата Европола је извршено укључивањем тешких облика кривична дела на листу кривичних дела за које је Европол надлежан. Листа кривичних дела за које је надлежан Европол (Анекс Одлуке о Европолу) је усклађена са листом кривичних дела за које је укинута потврда о двострукој криминализацији садржана у Оквирној одлуци о Европском налогу за хапшење.

Прекогранична димензија кривичних дела из Конвенције о Европолу је у Одлуци замењена формулацијом „утичу на две и више држава чланица на начин који захтева заједнички приступ држава чланица због врсте, важности и последица које та кривична дела могу да произведу“.⁵⁹⁴ То значи да је остављена могућност да државе чланице самостално предузимају полицијске мере на спречавању и борби против наведених кривичних дела само у случајевима када је тим делом угрожена само једна држава чланица ЕУ и када не постоје индиције, сазнања или докази о повезаности криминалних активности са још неком државом чланицом. Имајући у виду јединствени економски простор ЕУ без унутрашњих граница, тешко је претпоставити да ће криминалне активности представљати претњу само за једну државу чланицу, што намеће обавезу укључивање Европола у полицијску сарадњу две или више држава чланица.

Европол не поседује оперативна овлашћења тј. нема мандат да примењује традиционална полицијска овлашћења као што су хапшење, претресање стана или пресретање и прислушкивање телефонских комуникација, спровођење испитивања нити задржавање осумњиченог лица. Службеници Европола не могу тражити ни одобрење од полицијских служби држава чланица да им одобре коришћење таквих полицијских овлашћења. Европол, такође, нема могућност формирања мреже сопствених сарадника (информатора), а информације од приватних лица могу се обрађивати само ако су примљене преко националне јединице или контакт тачке треће

⁵⁹⁴ Члан 4 (1) Одлуке о формирању Европола.

државе са којом Европол има закључен оперативни уговор о сарадњи. Листа кривичних дела за које је надлежан Европол налази се у Анексу Одлуке, а непостојање дефиниција свих кривичних дела (на пример, тешки облици кривичних дела) оставља могућност укључивања Европола у различите активности повезане са њиховим сузбијањем.⁵⁹⁵

Члан 88 тачка 2 УФЕУ формулише опште задатке Европола и то:

- а) прикупљање, чување, обрада, анализа и размена информација добијених нарочито од надлежних органа држава чланица, трећих земаља или организација и партнера;
- б) координацију, организацију и спровођење истрага и оперативних радњи које се воде заједно са надлежним органима држава чланица или у оквиру заједничких истражних тимова и, у неким случајевима, заједно са Евроцастом.⁵⁹⁶

Ови задаци су детаљније разрађени у Одлуци о формирању Европола и груписани су у основне, додатне и задатке који се односе на остваривање циља Европола у складу са чланом 3 Одлуке.

Основни задаци Европола су:

1. прикупљање, чување, обрада, анализа и размена информација и обавештајних података;
2. обавештавање надлежних служби држава чланица без одлагања, преко националне јединице Европола, о информацијама које се односе на њих и сваке идентификоване везе између кривичних дела;
3. помоћ истрагама које се воде у државама чланицама, посебно прослеђивањем свих релевантних информација националним јединицама;
4. предлагање надлежним службама држава чланица покретање, спровођење или координисање истрага и предлагање формирања заједничких истражних тимова у специфичним случајевима;
5. пружање обавештајних података и аналитичке подршке државама чланицама у вези са важним међународним догађајима (спортске манифестације и друга масовна јавна окупљања високог безбедносног ризика) и

⁵⁹⁵ E .Guil., S.Carrera, at all, „Implementation of the EU Charter of Fundamental Rights and its Impact on EU Home Affairs Agencies“, Policy Department C – Citizens’ Rights and Constitutional Affairs European Parliament, Brussel, 2011, p.26. доступно на <http://www.europarl.europa.eu/studies>, 14.03.2013.

⁵⁹⁶ Тачка б) је у ствари формално укључивање одређених оперативних овлашћења у делокруг рада Европола што је до сада било предмет спекулација појединих теоритичара и практичара приликом анализа улоге, задатака и овлашћења Европола.

6. израда процена безбедносних претњи, стратешких анализа и општих ситуационих извештаја које се односе на остваривање циљева Европола, укључујући и процене претње од организованог криминала.

Додатни задаци Европола су:

1. развијање специјалистичких знања у истражним поступцима надлежних служби држава чланица и саветовање у спровођењу истрага и
2. снабдевање стратешким обавештајним подацима, помоћ и унапређење ефикасности у коришћењу ресурса за оперативне активности на националном и ЕУ нивоу и подршка таквим активностима.

На основу расположивих људских и финансијских ресурса постављених од стране Управног одбора ради остваривања циљева дефинисаним чланом 3 Одлуке, Европол може помагати државама чланицама кроз подршку, саветовање и истраживања у следећим областима:

1. спровођење обука полицијских службеника држава чланица, и када је то могуће, у сарадњи са Европским полицијским колеџом;
2. организација и опремање надлежних служби држава чланица и пружање додатне техничке подршке;
3. унапређење метода превенције криминалних активности; и
4. примена техничких и форензичких метода и анализа у истражним поступцима.⁵⁹⁷

3.1.2.3. Деловање и организација Европола

Одлука о формирању Европола не доноси значајне измене у функционисању националних јединица Европола и официра за везу у односу на претходну правну регулативу.⁵⁹⁸ Од самог оснивања Европола, размена података и информација у централној јединици Европола у највећој мери се одвијала на билатералној основи између националних официра за везу. Доминација међувладиног облика сарадње у ЕУ и традиционално наслеђе међународне полицијске сарадње које се огледа у недовољном степену поверења између националних полицијских служби, ограниченој (дозираној) размени података и информација, тајности и дискрецији приликом одлучивања о успостављању полицијске сарадње, имају за последицу размену

⁵⁹⁷ Члан 5 Одлуке о формирању Европола.

⁵⁹⁸ Члан 8 и 9 Одлуке о формирању Европола.

информација и података између националних официра за везу без потпуног учешћа органа и особља Европола (мисли се на запослене у Европолу који нису упућени из држава чланица ЕУ).⁵⁹⁹ То се, пре свега, односи на евидентирање података у Информационом систему Европола.

Једна од највећих слабости Европола, по истраживањима и интервјуима који су спроведени за потребе ЕП, је његова велика зависност од криминалистичких и обавештајних података које добија од националних полицијских служби. Наиме, националне полицијске службе неких држава чланица ЕУ имају висок степен неповерења и сматрају да још увек постоји потреба за доказивањем додатне „користи“ коју Европол својим радом доноси државама чланицама. Све то значајно утиче на квалитет и интензитет размене информација са Европолом. Националним полицијским структурама је омогућено да одбију размену информација преко националних јединица Европола, посебно у случајевима када се сматра да размена информација може допринети угрожавању интереса националне безбедности, угрозити успех тренутних истрага или безбедност појединаца.⁶⁰⁰

Правни основ за одбијање размене информација преко Европола је постављен прешироко и потврђује константан отпор држава чланица према институцијама и телима ЕУ, макар и са органиченим наднационалним овлашћењима. Надлежни органи држава чланица не само што немају обавезу да размењују информације, већ не могу ни да буду принуђени да успоставе такву централизовану размену информација, чак и у ситуацијама када постоје индиције о угрожавању националне безбедности других држава чланица ЕУ.⁶⁰¹ Поражавајућа је чињеница да билатерална размена информација и података⁶⁰² као одраз неповерења у институције ЕУ постаје пракса, *modus operandi*, и да та неформална пракса прераста у формални модел сарадње садржан у Одлуци о формирању Европола.⁶⁰³ Подстицање билатералне размене информација између официра за везу за кривична дела која не спадају у надлежност Европола има смисла и своје оправдање, што се никако не може рећи и за кривична дела у надлежности Европола. У студији Европског парламента о раду Европола се напомиње да је

⁵⁹⁹ A. De Moor, G. Vermeulen, „The Europol Council Decision: Transforming Europol into an Agency of the European Union“, *Common Market Law Review*, Vol 47, No.4, 2010, pp.1089-1121.

⁶⁰⁰ Члан 8 (5) Одлуке о формирању Европола.

⁶⁰¹ Претпоставља се да је то био неформални разлог за формирање Intcen-a (SitCen-a) у оквиру Савета ЕУ као тело за координацију између националних безбедносних служби.

⁶⁰² Једна од погодности која подстиће овакав модела сарадње је постојање нижег нивоа стриктне заштите личних података када се информације размењују на билатералном основу у односу на оне које се размењују у оквиру Европола.

⁶⁰³ Члан 9 (3)(д) Одлуке о формирању Европола.

трагично да су четири петине информација размењених између националних официра за везу постављених у Европолу размењене на личном основу без укључивања и складиштења истих у Европолове базе података (Информациони систем Европола).⁶⁰⁴ Тиме ти подаци остају недоступни другим државама чланицама, све до тренутка док безбедносна процена не укаже на угроженост поједине државе чланице (преношењем деловања криминалних група, саучесника, помагача или повезаности жртава кривичних дела) или подаци не буду унети у Европолове базе података.

Обрада података, информација и израда обавештајних анализа у Европолу врши се употребом два информатичка система позната као Информациони систем Европол и Аналитички радни досијеи. Информациони систем Европол садржи личне информације о особама које су осуђене или осумњичене за извршење кривичних дела.⁶⁰⁵ Националне јединице Европола у државама чланицама и официри за везу имају право да уносе личне податке у Информациони систем са циљем прикупљања података из различитих држава чланица, трећих држава, организација и партнера ради идентификације одређених образаца криминалног понашања. Ови подаци односе се на две категорије лица. Прву категорију чине лица која су осумњичена, оптужена или осуђена за кривична дела за које је Европол надлежан. Другу категорију чине лица за која постоје одређене чињенице или основи сумње у складу са националним правом државе чланице да ће починити кривична дела за које је Европол надлежан.⁶⁰⁶ По подацима објављеним у Европоловом извештају за 2013. годину, Европолов информациони систем садржи информације о више од 70.000 лица.⁶⁰⁷ Приступ подацима садржаним у Информационом систему имају националне јединице Европола, официри за везу, запослени у Европолу и директор Европола. Официри за везу у међусобној размени информација се придржавају правила утврђених националним правом.

Информациони систем аутоматски открива сва могућа поклапања резултата различитих истрага и олакшава поделу тих информација. Подаци се проверавају преко система прекограничне криминалистичке провере (енг. *Cross Border Crime Check* –

⁶⁰⁴ A.Wills, M.Vermeulen, at all, „Parliamentary oversight of security and intelligence agencies in the European Union“, Policy Department C – Citizens’ Rights and Constitutional Affairs European Parliament, Brussel, 2011, p.47. доступно на <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=EN>, 24.05.2012.

⁶⁰⁵ Члан 11 Одлуке о формирању Европола.

⁶⁰⁶ Члан 12 (1) Одлуке о формирању Европола.

⁶⁰⁷ Извештај о раду Европола за 2013. годину, доступан на https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/europol_review13_web_complete.pdf приступ 20.06.2014.

СВСС) који омогућава тренутну идентификацију могуће повезаности новог податка са постојећим подацима у Информационом систему Европола. Све националне јединице које имају било какву везу са информацијама које се проверају, путем система за потврђивање могућих поклапања аутоматски се обавештавају о постојећим подацима. Подаци из Информационог система се аутоматски упоређују са другим базама података у Европолу и обавештајним подацима из „отворених извора“.

Размена оперативних и стратешких информација и обавештајних података између Европола, држава чланица и трећих држава или организација са којима има закључене уговоре о сарадњи се врши преко Мрежне апликације за безбедну размену информација. Мрежна апликација за безбедну размену информација (енг. *Secure Information Exchange Network Application – SIENA*) је информатички алат који обезбеђује брзу и безбедну размену информација. У Европолу постоје планови за унапређење информационог система ради достизања веће функционалности у упоређивању биометријских података, као што су ДНК профили, отисци прстију и фотографије.

Аналитички радни досијеи омогућавају складиштење ширег опсега података, не само за осумњичене и осуђене извршиоце кривичних дела, већ и њихове контакте, сведоке, жртве и помагаче у вршењу кривичних дела. Ови подаци су доступни за оперативне анализе приликом спровођења истражних радњи и операција у државама чланицама и основа су за израду стратешких анализа Европола.

Обрада података који откривају расно и етничко порекло, информације о политичком опредељењу, религијским и филозофским веровањима, чланство у синдикатима, здрављу и сексуалном опредељењу особе је забрањена, осим ако није нужна за конкретни предмет, посебно ако ти подаци допуњују друге податке који су унети у досије и доприносе успостављању веза и поклапања приликом претраживања. Уношење и обрада ових података се врши по наредби директора Европола за отварање аналитичког радног досијеа.⁶⁰⁸ За сваки аналитички пројекат се формира група сачињена од аналитичара Европола које одређује директор и официра за везу или експерта држава чланица који достављају информације или на које се односе анализе. За унос и измену података у аналитичком досијеу су овлашћени аналитичари, док право на коришћење података имају сви чланови аналитичке групе. Приступ аналитичким радним досијеима имају државе чланице које имају потребу за овим

⁶⁰⁸ Члан 16(1)(д) Одлуке о формирању Европола.

подацима у случајевима израде анализа општег и стратешког значаја. Све државе чланице преко официра за везу или експерата могу бити упознате са неопходним подацима из аналитичких досијеа.⁶⁰⁹

Тренутно Европол располаже са 23 пројекта аналитичких радних досијеа подељених у две базе података: база података за праћење терористичких активности и база података о организованом криминалу и другим тешким кривичним делима.⁶¹⁰ Европол има овлашћење да успостави друге системе за обраду личних података ради остваривања циљева и задатака који су му поверени.⁶¹¹ Интензивирање прикупљања података, анализа и размене информација знатно повећава капацитете Европола за управљање личним подацима, посебно развојем информационих система који садрже ДНК профиле, отиске прстију и фотографије. Временски лимит за складиштење личних података у базама може бити повећан на 3+3 године ако су ускладиштени подаци неопходни за извршавање задатака Европола. Што се тиче заштите личних података од могућих злоупотреба, предвиђено је именовање независног Официра за заштиту личних података од стране Управног одбора Европола и укључивање Заједничког надзорног тела у случају покретања жалби од стране оштећених особа.

Европол може закључивати споразуме о сарадњи са трећим државама и међународним организацијама и прикупљати информације од приватних партнера.⁶¹² Споразуми се могу односити на размену оперативних, стратешких или техничких информација, укључујући личне податке и заштићене информације. Постоје два типа споразума о сарадњи који одређују природу сарадње која се успоставља са трећим странама. Стратешки споразуми омогућавају размену свих врста информација између страна уговорница осим личних података. Оперативни споразуми омогућавају размену свих врста информација између страна уговорница укључујући и личне податке. Споразуми са трећим државама и организацијама могу се закључивати тек након добијања дозволе Савета ЕУ, који мора консултовати Управни одбор, а у случају да споразум обухвата размену личних података, прибавити и мишљење заједничког контролног (надзорног) тела преко Управног одбора.

⁶⁰⁹ Члан 14 Одлуке о формирању Европола.

⁶¹⁰ J. Parkin, „EU Home Affairs Agencies and Construction of EU Internal Security“, CEPS, Brussel, 2012, p 9, доступно на [http:// www.ceps.eu](http://www.ceps.eu) , приступ 15.03.2013.

⁶¹¹ Члан 10 Одлуке о формирању Европола.

⁶¹² Поглавље IV Одлуке о формирању Европола које носи назив „Односи са партнерима“, представља правни основ за закључивање свих врста споразума.

Европол тренутно има оперативне споразуме са Интерполом, Аустралијом, Канадом, Исландом, Норвешком, Швајцарском, Србијом и САД, укључујући и посебан додатни споразум о размени личних података са САД. Потписане стратешке споразуме има са Албанијом, Босном и Херцеговином, Колумбијом, Македонијом, Молдавијом, Русијом, Турском, Црном Гором, Украјином, Канцеларијом УН за борбу против дрога и организованог криминала (UNDOC) и са Светском царинском организацијом.⁶¹³

Један од главних задатака предвиђен Одлуком о формирању Европола јесте процена безбедносних претњи, израда стратешких анализа и општих извештаја који се односе на различите области деловања укључујући и процене претњи од организованог криминала.⁶¹⁴ Основу за идентификацију приоритета у борби против криминала на нивоу ЕУ чине стратешка документа Европола, као што су Извештај о проценама тешког и организованог криминала у ЕУ (енг. *Serious and Organised Crime Threat Assessment, SOCTA*) и Извештај о терористичким претњама у ЕУ - стање и трендови (енг. *Terrorism and Situation and Trend Report, TE-SAT*).

SOCTA садржи процене о стању организованог криминала у државама чланицама ЕУ, означавајући организоване криминалне групе по етничком односно националном пореклу, њиховом пољу деловања, бројности, месту и времену деловања, методама рада у криминалном миљеу и процени оствареног профита од вршења кривичних дела.⁶¹⁵ Овај аналитички документ се израђује на основу информација садржаних у аналитичким радним досијеима, Европоловог SCAN тима⁶¹⁶ и добијених од стране спољних партнера, укључујући Евроцаст и треће државе. SOCTA носи ознаку „поверљиво“, што означава ограниченост њене употребе,⁶¹⁷ те је само јавна верзија документа доступна јавности и члановима ЕП.⁶¹⁸

Извештај о терористичким претњама у ЕУ (TE-SAT) садржи основне податке и чињенице о терористичким групама категоризоване на основу мотива (религиозне, сепаратистичке, десничарске), извршеним терористичким нападима, броју ухапшених

⁶¹³ <https://www.europol.europa.eu/content/page/external-cooperation-31>, приступ 12.04.2014.

⁶¹⁴ Члан 3 тачка 6, Одлуке о формирању Европола.

⁶¹⁵ Од 2013 године је промењена методологија израде ОСТА и назив овог извештаја у *Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA)*.

⁶¹⁶ Европолов тим за скенирање, анализу и потврду је систем за рано упозоравање који обезбеђује националним институцијама стратешке и оперативне информације и обавештајне податке о новим претњама организованих криминалних група.

⁶¹⁷ Council Decision for adopting the rules on the confidentiality of Europol information, (2009) OJ L 332/17.

⁶¹⁸ Framework Agreement on relations between the European Parliament and the European Commission, (2010) OJ L 304/47. Овај интеринституционални споразум у Анексу II садржи класификацију информација које се прослеђују ЕП и нивое поверљивости.

чланова терористичких група и тренутних трендова у настанку и развоју терористичких претњи на основу Европолових база података и информација. Информације садржане у овом извештају потичу од држава чланица, трећих држава, партнерских организација (Евроџаст и Интерпол) и из отворених извора.

На захтев држава чланица Европол обезбеђује обавештајне податке и безбедносне процене везане за важне међународне догађаје, посебно масовне спортске манифестације и јавна окупљања високог безбедносног ризика. За ову врсту активности правни основ је успостављен Одлуком о формирању Европола, мада је Европол и у прошлости израђивао процену ризика за важне међународне догађаје без формалног правног основа, што је тада био разлог за озбиљне критике о прекорачењу постојећих надлежности Европола у области контроле јавног реда.⁶¹⁹

Постојање, обим и врсте оперативних овлашћења за службенике Европола су дуго били „камен спотицања“ између држава чланица и институција ЕУ. Члан 88 УФЕУ и чланови 5 и 7 Одлуке о формирању Европола представљају правни основ за јачање оперативних капацитета Европола, који се огледа у могућности да се од националних полиција захтева иницирање кривичних истрага и учествује у подршци, припреми, координацији и примени истражних мера које спроводе надлежне полицијске службе држава чланица. Еволуција Европола од тела за подршку и саветовање у партнера националних полицијских служби је више него изражена.⁶²⁰ Конкретан облик оперативне сарадње је учешће представника Европола у Заједничким истражним тимовима (енг. *Joint Investigation Teams*), састављених од представника надлежних националних институција приликом спровођења истрага на основу националне правне регулативе државе у којој се спроводи истрага. Представници Европола не поседују имунитет када учествују у заједничким истражним тимовима, већ у случају да изврше кривична дела или да су дела извршена против њих примењују се закони државе чланице за лица са сличним функцијама.⁶²¹

Европол има мандат да учествује у активностима заједничких истражних тимова као тело за подршку од 2007. године (када је ступио на снагу Протокол из 2002. о изменама Конвенције о Европолу и Протокол о привилегијама и имунитетима особља Европола). Заједнички истражни тимови су састављени од представника

⁶¹⁹ S. Peers, „Europol: The final step in the creation of an investigtive and operational European police force“, Statewatch Analysis, New York, 2007, <http://www.statewatch.org/news/2007/jan/europol-analysis.pdf>, приступ 15.10.2014.

⁶²⁰ A.Wills, M.Vermeulen, at all, op.cit. p.404.

⁶²¹ Члан 6 (6) Одлуке о формирању Европола.

правосудних и полицијских органа најмање две државе чланице који су одговорни за вођење кривичне истраге за одређено кривично дело у одређеном временском периоду. Током 2013. године Европол је подржао рад 44 заједничка истражна тима.⁶²² У оквиру ограничења која су наметнута правом држава чланица где заједнички истражни тимови делују, представницима Европола је дозвољено да пруже помоћ у свим активностима и размене неопходне информације са свим члановима тима. Члановима истражних тимова, укључујући и представнике Европола, је дозвољена размена информација на терену без икаквих формалних захтева.

Европолови службеници у заједничким истражним тимовима не могу узети учешће у спровођењу принудних мера. Због непостојања дефиниције принудних мера и прецизног одређивања надлежности за Европолове службенике у заједничким истражним тимовима, правни основ њиховог ангажовања је подложен различитим тумачењима. Према једном од тумачења, улога Европола је ограничена на подршку, координацију, саветовање и анализу, док према другим, он се може укључити у оперативни рад на захтев националних полицијских снага, што *de facto* значи постојање оперативне надлежности Европола у заједничким истражним тимовима.⁶²³

Важно је напоменути да члан 88 (3) УФЕУ изричито наводи да све оперативне акције које предузима Европол морају бити у сарадњи и договору са надлежним институцијама државе чланице или више држава на чијој територији се спроводи истрага. Употреба принудних мера је искључиво одговорност надлежних националних институција. Тешко је поверовати да ће икада било која држава чланица дозволити некој агенцији ЕУ, па био то и Европол, примену принудних мера на својој територији и над својим грађанима.

На врху организационе структуре Европола се налазе Управни одбор и директор. За област безбедности и заштите података Управни одбор, на предлог директора, именује официра (службеника) за заштиту података који брине о законитости обраде личних података и сарађује са особљем Европола које је одговорно за поступке, обуку и обраду података. За контролу обраде личних података постоје национална контролна тела и заједничко контролно тело.⁶²⁴

Управљачку функцију Европола врши Управни одбор, састављен од представника свих држава чланица и једног представника Комисије. Управни одбор је

⁶²² Извештај о раду Европола за 2013. годину, стр.26.

⁶²³ E. Guild., S. Carrera. at all , op. cit p.29

⁶²⁴ Чланови 27-35. Одлуке о формирању Европола.

надлежан за усвајање стратегије развоја и деловања Европола и стратешка питања од значаја за интересе Уније.

Извршна функција Европола се налази у рукама директора који је надлежан за организацију и функционисање агенције, укључујући и предлагање и примену буџета, селекцију и регрутовање службеника, и за планирање и програмско усмеравање рада агенције. Такође је одговоран за извештавање о приоритетима постављених од стране Савета ЕУ, спољне односе са партнерима и достављање годишњег извештаја о раду Управном одбору.

Европол је директно одговоран Савету ЕУ за унутрашње послове и правосуђе. Савет одобрава главна документа Европола, као што су годишњи извештај и извештај о трошењу буџетских средстава, именује директора (на период од 5 година са могућношћу реизбора), заменике директора и овлашћен је да да отказ директору. Савет одобрава споразуме о сарадњи Европола са трећим државама, другим агенцијама ЕУ и међународним организацијама уз консултовање ЕП.

Одговорност Европола пред ЕП и националним парламенатима је значајно унапређена и садржи три начина контроле. Имајући у виду да је Европол постао агенција ЕУ која се финансира из буџета ЕУ, ЕП као орган који одобрава буџет има могућност увида у трошење финансијских средстава и тиме врши финансијску контролу рада Европола. Парламенту је дато овлашћење да позове директора Европола, председавајућег Управног одбора и председавајуће државе у Савету ЕУ на заседања ради давања одговора на посланичка питања и ради подношења извештаја Парламенту.⁶²⁵ Ово је први начин контроле рада Европола.

Други начин јачања парламентарне контроле над радом Европола од стране ЕП и националних парламената држава чланица предвиђа стварање посебног тела, односно Европске мреже националних контролора, чиме ће се унапредити контрола рада и одговорност безбедносних и обавештајних структура формираних у оквиру ЕУ.⁶²⁶ Трећи начин контроле се везује за националне парламенте. Национални парламенти су приликом усвајања Конвенције о Европолу и протокола имали значајну улогу јер су били надлежни за ратификацију тих уговора. Губитак те улоге надомештен је чланом 12(ц) УЕУ из Лисабона, који предвиђа политичку контролу Европола од стране националних парламената.

⁶²⁵ Члан 48 Одлуке о формирању Европола.

⁶²⁶ Conference of the Speakers of Parliaments of the European Union, Presidency Conclusions, Brussel, April 2011, p.7.

Европол тренутно броји око 850 запослених, укључујући 100 аналитичара и 160 упућених официра за везу из националних јединица Европол. У оквиру Европола раде и официри за везу из трећих држава и организација које имају закључене уговоре о сарадњи са Европолом. Њихова права и обавезе произлазе из националног права држава које су их упутиле и заступају интересе својих држава у Европолу.⁶²⁷

3.1.3. Стални комитет за оперативну сарадњу у унутрашњој безбедности – COSI

У оквиру постојеће мреже тела и агенција у ЕУ за унапређење полицијске и правосудне сарадње, Лисабонским уговором је додат и Стални комитет за оперативну сарадњу у унутрашњој безбедности (енг. *Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security*, COSI). Циљ његовог оснивања је унапређење оперативне сарадње полицијских структура и служби држава чланица задужених за унутрашњу безбедност и укидање разних тела и комитета из ове области који делују и помажу у раду Савета. Његовим формирањем извршиће се рационализација која треба да смањи непотребна дуплирања и преклапања у раду између бројних радних група, агенција и тела на нивоу ЕУ. Такође, његова активност треба да омогући ефикаснију координацију и сарадњу између различитих агенција ЕУ које делују у области слободе, безбедности и правде.

Иако је преузео оперативну улогу коју је раније имао Комитет европских шефова полиција (енг. *European Police Chiefs Task Force*), планирана рационализација још увек није постигнута јер разне радне групе и тела и даље функционишу у оквиру Савета. Критичари гомилања моћи у оквиру Савета сматрају формирање COSI као увођење још једног новог „играча“ у већ и тако претрпану мрежу тела и агенција из области полицијске и правосудне сарадње, нарочито због опстајања његовог претходника Комитета CATS.⁶²⁸ CATS (енг. *Coordinating Committee in the area of police and judicial cooperation in criminal matters*) је успостављен на основу члана 36 бившег УЕУ као тело Савета ЕУ за координацију активности које су много уже од надлежности COSI, а биле су повезане са полицијском и правосудном сарадњом у кривичним стварима, односно материји која је обухватала бивши трећи стуб ЕУ. Институционалне промене које је донео Лисабонски уговор се одвијају успорено, тако

⁶²⁷ Више информација о Европолу видети на <https://www.europol.europa.eu> .

⁶²⁸ Више о CATS видети на <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/coordinating-committee-area-police-judicial-cooperation-criminal-matters>, приступ 25.10.2015.

да ће бити потребно време да COSI апсорбује и замени сва остала тела и постане један од најважнијих комитета из области унутрашње безбедности.

Формирање COSI је било предвиђено и Уговором о уставу за Европу из 2004. године. Комитет је требало да буде део Савета ЕУ, са задатком да „подржи и ојача оперативну сарадњу у унутрашњој безбедности у оквиру Уније“.⁶²⁹ Лисабонски уговор је само потврдио ту улогу COSI чланом 71 УФЕУ.

COSI помаже Савету ЕУ у примени начела солидарности тако што му у одређеним случајевима подноси заједничко мишљење са Комитетом за политику и безбедност.⁶³⁰

Одлука о формирању COSI,⁶³¹ конкретизујући генералну надлежност предвиђену чланом 71 Лисабонског уговора, прописује да је COSI надлежан за:

1. олакшавање, промовисање и јачање координације у оперативним активностима надлежних служби држава чланица на пољу унутрашње безбедности ЕУ;⁶³²
2. олакшавање и обезбеђивање ефикасне оперативне сарадње и координације према Наслову V УФЕУ, укључујући полицијску и царинску сарадњу и контролу и заштиту спољних граница ЕУ. Делокруг COSI обухвата и судску сарадњу у кривичним стварима када је то од значаја за оперативну сарадњу;⁶³³
3. процену општег правца и ефикасности оперативне сарадње, идентификацију могућих пропуста и доношење конкретних препорука за њихово превазилажење;⁶³⁴
4. допринос обезбеђивању повезаности у деловању Евроцаста, Европола, Фронтекса и других релевантних тела која могу бити позвана да присуствују састанцима Комитета „као посматрачи“.⁶³⁵

Две области су искључене из надлежности COSI и то спровођење операција и учествовање у припреми законодавних аката.⁶³⁶ Савет ЕУ има обавезу да информише Европски парламент и националне парламенте о поступцима Комитета.⁶³⁷

⁶²⁹ Члан III-261 Уговора о уставу за Европу.

⁶³⁰ Члан 222 УФЕУ.

⁶³¹ Council Decision on setting up the Standing Committee on operational cooperation on internal security, (2010) OJ L 52/50. (У даљем тексту Одлука COSI)

⁶³² Члан 2 Одлука COSI.

⁶³³ Члан 3(1) Одлука COSI.

⁶³⁴ Члан 3(2) Одлука COSI.

⁶³⁵ Члан 5 Одлука COSI.

⁶³⁶ Члан 4 Одлука COSI.

⁶³⁷ Члан 6 Одлука COSI .

COSI има стратешку улогу и интердисциплинарне задатке, што га сврстава у исти ниво са Комитетом за политику и безбедност у оквиру Савета ЕУ. Одговоран је за комплетну област унутрашње безбедности ЕУ и позициониран као тело за хоризонталну координацију. Његов мандат је повезан са развојем сталних капацитета за утицај на стратешке одлуке у оквиру ЕУ у области унутрашње безбедности, посебно у случајевима када се Унија суочава са новим врстама безбедносних претњи или неочекиваним променама које могу да се односе на већ постојеће тешке облике кривичних дела. У складу са потребама ЕУ, Комитет треба да обезбеди доследност, усаглашеност и избалансираност у развоју политика везаних за унутрашњу безбедност Уније и спољну димензију и регионалну сарадњу у области слободе, безбедности и правде.

Један од задатака Комитета је унапређење сарадње, повезивање и координација рада агенција ЕУ приликом оперативног извршавања задатака. Законодавни акти Уније којима су успостављени организација, функционисање и надлежности агенција су омогућили приличну подељеност и ривалитет између агенција. Такође, постоје значајна преклапања у делокругу рада, а потенцијали за повезивање и заједничко деловање агенција у области слободе, безбедности и правде нису максимално искоришћени.

Тако, на пример, сличне курсеве и обуке могу да организују две агенције (Европол и Цепол), сличне информације о истом кривичном делу могу да буду прикупљене од различитих агенција (Европол и Евроцаст у области сузбијања тероризма) или аналитички капацитети који су већ развијени и доступни у једној агенцији поново се развијају одвојено у другој (Европол, Евроцаст, Фронтекс). Иако између агенција ЕУ постоје споразуми о међусобној сарадњи, њихова сарадња и даље пати од ривалитета и доказивања оправданости њиховог постојања, уз понекад реално преклапање надлежности. Тај однос између агенција ЕУ се рефлектује и на односе између различитих националних структура са којима те агенције сарађују.

Иако Комитет не учествује у спровођењу оперативних акција, он мора унапредити координацију агенција у оперативном деловању у различитим областима. Његови задаци и овлашћења су тако постављени да омогуће бољу оперативну сарадњу и координацију између самих агенција ЕУ и између националних структура и агенција. Зато је неопходно детаљно разматрање тренутне структуре и задатака агенција ЕУ, како би се идентификовале препреке које спречавају ефикасну оперативну сарадњу, као и разматрање фрагментисаности функционисања и преклапања између агенција у

одређеним областима и предлагање деловања ради олакшавања и унапређења сарадње и оперативне ефикасности.⁶³⁸ Чини се да ово представља поприличан изазов, не само за COSI, већ и за сам Савет ЕУ и Комисију.

У области борбе против тероризма Комитет има задатак да унапреди сарадњу са Координатором за борбу против тероризма и примени релевантне стратегије и препоруке координатора у циљу олакшања координације између држава чланица у овој области и унапређења сарадње са трећим државама. То је процес који захтева размену информација са другим телима Савета која се баве питањем сузбијања терористичких претњи у ЕУ. У будућности Комитет треба да јача сопствене капацитете и своју улогу „квалификованог саветника“ по питањима унутрашње безбедности и да унапреди и појача активности везане за спољну димензију области слободе, безбедности и правде.⁶³⁹

У оквиру COSI се тренутно састају високи полицијски функционери, представници министарстава унутрашњих послова и правде, па чак и правни стручњаци, што указује на комплексан карактер дијалога који се одвија у овом телу. Предност се, ипак, даје високим полицијским службеницима у односу на представнике министарстава унутрашњих послова, због оперативности у раду. Представници Европола, Евроцаста и Фронтекса су такође укључени у рад COSI.

Председавање COSI траје 6 месеци у складу са ротирајућим председавањем ЕУ, што може имати одређени негативни утицај на ефикасност и континуитет у раду COSI. Постоје мишљења да би стални председавајући односно директор COSI било боље решење, посебно имајући у виду да се ради о телу које је састављено од професионалаца, а не од политичара.

Нетранспарентност улоге и мандата COSI и недостатак јавних информација о његовом раду сврставају га у широј јавности у тела која делују под велом тајности. Као значајан недостатак у функционисању COSI се истиче ограничена могућност Европског парламента и националних парламената да контролишу његов рад.

3.1.4. Шенгенски информациони систем

Шенгенски информациони систем (енг. *Schengen Information System -SIS*) је почео да функционише ступањем на снагу Шенгенске конвенције марта 1995.

⁶³⁸ Council document 6127/13. 07 February 2013, p.2.

⁶³⁹ Council document 11722/14. 10 July 2014, p2.

године.⁶⁴⁰ Шенгенски информациони систем (даље ШИС) је база података која омогућава надлежним органима сваке земље чланице увид у информације о лицима или објектима који су предмет појачане контроле на спољним границама и у унутрашњости националне територије. То је база података коју користе полиција, царина и граничне службе за проверу лица на спољним границама, као и миграционе службе и конзуларна представништва приликом доношења одлука о издавању виза и дозвола за боравак држављанима трећих држава.⁶⁴¹ Претрагу података из ШИС наведене службе могу вршити само када је то неопходно за извршавање њихових задатака.⁶⁴² Полицијске службе држава чланица имају могућност уношења информација о личним карактеристикама лица, упозорења о поседовању оружја или опасности по јавни поредак, и одређене информације о возилима и предметима.

Прикупљање и размена података битних за управљање спољним границама између надлежних органа у оквиру ШИС треба да обезбеди очување јавног поретка и националне безбедности држава потписница Конвенције.⁶⁴³ Размена података која се врши у оквиру ШИС разликује се од размене информација у оквиру полицијске сарадње предвиђене члановима 39 и 46 Шенгенске конвенције због тога што се ради о различитим категоријама података који нису под истим режимом заштите, посебно када је реч о заштити личних података.

ШИС садржи обједињене податке из држава чланица, дакле податке које су надлежни органи унели у своје националне информационе системе, а указују на присуство одређених лица која су претња по безбедност држава чланица. ШИС се састоји од националне базе података (енг. *National Schengen Information System*) која постоји у свакој земљи чланици и централног система на нивоу ЕУ (енг. *Central Schengen Information System*) као главне базе података смештене у Стразбуру. Централна служба за техничку помоћ садржи све податке који се налазе у националним базама података земаља чланица. Поред националне базе података, у свакој земљи постоји посебан заштићени систем тј. мрежа за комуникацију, којом се врши провера података о лицу или предмету у ШИС, под називом SIRENE (енг. *Supplementary Information Request at the National Entries*).

⁶⁴⁰ Чланови 92-119 Шенгенске конвенције.

⁶⁴¹ Члан 92(1) Шенгенске конвенције,

⁶⁴² Члан 101 Шенгенске конвенције.

⁶⁴³ Члан 93 Шенгенске конвенције.

SIRENE је допунски систем за размену информација између држава чланица који ради на систему упоређивања података и „погодака“ односно откривања лица која представљају претњу за државе чланице у оквиру ШИС. Ако се приликом провере утврди да се ради о лицу које представља опасност по безбедност или унутрашњи поредок, а није унето у централни систем (тзв. погодак), подаци о лицу или предмету и допунске информације се хитно шаљу и региструју у централној јединици ШИС.

ШИС садржи само информације трајног карактера, тј. податке за одређена лица и за неке врсте предмета и возила који су таксативно набројани у Конвенцији. Лица чији је захтев за добијање азила одбијен не уносе се у ШИС, већ у посебну рубрику под називом „непожељни странци“.

Шенгенска конвенција садржи правне гаранције које би требало да обезбеде заштиту ШИС од могућих злоупотреба. У том циљу, утврђене су мере безбедности које треба да спрече одлив података. Одредбе о размени података из Конвенције имају приоритет у примени у односу на национално законодавство. Забрањено је умножавање података и преношење (копирање) података из централног ШИС у националне базе података. Свака чланица одређује надлежну службу одговорну за тачност, ажурност и избор података које уноси у национални ШИС и једина је овлашћена да мења, допуњава, исправља или брише унете податке.

Свако лице које је евидентирано у ШИС има право да се упозна са подацима који се на њега односе. Ова могућност увида је дата са циљем да се исправе чињеничне грешке, односно да се избришу подаци који садрже очигледне грешке. Откривање информација лицу унетом у ШИС може се одбити у случају када би то нанело штету реализацији задатка због којег је лице унето у систем и ради заштите права и слобода других лица. Подаци се не саопштавају за време директног надзора. Мере које земље чланице предузимају на заштити личних података⁶⁴⁴ ослањају се на два међународна документа: Конвенцију Савета Европе о заштити лица приликом аутоматске обраде личних података из 1981. године⁶⁴⁵ и Препоруку Р (87) 15 Комитета министара Савета Европе из 1987. године о коришћењу личних податка у полицијском сектору.

Након ступања на снагу Уговора из Амстердама, Савет ЕУ преузео је надлежности Шенгенског извршног комитета а самим тим и његову улогу у

⁶⁴⁴ Чланови 126 -130 Шенгенске конвенције.

⁶⁴⁵ „Сл.лист СРЈ – Међународни уговори“, бр.1/92

имплементацији и развоју ШИС. До преузимања улоге Савета већ су биле донете бројне мере везане за функционисање ШИС.⁶⁴⁶

На захтев држава чланица постојеће одредбе Шенгенске конвенције и систем функционисања ШИС су допуњавани и мењани мерама током 2004.⁶⁴⁷ и 2005. године⁶⁴⁸, а односиле су се, пре свега, на примену техничког оквира за функционисање ШИС, укључујући у систем и податке које се односе на борбу против тероризма. Измене су конкретно обухватиле: уношење хитних одредница у SIRENE систем⁶⁴⁹, давање сагласности за приступ подацима у ШИС правосудним органима, као и Европолу и Евроцасту, одобравање националним службама безбедности да унесу имена безбедносно интересантних лица за којима трагају без претходних консултација са службама безбедности других држава чланица, проширење листе објеката који могу бити стављени под присмотру или су стављени на листу тражених објеката у ШИС. Усвојена је и Уредба о приступу подацима ШИС за потребе провере регистрација возила,⁶⁵⁰ као и Уредба и Одлука трећег стуба о преношењу надлежности на Комисију у вези измена коришћења SIRENE система и измена SIRENE приручника.⁶⁵¹

Развој шенгенског *acquis* након интегрисања у правни поредак Уније, ограничени капацитети ШИС за коришћење података за максимално 18 држава чланица у предвечерје проширења Уније и потреба за уношењем додатних категорија података у ШИС као што су отисци прстију и фотографије условили су успостављање и развој нове друге генерације ШИС 2. Паралелне мере комунитарног права и трећег стуба усвојене још 2001. године обезбедиле су финансирање из буџета ЕУ и овластиле Комисију да до краја 2006. године омогући развој новог ШИС 2.⁶⁵²

⁶⁴⁶ Све мере имплементације везане за ШИС су објављене у Службеном гласнику ЕУ, (2000) OJ L 239/ стране: 144, 439, 440, 441, 442, 444, 452, 453, 454 и 457.

⁶⁴⁷ Council Regulation (EC) No 871/2004 of 29 April 2004 concerning the introduction of some new functions for the Schengen Information System, including in the fight against terrorism, (2004) OJ L 162/29. Уредбом су измењени чланови 92,94,99-101 Шенгенске конвенције и унешени чланови 101А, 101Б, 112А и 113А.

⁶⁴⁸ Council Decision 2005/211/JHA of 24 February 2005 concerning the introduction of some new functions for the Schengen Information System, including in the fight against terrorism, (2005) OJ L 68/44

⁶⁴⁹ Sirene Manual, (2003) OJ C 38/1.

⁶⁵⁰ Regulation (EC) No 1160/2005 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2005 amending the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 on the gradual abolition of checks at common borders, as regards access to the Schengen Information System by the services in the Member States responsible for issuing registration certificates for vehiclesText with EEA relevance, (2005) OJ L 191/18.

⁶⁵¹ Council Regulation (EC) No 378/2004 of 19 February 2004 on procedures for amending the Sirene Manual (2004) OJ L 64, p. 5; Council Decision 2004/201/JHA of 19 February 2004 on procedures for amending the Sirene Manual (2004) OJ L 64, p. 45; Commission Decision of 22 September 2006 on amending the Sirene Manual (notified under document number C(2006) 4094), (2006) OJ L 317/1.

⁶⁵² Council Regulation (EC) No 2424/2001 of 6 December 2001 on the development of the second generation Schengen Information System (SIS II), (2001) OJ L 328/4; Council Decision on the development of the second generation Schengen Information System (SIS II), (2001) OJ L 328/1.

Имајући у виду да ШИС 2 није постао оперативан до краја 2006. године, усвојене су нова Уредба и Одлука које померају рок за почетак рада ШИС 2 на крај 2008. године, уз потврђивање његовог седишта у Стразбуру (Француска) и одређивање резервне локације за подршку централног система (енг. *back up*) у Аустрији.⁶⁵³ Када је постало очигледно да ШИС 2 неће профункционисати ни до краја 2008. године, усвојене су нове мере које регулишу детаљан процес преласка са ШИС на ШИС 2,⁶⁵⁴ као и измене важећа истих како би ШИС 2 почео са радом до краја 2013. године.⁶⁵⁵ Ове мере су биле праћене великим бројем саопштења и извештаја које је Комисија подносила Савету и ЕП у вези са управљањем и процесом преласка са ШИС на ШИС 2.

Паралелно са поменутиим мерама, правни оквир за успостављање ШИС 2 је допуњаван доношењем Уредбе о успостављању, управљању и коришћењу друге генерације ШИС 2,⁶⁵⁶ која садржи одредбе о одговорности држава чланица, успостављању националних система и оперативном управљању ШИС 2 и Одлуке о успостављању, управљању и коришћењу друге генерације ШИС 2 ради измене правила о подацима који се односе на полицијску и кривичноправну сарадњу.⁶⁵⁷ Ове измене не мењају постојећа правила о основама за издавање различитих врста упозорења, већ убрзавају издавање упозорења по питањима имиграција и мењају упозорења која се односе на екстрадицију уношењем додатних података неопходних за издавање и спровођење Европског налога за хапшење.⁶⁵⁸

Предвиђено је да оперативно управљање ШИС 2 буде пренето на Европску агенцију за оперативно управљање великим ИТ системима у области слободе, безбедности и правде,⁶⁵⁹ уз промене правила о заштити личних података (Агенција је 8. 5. 2013. преузела оперативно управљање подацима ШИС 2), а Комисија је већ усвојила

⁶⁵³ Council Regulation (EC) No 1988/2006 of 21 December 2006 amending Regulation (EC) No 2424/2001 on the development of the second generation Schengen Information System (SIS II), (2006) OJ L 411/1; Council Decision 2006/1007/JHA of 21 December 2006 amending Decision 2001/886/JHA on the development of the second generation Schengen Information System (SIS II) (2006) OJ L 411/78.

⁶⁵⁴ Council Regulation (EC) No 1104/2008 of 24 October 2008 on migration from the Schengen Information System (SIS 1+) to the second generation Schengen Information System (SIS II) and Council Decision 2008/839/JHA of 24 October 2008 on migration from the Schengen Information System (SIS 1+) to the second generation Schengen Information System (SIS II), (2008) OJ L 299, p. 1 and 43.

⁶⁵⁵ Уредба и Одлука објављени у Службеном гласнику ЕУ, (2010) OJ L 155, стр.19 и 23.

⁶⁵⁶ Regulation (EC) No 1987/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on the establishment, operation and use of the second generation Schengen Information System (SIS II), (2006) OJ L 381/4.

⁶⁵⁷ Council Decision 2007/533/JHA of 12 June 2007 on the establishment, operation and use of the second generation Schengen Information System (SIS II), (2007) OJ L 205/63.

⁶⁵⁸ Чланови 26-39 Одлуке 2007/533.

⁶⁵⁹ Regulation (EU) No 1077/2011 of the European Parliament and of the Council establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice, (2011) OJ L 286/1.

нови SIRENE приручник за нову генерацију ШИС 2.⁶⁶⁰ Такође је усвојена и измењена Уредба о дозволи за приступ ШИС 2 за потребе провере регистрација возила.⁶⁶¹

ШИС 2 је након неколико одлагања после доношења Уредбе⁶⁶² о његовом успостављању, коначно постао оперативан 9. 4. 2013.⁶⁶³ У ШИС 2 су пренети подаци из претходног система и тренутно, осим издавања и добијања упозорења о лицима која су учествовала у извршавању тешких кривичних дела или која немају права на улазак и боравак на шенгенском подручју, садржи и упозорења и информације о несталим лицима, посебно деце, предметима и стварима (авиони, бродови, аутомобили, контејнери са робом), ватреном оружју, новчаницама и личним документима који су украдени, нестали или изгубљени. У 2014. години је преко ШИС 2 издато преко 56 милиона упозорења.⁶⁶⁴

3.1.5. Европски полицијски колеџ (Цепол)

Међународна сарадња на пољу професионалног усавршавања полицијских службеника за извршавање специфичних послова и задатака датира из времена постојања и функционисања Треви групе. Заједничка обука, организација семинара и курсева на којима се унапређују практичне вештине и знања и успоставља међусобно поверење су од изузетног значаја за ефикасно обављање полицијских послова и изградњу заједничких стандарда полицијског поступања.

3.1.5.1. Оснивање Цепола

Професионалне и академске расправе о неопходности формирања једног заједничког Европског полицијског центра за обуку и усавршавање интезивирају се 80-их година прошлог века. На састанку директора националних центара за полицијску обуку у Копенхагену 1989. године расправљало се о могућностима организације обуке

⁶⁶⁰ Commission Decision of 4 March 2008 adopting the SIRENE Manual and other implementing measures for the second generation Schengen Information System (SIS II) (notified under document number C(2008) 774), (2008) OJ L 123/1.

⁶⁶¹ Regulation (EC) No 1986/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 regarding access to the Second Generation Schengen Information System (SIS II) by the services in the Member States responsible for issuing vehicle registration certificates, (2006) OJ L 381/1.

⁶⁶² Regulation (EC) No 1987/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on the establishment, operation and use of the second generation Schengen Information System (SIS II), (2006) OJ L 381/4.

⁶⁶³ видети http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-309_en.htm?locale=en, приступ 20.06.2013.

⁶⁶⁴ видети Извештај Агенције ЕУ за управљање великим ИТ системима, <http://statewatch.org/news/2015/jul/eu-sis-II-technical-report-2015.pdf> приступ 20.12.2015.

и професионалног усавршавања полицијских службеника формирањем Европске полицијске академије или формирањем једног Секретаријата за координацију националних центара за полицијску обуку. Ове дискусије су резултирале доношењем Декларације о полицијској сарадњи (Декларација број 32), додате Уговору о ЕУ из Мастрихта, којом се национални центри за полицијску обуку држава чланица позивају да најкасније током 1994. године размотре опције за унапређење сарадње у области полицијске обуке.⁶⁶⁵ Професионално усавршавање и обука полицијских службеника, као веома важан сегмент унапређења полицијске сарадње кроз размену искустава и добре праксе полицијског поступања, су касније уграђени у Конвенцију о формирању Европола из 1995. године.⁶⁶⁶

У међувремену, напори за успостављање међународне сарадње на пољу полицијске обуке и усавршавања од стране неких држава чланица су довели до разних иницијатива за успостављање сарадње и ван оквира ЕУ. Тако је 1993. године у Бечу уз подршку Аустрије, Немачке, Мађарске, Пољске, Чешке и Швајцарске формирана међународна Полицијска академија. Даље, 1995. године у Бриселу, на основу заједничког договора између белгијске, британске и холандске владе, формиран је Европски колеџ за припаднике служби за спровођење закона, уз паралелно стварање Асоцијације европских полицијских колеџа. Асоцијација европских полицијских колеџа је формирана на основу уговора између холандске, немачке и британске полицијске академије ради стварања будуће Европске полицијске академије. Иако ова Асоцијација није формално била део ЕУ, она је успоставила везе са Радном групом за полицијску сарадњу Савета ЕУ и до краја 1996. године успела да у свој састав укључи све националне полицијске академије држава чланица ЕУ.⁶⁶⁷

Формирање Европског полицијског колеџа (енг. *European Police College*, CEPOL) као посебне институције ЕУ било је предвиђено у закључцима Европског савета из Тампереа 1999. године.⁶⁶⁸ Одлука о формирању Европског полицијског колеџа (даље Цепол) је усвојена 2000. године⁶⁶⁹ и конституише Цепол као мрежу постојећих националних центара за полицијску обуку ради обезбеђивања оквира за

⁶⁶⁵ European Parliament, Directorate-Generale for Internal Policies, „Developing an EU Internal Security Strategy, fighting terrorism and organised crime“, Brussel, 2011, p.60. доступно на www.europarl.europa.eu/ipolnet/cms/pid/1401.

⁶⁶⁶ Члан 2 и 3 Конвенције о формирању Европола.

⁶⁶⁷ European Parliament, Directorate-Generale for Internal Policies, „Developing an EU Internal Security Strategy, fighting terrorism and organised crime“, Brussel, 2011, p.61.

⁶⁶⁸ Закључак број 47 са Самита у Темпереу.

⁶⁶⁹ Council Decision 2000/820/JHA of 22 December 2000 establishing a European Police College (CEPOL) (2000), OJ L336/1.

полицијску обуку полицијских официра средњег и вишег ранга, као и полицијских официра одређених специјалности за области прекограничног и организованог криминала.⁶⁷⁰ Члан 6 Одлуке дефинише области које су веома значајне за унапређење полицијске сарадње између држава чланица ЕУ, као што су борба против криминала, превенција криминалитета, одржавање јавног реда и мира и унутрашње безбедности, посебно у случајевима који имају прекограничну димензију.

Капацитети Цепол су дуго били недовољно искоришћени због проблема око његовог финансирања и недостатка својства правног лица. То је утицало да се измени Одлука о формирању Цепол,⁶⁷¹ чиме је успостављен правни субјективитет и одређено седиште агенције у Бремшилу (близу Лондона), у оквиру Британског полицијског колеџа. У Одлуци је наглашено да Цепол треба да функционише као мрежа за блиску сарадњу заједничких националних наставних центара држава чланица који су задужени за обуку високих полицијских официра.⁶⁷²

Током 2014. године седиште Цепол је премештено из Бремшила у Будимпешту. Комисија је на основу Стокхолмског програма предвидела спајање Цепол и Европол због све већих финансијских средстава која се издвајају из буџета ЕУ за функционисање обе агенције. Спајање односно утапање Цепол у организациону структуру Европол је опција коју нису прихватили представници Европол, као ни представници националних полицијских академија. То је поново покренуло дебату да ли Цепол треба да функционише као мрежа националних центара за полицијску обуку или треба прихватити академски модел и формирати јединствену Европску полицијску академију.

Коначно, усвајањем Уредбе 2015. године Цепол је успостављен као агенција ЕУ за оспособљавање у спровођењу закона састављен од мреже националних центара за оспособљавање у оквиру националних јединица Цепол.⁶⁷³ Уредба о Цеполу, осим промене имена, доноси и проширивање његових надлежности за стручно усавршавање и оспособљавање не само полицијских службеника већ и других структура за спровођење закона. Установљава се као центар који треба да обједини обуку за развој практичних вештина и професионално усавршавање за различите националне службе

⁶⁷⁰ Члан 7. Одлуке 2000/820.

⁶⁷¹ Council Decision 2005/681/JHA of 20 September 2005 establishing the European Police College (CEPOL) and repealing Decision 2000/820/JHA, OJ L256/63, 1.10.2005.

⁶⁷² Члан 1. Одлуке 2005/681.

⁶⁷³ Regulation (EU) 2015/2219 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 on the European Union Agency for Law Enforcement Training (CEPOL) and replacing and repealing Council Decision 2005/681/JHA, (2015) OJ L 319/1. (у даљем тексту Уредба о Цеполу)

за спровођење закона.⁶⁷⁴ Тиме остаје нерешен проблем преклапања стручног усавршавања у Унији јер и друге агенције као Европол, Евродаст, Фронтекс, Агенција за подршку азила итд. имају могућност организовања стручног оспособљавања и усавршавања у складу са циљевима и задацима за које су успостављени.

3.1.5.2. Улога и задаци Цеполa

Улога Цеполa произлази из циљева који су му постављени и односи се на: подршку, развој, организовање и усклађивање оспособљавања службеника за спровођење закона, посебно у областима спречавања и борбе против тешких кривичних дела са прекограничном димензијом, тероризма, одржавања јавног реда, међународне полицијске сарадње на међународним скуповима високог ризика и планирања и вођења полицијских мисија у трећим земљама.⁶⁷⁵ Важан сегмент у оквиру усавршавања је продубљивање знања о агенцијама ЕУ које делују у области слободе, безбедности и правде, као и полицијским и правосудним аспектима сарадње тј. стицање практичног знања на пољу размене информација.

Основни задаци Цеполa су унапређење професионалних знања и вештина полицијских службеника и других служби за спровођење закона посебним облицима усавршавања и то:

- организацијом курсева семинара, конференција и учења на даљину путем интернета;
- утврђивањем заједничких програма оспособљавања у вези са специфичним темама које су од значаја за ЕУ;
- дефинисањем модула оспособљавања за одређене циљне групе које се односе на специфичне тематске целине из области криминалитета и њихову регионалну распрострањеност и
- успостављањем програма размене и организацијом студијских посета за потребе усавршавања у спровођењу закона.⁶⁷⁶

Свака држава чланица формира или одређује националну јединицу за везу са Цеполом у оквиру његове мреже националних центара за оспособљавање службеника у

⁶⁷⁴ Дефиниција службеници за спровођење закона у члану 2 Уредбе о Цеполу је прилично широко постављена како би осим полиције и царине обухватила и судску администрацију, посебно тужилачке органе држава чланица које су надлежне за спровођење инструмената међусобног признања пре свега Европског налога за хапшење и Европског истражног налога.

⁶⁷⁵ Циљеви су дефинисани у члану 3 Уредбе о Цеполу.

⁶⁷⁶ Члан 4 Уредбе о Цеполу.

примени закона.⁶⁷⁷ Тиме Цепол остаје децентрализована мрежа за преношење знања преко националних контакт тачака у државама чланицама, које су до сада биле успостављене у оквиру националних полицијских центара за обуку у министарствима унутрашњих послова или полиције. Истраживања за потребе усавршавања и оспособљавања у области спровођења закона су саставни део активности Цепола и спроводе се са јавним и приватним академским установама и универзитетима на основу успостављеног партнерства.⁶⁷⁸

Административну и управљачку структуру Цепола чине управни одбор, директор и по потреби научни одбор за оспособљавање и усавршавање и друга саветодавна тела које формира Управни одбор.⁶⁷⁹ Такође, Цепол на основу споразума може организовати усавршавање и оспособљавање за службенике за спровођење закона трећих земаља и међународних организација.⁶⁸⁰

У досадашњем раду организовање професионалног усавршавања је била главна активност Цепола и годишњи извештаји о раду указују на реализацију између 80 и 100 курсева, семинара и тренинга годишње. Део њих је организован у националним полицијским центрима држава чланица и обухватили су најразличитије области полицијског рада. Тако, у 2013. години обуке су се односиле на унапређење прекограничне полицијске сарадње, борбу против тероризма и спречавање екстремизма и радикализма, спречавање прања новца, корупције и финансијских превара, заштиту животне средине, тј. кривична дела против животне средине, илегалне миграције и управљање границама, кријумчарење дрога, остале тешке облике кривичних дела и организованог криминала и одржавање јавног реда и мира на скуповима високог безбедносног ризика.

Расположиви подаци указују да су Цеполова усавршавања кроз семинаре и курсеве били доступни за око 11.600 учесника у периоду од 2006. до 2011, док је само у 2013. години у разним облицима усавршавања учествовало више од 8.200 полицијских службеника. Планирани развој Програма електронског учења на даљину (енг. *online* семинара) значајно ће утицати на повећање учешћа у усавршавањима које организује Цепол. Тако у 2013. години од укупно 103 семинара 31 семинар је био организован у облику електронског учења на даљину.⁶⁸¹

⁶⁷⁷ Члан 6 Уредбе о Цеполу.

⁶⁷⁸ Члан 5 Уредбе о Цеполу.

⁶⁷⁹ Чланови 7 – 16 Уредбе о Цеполу.

⁶⁸⁰ Члан 34 Уредбе о Цеполу.

⁶⁸¹ CEPOL, Annual Report 2013., доступан на www.cepol.europa.eu

Такође, у фази развоја је и Програм усавршавања о обавештајном приступу у вођењу истрага на пољу безбедности и борбе против криминала у ЕУ. Он обухвата специфичности међународне полицијске сарадње, посебно унапређење специфичних вештина, знања и искуства за вођење полицијских операција на основу обавештајних података, подстицање размене информација и изградње поверења између полицијских структура.

Цепол је организовао посебна усавршавања за теме које се односе на конкретна кривична дела чије спречавање је од интереса за ЕУ, процене ризика и полицијско поступање које се односи на прикривене (тајне) операције, формирање и деловање заједничких истражних тимова и деловање организованих криминалних група на европском континенту. Цепол користи Европолове стратешке анализе као референтне документе за дефинисање приоритета и програма усавршавања.

Поред усавршавања полицијских службеника као његове главне делатности, Цепол спроводи разне активности повезане са истраживањима и унапређењем научног приступа у раду полиције. Истраживачке активности су претежно одговорност официра за истраживање, науку и развој, који су одговорни за све организационе аспекте у погледу истраживања и примене науке у полицијске сврхе у ЕУ.

Постоје сарадници (нешто слично као официри за везу) који су распоређени у сваку државу чланицу са задатком повезивања националних полицијских центара за обуку, научних заједница држава и Цеполa ради подстицања полицијских истраживања и коришћења разних научних дисциплина у полицијском раду. Два главна „производа“ ових активности су Цеполов Билтен за полицијска истраживања и науку и Годишња конференција представника националних полицијских институција, академске заједнице и Цеполa.⁶⁸²

3.2. Царинска сарадња

Почетак царинске сарадње се везује за успостављање јединственог тржишта, јер је то захтевало обједињавање и унификовање царинских норми држава чланица које се односе на увоз и извоз робе, усвајањем јединственог правног акта који ће важити на подручју тог новог великог тржишта. То је учињено Уредбом Савета о успостављању

⁶⁸² J.Parkin, op.cit. p.28.

Царинског кодекса Заједнице⁶⁸³ који је измењен 2005,⁶⁸⁴ модернизован 2008,⁶⁸⁵ а након усвајања Лисабонског уговора и комплетно замењен новим Царинским кодексом Уније.⁶⁸⁶ Унапређење царинске сарадње између држава чланица, као и полицијска и правосудна сарадња, је требало да омогући предузимање ефикаснијих мера Уније у циљу сузбијања организованог криминала на спољним границама ЕУ. Та је област била регулисана актима усвојеним у првом и трећем стубу.

Ради праћења царинских кривичних дела донета је Конвенција о коришћењу информационих технологија у царинске сврхе, којом је успостављен Царински информациони систем (ЦИС).⁶⁸⁷ Одредбе Конвенције о царинском информационом систему су касније два пута мењане уредбама о заједничкој правној помоћи администрација држава чланица ради примене царинских прописа и прописа везаних за пољопривреду из 1997.⁶⁸⁸ и 2008. године,⁶⁸⁹ да би Конвенција у целости била замењена Одлуком о коришћењу информационих технологија у царинске сврхе из 2009. године.⁶⁹⁰ Овом Одлуком је за 2011. годину био предвиђен престанак важења одредби Конвенције и њених протокола.⁶⁹¹

ЦИС је намењен за пружање помоћи у спречавању, откривању и процесуирању кршења права држава чланица које се односи на кретање роба, преноса новца преко граница, имовину или приходе настале међународним кријумчарењем дрога, и на примену правила ЕУ о индиректним таксама на пољопривредне производе и трговину.⁶⁹² Складиштење података у ЦИС је могуће само ради прегледања,

⁶⁸³ Council Regulation (EEC) No 2913/92 of 12 October 1992 establishing the Community Customs Code, (1992)OJ L 302/1.

⁶⁸⁴ Regulation (EC) No 648/2005 of the European Parliament and of the Council of 13 April 2005 amending Council Regulation (EEC) No 2913/92 establishing the Community Customs Code, (2005)OJ L 117/13.

⁶⁸⁵ Regulation (EC) No 450/2008 of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 laying down the Community Customs Code (Modernised Customs Code), (2008)OJ L 145/1.

⁶⁸⁶ Regulation (EU) No 952/2013 of the European Parliament and of the Council of 9 October 2013 laying down the Union Customs Code, (2013) OJ L 269/1.

⁶⁸⁷ Convention drawn up on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on the use of information technology for customs purposes, (1995) OJ C 316/34. Конвенција је донета истовремено са Конвенцијом о заштити финансијских интереса Заједнице и Конвенцијом о Европолу.

⁶⁸⁸ Council Regulation (EC) No 515/97 of 13 March 1997 on mutual assistance between the administrative authorities of the Member States and cooperation between the latter and the Commission to ensure the correct application of the law on customs and agricultural matters, (1997) OJ L 82/1.

⁶⁸⁹ Regulation (EC) No 766/2008 of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 amending Council Regulation (EC) No 515/97 on mutual assistance between the administrative authorities of the Member States and cooperation between the latter and the Commission to ensure the correct application of the law on customs and agricultural matters, (2008) OJ L 218/48.

⁶⁹⁰ Council Decision 2009/917/JHA of 30 November 2009 on the use of information technology for customs purposes, (2009) OJ L 323/20 (даље Одлука 2009/917).

⁶⁹¹ Члан 34 Одлуке 2009/917.

⁶⁹² Чланови 1(2) и 2(1) Одлуке 2009/917.

извештавања, надгледања, вршења специфичних провера⁶⁹³ и сачињавања стратешких и оперативних анализа.⁶⁹⁴

Директан приступ ЦИС имају национални царински органи и друге националне службе за спровођење закона, као и Европол и Евроџаст.⁶⁹⁵ Државе чланице могу користити информације садржане у ЦИС у административне и друге сврхе и могу их проследити државама нечланицама, међународним и регионалним организацијама, ако се те информације од њих траже.⁶⁹⁶

За управљање, функционисање и контролу ЦИС формиран је посебан Комитет, састављен од представника држава чланица и Комисије, који сачињава годишњи извештај и прослеђује га Савету.⁶⁹⁷ Из области царинске сарадње значајне су и мере предвиђене Уредбом о контроли кретања велике количине новца преко спољних граница.⁶⁹⁸

Оперативна сарадња царинских служби држава чланица ЕУ успостављена је 1998. године, усвајањем Конвенције о узајамној помоћи и сарадњи царинских служби, познате под називом Напуљ II.⁶⁹⁹ Конвенција је садржала скуп безбедносних мера за спречавање вршења царинских кривичних дела, као што су: недозвољени унос дрога, оружја, крадених уметничких дела и других предмета. Њом је такође било предвиђено спречавање кршења других царинских прописа, без обзира на то да ли се ради о комунитарним прописима или националним законима држава чланица. Осим одређивања централне јединице у оквиру сваке царинске службе која би била задужена за комуникацију са другим централним јединицама у државама чланицама, била је предвиђена и размена официра за везу (царинских службеника) између држава чланица.⁷⁰⁰ Конвенција се није задржала само на размени информација између националних царинских служби, већ је прописала и конкретне оперативне мере сарадње које спроводе царински органи у откривању вршења кривичних дела. Мере сарадње се деле на захтеве за пружање помоћи⁷⁰¹ и посебне мере сарадње.⁷⁰² Захтеви за

⁶⁹³ Члан 5(1) Одлуке 2009/917.

⁶⁹⁴ Члан 2 Одлуке 2009/917 дефинише стратешке и оперативне анализе.

⁶⁹⁵ Чланови 7, 11 и 12 Одлуке 2009/917.

⁶⁹⁶ Члан 8 Одлуке 2009/917.

⁶⁹⁷ Члан 27 Одлуке 2009/917.

⁶⁹⁸ Regulation (EC) No 1889/2005 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on controls of cash entering or leaving the Community, (2005) OJ L 309/9 .

⁶⁹⁹ Convention drawn up on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on mutual assistance and cooperation between customs administrations, (1998) OJ C 24/2.

⁷⁰⁰ Чланови 5-6 Конвенције.

⁷⁰¹ Чланови 8-14 Конвенције.

⁷⁰² Чланови 19-24 Конвенције.

пружање помоћи се подносе за: размену информација, надзор одређеног лица и пошиљке, спровођење истраге и коришћење информација и доказа у судском поступку. Посебне мере сарадње обухватају прекограничну потеру, прекогранично праћење и надгледање, контролисане пошиљке, прикривене истраге и формирање заједничких истражних тимова.⁷⁰³ Управо су посебне мере сарадње биле узрок споре и неуспешне ратификације и примене одредби Конвенције од стране националних царинских служби, пошто су задирале у питања суверенитета држава чланица. Од најновијих мера из области царинске сарадње треба поменути усвајање Стратегије ЕУ заједно са Акционим планом за управљање ризицима у царинским питањима из 2014. године, који треба да омогуће смањење ризика у међународној трговини, јачање безбедности приликом снабдевања и олакшавање трговинске размене.⁷⁰⁴

3.3. Заједничка борба против тешких облика криминала

Ступањем на снагу Уговора из Мастрихта, у оквиру трећег стуба је дефинисан заједнички интерес држава чланица за субијање тешких кривичних дела, пре свега тероризма и недозвољене трговине дрогом. Уговор из Амстердама проширује листу кривичних дела против којих се заједничким активностима у оквиру полицијске и правосудне сарадње боре државе чланице. Уговор из Лисабона уз поштовање принципа супсидијарности, то јест бољих резултата који се могу постићи на нивоу Уније у спровођењу одређене политике ради достизања заједничких циљева, експлицитно наводи тешке облике криминала, конкретно 10 тешких кривичних дела⁷⁰⁵ за које постоји потреба држава чланица да се заједнички, полицијским и кривичноправним мерама, боре за њихово сузбијање.

Унија је већ извршила усклађивање законодавстава држава чланица које представља основ за сузбијање поменутих кривичних дела. Прекогранична димензија, начин њиховог извршења и потреба за њиховим спречавањем на заједничким основама, основни су предуслови дефинисани Уговором из Лисабона.

⁷⁰³ Све ове мере су сличне оним предвиђеним у Шенгенској конвенцији и посебно су обрађене у склопу Посебних облика полицијске сарадње на стр. 211 дисертације.

⁷⁰⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee on the EU Strategy and Action Plan for customs risk management: Tackling risks, strengthening supply chain security and facilitating trade, COM (2014) 527 final.

⁷⁰⁵ Члан 83 УФЕУ.

Важно је напоменути да су посебно тешки облици криминала (кривичних дела) у највећој мери повезани са асиметричним безбедносним претњама и да имају унутрашњу манифестацију, дакле последице по унутрашњу безбедност Уније и држава чланица. Сликвит пример њихове манифестације су терористички напади извршени у новембру 2015. године у Паризу и у марту 2016. године у Бриселу, који су резултат деловања терористичких ћелија на тлу Европе које је инспирисала и водила Исламска држава Ирака и Сирије (енг. *Islamic State of Iraq and Siria*, ISIS). Извршиоци терористичких напада у Паризу и Бриселу су део ове организације, при чему је одређени број њених чланова дошао из Сирије, а други део чине припадници терористичких ћелија у Европи, регрутовани и радикализовани пропагандом коју спроводи ИСИС. Ови напади су пример асиметричности и трансформисања безбедносне претње тероризма у конкретне радње, то јест извршење тешког кривичног дела тероризма са несагледивим последицама по друштвену заједницу и људске животе. Шири контекст ових примера указује на учешће миграната у извршењу кривичних дела и користи се као потврда тезе заступљене у делу академске и стручне јавности о директним и индиректним везама илегалних миграција и мигрантске кризе са терористичким претњама. Још један пример асиметричне безбедносне претње по унутрашњу безбедност ЕУ представља организовани криминал са својом манифестацијом и трансформацијом у радње извршења кривичног дела кријумчарења миграната од стране организованих криминалних мрежа које стичу огроман профит пребацивањем миграната морским и копненим путевима на територију држава чланица ЕУ. Ови и други примери из прошлости, као што је информатички колапс у Естонији изазван синхронизованим сајбер нападима 2007. године и све веће присуство дроге која налази пут до илегалног тржишта у Европи, указују на последице тешких облика криминала за чије супротстављање је неопходан висок ниво сарадње безбедносних структура на нивоу Уније и између држава чланица.

3.3.1. Борба против тероризма

Тероризам је последњих 20 година постао једна од најизраженијих глобалних безбедносних претњи и условио обједињавање напора за брзу размену информација, координацију и унапређење безбедносне сарадње на стварању правнополитичког

оквира ЕУ за његово сузбијање.⁷⁰⁶ Шира међународна иницијатива покренута од стране Уједињених нација и Савета Европе последњих деценија, подстакла је и довела до усвајања великог броја квантитативних и квалитативних мера ЕУ и стварања заједничких стандарда за сузбијање тероризма. Међутим, ипак се највећи део овлашћења и капацитета за спречавање терористичких претњи и даље налази у рукама држава чланица, што понекад отежава и онемогућава усаглашено и ефикасно деловање Уније на сузбијању тероризма.

3.3.1.1. Разлике држава чланица у приступу сузбијању тероризма

Иако све државе чланице учествују у заједничкој политици ЕУ за сузбијање тероризма, њихов приступ овом питању је веома различит. Разлике у приступу су евидентне у националним стратегијама за борбу против тероризма, и претежно зависе од степена изложености државе међународном тероризму или унутрашњим терористичким претњама.

У Немачкој се, на пример, терористичке претње посматрају из међународне перспективе, дакле као претње које долазе из иностранства, иако су постојала искуства са деловањем Фракције Црвене армије као унутрашње терористичке организације током 70-тих година, када су донети и први закони који се односе на спречавање тероризма. Први општи закон који регулише борбу против међународног тероризма усвојен је 2002. године,⁷⁰⁷ и то пре свега ради имплементације антитерористичких мера које произлазе из правних инструмената ЕУ.

Насупрот томе, у Великој Британији су антитерористичке мере развијане претежно због супротстављања унутрашњим терористичким претњама које су се манифестовале честим терористичким нападима које је изводила Ирска републиканска армија. Од 2000. године, Велика Британија је прешла на дугорочан, обједињен приступ у сузбијању међународног тероризма усвајањем пет законских аката који чине правни оквир за сузбијање тероризма.⁷⁰⁸

Шпанија је, опет, након искуства са терористичким нападима у Мадриду 2004. године променила своју перцепцију терористичких претњи као искључиво регионалног

⁷⁰⁶ Увод у социолошко-политичке аспекте развоја заједничке политике за супротстављање тероризму у ЕУ види у оквиру ТРЕВИ групе, стр. 25 дисертације.

⁷⁰⁷ Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus, 9 January 2002 (Terrorismusbekämpfungsgesetz), Bundesgesetzblatt (BGBl) I 361, 3142.

⁷⁰⁸ 1. Terrorism Act (2000), 2. Anti-terrorism Crime and Security Act (2001), 3. Prevention of Terrorism Act (2005), 4. Terrorism Act (2006), 5. Counter – Terrorism Act (2008).

и националног проблема укључивањем међународне димензије тероризма. Након почетних сумњи које су биле усмерене ка Баскијској терористичкој организацији, шпанске власти су се суочиле са деловањем међународне терористичке организације која је преузела одговорност за терор у Мадриду.

Веома је интересантан и пример Чешке која ни споља ни изнутра не осећа притисак од терористичких претњи, нити је била изложена терористичким нападима. У Чешкој не постоји страх од радикализације становништва, што има за последицу прихватање приступа по коме антитерористичке мере нису приоритет, иако се не пориче могућност и значај терористичких претњи за угрожавање националне безбедности.⁷⁰⁹

Успешно сузбијање тероризма је условљено изградњом националне „безбедносне инфраструктуре” која треба да омогући његово рано откривање, праћење, анализу и ефикасно деловање на његовом сузбијању. Тако су државе чланице ЕУ успоставиле националне агенције или доделиле већ постојећим безбедносним структурама овлашћења за борбу против тероризма у складу са њиховим различитим правно-безбедносним наслеђем.

Неке од различитости су непосредно повезане са осетљивим историјским догађајима и националним идентитетом, тако да преовладава подела на цивилне и војне безбедносне структуре или агенције. Цивилне безбедносне агенције су фокусиране на спољне и унутрашње претње, уз наглашену координацију и сарадњу са полицијом, док су војне безбедносне агенције најчешће усмерене на идентификацију спољних ризика и претњи по националну безбедност. Организацијске и структурне разлике међу безбедносним системима држава чланица ЕУ и безбедносно наслеђе резултат су националног поимања безбедности, тако да их је веома тешко приближити и уклопити у јединствену европску политику за борбу против тероризма.

3.3.1.2. Правни оквир ЕУ за сузбијање тероризма

И поред очигледних разлика у приступу на националном нивоу, ЕУ је направила значајан искорак у формулисању заједничких елемената политике у борби против тероризма. Контуре те политике се појављују у Уговору из Мастрихта у коме је

⁷⁰⁹ С. Eckes, „The legal framework of the European Union counter-terrorist policies: full of good intention?” in С. Eckes, Т. Konstadinides, (edit), „Crime Within The Area of Freedom, Security and Justice: A European Public Order”, Cambridge University Press, 2011, pp.127-158, p.130.

борба против тероризма наведена као питање од заједничког интереса у полицијској сарадњи између држава чланица (члан К.1 (9)).

У Уговору из Амстердама борба против тероризма остаје један од главних циљева полицијске и правосудне сарадње, а његово успешно сузбијање један од предуслова за развој Уније као области слободе, безбедности и правде. Уговором из Лисабона борба против тероризма је интегрисана у широк опсег политика као што су: заједничка спољна и безбедносна политика (члан 43 УЕУ), област слободе, безбедности и правде (члан 75 УФЕУ), минимална правила за дефинисање кривичних дела и санкција (члан 83 УФЕУ), мандат Европола (члан 88 УФЕУ) и активирање начела солидарности као општег правног принципа права ЕУ (члан 222 УФЕУ).

Осим одредби оснивачких уговора које се односе на борбу против тероризма, институције ЕУ, пре свега Европски савет, Савет ЕУ и Комисија (понекад са или без подршке Европског парламента), су заједнички својим документима и иницијативама даље развијали заједничку политику ЕУ за супротстављање тероризму. Неки од најзначајнијих инструмената ЕУ који употпуњују и разрађују уговорне одредбе су: заједнички ставови за борбу против тероризма из 2001, Оквирна одлука за борбу против тероризма из 2002. са изменама из 2008⁷¹⁰, Европска безбедносна стратегија из 2003⁷¹¹, смернице Европског савета садржане у петогодишњим плановима за развој слободе, безбедности и правде (Тампере-Хаг-Стокхолм), Стратегија за борбу против тероризма из 2005,⁷¹² Стратегија унутрашње безбедности,⁷¹³ Европска агенда безбедности 2015 – 2020.⁷¹⁴ и активности које предузимају Европол и Евроцаст у оквиру свог мандата. Не мање битну улогу имају и правни инструменти који се односе на кривичноправне мере као што су: Оквирна одлука о Европском налогу за хапшење из 2002, Оквирна одлука о Европском налогу за доказе из 2008, Оквирна одлука о Европском истражном налогу из 2014. године, и законодавни акти комунитарног права о прању новца и конфискацији имовине проистекле из криминалних активности.

Можда највећи домет у супротстављању тероризму на нивоу ЕУ и унапређењу сарадње између држава чланица имају Оквирна одлука о борби против тероризма и

⁷¹⁰ Council Framework Decision on combating terrorism, (2002) OJ L 164/3 and Council Framework Decision amending Framework Decision 2002/475 /JHA on combating terrorism, (2008) OJ L 330/21. (У даљем тексту Оквирна одлука о борби против тероризма).

⁷¹¹ European Commission, A. Secure Europe in a Better World. European Security Strategy, Brussels, 12. December 2003, Doc. 15895/03.

⁷¹² The European Union Counter – Terrorism Strategy, Council Doc.14469/4/5 of 30 November 2005.

⁷¹³ The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe, COM (2010) 673 final.

⁷¹⁴ Видети део дисертације који разрађује стратешка документа на стр. 46 и стр. 147.

Оквирна одлука о Европском налогу за хапшење, без намере да се умањи значај осталих инструмената као важних делова свеобухватне политике ЕУ у овој области. Оквирна одлука о борби против тероризма садржи заједничку дефиницију тероризма коју све државе чланице морају уградити у домаће правне системе и која је примењива и важећа за сва документа ЕУ која се директно или индиректно односе на сузбијање тероризма.

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 се може извршити радњама које су повезане са циљем терористичког деловања, и то:

- угрожавањем живота или физичког интегритета лица;
- узимањем таоца;
- 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;
- недозвољеним ометањем извора енергије, воде или осталих природних ресурса.⁷¹⁵

Инкриминисане радње у циљу извршења кривичног дела тероризма могу бити извршене истовремено на територији једне или више држава чланица. Осим наведених радњи, инкриминисана је и претња било којом од ових радњи, као и помагање, подстрекивање и покушај извршења акта тероризма.⁷¹⁶ Оквирна одлука обавезује државе чланице да пропишу кривичне санкције којима се гарантује делотворна и сразмерна казна укључујући казне затвора у максималном трајању у распону од најмање 8 и 15 година. То значи да је утврђена доња граница максималне казне од 8 година за помагање, подстрекивање и покушај, и остављено је државама чланицама да саме одреде највишу границу максималне казне, док је за извршење кривичног дела

⁷¹⁵ Члан 1 Оквирне одлуке о борби против тероризма.

⁷¹⁶ Члан 4 Оквирне одлуке о борби против тероризма.

тероризма доња граница максималне казне затвора 15 година.⁷¹⁷ У Оквирној одлуци је дефинисан и појам терористичке групе (на исти начин као организована криминална група дефинисана у Оквирној одлуци за борбу против организованог криминала),⁷¹⁸ и предвиђена је одговорност за правна лица. Кривично дело се може извршити истовремено против једне или више држава. Допуном Оквирне одлуке из 2008. године проширује се дефиниција тероризма тако што нови члан 3 укључује кривична дела повезана са терористичким активностима, и то:

- јавна провокација ради извршења кривичног дела тероризма значи ширење или другачије стављање на располагање поруке јавности са намером подстицања на чињење неког терористичког акта. Није битно да ли је такво понашање проузроковало извршење кривичног дела тероризма, јер ће дело постојати и када извршилац није успео у својој намери;
- регрутовање за вршење терористичког акта значи наговарање лица да врше кривична дела која су дефинисана као терористички акти;
- оспособљавање за тероризам значи давање инструкција о изради или коришћењу експлозива, ватреног оружја или других штетних или опасних супстанци, или о другим посебним методама и техникама за потребе извршења једног или више кривичних дела која су Оквирном одлуком дефинисана као терористички акти, уз знање да се стечене вештине намеравају користити за те потребе.

Допунама из 2008. године проширује се и важење члана 4 Оквирне одлуке из 2002. године, у коме се претње било којом од наведених радњи из новог члана 3, као и помагање, подстрекивање, саучесништво и покушај извршења ових радњи такође сматрају кривичним делима. Измене Оквирне одлуке омогућавају усклађивање кривичноправне регулативе држава чланица и проширују правни основ за спречавање јавног подстрекивања, изазивања и позивања на извршавање терористичких аката, регрутовања терориста и извођења тренинга и обука радикализованих група. Уношењем Оквирне одлуке у правни поредак држава чланица стварају се услови за процесуирање и кажњавање лица која покушавају или укључују друга лица у терористичке активности охрабрујући их на извршење терористичких аката, укључујући их у терористичке мреже и обезбеђујући им информације (обуку, нацрте,

⁷¹⁷ Члан 5 Оквирне одлуке о борби против тероризма.

⁷¹⁸ Члан 2 Оквирне одлуке о борби против тероризма.

шеме, скице за приручну израду експлозивних направа) које су неопходне за извршење ових кривичних дела.

Правни оквир ЕУ за сузбијање тероризма је често био изграђиван или мењан у зависности од степена угрожености тероризмом и тренутних глобалних изазова. То је случај и са тренутном ескалацијом терористичких напада који су извршени на територији држава чланица ЕУ. Терористичке претње у периоду од 2014. до 2016. године глобално добијају на интензитету и укључују даљи развој појединих форми и облика терористичког деловања. Највећи број терористичких напада извршених на територији ЕУ у 2014. години спада у категорију индивидуалних терористичких напада, док напади у Паризу у јануару и новембру 2015. и Бриселу у марту 2016. указују на трагичне последице које могу изазвати истовремени напади терористичких група.

Имајући у виду новонасталу ситуацију и неопходност имплементације нових међународних стандарда за борбу против тероризма успостављених Резолуцијом Савета безбедности⁷¹⁹ и додатним Протоколом⁷²⁰ на Конвенцију за спречавање тероризма Савета Европе, Комисија је предложила усвајање Директиве о борби против тероризма⁷²¹ којом се мења правни оквир успостављен Оквирном одлуком из 2002. године и њеним изменама из 2008. године. Предлог Директиве о борби против тероризма⁷²² доноси неколико новина у односу на важећу Оквирну одлуку.

Тако је напад на информационе системе (у складу са Директивом о нападима на информационе системе)⁷²³ у циљу извршења кривичног дела тероризма нова радња којом се инкриминишу напади на информационе системе којима се проузрокује озбиљна штета или напади на информационе системе који су везани за функционисање критичне инфраструктуре.⁷²⁴ У јавну провокацију за извршење кривичног дела тероризма је укључено величање, слављење и глорификација терористичких аката.⁷²⁵

⁷¹⁹ Усвојена на заседању 24. 9. 2014, http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2015/SCR%202178_2014_EN.pdf, приступ 24. 1. 2016.

⁷²⁰ Усвојен на заседању у Риги 22. 10. 2015, <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168047c5ea>, приступ 24. 1. 2016.

⁷²¹ Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism, COM (2015) 0625 final.

⁷²² Почетни предлог Директиве је претрпео одређене измене, тако да се за потребе нормативне анализе користи предлог усаглашен у Савету од 23. 2. 2016. који је доступан на <http://www.statewatch.org/news/2016/feb/eu-council-dir-c-t-6326-16.pdf>, приступ 27. 2. 2016.

⁷²³ Directive 2013/40/EU of the European Parliament and of the Council of 12 August 2013 on attacks against information systems and replacing Council Framework Decision 2005/222/JHA, (2013) OJ L 218/8.

⁷²⁴ Члан 3(и) предлога Директиве.

⁷²⁵ Члан 5 предлога Директиве.

Као кривична дела повезана са терористичким активностима, посебно су дефинисана: путовање у терористичке сврхе и организација или другачије олакшавање путовања у иностранство у терористичке сврхе.⁷²⁶ Осим оспособљавања (обуке) за извршење терористичких аката, предлог Директиве садржи инкриминацију прихватања оспособљавања за извршење терористичких аката, чиме се врши усклађивање са додатним Протоколом Конвенције Савета Европе за спречавање тероризма. Две претходно формулисане одредбе о уклањању и блокирању Интернет сајтова који позивају на извршење терористичких аката и санкционисање трговине културним благом које потиче са територије под контролом терористичких група су, због неслагања одређених држава чланица, пренете из главног садржаја у Преамбулу предлога Директиве за сузбијање тероризма.⁷²⁷

Поред мера које се директно односе на заједничку борбу против тероризма, ништа мање значајни нису ни ефекти осталих инструмената, пре свега оних који се односе на међусобно признање пресуда и судских одлука у кривичноправној сарадњи. Напротив, признавање одлука о налозима за замрзавање имовине и доказа и конфискацију имовине проистекле криминалом и регулатива која се односи на спречавање прања новца имају значајно место на лествици правних инструмената који употпуњавају правни оквир ЕУ за успешно супротстављање тероризму. Ови инструменти се баве питањима спречавања сумњивих финансијских трансакција, коришћења имовине и прљавог новца за финансијску подршку и финансирања терористичких активности.

3.3.1.3. Стратешке смернице ЕУ и друге мере за сузбијање тероризма

Стратегије Европског савета су увек укључивале мере за сузбијање тероризма. Доказ за то је и један од првих посебних стратешких докумената донет у оквиру другог стуба ЕУ под називом *Европска безбедносна стратегија*, који истиче посебан значај борбе против тероризма за спољну безбедност ЕУ. Такође наглашава да тероризам представља једну од пет кључних претњи по безбедност ЕУ која угрожава основне вредности Уније као што су мир, демократија, економски развој и владавина права.⁷²⁸

⁷²⁶ Чланови 9 и 10 предлога Директиве.

⁷²⁷ Параграфи 7 и 11 Преамбуле предлога Директиве.

⁷²⁸ Н. I. Sira, and J. Grans, „The promotion of human security in EU security policies“, INEX Policy Brief, CEPS, 2010, p. 2. доступно на www.ceps.org, приступ 15. 8. 2012.

Током 2005. године, ЕУ доноси посебну Стратегију за борбу против тероризма⁷²⁹ као политички оквир будућег деловања која садржи мере за спречавање тероризма (пре свега спречавање радикализације и регрутовања у терористичке мреже), заштиту грађана и инфраструктуре, кривично гоњење терориста преко граница и одговор на терористичке акте. Стратегија је подељена на четири дела.

Први део се односи на спречавање појаве тероризма и садржи смернице за деловање на узроке који га изазивају, како у оквиру ЕУ, тако и ван ње. Други део садржи смернице за заштиту грађана и инфраструктуре како би се смањила рањивост при терористичким нападима, укључујући смернице за појачану безбедност граница, безбедност саобраћаја и критичне инфраструктуре. Трећи део доноси смернице о начину кривичног гоњења терориста преко граница држава чланица, смернице за спречавање планова извођења напада, путовања у земље „спонзоре тероризма“, праћење и пресретање комуникација, пресецање мрежа за подршку и финансирање, онемогућавање приступа оружју за напад и привођење правди. Четврти део садржи смернице за смањење последица терористичких напада ако до њих дође, уз примену начела солидарности.

Реализацију смерница из Стратегије је требало постићи: јачањем националних капацитета за борбу против тероризма, бољом координацијом сарадње између комитета, тела и агенција ЕУ, унапређењем појединачних, колективних и заједничких капацитета држава чланица и ЕУ за ефикасно супротстављање тероризму, брзим уклањањем последица терористичког акта и развојем партнерских односа у међународним односима.

Анализу резултата постигнутих у спровођењу мера предвиђених Стратегијом за борбу против тероризма извршила је Комисија током 2010. године и сачинила посебно Саопштење које се односи на постигнуте резултате и будуће изазове.⁷³⁰

Комисија је у Саопштењу истакла да терористичке претње остају значајне, константно еволуирају и представљају посебан изазов за ЕУ и државе чланице. Наводи се да капацитете за угрожавање спољашње и унутрашње безбедности Уније, осим исламистичких терориста, поседују и сепаратистичке и анархистичке групе, и то како организоване терористичке групе тако и појединци, тзв. „усамљени вукови“ који

⁷²⁹ The European Union Counter – Terrorism Strategy, доступна на <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014469%202005%20REV%204>, приступ 25. 11. 2012.

⁷³⁰ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, „The EU Counter-Terrorism Policy: main achievements and future challenges“, COM (2010) 386 final.

развијају своја радикална убеђења на основу екстремистичке пропаганде. Стога један од главних изазова за превенцију тероризма представља спречавање радикализације и регрутовања који доводе до мобилизације делова младе популације широм света за извршавање терористичких аката, а најчешће се врши коришћењем средстава електронских комуникације и глобалне информатичке мреже – Интернета. Сарадња између служби за спровођење закона и фирми које пружају услуге Интернета у уклањању илегалних садржаја терористичке природе и спречавању терористичке пропаганде постаје саставни део превенције радикализма.

Основни циљ терористичке пропаганде којом се подстиче путовање из земаља ЕУ у зоне ратних конфликта (Сирија, Ирак, Авганистан, Блиски исток) је радикализација младе популације ради завршавања обука у терористичким камповима и учешћа у ратним операцијама. Након повратка у Европу, ова лица представљају озбиљну безбедносну претњу за друштвену заједницу.

То је подстакло ЕУ и њене државе чланице на координирану акцију која укључује уобличавање политике за спречавање радикализације и регрутовање терориста и инкриминацију дела учешћа у оружаним сукобима за које су предвиђене кривичне санкције. Део те акције је усвајање стратегије ЕУ за борбу против радикализације и регрутовања.⁷³¹

Ова стратегија има три главна циља, а то су: спречавање активности група и појединаца који активно учествују у привлачењу људи за вршење терористичких активности; смањење последица екстремизма и промоција демократских вредности, пре свега безбедности појединаца и заједнице, људских права и основних слобода и једнаких могућности за остваривање политичких, економских и социјалних права за све грађане (појединце), без обзира на порекло, националну и верску припадност. Имплементација Стратегије и Акционог плана за њено спровођење је подразумевала покретање бројних пројеката за спречавање радикализације од стране држава чланица, а међу њима су: медији и стратешка комуникација (Велика Британија), обука за исламске свештенике (Шпанија), полиција у заједници (Белгија), пројекти дерадикализације (Данска) и тероризам и Интернет (Немачка).⁷³² Овакве иницијативе ЕУ су, заједно са Оквирном одлуком о борби против расизма и ксенофобије,⁷³³

⁷³¹ The EU Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism, November 2005, доступна на <http://www.statewatch.org/news/2005/nov/eu-radicalisation-nov-05.pdf>, приступ 20. 4. 2011.

⁷³² COM (2010) 386 final, op.cit., p.7.

⁷³³ Council Framework Decision 2008/913/JHA on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law, (2008) OJ L 328/55.

усмерене на спречавање дискриминације по било ком основу и ефикасно превентивно деловање на спречавању радикализације и регрутовања младе популације за вршење терористичких дела.

Међутим, последњих година, пре свега у периоду од 2014. до 2016, константна радикализација младе популације широм света је постала сталан и изражен феномен. Вођењем агресивне пропаганде на Интернету и друштвеним мрежама о неопходности „светог рата“, уједињењу свих муслимана и уништавању свих противника ислама, терористичке групе и организације, пре свега ИСИС, спроводе радикализацију и регрутацију која је конкретно усмерена на ширење, прихватање и давање подршке терористичким методама деловања, укључујући ту и обуку за извођење терористичких напада и активно ангажовање страних терористичких бораца у оружаним операцијама у Сирији и Ираку.

Информације Европола указују на повећање броја радикализоване младе популације, што се одразило на пораст броја страних терористичких бораца из држава чланица ЕУ са 3.000 (крај 2014. године) на 5.000 (крај 2015. године).⁷³⁴ Повећање броја младих који путују у зоне сукоба ради прикључивања обуци за терористе и оружани сукобима на страни терористичких група и организација за преко 60% је озбиљан индикатор тешкоћа са којима се тренутно суочава ЕУ и њене државе чланице.

Заштита појединаца (грађана) и инфраструктуре је такође један од циљева Стратегије за борбу против тероризма који је Комисија анализирао. Овај део Стратегије покрива широк спектар активности, укључујући анализу претњи по инфраструктуру, безбедност ланца снабдевања енергијом, заштиту критичне инфраструктуре, безбедност саобраћаја, контролу граница и истраживања у области безбедносне заштите. Безбедност информационе инфраструктуре је унапређена доношењем Оквирне одлуке о нападима на информационе системе из 2005. године⁷³⁵ и Акционим планом за заштиту критичне информационе инфраструктуре из 2009. године. У међувремену је 2006. године усвојен Европски програм за заштиту критичне инфраструктуре. Део овог програма је предлог за усвајање Директиве о европској критичној инфраструктури која се фокусира на идентификацију претњи, њену заштиту и дефинисање европске критичне инфраструктуре. Почетна идеја је била да се Директива примењује само на енергетски и транспортни сектор, али су у овај сет мера

⁷³⁴ Подаци су преузети из образложења предлога Директиве за сузбијање тероризма, видети фусноту 721.

⁷³⁵ Council Framework Decision 2005/222/JHA on attacks against information systems, (2005) OJ L 69/67, замењена Директивом, видети фусноту 723.

укључени и успостављање система за рано упозоравање и информације о мрежама критичне инфраструктуре. Успостављање мрежа референтних лабораторија у ЕУ као наредни корак треба да омогући тестирање безбедносне опреме, као и стандардизацију и издавање сертификата за безбедносну заштиту критичне инфраструктуре. Предвиђено је и унапређење правног оквира за безбедност саобраћаја, посебно цивилне авијације и поморског саобраћаја.

Кривичноправна сарадња, посебно мере кривичног гоњења и процесуирања терориста, област је која захтева унапређење, што је наглашено у Саопштењу Комисије приликом анализе постигнутих резултата примене Стратегије за борбу против тероризма. Напори држава чланица и агенција ЕУ морају бити усмерени на прикупљање и размену информација ради заустављања и хапшења терориста, спречавање преношења терористичких активности које је повезано са слободом кретања у границама ЕУ и интензивирање полицијске и правосудне сарадње на спречавању финансирања тероризма. Укључивање Конвенције из Прума у институционални оквир ЕУ, извршавање Европског налога за хапшење и имплементација Европског налога за доказе су конкретне мере које треба да омогуће даље унапређење сарадње на сузбијању терористичких претњи.

Стратегија ЕУ за борбу против тероризма обухвата питања као што су развијање цивилних капацитета за деловање и суочавање са последицама терористичких напада, развијање система раног упозоравања, предузимање мера кризног управљања (менаџмента) и помоћ жртвама терористичког напада. Један од значајних елемената одговора ЕУ на последице терористичких напада је стварање цивилног заштитног механизма који треба да обезбеди координисан одговор у свакој кризној ситуацији применом капацитета држава чланица. Све мере предвиђене у Стратегији ЕУ за борбу против тероризма су усмерене на стварање заједничких стандарда и ефикасно деловање Уније и држава чланица у борби против тероризма.

Након терористичких напада у Паризу у новембру 2015. године и у Бриселу у марту 2016. године, Савет ЕУ је донео нове смернице за борбу против тероризма које се односе на:

- унапређење контроле преласка спољних граница и провера биометријских података грађана ЕУ и држављана трећих држава преко свих база података, са посебним акцентом стављеним на идентификовање и препознавање страних терористичких бораца;

- даљи развој капацитета Европола за координацију и пружање подршке у спровођењу антитерористичких мера;
- препорука за проширивање надлежности Фронтекса на област борбе против тероризма;
- заједничко ангажовање и унапређење сарадње између Европола и Фронтекса на „врћим тачкама“ прилива миграната у идентификацији и размени информација која се односе на тероризам;
- појачана контрола и унапређење правног оквира за спречавање кријумчарења ватреног оружја; и
- предузимање свих неопходних мера за спречавање финансирања тероризма у складу са регулативом ЕУ за праће новца.⁷³⁶

Прикупљање и размена информација често имају централну улогу у успешном супротстављању тероризму. У Одлуци Савета о размени информација о тероризму⁷³⁷ државама се налаже формирање посебне службе у саставу полиције или тужилаштва, са задатком прикупљања и размене информација о истрагама и поступцима који се воде против лица осумњичених за терористичку делатност. Предвиђено је именовање националних координатора за сарадњу са Евроцастом за област тероризма који би прикупљали и прослеђивали информације о судским и другим поступцима који се воде против оптужених за терористичку делатност.

Националне безбедносне агенције су кључни актери у размени релевантних информација у оквиру повезаних националних мрежа ван правног система ЕУ и унутар институција ЕУ. Постоји широка лепеза тела, агенција и радних група које активно учествују у прикупљању и размени информација, као што су Група за борбу против тероризма (енг. *Counter Terrorist Group*, CTG), Обавештајно аналитички центар (енг. *Intelligence Analysis Centre*, IntCen) у оквиру Службе за спољне послове ЕУ, Координатор за борбу против тероризма у оквиру Савета ЕУ, Европол и др.

Група за борбу против тероризма (CTG) је формирана 2001. године као обавештајна мрежа задужена за проширивање и продубљивање размене обавештајних података који се односе на тероризам између европских безбедносних и обавештајних служби. Посебно је фокусирана на праћење исламских терористичких група и

⁷³⁶ С. Jones, „Counter-terrorism: what the EU is discussing after the Paris attacks“, Statewatch Analysis, 2015, pp 1-7, доступно на <http://www.statewatch.org/analyses/no-277-c-t-after-paris.pdf>, приступ 15. 1. 2016.

⁷³⁷ Council Decision 2005/671/JHA on the exchange of information and cooperation concerning terrorist offences, (2005) OJ L 253/22.

појединаца. Наследник је Бернског клуба у оквиру којег је крајем 70-их година прошлог века успостављена неформална сарадња обавештајних структура тада држава чланица ЕЗ. Замишљена је као место за окупљање шефова националних безбедносних и обавештајних служби свих 28 држава чланица (плус Норвешка и Швајцарска као државе нечланице) ради пружања подршке у планирању и предузимању оперативних мера на терену у случају постојања терористичких претњи. Није директно повезана са безбедносним структурама и телима ЕУ, а руководилац Групе се ротира истовремено са државом која председава Саветом ЕУ.

У оквиру Европола је формиран Тим за борбу против тероризма и размену информација са националним службама преко своје мреже националних јединица и официра за везу у централној јединици. Од јануара 2016. у оквиру Европола функционише посебан Европски центар за сузбијање тероризма који је састављен од експерата за тероризам из сваке државе чланице. Европол израђује годишње извештаје са детаљним информацијама о тероризму у државама чланицама ЕУ.⁷³⁸

3.3.2. Борба против организованог криминала

Организовани криминал је веома сложен безбедносни феномен и заједно са тероризмом представља највећи безбедносни изазов за савремене државе и међународну заједницу. Један од циљева међународне безбедносне сарадње данас представља спречавање унутрашњих и спољних претњи које угрожавају живот појединаца и ширу друштвену заједницу, посебно спречавање организованог криминала и тероризма као најдрастичнијих криминалних облика угрожавања свих људских, друштвених и цивилизацијских вредности.

3.3.2.1. Појам и карактеристике организованог криминала

Појавни облици организованог криминала, његове карактеристике, међународна повезаност, безбедносне импликације по државе и њихову националну безбедност, а посебно начин његовог сузбијања, дугогодишња су тачка размимоилажења у дебатама између академске заједнице и практичара оличених у представницима полицијских и

⁷³⁸ European Union Terrorism Situation and Trend Report 2015 (TE-SAT 15), доступан на <https://www.europol.europa.eu/content/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2015>, приступ 25. 8. 2015.

безбедносних служби.⁷³⁹ И поред различитих приступа у проучавању организованог криминала, највећи број теоретичара и практичара се слаже да се корени организованог криминала налазе у фамилијарном удруживању мафијашког типа карактеристичном за Италију крајем 19. века. Деловање мафијашких организација (*La Cosa Nostra* заједно са осталим мафијашким фамилијама) у Италији 20-их година прошлог века карактерише територијална подела и контрола, преузимање политичке моћи и економских токова, корупција и стављање под своју контролу правосудног система и пореских функција државе. Константна употреба присиле, ширење страха и коришћење насиља као метод владавине на територији под њиховом контролом угрожавао је основне принципе суверенитета државе као једине организације са монополном на употребу принуде ради спровођења закона. Крајем 20. века, мафијашке организације еволуирају у криминалне ентитете који се развијају као „државе у држави“, паралелно задржавајући део државних функција као што су „одржавање јавног реда, употреба силе, економска регулација и дељење правде“ кад год је држава слаба и није у могућности да извршава своје функције.⁷⁴⁰

Највећи број криминалистичких студија садржи четири групе елемената који представљају факторе за идентификацију организованих криминалних група. Као први фактор се наводи континуитет деловања групе. Организована криминална група мора имати стабилну структуру успостављену тако да омогућава континуирано и временски неодређено вршење кривичних дела независно од њених чланова.

Други фактор се односи на примену насиља. Организована криминална група у свом функционисању често користи силу, присилу и прети употребом насиља за постизање својих циљева. Претње су усмерене ка другим криминалним групама, појединачним криминалцима, легалној или илегалној конкуренцији и жртвама.

Трећи фактор је предузетнички принцип стицања профита. Главни циљ организоване криминалне групе је стицање профита и моћи производњом и разменом илегалне робе или пружањем услуга на илегалном тржишту.

Четврти фактор је отпорност, прецизније способност адаптације и преживљавања у свим друштвеним и социјалним околностима. Организоване криминалне групе често користе коруптивне методе и испољавају свој утицај на

⁷³⁹ Критички приступ о полицијском поступању у контексту организованог криминала видети у студији European Parliament Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, „International organised crime in the European Union“, European Parliament, Brussels, 2011, p.12-13 доступно на <http://www.europarl.europa.eu/studies>, приступ 17. 5. 2012.

⁷⁴⁰ A. Jamieson, „The AntiMafia: Italy’s Fight Against Organised Crime“, Macmillan, 2000, p.21.

политичаре, медије, правосудне власти, администрацију и приватни сектор ради заштите својих илегалних активности од било које врсте санкција.⁷⁴¹

Конвенционална слика организоване криминалне групе осликава мање-више тајну организацију истомишљеника са хијерархијском структуром, профитно оријентисану, повезану са политичким структурама и државном администрацијом. На ову перцепцију организоване криминалне групе треба додати савремене карактеристике организованог криминала, као што су повећана способност утицаја на глобалне економске токове, безбедност и социјалну стабилност заједница, константно спровођење противзаконитих активности, то јест вршење кривичних дела.

Модерне организоване криминалне групе су криминална предузећа искључиво лукративног типа, специјализоване за вршење разних кривичних дела као што су изнуда, уцене, илегална производња и продаја дроге, трговина и кријумчарење људи, трговина оружјем и радиоактивним супстанцама, проституција, корупција и прање новца. Легализација, дакле убацивање профита у легалне токове и поједине привредне гране, је веома изражена како би се профит сачувао и сакрило његово криминално порекло.

Новије процене указују на постојање око 3.600 активних организованих криминалних група на територији ЕУ чије су основне карактеристике:

- лидерски приступ у функционисању са флексибилном хијерархијском структуром;
- коришћење саобраћајне и информатичке инфраструктуре и мобилних комуникација за међународно повезивање у вршењу тешких кривичних дела;
- сарадња и укључивање у чланство припадника разних националности и ентитета, чиме се стварају хетерогене криминалне групе;
- максимално коришћење последица економске кризе за промене у оквиру илегалних тржишта;
- промена међународних рута за кријумчарење дрога као последица слободе кретања унутар ЕУ;
- ширење тржишта за илегалну продају дрога и нових психоактивних супстанци;
- пораст економског криминала и превара, посебно коришћењем нових технолошких и комуникацијских средстава;

⁷⁴¹ F. Calderoni, „A definition that Could not Work: the EU Framework Decision on the Fight against Organised Crime“, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 16, 2008, pp 265-282, p.272.

- сексуална експлоатација деце путем интернета је кривично дело у порасту у оквиру ЕУ као нови начин лаког стицања профита;
- олакшавање илегалних миграција и трговина људима у које су укључени мигранти из Африке, Блиског истока и источне Азије; и
- значајан утицај на раст легалне економије укључивањем прљавог и опраног новца у легалне токове.⁷⁴²

3.3.2.2. Међународноправно дефинисање организованог криминала и улога ЕУ у том процесу

У оквиру Савета Европе 1997. године формулисана је једна од дефиниција организоване криминалне групе.⁷⁴³ Да би једна група била посматрана као организована криминална група, мора испуњавати 4 обавезна критеријума, и 2 од 7 додатних критеријума. Обавезни критеријуми су: а) група мора у свом саставу имати најмање 3 лица, б) лица морају бити окупљена на дужи или неодређени период, в) лица морају бити осумњичена или оптужена за вршење тешких кривичних дела, и г) циљ групе је стицање профита и моћи. Додатни критеријуми укључују: специфичну поделу рада, постојање унутрашње дисциплине и контроле, утицај на јавни и приватни сектор, коришћење комерцијалне или предузетничке структуре, учешће у прању прљавог новца и деловање у међународном окружењу.

Дефинисање и инкриминација организованог криминала доношењем мера секундарног законодавства био је правно сложен задатак. Наиме, било је тешко формулисати довољно прецизну правну норму која ће обухватити све активности које спадају у организовани криминал. Кључни проблеми су били поједини елементи као што су степен организације и структуре групе (да ли је неопходна или не), број људи укључених у групу, захтев за постојање злочиначке свести (*mens rea*), тј. степена знања и намере лица о учешћу у организованим криминалним активностима и степен стварног учешћа. Као и код терористичких дела, постављало се питање да ли је за организовани криминал потребно стварно постојање дела или је довољно да постоји само подршка.

На крају, крупну препреку су представљале значајне разлике између држава чланица ЕУ у кривичноправном третману организованог криминала и постојање

⁷⁴² За више видети Europol, SOCTA 2013, EU Serious and Organised Crime Threat Assessment, доступно на www.europol.europa.eu. Приступ 15. 3. 2014.

⁷⁴³ Експертска група за организовани криминал Савета Европе.

одређеног броја држава чланица у чијем праву постоје одређене специфичности за дела организованог криминала. То се, пре свега, односи на концепт инкриминације „учешћа или чланства у организованој криминалној групи“ карактеристичног за државе чланице које следе континенталну правну традицију и инкриминацију „криминалног договора, удруживања, завере“ (енг. *conspiracy*) за вршење кривичних дела организованог криминала карактеристичну за државе англосаксонске правне традиције.⁷⁴⁴

Први покушај дефинисања организованог криминала у ЕУ учињен је 1998. године усвајањем Заједничке акције за борбу против организованог криминала којом је установљено кривично дело учешћа у криминалној организацији.⁷⁴⁵ Циљ је био да се дефинише организована криминална група на основу искустава стечених полицијским деловањем и да се инкриминише активно учешће у таквим групама или договор (удруживање) ради извршавања кривичних дела.⁷⁴⁶

„Криминална организација“ је био централни термин око кога се требало сагласити. У Заједничкој акцији криминална организација је дефинисана као:

„организовано удружење од два или више лица које постоји у дужем периоду и које делује споразумно, са циљем вршења кривичних дела која су кажњива лишавањем слободе или затворском казном од најмање четири године или тежом казном, без обзира да ли су таква дела свршена или представљају средство за остваривање материјалне користи и где је могуће остварују незаконит утицај на деловање органа јавне власти.“⁷⁴⁷

Питања око којих је консензус био најтеже постигнут била су инкриминација и правно одређење учешћа у организованој криминалној групи. Учешће у криминалној организацији је било кривично дело само у одређеном броју држава чланица ЕУ. Штавише, у Великој Британији је учешће у организованој криминалној групи био термин који је користила полиција, али не и правни термин, а законска инкриминација се односила на шири концепт договора (удруживања). Због различитих законских приступа, сагласност постигнута у Заједничкој акцији омогућила је да се државама чланицама понуди избор између две опције инкриминације. Државе чланице су

⁷⁴⁴ M. Fichera, „Organised crime: developments and challenges for an enlarged European Union“ in C. Eckes, T. Konstadinides, (edit.), „Crime Within The Area of Freedom, Security and Justice: A European Public Order“, Cambridge University Press, (2011), pp 159-191.

⁷⁴⁵ Joint Action 98/733 /JHA adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on making it a criminal offence to participate in a criminal organisation in the Member States of the European Union, (1998) OJ L 351/1.

⁷⁴⁶ Заједничка акција је имплементација препоруке 17 из Акционог плана ЕУ за борбу против организованог криминала, European Union Action Plan to Combat Organised Crime, (1997) OJ C 251/1.

⁷⁴⁷ Члан 1 Заједничке акције 98/733.

позване да казне „делотворним, пропорционалним и одвраћајућим санкцијама“ једну или обе врсте следећих понашања:

„а) понашање лица које са намером и знањем или о циљу или уопштено о криминалној активности организације или о намери организације да почини предметна дела, активно узме учешће у:

- криминалним активностима организације која потпада под члан 1, чак и када то лице не узима учешће у стварном извршењу предметних дела и које су предмет генералних принципа кривичног права предметне државе чланице, чак и када поменута дела нису почињена,
- друге активности организације са знањем да ће његово учешће допринети вршењу криминалних активности организације које су описане у члану 1;

б) понашање било ког лица које се састоји од договора са једним или више лица да спроведу активност која би, да је изведена, била једнака извршењу дела која потпадају под члан 1, чак и ако то лице не узима учешће у стварном извршењу те активности.“⁷⁴⁸

Дефиниција организованог криминала усвојена у оквиру ЕУ се показала као прилично утицајна приликом усвајања Конвенције УН о транснационалном организованом криминалу⁷⁴⁹ која је потписана у Палерму 2000. године. Дефиниција организоване криминалне групе (или групе за организовани криминал)⁷⁵⁰ је веома слична оној из Заједничке акције, уз додатно дефинисање „организоване групе“.⁷⁵¹ Конвенција УН садржи специфичну одредбу о инкриминацији учешћа у организованој криминалној групи и позива државе да установе и инкриминишу следећа понашања када су извршена са намером:

„а) једно или оба доле наведена кривична дела која се разликују од кривичног дела у покушају или свршеног кривичног дела:

I) договарање са једним или више лица ради извршења тешког злочина са циљем који се посредно или непосредно односи на прибављање финансијске или друге материјалне користи, које, где је тако предвиђено домаћим законом, укључује радње предузете од стране једног од учесника у реализацији договора или учешће групе за организовани криминал;

II) радње лица које са знањем о циљу и општој криминалној активности групе за организовани криминал или о њеним намерама да почини поменута кривична дела, узима активног учешћа у:

- а. криминалним активностима групе за организовани криминал;
- б. осталим активностима групе за организовани криминал са знањем да ће његово учешће допринети остварењу горе наведеног криминалног циља;

⁷⁴⁸ Члан 2 Заједничке акције 98/733.

⁷⁴⁹ „Службени лист СРЈ“ – Међународни уговори, бр. 6/2001.

⁷⁵⁰ Организована криминална група, група за организовани криминал, криминална организација, су синоними који се користе у странијој литератури, док се у званичном преводу Конвенције користи термин „група за организовани криминал“.

⁷⁵¹ Члан 2(а) Конвенције УН о борби против транснационалног организованог криминала садржи дефиницију „групе за организовани криминал“ и 2(ц) „организоване групе“ која је основа за дефинисање структурног удружења.

б) организовање, давање налога, помагање, подстицање, омогућавање или давање савета у вези са чињењем тешких злочина у којима учествује група за организовани криминал.⁷⁵²

Важно је напоменути да је током преговора за многе државе било веома тешко да прихвате правну дефиницију учешћа у организованој криминалној организацији, тј. да инкриминишу ово дело. Узимајући у обзир различите националне приступе, Конвенција практично прихвата модел усвојен у Заједничкој акцији ЕУ из 1998. године којом су понуђене различите опције за инкриминацију учешћа у организованој криминалној групи. Тако је опцији криминализације (инкриминације) садржане у члану 5А придружена опција инкриминације „договора за извршење тешког кривичног дела“ (члан 5 (А)(1)). Терминологија која је коришћена у овом случају се базира на кривичном делу удруживања које је садржано у правној традицији англосаксонског права.⁷⁵³

Позиција ЕУ у преговорима о Конвенцији УН је била одређена Заједничким ставом⁷⁵⁴ који је усвојен пре ступања на снагу Уговора из Амстердама, у коме је одређена улога Комисије као учесника у преговорима. Главни задатак Комисије, садржан у Заједничком ставу, је да током преговора о предложеној Конвенцији УН да што је могуће већи допринос како би се избегла некомпатибилност са правним инструментима усвојеним у оквиру ЕУ. Тачније, посебан нагласак је дат потребама држава чланица да обезбеде конзистентност између Конвенције и Заједничке акције о инкриминацији учешћа у криминалној организацији. Као резултат овог Заједничког става усвојена је дефиниција о организованој криминалној групи у Конвенцији УН, а инкриминација учешћа у криминалној групи у највећем делу представља решење преузето из Заједничке акције ЕУ из 1998. године. Формулације које се користе у Конвенцији из Палерма сличне су формулацијама из Заједничке акције, с тим што Конвенција инкриминише „организовање, управљање (вођење), помагање, подстицање, олакшавање или саветовање у извршењу тешких кривичних дела у оквиру организоване криминалне групе“.

⁷⁵² Члан 5 тачка 1 Конвенције УН о борби против транснационалног организованог криминала.

⁷⁵³ D. Mc Clean, „Transnational Organised Crime. A Commentary on the UN Convention and its Protocols“, Oxford, Oxford University Press, 2007.

⁷⁵⁴ Joint Position 1999/235/JHA defined by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on the proposed United Nations convention against organised crime, (1999) OJ L 87/1.

3.3.2.3. Инструменти ЕУ за борбу против организованог криминала

Успешно супротстављање међународном организованом криминалу захтевало је додатно унапређење полицијске и правосудне сарадње између држава чланица ЕУ. Спречавање организованог криминала постаје приоритет ЕУ, што је потврђено усвајањем посебних акционих планова за унапређење сарадње држава чланица у борби против организованог криминала уз активно укључивање Европола у улози координатора.

Нови правни оквир успостављен Уговором из Амстердама је омогућио замену постојеће Заједничке акције за борбу против организованог криминала новим правним инструментом, тачније Оквирном одлуком. Због тога 2005. године Комисија подноси предлог за усвајање Оквирне одлуке о борби против организованог криминала. Предлог је био заснован на променама и новим специфичностима организованог криминала од 1998. године, као и на потреби за усклађивањем са правним инструментима који су у међувремену усвојени у оквиру УН и саме Уније. За Комисију је било веома важно да се у предлог укључе норме и стандарди усаглашени у Конвенцији УН за борбу против транснационалног организованог криминала и у Оквирној одлуци ЕУ о борби против тероризма. Оквирна одлука о борби против организованог криминала⁷⁵⁵ је требало да садржи кривично дело учешћа у криминалној организацији (брисањем варијанте договора односно удруживања), истовремено усклађујући право ЕУ са Конвенцијом УН кроз криминализацију управљања (вођења) криминалном организацијом и дефинисање организоване криминалне групе (укључујући формулацију која се односи на „организовану групу“).

Међутим, дошло је до великих промена у односу на почетни предлог Комисије. Инкриминација управљања (вођења) организованом криминалном групом је избрисана из текста и Оквирна одлука поново усваја приступ усвојен у Заједничкој акцији, у којој су понуђене опције инкриминиције или учешћа у криминалној организацији, или удруживања у криминалну организацију. Поновно увођење могућности избора између наведених опција одражава одлучујући утицај Велике Британије и наметање њеног решења током вођења преговора. На овај начин Оквирна одлука дозвољава Великој Британији да задржи *status quo* у свом унутрашњем законодавству. Ова врста договора око кога је постигнута сагласност у оквиру Савета је проузроковала реакцију Комисије

⁷⁵⁵ Council Framework Decision 2008/841/JHA on the fight against organised crime, (2008) OJ L 300/42.

која је заједно са Француском и Италијом јасно формулисала изјаву придодату Оквирној одлуци. У изјави се наводи да:

„Комисија сматра да Оквирна одлука о борби против организованог криминала не постиже циљ који предлаже Комисија у односу на Заједничку акцију 98/733/ЈНА о одређивању учешћа у криминалној организацији као кривичног дела у државама чланицама ЕУ и у односу на Конвенцију УН против транснационалног организованог криминала, чији је ЕЗ потписник од 29. 4. 2004. Оквирна одлука не постиже минимални степен усклађивања права за дела управљања (вођења) и учешћа у криминалној организацији на основу јединственог концепта такве организације, као што је понудила Комисија, и што је већ усвојено у Оквирној одлуци 2002/475/ЈНА о борби против тероризма. Штавише, Оквирна одлука омогућава државама чланицама да не уводе концепт криминалне организације, него да наставе да примењују постојеће национално кривично право прибегавањем општим правилима о учешћу у припреми специфичних дела.“⁷⁵⁶

После три године интензивних преговора, Оквирна одлука о борби против организованог криминала је усвојена 2008. године. Она дефинише криминалну организацију као „структурирано удружење више од два лица успостављено у одређеном периоду, која заједнички делују са намером да изврше кривична дела.“

Структурирано (или структурно) удружење је „удружење које није случајно формирано ради извршења кривичног дела и које не мора да има формално дефинисане улоге за своје чланове, континуитет чланства или развијену структуру“.⁷⁵⁷ Оквирна одлука намеће државама чланицама обавезу криминализације учешћа или договора, или обе врсте криминалног деловања.⁷⁵⁸ Учешће представља „поступање било ког лица које са намером или сазнањем о циљу или о општим активностима криминалне организације или о њеним намерама да изврши поменута кривична дела, *активно учествује* у криминалним активностима организације, укључујући пружање информација или материјалних средстава, регрутовање нових чланова и све облике финансирања њених активности, знајући да ће такво учешће помоћи остваривању криминалних активности организације.“

Договор (удруживање) је дефинисан као „поступање било ког лица које обухвата *договор* са једним или више лица о предузимању активности које ако се изврше могу довести до извршења кривичних дела, чак иако дотично лице не учествује у самом извршењу активности (дела).“ Запрећена казна за извршење кривичног дела у

⁷⁵⁶ Council of the European Union, Proposal for Council Framework Decision on the fight against organised crime, Council document 6067/06, Brussels. 10.05.2006. (текст у загради додат као објашњење аутора).

⁷⁵⁷ Члан 1 Оквирне одлуке о борби против организованог криминала (у даљем тексту Оквирна одлука 2008/841).

⁷⁵⁸ Члан 2 Оквирне одлуке 2008/84.

оба случаја је казна затвора максимум од најмање између две и пет година.⁷⁵⁹ Предвиђене су и посебне околности у којима извршиоцу кривичног дела може бити смањена казна односно може бити ослобођен од казне,⁷⁶⁰ а посебна врста одговорности и казни су предвиђене за правна лица.⁷⁶¹ Усвојене одредбе о олакшавајућим (посебним) околностима, специфичне одредбе о казнама за правна лица и одредбе о жртвама, су регулисане на сличан начин као у Оквирној одлуци о борби против тероризма и указују да у усклађивању оба инструмента Комисија ипак игра значајну улогу.⁷⁶²

Комисија је, у ствари, тежила вишем нивоу усклађености националне регулативе и брисању опције *договора (удруживања)* из Оквирне одлуке о организованом криминалу, јер је учешће у криминалној организацији на основу претходне Заједничке акције коришћено као отежавајућа околност за бројна кривична дела, укључујући нападе на информационе системе,⁷⁶³ олакшавање неовлашћеног уласка, транзита и боравка када су почињени ради стицања финансијске добити⁷⁶⁴ и трговине људима.⁷⁶⁵ Учешће у криминалној организацији као једна од отежавајућих околности одражава њен значај не само као самостално кривично дело, већ и као понашање које може и мора бити узето у обзир када се води кривични поступак за друга кривична дела у оквиру националних права држава чланица.

Усвајање Оквирне одлуке је довело до поделе стручне јавности. Аргументи против њеног усвајања су се односили на не баш најјаснију дефиницију криминалне организације која би могла да доведе до прекомерне криминализације, јер се елементи криминалне организације дефинишу веома широко и флексибилно и заснивају се на непрецизним критеријумима. Постигнут је ограничен ниво усклађивања права држава чланица, иако је Комисија захтевала већи степен усклађивања, а самим тим и јаснију примену одредби у националним правним системима, јер би то допринело олакшавању функционисања принципа узајамног признања у кривичним питањима и деловања агенција као што су Европол и Евроцаст у овој области. Са друге стране, истиче се да би ужа криминализација учешћа у криминалној организацији допринела правној

⁷⁵⁹ Члан 3 Оквирне одлуке 2008/84.

⁷⁶⁰ Члан 4 Оквирне одлуке 2008/84.

⁷⁶¹ Чланови 5 и 6 Оквирне одлуке 2008/84.

⁷⁶² Члан 8 Оквирне одлуке о борби против организованог криминала и члан 10 Оквирне одлуке о борби против тероризма.

⁷⁶³ Члан 7(1), Council Framework Decision on attacks against information systems, (2005) OJ L 69/67.

⁷⁶⁴ Члан 1(3), Council Framework Decision on the strengthening of the penal framework to prevent the facilitation of unauthorised entry, transit and residence, (2002) OJ L 328/1.

⁷⁶⁵ Члан 3 (2)(д) Council Framework Decision 2002/629/JHA on combating trafficking in human beings, (2002) OJ L 203/1.

сигурности и заштити људских права, јер би била прецизнија и у односу на друга повезана кривична дела. Кључни аргумент против усвајања Оквирне одлуке о организованом криминалу у овом облику је могућност злоупотребе и омогућавања шире дискреционе моћи, а самим тим и увођење у националне правне системе непрецизних и нејасних одредби које могу да угрозе права осумњичених или оптужених за организовани криминал у кривичном поступку.⁷⁶⁶

3.3.3. Спречавање прања новца и финансијског криминала у ЕУ

Термин „прање новца“ се у званичној употреби јавља 80-их година 20. века, нарочито после усвајања закона о контроли прања новца у САД (1986. године). Овај термин је у директној вези са термином „прљави новац“ који се пре свега односио на новац који су зарађивале криминалне групе у међународној трговини дрогом, проституцији и другим криминалним активностима, а који је требало да буде „опран“ кроз убацивање у регуларне финансијске токове. Приликом инкриминације прања новца, заштићена вредност је нормално функционисање финансијског система а „постојана финансијска инфраструктура“ је једна од основних карактеристика стабилног друштва.⁷⁶⁷ У почетку је прање новца третирано као претежно домаћи проблем и тражена су адекватна решења у оквиру националних правних система, али је глобализација као општедруштвени феномен утицала на брисање националних граница за криминалне финансијске трансакције и друге криминалне активности широм света.

Стварање јединственог европског тржишта захтевало је усвајање посебних европских правила о финансијским трансакцијама. Превентивне мере које је требало да обезбеде функционисање отвореног и слободног финансијског тржишта и спрече злоупотребу од стране криминалних елемената, предвиђене су у првој Директиви о прању новца из 1991. године.⁷⁶⁸ Ова директива је први стадијум у борби против прања новца на европском нивоу, чије доношење је базирано на четрдесет изворних препорука Организације за контролу и спречавање прања новца (енг. *Financial Action*

⁷⁶⁶ Више око непрецизности дефиниција, недовољне усклађености и осталих дилема око примене Оквирне одлуке о борби против организованог криминала видети, European Parliament Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, „The Council Framework Decision on the Fight against Organised Crime: What can be done to strengthen EU legislation in the field?“, European Parliament, Brussels, 2011. Доступно на <http://www.europarl.europa.eu/studies>, приступ 19. 1. 2013.

⁷⁶⁷ M. Bergstrom, „EU anti-money laundering regulation: Multilevel cooperation of public and private actors“ in Eckes Ch., and Konstadinides Th., (edit), „Crime Within The Area of Freedom, Security and Justice: A European Public Order“, Cambridge University Press, 2011, p. 101.

⁷⁶⁸ Council Directive 91/308/EEC on prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering, (1991) OJ L 166/77.

Task Force, FATF),⁷⁶⁹ утицају Конвенције УН о борби против дрога⁷⁷⁰ и препорукама Савета Европе.

Преамбула Директиве наглашава да се борба против прања новца мора заснивати углавном на кривичним мерама у оквиру међународне правосудне и полицијске сарадње, што је назначено и у Конвенцији УН о борби против дрога и Конвенцији Савета Европе о прању, тражењу, заплени и конфискацији прихода стечених криминалом.⁷⁷¹ Недостатак кривичноправне надлежности ЕУ је превазиђен доношењем Директиве за коју је правни основ нађен у члану 57 (2) и 100а УЕЗ који се односе на успостављање и функционисање заједничког тржишта.

Директива предвиђа да кривичне мере неће бити једини приступ у борби против прања новца и да се неће употребљавати све док финансијски систем функционише на ефикасан начин. У дефиницију прања новца укључена су следећа понашања која су почињена са намером:

1. конверзије или преношења имовине знајући да таква имовина потиче из криминалних активности или од аката учешћа у таквој активности у сврху сакривања или прикривања нелегалног порекла имовине или помагања лицу које је укључено у вршење такве активности ради избегавања правних последица које проузрокује његово понашање;
2. сакривања или прикривања праве природе, извора, места, додељивања, кретања права која се односе на имовину или власништво имовине, уз знање да таква имовина потиче из криминалне активности или учешћа у таквој активности;

⁷⁶⁹ Организација за контролу и спречавање прања новца FATF⁷⁶⁹ је тело Организације за економску сарадњу и развој (енг. *Organisation for Economic Co-operation and Development*, OECD)⁷⁶⁹ које постаје стална институција са седиштем у Паризу 1992. године. Данас је признати међународни специјализовани ауторитет за борбу против прања новца и финансирања тероризма. Чине га 32 државе чланице и две регионалне организације чланице (Европска унија и Савет Европе). FATF као независна институција већ почетком 90-их година успоставља сарадњу са министрима финансија Групе 7 најразвијенијих држава у свету и даје подршку иницијативама за јачање глобалних капацитета у спречавању прања новца укључујући: 1) формирање међународне мреже финансијских обавештајних јединица које су окупљене у групи *Egmont* (Egmont је удружење финансијских обавештајних јединица за борбу против прања новца и финансирања троризма у оквиру ког делује 139 држава. Више види www.egmontgroup.org), 2) усвајање механизма за препознавање сумњивих извештаја (FINTRAC), 3) формирање Форума за стабилност финансија (FSF) и 4) укључивање међународних финансијских институција као што су Међународни монетарни фонд и Светска банка у спречавање прања новца. Више видети www.fatf-gafi.org.

⁷⁷⁰ Пун назив је Конвенција УН за борбу против незаконитог кријумчарења дрога и психотропних супстанци од 19. децембра 1988. године. „Службени лист СФРЈ“ - Међународни уговори, број 14/90.

⁷⁷¹ „Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, број 7/2002 и 18/2005.

3. стицања, поседовања или коришћења имовине знајући у време пријема да је таква имовина потекла од криминалне активности или од аката учествовања у таквој активности;
4. учешћа или помагања у извршењу, покушаја извршења и помоћи, олакшавања и давања провизије за сваку делатност поменути у претходним параграфима.⁷⁷²

Државе чланице морају обезбедити да прање новца буде забрањено,⁷⁷³ а финансијске институције треба да идентификују кориснике који врше прање новца на основу одрживих доказа. Такође, финансијске институције морају да сачувају копије доказа у периоду од најмање 5 година након што се пословна веза са клијентом завршила, као и доказе и извештаје о трансакцијама у периоду од 5 година након што је трансакција извршена.⁷⁷⁴ Државе чланице су дужне да обезбеде да финансијске институције потпуно сарађују са институцијама надлежним за сузбијање прања новца, извештавајући их о свакој сумњи о прању новца и дајући све неопходне информације на њихов захтев.⁷⁷⁵ Надлежне институције за спречавање прања новца могу да дају инструкције, али не и да спроводе оперативне мере препознавања или истицања сумњи повезаних са прањем новца.⁷⁷⁶ Кредитне и финансијске институције треба да успоставе процедуре унутрашње контроле и комуникације у сврху спречавања прања новца, као и да упознају своје запослене о њиховим обавезама у случајевима прања новца.⁷⁷⁷

Након усвајања Прве директиве о прању новца, у складу са Препоруком 26 FATF, све државе чланице су формирале националне финансијске обавештајне јединице које су задужене за сакупљање и анализу информација примљених од кредитних и финансијских институција. Да би се унапредила сарадња између финансијских обавештајних јединица у оквиру трећег стуба, усвојена је Одлука која се односи на споразуме о сарадњи између финансијских обавештајних јединица држава чланица у погледу размене информација.⁷⁷⁸ Одлука омогућава имплементацију мера предвиђених првом директивом и садржи дефиницију финансијске обавештајне јединице, процедура које се примењују по њиховим захтевима, као и модалитете

⁷⁷² Члан 1 (прве) Директиве 91/308/ЕЕЗ.

⁷⁷³ Члан 2 (прве) Директиве 91/308/ЕЕЗ.

⁷⁷⁴ Члан 4 (прве) Директиве 91/308/ЕЕЗ.

⁷⁷⁵ Члан 6 (прве) Директиве 91/308/ЕЕЗ.

⁷⁷⁶ Члан 7 (прве) Директиве 91/308/ЕЕЗ.

⁷⁷⁷ Члан 11 (прве) Директиве 91/308/ЕЕЗ.

⁷⁷⁸ Council Decision concerning arrangements for cooperation between financial intelligence units of the Member States in respect of exchanging information, (2000) OJ L 271/4.

међусобне размене информација и докумената. Успостављени су и заштићени канали комуникације између финансијских обавештајних јединица и наглашено је да ова врста сарадње не сме да угрози постојеће обавезе држава чланица према Европолу.

Другом директивом о прању новца из 2001. године мењају се и допуњују одредбе Прве директиве.⁷⁷⁹ Она се посебно односи на проширивање дефиниције прања новца ван оквира кривичних дела повезаних са дрогом, а у складу са препорукама FATF из 1996. и Конвенцијом УН о организованом криминалу. У препорукама FATF се напомиње да свака држава треба да прошири кривично дело прања новца не само на приходе који потичу од илегалне трговине дрогом, већ и на приходе који се стичу извршењем других тешких кривичних дела, посебно дела организованог криминала.

Основа за ову препоруку је драматично ширење организованог криминала и реализација сумњивих финансијских трансакција повезаних са великим бројем нових, специфичних и повезаних кривичних дела. Тако се у Другој директиви о прању новца напомиње да је успешно сузбијање организованог криминала уско повезано са применом мера за спречавање прања новца. За остваривање тог циља Друга директива проширује забрану прања новца на све врсте организованих криминалних активности и уводи додатне обавезе за одређене нефискалне трансакције и професионалне делатности као што су: ревизори, спољне рачуновође, порески саветници, агенти за промет непокретности, нотари, адвокати, продавци робе високе вредности, организација игара на срећу, казина и коцкарнице. Праг за активирање процедура о испитивању да ли се ради о прању прљавог новца је постављен на новчани износ од 15.000 евра и више у готовом новцу.⁷⁸⁰

Трећом директивом⁷⁸¹ регионална правила ЕУ о прању новца се усклађују са ревидираним и проширеним препорукама FATF⁷⁸² које се односе на финансирање тероризма. Исто тако се напомиње да превентивне мере садржане у Директиви покривају не само манипулативне токове новца који потиче од криминала, већ и прикупљање новца и имовине у сврху финансирања тероризма. За решавање проблема прања новца успостављени су стандарди за анализу ризика (тзв. приступ заснован на ризику) који заузимају значајно место у трећој директиви. У оквиру приступа

⁷⁷⁹ Directive 2001/97/EC of the European Parliament and of the Council amending Council Directive 91/308/EEC on prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering, OJ L 344/76.

⁷⁸⁰ Нови члан 2а (друге) Директиве 2001/97/ЕЗ.

⁷⁸¹ Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council on prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing, OJ L 344/76.

⁷⁸² На четрдесет препорука FATF од 20. јуна 2003. додато је девет специјалних препорука које се односе на финансирање тероризма.

заснованог на ризику, од компанија и финансијских институција се очекује да направе процене ризика за своје клијенте са њиховом поделом на високоризичне и нискоризичне клијенте. Због тога Директива садржи бројне мере о дужној пажњи коју треба поклонити клијентима, конкретно мерама за изградњу стандарда „савесног клијента“ које су много обимније и тешко доступне у ситуацијама високог ризика. Веома је важно имати у виду да приступ заснован на ризику садржан у Директиви наглашава процену клијената и њихову класификацију на високо и нискоризичне као сталан и непрекидан процес.

Упркос проширивању одредби на све финансијске трансакције које могу бити повезане са терористичким активностима и увођењу приступа заснованог на ризику, главне промене које доноси Трећа директива су ширење провера идентитета клијента приликом отварања рачуна, провера сваке трансакције преко 15.000 евра, строжа провера за политичаре (политички изложене особе) и увођење казни за пропуштање благовременог извештавања националних финансијских истражних јединица о сумњивим трансакцијама.⁷⁸³

У сваком случају, прање новца је по дефиницији засновано на новцу који потиче из разних криминалних активности садржаних у формулацији повезаних, односно специфичних кривичних дела која указују да се ради о прању прљавог (криминалног) новца. Овим Трећа директива позива државе чланице да прошире дефиницију криминалних активности на све врсте криминалног учешћа у извршавању тешких кривичних дела. Концепт тешких кривичних дела је дефинисан у члану 3 (5) (а) – (ф) Директиве, позивањем на чланове од 1 до 4 Оквирне одлуке о борби против тероризма која садрже све акте који конституишу кривична дела тероризма. Такође, овај концепт укључује и учешће у криминалној организацији на начин који је дефинисан у Заједничкој акцији о организованом криминалу (98/733/ЈНА од 21. 12. 1998. године).

Штавише, Директива одређује да сва кривична дела која су кажњива лишавањем слободе или наредбом за притвор на минималан период од 6 месеци, представљају „тешка кривична дела“. У тешка кривична дела Директива убраја и корупцију за коју није дата дефиниција.

Значајан утицај Директива има и на одредбе у области конфискације имовине која потиче из криминала, налажући државама чланицама да обезбеде ефикасну

⁷⁸³ Чланови 6, 7, 13 и 39 (треће) Директиве 2005/60/ЕЗ.

контролу њихових система за спречавање прања новца и финансирање тероризма стварањем свеобухватне статистике која је повезана са таквим системом. Статистика мора да садржи податке колико је имовине замрзнуто, заплењено, одузето или конфисковано од стране релевантних институција. То би требало да омогући стварање ширег фронта за спречавање вршења тешких кривичних дела заједно са Оквирном одлуком о замрзавању имовине и доказа,⁷⁸⁴ Оквирном одлуком о конфискацији прихода, инструмената и имовине која потиче од криминалних активности⁷⁸⁵ и Оквирном одлуком о примени принципа узајамног признања на налоге за конфискацију.⁷⁸⁶ Важно је напоменути да после ступања на снагу Лисабонског уговора овај сет мера остаје значајан фактор у борби против организованог криминала и тероризма све до оног тренутка док ове мере не буду замењене (након 5 година) у складу са члановима 9 и 10 прелазног Протокола који је саставни део Уговора из Лисабона.

Оспоравања ефикасности спречавања финансирања тероризма и правне недоумице око везе између прања новца и тероризма су веома изражене након усвајања Треће директиве. Процес прања новца повезан са тероризмом је познат и као „обрнуто прање новца“ које се односи на коришћење „чистог“ новца у „прљаве“ сврхе. Стога је много теже финансијским институцијама да препознају прање новца за финансирање тероризма од класичног прљавог новца. Често се указује да је веома тешко пратити или доказати приходе од криминала пре него што је кривично дело извршено. Због тога је веома интересно питање да ли је могуће комбиновати сузбијање прања новца и финансирање тероризма мерама које су садржане у истом инструменту, посебно ако се има у виду да је стицање прихода сврха настанка и постојања организованог криминала, док је ситуација са финансирањем тероризма потпуно обрнута, стицање профита није његова суштина. За терористичке мреже новац је средство за достизање циља који је пре свега политичке а веома ретко економске природе. Помагачи и финансијери тероризма играју значајну улогу у стицању и стављању прихода на располагање терористичким организацијама, што није исто што и извршење кривичног дела тероризма.

⁷⁸⁴ Council Framework Decision 2003/577/JHA on the execution in the European Union of orders freezing property or evidence, (2003) OJ L 196/45.

⁷⁸⁵ Council Framework Decision 2005/212/JHA on Confiscation of Crime-Related Proceeds, Instrumentalities and Property, (2005) OJ L 68/49.

⁷⁸⁶ Council Framework Decision 2006/783/JHA on the application of the principle of mutual recognition to confiscation orders, (2006) OJ L 328/59.

Суштина финансирања тероризма не лежи у пореклу стечених средстава, већ у њиховој намени. Јасни обрасци постављени у инструментима за борбу против организованог криминала у оваквим ситуацијама нису употребљиви јер се сматрају неадекватним и неефикасним. Конкретно, бројни теоретичари сматрају да се ради о решавању проблема по принципу „једно решење за све проблеме“. Решење за овај проблем у Директиви се своди на прихватање приступа заснованог на процени ризика. У рециталу 8 Преамбуле Директиве се наводи: „Злоупотреба финансијског система за каналисање криминала или чак чистог новца у терористичке сврхе представља ризик за интегритет, редовно функционисање, углед и стабилност финансијског система. У складу са тим, превентивне мере садржане у овој директиви треба да покрију не само злоупотребе новца који потиче из криминала, већ и прикупљање новца или имовине за терористичке сврхе.“

Трећа директива о прању новца укључује финансирање тероризма и указује на значај који тероризам и повезана кривична дела имају као претња по међународноправни поредак. Дефиниција финансирања тероризма је преузета из Оквирне одлуке о борби против тероризма и гласи: „У сврху ове директиве финансирање тероризма значи обезбеђивање или сакупљање новчаних средстава на све начине, директно или индиректно, са намером да буду коришћена делимично или у потпуности за вршење кривичних дела дефинисаним члановима од 1 до 4 Оквирне одлуке о борби против тероризма.“

Кратак осврт на ову дефиницију указује да је у инструменту постављен преширок оквир, тј. широка формулација за кривична дела као што је „уништавање социјалне структуре државе“, која тачно значење дефиниције оставља недовољно одређеним и подложним различитим тумачењима од стране институција ЕУ и националних прописа. То може представљати значајну слабост приликом подизања оптужница, а сама примена ове дефиниције није потпуно у складу са принципом законитости, јер не омогућава формулисање и изрицање прецизних кривичних санкција за кривично дело финансирања тероризма.

3.3.4. Европска канцеларија за борбу против финансијских превара – OLAF

Европска канцеларија за спречавање финансијских превара (енг. *European Anti-Fraud Office, OLAF*) технички не представља посебну агенцију или тело ЕУ, већ посебну дирекцију у оквиру Европске комисије са седиштем у Бриселу и преко 400 запослених. ОЛАФ поседује буџетску и административну аутономију, као и оперативну независност у спровођењу финансијских истрага. Статус независног тела, природа његових активности и сарадња са другим агенцијама ЕУ, посебно са Европолом и Евроцастом, утичу да се ОЛАФ посматра као посебна европска агенција за спровођење закона у области слободе, безбедности и правде.

Изворна кривичноправна надлежност Комисије да се стара о буџету ЕУ и инкриминише његово ненаменско коришћење која произлази из чланова 274 и 280 бившег УЕЗ омогућила је стварање посебног тела у оквиру Комисије које ће се бавити финансијским криминалом и истрагама о свим кривичним делима и прекршајима противним финансијским интересима Уније. ОЛАФ је успостављен 1999. године са основним задатком да заштити финансијске интересе ЕУ и спречи преваре, корупцију и све друге илегалне активности које угрожавају финансијске интересе ЕУ.⁷⁸⁷

Канцеларија 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 да спроводи тзв. „теренске“ провере свих места, инспекције зграда и просторија привредних субјеката и институција у сарадњи са надлежним органима држава чланица и трећих држава.

Извештаји које подноси Канцеларија представљају припремни или предистражни ниво за покретање истраге и процесуирање пред националним судовима. ОЛАФ покрива и активности коришћења, односно злоупотребе фондова ЕУ, царинских превара, кријумчарење фалсификоване робе, цигарета и алкохола и спречавање фалсификовања евра.⁷⁸⁸ Надлежност ОЛАФ се простире на дела преваре и корупције као најчешћих радњи које угрожавају финансијске интересе ЕУ.

⁷⁸⁷ Decision establishing the European Anti-Fraud Office (OLAF), (1999) OJ L 136/20.

⁷⁸⁸ The OLAF Report 2011, European Commission, Brussels.

ОЛАФ у оквиру својих надлежности има следећа овлашћења: вршење унутрашњих истрага поводом извршења финансијских кривичних дела која угрожавају интересе ЕУ, тј. буџет ЕУ; вршење спољних истрага у случајевима кривичних дела преваре, корупције и других нелегалних активности које могу директно или индиректно имати утицај на финансијске интересе ЕУ, као и дела или активности која представљају преварне радње или други начин кршења права ЕЗ; вршење истрага у другим областима комунитарног права на захтев институција и тела ЕУ; сарадњу са државама чланицама ради успостављања, усклађивања и имплементације законодавства Уније као и изналажења најефикаснијих начина за спречавање, откривање и процесуирање финансијских кривичних дела и корупције. При вршењу својих овлашћења ОЛАФ извршава и бројне додатне задатке који су уско повезани са оперативним активностима које спроводи у борби против превара, а које се односе на обезбеђивање, сакупљање и анализу информација, давање техничке подршке, спровођење обука за представнике других институција ЕУ и националних институција и одржавање директног контакта са полицијским и правосудним органима држава чланица.⁷⁸⁹

Улога ОЛАФ при вршењу његових овлашћења је веома специфична. Када истражује коришћење фондова и средстава која се троше унутар ЕУ или у државама чланицама, ОЛАФ може да сарађује директно са свим полицијским и правосудним органима државе у којој се спроводи истрага. Истрага се може вршити у трећој држави која није чланица ЕУ само ако постоји закључен споразум између те државе и Комисије.

Иако је Канцеларија успостављена за оперативно спровођење истрага, она нема полицијска овлашћења нити надлежност за кривично гоњење. Она се мора ослањати на институције држава чланица и институције ЕУ како би препоруке и предлози који произлазе из истрага биле спроведене.

Током 2003. године Комисија је одобрила успостављање стратешких и оперативних функција за прикупљање обавештајних података у оквиру Канцеларије, са посебним акцентом на везе које треба да буду успостављене са националним институцијама у погледу мобилности и адекватног одговора на изазове транснационалног и организованог криминала. У оквиру ОЛАФ, Јединица Д-4 (Стратешке анализе, извештаји и заједничке операције) и Јединица Ц-3 (Оперативне

⁷⁸⁹ Члан 2 Одлуке о формирању ОЛАФ.

анализе и форензичке технике) су одговорне за спровођење обавештајних активности. Док званични документи који се односе на Канцеларију садрже одредбе о неопходности размене информација и коришћење стратешких и оперативних обавештајних података између ОЛАФ, држава чланица и разних тела ЕУ, мало је конкретних доказа који могу потврдити да таква размена обавештајних података уопште постоји.⁷⁹⁰

ОЛАФ врши анализе спроведених истрага ради идентификације претњи и слабости финансијског система ЕУ и доставља препоруке Комисији, којој служе у њеном свакодневном раду приликом припремања активности и предлога за доношење законодавних аката. Један од елемената стратешких анализа ОЛАФ је „Књига случајева“ која садржи посебне досијее анонимних случајева и пријава са кратким описом техника које користе лица укључена у преваре, обрасцима понашања, слабостима финансијског система и индикаторима преваре. У зависности од онога што се истражује у конкретном случају, досијеи су доступни одређеним службама Комисије, извршним органима и институцијама ЕУ и државама чланицама.⁷⁹¹ Такође, ОЛАФ је развио специфичне анализе претњи за борбу против фалсификовања евра на основу статистичких и техничких података које прима од држава чланица и других извора.

ОЛАФ сакупља податке од институција држава чланица приликом оперативног ангажовања, вршења истрага и из разних других извора, као што су извештаји ревизора на нивоу Уније, држава чланица и трећих држава и отворених извора. Од посебног значаја су информације, подаци и сазнања о фалсификовању евра. Упркос покушајима да се унапреди сарадња са државама чланицама, тренутно не постоји јединствен систем за размену информација и података о финансијским нерегуларностима и случајевима превара. Систематско прикупљање података отежавају разлике у значењу преваре и разлике у нивоима инкриминације преварног понашања у националним правима. Канцеларија као генерални недостатак истиче слабу комуникацију са националним ревизорским институцијама, што отежава прикупљање података о преварама које угрожавају буџет ЕУ.

⁷⁹⁰ J. Parkin, *op.cit.* p.23.

⁷⁹¹ OLAF website: http://ec.europa.eu/anti_fraud/policy/preventing-fraud/index_en.htm.

Прикупљање података од учесника који не припадају јавном сектору је у сталном порасту. Према извештају из 2011. године, од 1.046 примљених долазних информација, три четвртине припадају приватном сектору. ОЛАФ размењује информације преко неколико различитих база података и апликација као што су Управљање системом нерегуларности (енг. *Irregularity Management System*) који је доступан службама Комисије, Централна база о правним и физичким лицима (енг. *Central Exclusion Database*) који су блокирани за пријем средстава из фондова ЕУ, и Систем раног упозоравања (енг. *Early Warning System*) за Комисију и друге агенције ЕУ, који садржи информације о лицима, компанијама и организацијама које представљају претњу по фондове ЕУ, приходе и остале финансијске интересе Уније. Ради унапређења размене информација и добре праксе и координације заједничких активности са националним институцијама, ОЛАФ организује семинаре, радионице и друге облике усавршавања, укључујући и финансирање академских студија и семинара за заштиту финансијских интереса ЕУ.

Значајан аспект деловања ОЛАФ је вршење унутрашње контроле. Отуда је овој канцеларији дат висок степен независности, како би вршила своја овлашћења без спољних притисака. Истраге отвара директор, на сопствену иницијативу или на захтев државе чланице. ОЛАФ поседује значајна овлашћења, као што су право на ненајављен и тренутан приступ свим информацијама које поседују институције, тела, канцеларије и агенције и приступ просторијама, право да врши инспекцију свих рачуна институција, тела, канцеларија и агенција, и право да усмено затражи податке од чланова институција и других тела, менаџера и осталих запослених у овим установама.⁷⁹²

Генерално, ОЛАФ је успостављен као оперативно тело са ингеренцијама финансијске или буџетске инспекције ЕУ. У петнаестогодишњем функционисању ОЛАФ је постао незаобилазни актер приликом вршења финансијских истрага на нивоу ЕУ са значајним кредибилитетом и ауторитетом изграђеним на основу препорука и извештаја без обзира на њихову правно необавезујућу форму.

Предлог Уредбе о формирању Канцеларије европског јавног тужиоца предвиђа да капацитете ОЛАФ користи Европски тужилац.⁷⁹³ Реформа ОЛАФ је тренутно у току и садржана је у предлогу Комисије за измену Уредбе број 1073/1999 која има за циљ да

⁷⁹² А. Чавошки, М. Рељановић, „Правосуђе и унутрашњи послови у Европској унији“, Правни факултет Унион и ЈП „Службени гласник“, Београд, 2009, стр. 90.

⁷⁹³ О Канцеларији Европског јавног тужиоца више видети на стр. 325 дисертације.

ојача оперативну ефикасност Канцеларије и унапреди проток информација између ОЛАФ и осталих институција и агенција ЕУ.⁷⁹⁴ Остаје да се види да ли ће ОЛАФ наставити да постоји као посебно истражно тело за потребе Комисије и Европског тужиоца или ће доћи до њиховог спајања, имајући у виду њихову сличну надлежност у процесуирању и истрази финансијских кривичних дела која погађају интересе Уније.

3.3.5. Спречавање корупције

Спречавање корупције постаје важно питање у међународним односима током 90-их година 20. века када негативне последице корупције по социјални, економски и политички систем постају нарочито видљиве. После много година постојања коруптивног понашања, негирања, прећутне толеранције и игнорисања негативних последица, корупција почиње да бива предмет озбиљне координисане међународне акције.⁷⁹⁵

Превенција и сузбијање корупције престаје да буде само унутрашњи проблем појединих држава, пре свега због утицаја глобализације која укида границе не само за трговину и пословне трансакције већ и за коруптивну праксу. То је подстакло заједнички приступ држава у борби против корупције, без обзира на потешкоће и разлике у националним правним системима приликом инкриминације и процесуирања корупције.

Сарадња између држава чланица је створила могућност заједничког одређивања бића кривичног дела и инкриминације одређених типова коруптивног понашања. Први пример је давање и примање мита од стране страних званичника. На самом почетку, поједине државе нису биле вољне да поведу судске поступке против својих компанија које су на основу мита склапале комерцијалне уговоре у иностранству, јер би их то ставило у економски неповољнији положај у односу на државе које дозвољавају или гледају кроз прсте својим компанијама које користе мито у склапању међународних послова.

Међународни притисак и развијање стандарда за заштиту конкуренције омогућили су да у многим државама овај облик корупције буде правно кажњив.

⁷⁹⁴ Commission amended proposal for a regulation amending regulation (EC) No. 1073/1999 concerning investigations conducted by the European Anti-fraud Office (OLAF) and repealing regulation (EURATOM) No 1074/1999, SEC (2011) 343 final, COM (2011) 135 final.

⁷⁹⁵ J. Brademas, F. Heimann, „Tackling International Corruption. No longer Taboo“, 77 *Foreign Affairs* 17-22, 1998, p 17.

Међународна заједница, а посебно међународне организације и агенције, утицале су на стварање успешних националних антикорупцијских стратегија. То је случај и са корупцијом међународних размера, облашћу у којој су одређене агенције обезбедиле стварање и размену најбоље праксе за сузбијање прекограничне корупције и обезбедиле финансирање и помоћ у доношењу свеобухватних антикорупцијских мера.

Корупција је веома комплексан феномен кога је тешко прецизно дефинисати. ЕУ прихвата дефиницију корупције као „злоупотребу моћи ради личног богаћења, тј. богаћења у личне сврхе“.⁷⁹⁶ Слична дефиниција је прихваћена од стране разних међународних организација и водеће невладине организације за борбу против корупције *Transparency International*.⁷⁹⁷ Ова дефиниција покрива широк спектар понашања и обухвата корупцију у јавном сектору (корупција извршена од или против јавних званичника) и у приватном сектору (корупција у пословним активностима). Корупција се јавља у многим облицима од којих су најпознатији: давање и примање мита, фаворизовање, непотизам, утаја пореза, трговина утицајем, куповина гласова или илегално финансирање политичке партије.

Савет Европе и Организација за економску сарадњу и развој (OECD) су две регионалне организације које су успоставиле прве антикорупцијске стандарде у Европи. Антикорупцијске иницијативе ових организација се разликују због њихових циљева и мандата. Док OECD циља на корупцију као значајну препреку у међународној трговини, Савет Европе третира борбу против корупције као важан елемент изградње демократског друштвеног уређења и успостављања владавине права.

У оквиру OECD 1997. године је усвојена Конвенција за борбу против подмићивања страних званичника у међународним пословним трансакцијама.⁷⁹⁸ Конвенцијом је предвиђена криминализација нуђења, обећања или давања мита страним званичницима у међународним трансакцијама и она представља покушај спречавања међународне корупције, али без утицаја на покушај сузбијања корупције у домаћем националном окружењу. Конвенција OECD је ступила на снагу 1999. године и ратификовало ју је 38 држава укључујући и 23 државе чланице ЕУ. Њену примену

⁷⁹⁶ Commission (EC), „Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee on a Comprehensive EU Policy against Corruption“, COM (2003) 317 final, p.6. ЕУ је прихватила ту дефиницију из програма УН под називом „Global Program Against Corruption“.

⁷⁹⁷ Видети www.transparency.org.

⁷⁹⁸ OECD, „Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions“ (adopted 21 November 1997, entered into force 15 February 1999) (the OECD Convention).

прати Радна група за борбу против подмићивања састављена од владиних експерата држава потписница Конвенције.

Савет Европе је развио много свеобухватнији оквир за борбу против корупције на европском нивоу. Ова организација је 1990. године усвојила 20 водећих принципа за борбу против корупције⁷⁹⁹ који служе као подршка свакој националној антикорупцијској стратегији која укључује антикорупцијске мере за скоро комплетну јавну управу. Њихова улога није само криминализација корупцијског понашања, већ садржи широк спектар превентивних мера као што су: подизање јавне свести о потреби сузбијања корупције и промоција етичког понашања, независност судства и тужилаштва, ограничење имунитета јавних службеника, успостављање тела и едукацију особа одговорних за борбу против корупције, транспарентна и ефикасна јавна управа, усвајање кодекса понашања за јавне службенике, ефикасне ревизорске процедуре, регулисање транспарентног финансирања политичких партија и слобода медија. Принципи су употпуњени антикорупцијским правилима за финансирање политичких партија током изборне кампање и моделом за израду кодекса понашања јавних службеника.⁸⁰⁰ Ови принципи нису правно обавезујући за државе чланице и спадају у корпус мера „меког права“, којима се дају препоруке и смернице националним институцијама као охрабрење за доношење антикорупцијских стратегија. Иако необавезујући, они носе снажну етичку поруку и представљају подршку спровођењу антикорупцијских реформи и инкриминацији кривичних дела повезаних са коруптивним понашањем.

За надзор спровођења ових принципа у државама чланицама, Савет Европе је развио свобухватан систем процене на европском нивоу стварањем надзорног тела под називом Група држава против корупције (фра. *Groupe d'Etats contre la corruption - GRECO*). Греко надзире државе чланице кроз систем заједничке процене и ефикасан систем контроле.⁸⁰¹ Активности овог тела доприносе повећању свести о проблемима са којима се сусрећу институције у борби против корупције и притиском на владе држава чланица да размотре постојеће законодавство и побољшају административне капацитете за успешну борбу против корупције. Греко такође процењује поштовање

⁷⁹⁹ Council of Europe, „Resolution (97) 24 on the Twenty Guiding Principles for the Fight Against Corruption“ (1997).

⁸⁰⁰ Council of Europe, „Recommendation (2000) 10 on Codes of Conduct for Public Officials“ (2000).

⁸⁰¹ Council of Europe, Rule 22(2) of GRECO Rules of Procedure, Council of Europe, GRECO(2005) 6E.

Конвенције донете у оквиру Савета Европе и то: Кривичноправна конвенција о корупцији⁸⁰² и Грађанскоправна конвенција о корупцији.⁸⁰³

Кривичноправна конвенција криминализује активну и пасивну корупцију јавних званичника укључујући и домаће и стране званичнике, званичнике међународних организација и чланове националних парламената и међународних форума. Она укључује не само примање и давање мита већ и трговину утицајем као форму корупције, при чему предност даје свакоме ко доказује корупцију јавног званичника, тј. јавног службеника. Такође предвиђа заштиту за узбуњиваче који сарађују са истражним и судским органима и обавезује државе потписнице да обезбеде независност тела која спроводе антикорупцијске мере.

Грађанскоправна конвенција, са друге стране, дефинише заједничка правила за грађанске судске поступке, конкретније парнице које се односе на корупцију, и обавезује државе потписнице да обезбеде ефикасне надокнаде за особе које су претрпеле штету од корупције. Штета може бити надокнађена у случајевима када је тужени починио или одобрио коруптивно понашање или када је пропустио да предузме разумне кораке за превенцију корупције. Предвиђено је и обезбеђивање заштите за запослене који су указали на корупцију у јавним институцијама, као и усвајање националних закона о рачуноводству и ревизији у компанијама и државним институцијама.

Најновији и најсвеобухватнији антикорупцијски стандарди садржани су у Конвенцији УН против корупције⁸⁰⁴ усвојеној 2003. године. У преамбули Конвенције се истиче да корупција конституише претње „по стабилност и безбедност заједница, подрива институције и демократне вредности, етичке вредности и правду, угрожава одржив развој и владавину права“ и да корупција више није локални проблем већ транснационални феномен који утиче на све заједнице и економије чинећи међународну сарадњу на спречавању и контроли корупције есенцијалном. Опсег за криминализацију (инкриминацију) корупције предвиђен Конвенцијом шири је од било ког другог међународног инструмента у овој области. Од држава уговорница се поред инкриминације домаћих и међународних облика давања и примања мита захтева и инкриминација утаје, трговине утицајем и злоупотребу функција, тј. службеног положаја. Она је такође први инструмент који омогућава да се кроз међународну

⁸⁰² „Службени гласник РС“ - Међународни уговори, бр. 102/2007.

⁸⁰³ „Службени гласник РС“ - Међународни уговори бр. 102/2007.

⁸⁰⁴ „Службени лист СЦГ“ - Међународни уговори бр. 12/2005.

сарадњу земљи порекла могу вратити финансијска средства депонована у страним банкама која су незаконито стекли корумпирани званичници. Значајан део Конвенције је посвећен спречавању корупције у јавном и приватном сектору. За јавни сектор је предвиђено успостављање превентивног антикорупцијског тела, промовисање интегритета јавне администрације, усвајање кодекса понашања, обезбеђивање транспарентности у поступцима јавних набавки и управљању јавним финансијама и повећање степена независности вршилаца судских и тужилачких функција. Конвенција је ступила на снагу 2005. године, 2008. године Европска заједница је постала страна уговорница,⁸⁰⁵ а до 2015. године наведену конвенцију су потписале скоро све чланице ЕУ.

Механизми за контролу имплементације Конвенције о корупцији УН су усаглашени 2009. године, на основу заједничке оцене држава уговорница.⁸⁰⁶ Свака држава уговорница се процењује од стране друге две државе уговорнице које припремају контролни извештај о стању примене релевантних одредаба Конвенције. Овај процес надгледања је предмет супервизије коју спроводи међународна Група за контролу имплементације (ГКИ), која не преиспитује извештаје који се односе на поједине државе, већ само део извештаја који се односи на општу примену одредби Конвенције. На тој основи ГКИ препознаје изазове и добру праксу и одлучује о захтевима за техничку помоћ како би се осигурала ефикасна примена Конвенције. Ова Конвенција регулише многе области државне власти које су традиционално регулисане на националном нивоу, због чега потписнице конвенције нису вољне да одустану од њиховог утицаја у овим областима. Само неке од одредби имају обавезан карактер и односе се посебно на криминализацију подмићивања јавних званичника, док су државе потписнице само упућене да размотре криминализацију подмићивања и проневера у приватном сектору.⁸⁰⁷

Што се тиче ЕУ, правни основ за борбу против корупције у оснивачким уговорима је био садржан у Уговору из Мастрихта. Иако се корупција није спомињала експлицитно, сузбијање превара у члану К. тачка 1 (5) је представљало питање од заједничког интереса држава чланица. Све до 1997. године када је усвојена Конвенција

⁸⁰⁵ Council of the European Union, „Council Decision of 25 September 2008 on the Conclusion, on behalf of the European Community, of the United Nations Convention against Corruption“ (2008/801/EC), (2008) OJ L 287/1.

⁸⁰⁶ United Nations, Report of the Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption on its third session, held in Doha from 9 to 13 November 2009, CAC/COSP/2009/15, 1 December 2009.

⁸⁰⁷ Члан 22 Конвенције УН.

о борби против корупције у коју су укључени званичници ЕУ и држава чланица,⁸⁰⁸ иницијативе ЕУ су биле ограничене на заштиту финансијских интереса заједнице. У Уговору из Амстердама се први пут експлицитно помиње спречавање корупције као један од циљева ЕУ и важан елемент у развоју области слободе, безбедности и правде, што доводи до постепеног повећања ефикасности у борби против корупције. У одредбама Наслова VI бившег УЕУ био је садржан правни основ за борбу против корупције који је омогућавао усклађивање кривичних права држава чланица и успостављање ближе сарадње између правосуђа и полиције.

Мере ЕУ за борбу против корупције се могу поделити на мере успостављене у оквиру ранијег првог стуба и мере у оквиру бившег трећег стуба. Антикорупцијске мере усвојене у оквиру ранијег првог стуба се односе на мере заштите јединственог тржишта. Ради се о мерама административног карактера, а не мерама кривичног права, и односе се на превенцију корупције кроз изградњу рачуноводствених и ревизорских стандарда нарочито после 2005. године.

Посебно су важне одредбе о успостављању стандарда у области јавних набавки где постоје озбиљне сумње о нерегуларностима и стварању коруптивне праксе. Фер и транспарентно склапање уговора у процедурама јавних набавки и ефикасна процедура права на жалбу правосудним органима умногоме може да утиче на смањење корупције у области јавних набавки. Две директиве о јавним набавкама из 2004. године довеле су до успостављања широке конкуренције у процедурама јавних набавки у државама чланицама.⁸⁰⁹ Ове уредбе омогућавају аутоматско искључивање кандидата у случају постојања коначне пресуде за кривична дела учешћа у криминалној организацији, корупције, преваре или прања новца. Институције које спроводе јавне набавке морају имати сазнања о коначној пресуди пре искључивања привредног субјекта и у случају сумњи могу да ступе у контакт са надлежним институцијама које немају обавезу да дају информације о пресудама за њихове националне компаније. Непостојање централног регистра о правоснажним пресудама отвореног у свим националним институцијама одговорним за јавне набавке озбиљно нарушава ефикасност овог система. Друга група мера против корупције се односи на мере донете у оквиру бившег

⁸⁰⁸ Convention on European Union on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union (the Anti-Corruption Convention), (1997) OJ C 195 (у даљем тексту Антикорупцијска конвенција ЕУ).

⁸⁰⁹ Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of the Council coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors, (2004) OJ L 134/1 и Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts, (2004) OJ L 134/114.

трећег стуба које су усмерене на усклађивање кривичног права држава чланица, првенствено дефинисањем кривичних дела давања и примања мита у јавном и приватном сектору.

Конвенција о борби против корупције у коју су укључени званичници ЕУ и држава чланица је главни инструмент у напорима ЕУ да се успешно супротстави активној и пасивној корупцији којој су изложени званичници ЕУ и званичници држава чланица. Конвенција дефинише пасивну корупцију као: намерно деловање службеног лица које директно или индиректно преко посредника захтева или прима погодност било које врсте за себе или трећу страну или прихвата обећање за такву погодност, како би деловало или пропустило да делује у складу са својим дужностима или које у извршавању својих функција крши своје службене дужности.⁸¹⁰

Активна корупција је деловање са намером ради обећања или давања директно или преко посредника било какве погодности службеном лицу, захтевајући за себе или треће лице да делује или да не поступа у складу са његовим службеним дужностима или да у извршавању своје функције крши своје службене дужности.⁸¹¹ Од држава чланица се захтева да обезбеде да пасивна и активна корупција, учешће и подстицање на корупцију буду инкриминисани у њиховим правним системима и кажњиви ефикасним пропорционалним одвраћајућим кривичним санкцијама, укључујући и лишење слободе које може да доведе и до екстрадиције.

Дефиниција мита садржана у Конвенцији је веома широка. У случају пасивне корупције, захтев сам по себи представља кључни елемент дела и није од утицаја да ли је по овом захтеву поступано или не. Дело је извршено ако званичник прихвати или прими мито, чак иако он касније то обухвати уговором или врати то што је примио. Концепт погодности сваке врсте је дефинисан веома широко са намером, јер треба да обухвати не само новац, већ све што може да представља посредан интерес, на пример одрицање (отписивање) дуга корумпиране особе или рад на имању које припада корумпираној особи. Такође су обухваћене ситуације у којима званичник у супротности са својим службеним дужностима да делује непристрасно, прими погодности у замену за деловање у оквиру своје функције или дужности (на пример да убрза обраду неког случаја).

⁸¹⁰ Члан 2 Антикорупцијске конвенције ЕУ.

⁸¹¹ Члан 3 Антикорупцијске конвенције ЕУ.

Дефиниција мита у ЕУ се не разликује много од дефиниције истог дела у Конвенцији УН за борбу против корупције или Кривичноправној конвенцији Савета Европе. Сви ови инструменти укључују злоупотребе јавних фондова од стране јавних службеника, трговину утицајем и злоупотребе функција, тј. службеног положаја. Конвенција за борбу против корупције у ЕУ усваја много ограниченију дефиницију националног јавног службеника у поређењу са другим међународним уговорима из ове области. Инструменти УН, СЕ и ОЕСД у ове категорије укључују чланове националних парламената, министре, судије виших судова или чланове ревизорских судова у државама потписницама. У ЕУ ове категорије нису аутоматски укључене у дефиницију националних јавних службеника и стога су предмет различитих антикорупцијских закона у државама чланицама ЕУ.

ЕУ је поклонила посебну пажњу борби против корупције у приватном сектору, због њеног негативног ефекта на фер конкуренцију у оквиру јединственог тржишта. Први инструмент у овој области је била Заједничка акција у борби против корупције у приватном сектору усвојена 1998. године,⁸¹² којом се државе чланице позивају на криминализацију активне и пасивне корупције у приватном сектору. Заједничка акција је 2003. године замењена Оквирном одлуком⁸¹³ која има обавезујућу снагу и садржи одређени рок за имплементацију. Оквирна одлука дозвољава само инкриминацију „понашања које укључује или може укључити наносење штете конкуренцији у куповини робе или вршењу комерцијалних услуга.“ ЕУ се против корупције претежно бори кривичноправним мерама. Превенцији корупције није посвећена довољна пажња ни у приватном, ни у јавном сектору. Иако је за успешно сузбијање корупције кривичноправна регулатива и те како нужна, она није и довољна. Само бољи стандарди за јавне набавке, рачуноводство, ревизију и одговорност правних лица могу да охрабре компаније да унапреде своје унутрашње контролне механизме. За разлику од других међународних организација, ЕУ нема јединствен систем надгледања имплементације антикорупцијских мера на систематичан начин. То је приметила Комисија која је у свом саопштењу из 2007. године утврдила да је имплементација Оквирне одлуке о борби против корупције у приватном сектору и њено преношење у правни поредак

⁸¹² Council Joint Action 98/742/JHA of 22 December 1998 on corruption in the private sector, (1998) OJ L 358/2.

⁸¹³ Council Framework Decision 2003/568/JHA of 22 July 2003 on combating corruption in the private sector, (2003) OJ L 192/54.

држава чланица било у почетном стању, упркос року за имплементацију који је одређен за 22. 7. 2005.⁸¹⁴

Једна од најзначајнијих активности на овом плану последњих година је формирање мреже ЕУ против корупције⁸¹⁵ (енг. *European contact-point network against corruption*, ЕАСН) која садржи контакт тачке у државама чланицама одговорне за превенцију и борбу против корупције. Главни задаци ове мреже су размена информација о ефикасним мерама за борбу против корупције и унапређење комуникације између држава чланица.⁸¹⁶ Предност овог начина сарадње лежи у формирању платформе за размену експертиза о начинима на који се државе чланице супротстављају корупцији, као и у подршци домаћих званичника тим мерама. Идеја о сарадњи између антикорупцијских власти држава чланица није нова, јер нека врста неформалне мреже под именом Европски партнери против корупције (енг. *European Partners against Corruption*, ЕРАС) постоји од 2004. године.⁸¹⁷

Међу напорима које предузимају институције ЕУ за борбу против корупције потребно је истаћи Одлуку Комисије из 2011. године⁸¹⁸ о успостављању Антикорупцијског извештаја ЕУ у оквиру којег се врши периодична процена корупције и антикорупцијских мера у свим државама чланицама ЕУ.⁸¹⁹ Основа за процену су информације из држава чланица које имају обавезу достављања извештаја о стању корупције и предузетим антикорупцијским мерама на годишњем нивоу.

3.3.6. Спречавање трговине људима

Трговина људима је тешко кривично дело које често извршавају организоване криминалне групе и као такво представља тешку повреду људских права и основних слобода. Зато је трговина људима је још крајем 80-их година прошлог века препозната као кривично дело са прекограничним импликацијама, за чије спречавање је потребан шири међународноправни оквир и заједничко деловање држава у оквиру УН и

⁸¹⁴ Commission (EC), „Report from the Commission to the Council Based on Article 9 of the Council Framework Decision 2003/568/JHA of 22 July 2003 on Combating Corruption in the Private Sector“, COM (2007) 328 final, p.7.

⁸¹⁵ Council Decision 2008/852/JHA of 24 October 2008 on a contact-point network against corruption, (2008) OJ L 301/38.

⁸¹⁶ Члан 3 Одлуке 2008/852.

⁸¹⁷ Видети www.epac.at.

⁸¹⁸ Commission Decision establishing an EU Anti – corruption reporting mechanism for periodic assessment (EU Anti – corruption report), C(2011), 3673 final.

⁸¹⁹ Report from the Commission to the Council and the European Parliament, „Anti – Corruption Report“, COM (2014) 038 final.

регионалних организација. Разлози који оправдавају шире међународно деловање на његовом спречавању су: погубност по људско достојанство и физички интегритет, свирепост, употреба принуде, угрожавање живота појединаца и група посебно рањивих категорија као што су жене и деца који се користе за сексуалну експлоатацију, принудан рад, довођење жртава у положај сличан ропству, искоришћавање ради трговине људским органима, и други облици присилне експлоатације људских бића.

Директива о спречавању и сузбијању трговине људима и заштити жртава⁸²⁰ је наследник претходно усвојене Оквирне одлуке.⁸²¹ Оквирна одлука је била део глобалног реаговања ЕУ против кривичног дела дефинисаног Протоколом о спречавању кријумчарења и трговине људима, донетог у оквиру Конвенције УН за борбу против транснационалног организованог криминала.⁸²² Данашња Директива има шири приступ приликом дефинисања трговине људима од оног који је био примењен у Оквирној одлуци, јер нова дефиниција узима у обзир нове појаве и промене друштвених околности и уводи нове додатне облике искоришћавања жртава трговине људима. Инкриминација обухвата трговину људима ради сексуалног искоришћавања или искоришћавања радне снаге у разним гранама индустрије, принудно просјачење, присилу на џепарење и крађу, продају дроге и друга слична дела која доносе финансијски добитак и за која су предвиђене кривичне санкције, као и вађење и трговину људским органима.

Тежина кривичних санкција у Директиви одражава забринутост држава чланица због развоја трговине људима као кривичног дела прекограничног карактера. Када је кривично дело извршено у посебним околностима, нпр. против посебно беспомоћне жртве, предвиђена је строжа казна. Приликом оцењивања беспомоћности жртве узимају се у обзир пол, посебна стања као трудноћа, здравствено стање, инвалидност, а под посебно беспомоћним особама се подразумевају и деца.

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

⁸²⁰ Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA, (2011) OJ L 101/1 (у даљем тексту Директива 2011/36/EУ).

⁸²¹ Council Framework Decision 2002/629/JHA on combating trafficking in human beings, (2002) OJ L 203/1.

⁸²² О организованом криминалу видети стр. 269 дисертације.

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. Положај беспомоћности подразумева стање у коме лице нема другу стварну или прихватљиву могућност одупирања осим да пристане на злоупотребу којој је изложено. Искоришћавање укључује проституцију и друге облике сексуалног искоришћавања, присилни рад или услуге, укључујући просјачење, ропство или стање слично ропству или одстрањивање органа.⁸²³

Државе чланице предузимају неопходне мере како би обезбедиле да подстицање, помагање, саучесништво или покушај извршења кривичног дела буду кажњиви. Предвиђена висина казне за ова кривична дела не може да буде мања од 5 година или мања од 10 (десет) година, када је кривично дело:

- а) извршено над жртвом која је била изузетно беспомоћна, укључујући и децу,
- б) извршено у оквиру криминалне организације у смислу Оквирне одлуке о борби против организованог криминала,
- в) када је намерно или грубом непажњом угрожен живот жртве и
- г) извршено уз употребу тешког насиља или је имало за последицу посебно тешку штету учињену жртви.

Извршење овог кривичног дела од стране јавних службеника у обављању њихових послова сматра се отежавајућом околношћу.⁸²⁴ Директива предвиђа одговорност и санкције које се односе на правна лица, као и одузимање и заплону имовине за правна и физичка лица која учествују у извршењу кривичног дела трговине људима.⁸²⁵ Државе чланице, такође, треба да обезбеде да истрага и гоњење починилаца кривичних дела не зависе од пријаве или оптужбе жртве и да се кривични поступак може наставити иако је жртва повукла своју изјаву.⁸²⁶ Предвиђено је предузимање потребних мера како би се обезбедило пружање помоћи и подршке жртвама пре, за време и после завршетка кривичног поступка. Посебна брига се посвећује жртвама са посебним потребама које су претрпеле тешке последице приликом извршења кривичног дела а односе се на труднице, промену здравственог стања жртве, наступање инвалидности, душевних или психичких сметњи или тешких облика психичког, физичког или сексуалног насиља.⁸²⁷

⁸²³ Члан 2 Директиве 2011/36/ЕУ.

⁸²⁴ Члан 4 Директиве 2011/36/ЕУ.

⁸²⁵ Чланови 5-7 Директиве 2011/36/ЕУ.

⁸²⁶ Члан 9 Директиве 2011/36/ЕУ.

⁸²⁷ Члан 11(7) Директиве 2011/36/ЕУ.

Предвиђене су посебне мере заштите жртава трговине људима у току истраге и вођења кривичног поступка. Циљ посебних мера је спречавања секундарне виктимизације, при чему је потребно избегавати: а) непотребно понављање разговора током истраге, прогона или суђења, б) визуелни контакт између жртве и окривљеног током давања исказа, као што је разговор и унакрсно испитивање, а у ту сврху потребно је користити одговарајућу технолошку опрему којом се не открива идентитет жртве, в) давање исказа на јавној расправи и г) непотребно испитивање у погледу приватног живота жртве.⁸²⁸ Директива садржи и посебне одредбе о помоћи и подршци деци жртвама трговине људима, а нарочито деци без пратње.⁸²⁹

Директива дефинише и превентивне мере за спречавање трговине људима, затим мере за образовање и оспособљавање јавних службеника који су у контакту са жртвама и потенцијалним жртвама трговине људима, као и коришћење интернета у сврху вођења кампање ради подизања свести и смањења опасности да људи, а посебно деца, постану жртве трговине људима.⁸³⁰ Државе чланице су дужне да одреде националне координаторе за праћење и мерење резултата сузбијања трговине људима који ће бити у непосредном контакту са координатором који је задужен за праћење борбе против трговине људима на нивоу Уније.⁸³¹

3.3.7. Сузбијање трговине дрогама

Борба против злоупотребе дрога и психотропних супстанци постаје глобални феномен још током 60–их година 20. века, када је усвојена Јединствена конвенција УН о опојним дрогама.⁸³² Ова конвенција је допуњена још двама конвенцијама УН, и то: Конвенцијом о психотропним супстанцама из 1971. године⁸³³ и Конвенцијом против недозвољеног промета опојних дрога и психотропних супстанци из 1988. године.⁸³⁴

Погубан утицај и последице које оставља злоупотреба дрога на ширу друштвену заједницу и становништво и њен утицај на пораст криминала препознати су и од стране ЕУ, тада ЕЗ, и били су предмет дискусија министара унутрашњих послова у оквиру Треви групе још пре формалног успостављања сарадње у области унутрашњих

⁸²⁸ Члан 12 Директиве 2011/36/ЕУ.

⁸²⁹ Члан 13-16 Директиве 2011/36/ЕУ.

⁸³⁰ Члан 18 Директиве 2011/36/ЕУ.

⁸³¹ Члан 19-20 Директиве 2011/36/ЕУ.

⁸³² „Сл. лист СФРЈ - Међународни уговори и други споразуми“ бр. 2/64 и „Сл. лист СФРЈ Међународни уговори“ бр. 3/78.

⁸³³ „Сл. лист СФРЈ“, бр. 40/73

⁸³⁴ „Сл. лист СФРЈ - Међународни уговори“, бр. 14/90.

послова и правосуђа Мастрихтским уговором. Заседања Европског парламента и дискусије о извештају Комитета за испитивање проблема са дрогом у државама чланицама ЕЗ⁸³⁵ и извештаји Комитета за испитивање ширења организованог криминала повезаног са трговином дроге⁸³⁶ означавају почетак свеобухватне политике ЕЗ у борби против дрога.

Свеобухватна политика ЕЗ, а касније ЕУ, одвијала се у 3 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. Европски комитет за борбу против дрога (енг. *European Committee to Combat Drugs – CELAD*)⁸³⁷ формиран је 1989. године, и био је састављен од представника свих држава чланица ЕЗ и представника Комисије. Један од његових задатака додељен од стране Европског савета на самиту у Лисабону јуна 1991. године, био је стварање Европског центра за мониторинг дрога, који је формиран Уредбом Савета о формирању Европског центра за мониторинг дрога и зависности од дрога (енг. *European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction – EMCDDA*).⁸³⁸

Стратегије и акциони планови за борбу против дрога су саставни део политике ЕУ у овој области од 1995. године, када је донет први акциони план.⁸³⁹ Овај акциони план је завршен 1999. године, када је донет нови акциони план за период од 2000. до 2004,⁸⁴⁰ да би крајем 2004. године Савет усвојио стратегију која покрива период од 8 година (2005-2012)⁸⁴¹ и два акциона плана за њено спровођење који су покривали период од по 4 године, тачније до 2008.⁸⁴² и до 2012. године.⁸⁴³ Нова стратегија је усвојена 2012. године, за период 2013 – 2020,⁸⁴⁴ са акционим планом који покрива период од 2013. до 2016. године.⁸⁴⁵ Сви ови документи садрже каталог конкретних

⁸³⁵ Resolution on the drug problem, (1986) OJ C 283/79.

⁸³⁶ Resolution on the work of the Committee of Inquiry into Drugs Trafficking, (1992) OJ C 150/41.

⁸³⁷ Акроним CELAD је скраћеница француског назива „Comite europeen de la lute anti-drogue“.

⁸³⁸ Council Regulation (EEC) No 302/93 of 8 February 1993 on the establishment of a European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (1993) OJ L 36/1.

⁸³⁹ Communication from the Commission to the Council and European Parliament on a European Union action plan to combat drug (1995-1999), COM (1994) 234 final.

⁸⁴⁰ Communication from the Commission to the Council and European Parliament on a European Union action plan to combat drug (2000-2004), COM (1999) 239 final.

⁸⁴¹ Council document 15075/04 of 22 November 2004.

⁸⁴² EU Action Plan on Drugs 2005-2008, (2005) OJ C 168/1.

⁸⁴³ EU Action Plan on Drugs 2009-2012, (2008) OJ C 326/1.

⁸⁴⁴ EU Drugs Strategy (2013-20), (2012) OJ C 402/ 1.

⁸⁴⁵ EU Action Plan on Drugs 2013-2016, (2013) OJ C 351/1.

мера које треба да усвоје и спроведу државе чланице, Комисија, Европол и Европски центар за мониторинг дрога и зависности од дрога (EMCDDA).

3.3.7.1. Национални приступи проблему дрога и регулатива Уније

Озбиљан проблем у свеобухватном приступу Уније у борби против дрога представљају разлике у законодавствима држава чланица ЕУ које су резултат различитих културолошких и социјалних фактора, кривичноправне регулативе и проблема третмана корисника дрога. Најочигледнији примери наведеног су категоризација дрога на лаке и тешке и третирање корисника дрога примарно као пацијента или као пацијента и криминалца истовремено, што води радикално различитим приступима у сузбијању овог феномена. Најбољи пример различитог приступа проблемима са дрогом су искуства Шведске и Холандије.

Шведска се дуго сматра за државу која примењује релативно чврсту националну политику у борби против дрога, прецизније речено приступ „нулте толеранције“ у напорима да се достигне национални циљ који је дефинисан као „друштвена заједница без дрога“. Шведско законодавство не познаје поделу на лаке и тешке дроге и у овој земљи и корисници дрога и њени препродавци су предмет кривичног гоњења. Од 1993. године, осумњичени корисници дрога могу бити подвргнути тестирању крви или урина, и ако тестови потврде присуство дроге у организму, онда се према осумњиченима примењују кривичне санкције. Шведска није једина држава у Европи која је инкриминисала коришћење дроге, али је зато прва држава која је полицији дала овлашћење да спроводи тестове за утврђивање присуства дроге код корисника. Шведска држава преко својих институција за јавно здравље подржава и спроводи само третмане за потпуно одвикавање корисника од употребе дроге, за разлику од других држава које подржавају третмане за смањење зависности од употребе тешких дрога код корисника, без посебних захтева за њихово потпуно одвикавање. Ради се о веома строгој политици која се разликује од осталих држава чланица где је у већини случајева извршена категоризација између различитих врста дрога у зависности од нивоа штетности који употреба дрога доноси, где су снабдевачи дрогом много чешће предмет кривичног гоњења од корисника, где је забрањено поседовање дроге а не њено

коришћење, и где се акценат ставља на мере за спречавање штетних последица које узрокује конзумирање дроге.⁸⁴⁶

Холандска национална политика за борбу против дроге је потпуно супротна шведском примеру. Холандија одбацује идеју о заједници без дроге као тешко остварљиву и уместо ње примењује и развија прагматичну политику у борби против дрога. Национални приступ Холандије у овој области се базира на веровању да коришћење дрога треба што је пре могуће нормализовати, а кориснике дрога, уместо да буду изопштени и маргинализовани, треба охрабрити да буду у контакту са пружаоцима услуга без обзира на то да ли желе или не да престану са коришћењем дрога. Овај прагматизам је довео до холандске јединствености у политици „поделе тржишта“ у којој се марихуана сматра за мање штетну од осталих дрога. У напору да задрже кориснике марихуане даље од штетнијих дрога, продаја и коришћење марихуане је одобрено у одређеним угоститељским објектима, што истовремено значи декриминализацију коришћења марихуане. Холандски приступ у решавању проблема дрога показује посвећеност принципу смањења штетних последица употребе дрога са циљем да се смање последице по кориснике дрога, без обзира на то да ли су корисници били успешни или не у поступку одвикавања од коришћења дрога. Холандија је прва држава која је донела и спровела одредбе о замени игала и шприцева за венско убризгавање дрога, спречавање штетних последица коришћења дрога обезбеђивањем безбедних места за употребу дроге за зависнике и регулисање снабдевања хероином за хероинске зависнике.⁸⁴⁷

Разлике у борби против дрога у Шведској и Холандији показују дубоку подељеност држава чланица у поступању према коришћењу дрога и самим зависницима. Ситуација се још више компликује ако се има у виду чињеница да ове државе имају регистровану релативно малу популацију дугогодишњих корисника дрога у односу на целокупну популацију.

Трећи карактеристичан пример за борбу против дроге представља Португалија. У жељи да што више смањи негативне и штетне последице коришћења дроге, Португалија је радикално изменила приступ борби против дроге. Португалски закон из 2001. године је декриминализовао поседовање дрога за личну употребу и драстично

⁸⁴⁶ House of Lords, European Union Committee, 26th Report of Session 2010-2012, „The EU Drugs Strategy“ p.29, <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201012/ldselect/ldcom/270/27002.htm> para 30. Приступ 25. 8. 2013.

⁸⁴⁷ Ibid, para 31.

унапредио третмане за одвикавање од дрога и смањења штетних последица коришћења дрога за своје грађане.⁸⁴⁸

Смањење штетних последица коришћења дрога је у последњих 30 година кључни концепт у националним и међународним иницијативама за борбу против дрога и питање око ког су се ломила копља у јавности. Смањење штетних последица је важан сегмент политике борбе против дрога и обухвата скуп мера, програма и политика усмерених на смањење штетних последица коришћења дрога по здравље појединаца и друштвене заједнице, социјалне односе и економију држава чланица. Он је уско повезан са променом концепције и прихватањем корисника дрога више као пацијената којима је потребна здравствена помоћ него као криминалаца над којима треба применити кривичне санкције.

Смањење штетних последица коришћења дрога је привукло пажњу јавности западних држава током 80-их година 20. века, као директан одговор на појаву и ширење HIV/AIDS, болести која је захватила интравенске кориснике дрога у САД и западној Европи због раширене праксе размене игала приликом венског убризгавања дрога.

У почетку, јавне власти су у превенцију дрога укључиле мере чији је циљ био да онемогуће набавку шприцева за кориснике дрога. Мере усмерене на олакшавање коришћења дрога за зависнике су биле предмет честих критика јавности и медија. Замена коришћених игала и шприцева као промена у приступу према корисницима дрога први пут је примењена у Холандији и данас је општеприхваћена широм света. Овај приступ има хуману димензију и веома је значајан за побољшање здравља и подизање животног века корисника дрога. Штавише, програми замене игала и шприцева су саставни део шире политике борбе против дрога у свим државама чланицама ЕУ и обавеза за све државе кандидате за пријем у чланство.⁸⁴⁹ Неке државе чланице су почеле да примењују нове мере за смањење штетних последица, као што су увођење безбедних соба за кориснике у којима зависници могу да користе своју дрогу, као и издавање на рецепт појединих дрога (на пример хероина, уз примену посебне контроле).

Декриминализација коришћења или поседовања дрога за личну употребу је други метод за смањење штетних последица коришћења дрога. Циљ декриминализације је да се смањи штета по кориснике дрога јер се тиме спречава

⁸⁴⁸ Ibid, para 33.

⁸⁴⁹ Стратегија за борбу против дрога у Р. Србији за период од 2009. до 2013. године, „Службени гласник РС“ бр. 16/2009, стр. 12.

њихово гоњење и кажњавање због употреба дрога, посебно због поседовања малих количина за личну употребу. Декриминализацију треба разликовати од легализације која је забрањена конвенцијама УН. Декриминализација представља замену кривичних санкција прописаних за поседовање малих количина дрога за личну употребу и коришћење ових дрога грађанским санкцијама, а једна од њих може бити захтев за обавезан третман одвикавања од зависности. Такође, декриминализација се односи на укидање могућности примене затворских казни за кориснике малих количина дроге за личну употребу, иако те дроге остају предмет криминализације.

Не постоји јединствен модел декриминализације у државама чланицама ЕУ. Португал је применио најширу форму декриминализације у Европи, укидајући могућност примене кривичних санкција за поседовање свих дрога за личну употребу и замењујући их различитим врстама грађанских санкција. Шпанија, Чешка и Летонија такође намећу грађанске санкције за поседовање свих врста дрога за личну употребу. Немачка, Естонија и Литванија су у своје кривичне законике унеле могућност за одустајање од судског поступка у случајевима поседовања малих количина било које врсте дрога.⁸⁵⁰ Друге чланице, пак, експериментишу укидајући кривичне санкције само за одређене врсте дрога, на пример марихуане. То је дуго година случај у Холандији, где се политика толерисања куповине и продаје малих количина марихуане заснива на принципу „корисности“, који значи да није у јавном интересу водити кривични поступак и трошити јавне ресурсе за таква кривична дела. То не значи да су све државе чланице ЕУ заинтересоване за декриминализацију. Шведско кривично законодавство предвиђа исте казне и за кориснике и за препродавце дроге. Данска је такође појачала кривичну одговорност за поседовање марихуане.⁸⁵¹ Ови примери показују сву различитост националне законске регулативе која се односи на дроге и потешкоће са којима се сусрећу наднационалне институције, пре свега Комисија, у формулисању и обликовању заједничке политике за борбу против дрога на нивоу ЕУ. Кријумчарење дрога је тешко кривично дело инкриминисано у правним системима свих држава чланица ЕУ и једно од најчешћих кривичних дела које се везује за организовани криминал.

⁸⁵⁰ European Legal Database on Drugs, доступно на www.emcdda.europa.eu/eldd, приступ 20. 3. 2014.

⁸⁵¹ House of Lords, European Union Committee, *op.cit.* p.33.

И поред разноликости националних политика за борбу против дрога, државе чланице ЕУ су ипак постигле консензус око контроле и спречавања илегалне трговине дрогама. Усвајање Оквирне одлуке о успостављању минималних правила за дефинисање кривичног дела илегалне трговине дрогом и санкција 2004. године⁸⁵² означава почетак заједничке борбе држава чланица против илегалне трговине дрогом. Она дефинише радње које конституишу кривично дело илегалне трговине дрогом и утврђује најмању висину максималне казне коју државе чланице морају прописати као кривичну санкцију за то дело. Оквирна одлука искључује са листе кривичних дела радње које су почињене ради прибављања дроге за личну употребу на начин дефинисан националним правом.⁸⁵³

Након 5 година од доношења Оквирне одлуке, Комисија је у свом Извештају⁸⁵⁴ констатовала да Оквирна одлука није постигла главни циљ усклађивања дефиниција кривичног дела и усклађивања висине запрећених санкција. Државе чланице нису у потпуности унеле одредбе Оквирне одлуке у своја законодавства, а оне које су је имплементирале нису одредиле на које врсте дрога се односи и која количина дроге се сматра великом.

Током 2005. године, Савет је донео Одлуку о размени информација, процени ризика и контроли нових психоактивних супстанци којом се надограђује правни оквир за борбу против дрога и психоактивних супстанци.⁸⁵⁵ Овом Одлуком Унија је обавезала државе чланице да забране сваку новооткривену психоактивну супстанцу када се процени да за појединце и заједницу постоји висок ризик од њене употребе. Када се установи постојање високог ризика, државе чланице могу на нове психоактивне супстанце применити све постојеће контролне мере.⁸⁵⁶ Први део Одлуке се односи на успостављање „система раног упозоравања“ којим се прикупљају информације о новим психоактивним супстанцама не само из држава чланица ЕУ већ и из трећих држава. Забрана нових психоактивних супстанци на основу вршења анализе ризика и прикупљених информација путем система раног упозоравања у пракси се

⁸⁵² Council Framework Decision 2004/757/JHA of 25 October 2004 laying down minimum provisions on the constituent elements of criminal acts and penalties in the field of illicit drug trafficking, (2004) OJ L 335/ 8. (У даљем тексту Оквирна одлука 2004/757).

⁸⁵³ Члан 2 (2) Оквирне одлуке 2004/757.

⁸⁵⁴ Report from the Commission on the implementation of Framework Decision 2004/757/JHA laying down minimum provisions on the constituent elements of criminal acts and penalties in the field of illicit drug trafficking, COM (2009) 669 final.

⁸⁵⁵ Council Decision 2005/387/JHA of 10 May 2005 on the information exchange, risk-assessment and control of new psychoactive substances, (2005) OJ L 127/32. (У даљем тексту Одлука 2005/387).

⁸⁵⁶ Члан 9(3) Одлука 2005/387.

показала као недовољно ефикасна. Тако је у периоду од 2005. до 2010. године путем система раног упозоравања регистровано 115 нових психоактивних супстанци, од којих су након спроведене процедуре анализе ризика у чланицама ЕУ забрањене само две психоактивне супстанце.⁸⁵⁷

Комисија је у извештају из 2011. године извршила евалуацију Одлуке о новим психоактивним супстанцама и изнела неколико недостатака у ефектима њене примене.⁸⁵⁸ Применом Одлуке није успешно решен проблем великог повећања броја новоразвијених психоактивних супстанци јер се третирају појединачно, једна по једна. Одлука садржи више реактивни него проактивни приступ, јер се чека да свака новоразвијена супстанца буде регистрована пре него што се предузме било каква конкретна акција, што значи да се брзе промене и развој нових психоактивних супстанци сувише споро узимају у разматрање. Овај проблем има посебну тежину због могућности да произвођач брзо развије и створи нову психоактивну супстанцу са молекуларном структуром и дејством сличним оној која је већ забрањена.

Након евалуације Одлуке, Комисија је донела посебно Саопштење под називом „Јачање европске политике за борбу против дрога“⁸⁵⁹ које садржи предлоге за јачање регулативе Уније о психоактивним супстанцама како би се обезбедио бржи и свеобухватнији одговор на њихову појаву и унапредило поступање према групи повезаних психоактивних супстанци заједно, а не поступање од случаја до случаја.

Тренутно се у законодавном поступку налази предлог Директиве којом се мењају и допуњују одредбе Оквирне одлуке.⁸⁶⁰ Директивом се мења члан 1 Оквирне одлуке који садржи дефиницију дроге, тако да појам „дрога“ обухвата и нове психоактивне супстанце које представљају озбиљну опасност по здравље појединаца, друштвену заједницу и угрожавају њихову безбедност, а за њихову трговину ће се примењивати кривичноправне санкције. Због међусобне повезаности, ступање на снагу ове Директиве је условљено доношењем и истовременим ступањем на снагу Уредбе о

⁸⁵⁷ House of Lords, European Union Committee, op.cit. par.88.

⁸⁵⁸ Commission Staff Working Paper on the assessment of the functioning of Council Decision 2005/387/JHA on the information exchange, risk assessment and control of new psychoactive substances, SEC (2011) 912 final.

⁸⁵⁹ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Towards a stronger European response to drugs, COM (2011) 689 final.

⁸⁶⁰ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Council Framework Decision 2004/757/JHA of 25 October 2004 laying down minimum provisions on the constituent elements of criminal acts and penalties in the field of illicit drug trafficking, as regards the definition of drug, COM (2013) 0618 final.

психоактивним супстанцама.⁸⁶¹ У предлогу Уредбе о психоактивним супстанцама је предвиђено стављање ван снаге Одлуке Савета о размени информација, процени ризика и контроли нових психоактивних супстанци из 2005. године. Циљ усвајања нових правних аката у овој области је да се постојећа процедура убрза и постане ефикаснија, што би допренело адекватном реаговању и забрани већег броја психоактивних супстанци у свим државама чланицама.

3.3.7.2. Европски центар за мониторинг дрога и зависности од дрога – EMCDDA

Формирање Европског центра за мониторинг дрога и зависности од дрога (енг. *European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction* – EMCDDA) 1993. године је била прва конкретна иницијатива Заједнице као одговор на проблем ширења илегалних дрога и пораста зависности у Европи. У самој преамбули Уредбе о формирању, као један од разлога за формирање Центра наводи се да су „објективне, поуздане и упоредиве информације које се односе на дроге, зависности од дрога и штетних последица њиховог коришћења неопходне за Заједницу како би помогле Заједници и државама чланицама у стицању свеобухватног прегледа на основу ког би предузели мере у складу са својим надлежностима или донели одлуке о борби против дрога.“ Уредба из 1993. године је неколико пута ревидирана док 2006. године није замењена Уредбом која је тренутно на снази.⁸⁶²

Главни задатак Центра је сакупљање, анализа и размена података који се односе на све аспекте проблема повезаних са дрогом.⁸⁶³ Међу споредним задацима се издваја успостављање и функционисање система за рано упозоравање о психоактивним супстанцама у оквиру овог органа. Задаци Центра су искључиво везани за документовање и извештавање, а не саветовање и лобирање. То практично значи да овај орган не оцењује националне политике за борбу против дрога, већ обезбеђује помоћ и подршку државама чланицама у процени њихових националних политика.

⁸⁶¹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on new psychoactive substances, COM (2013) 0619 final.

⁸⁶² Regulation (EC) No 1920/2006 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on the European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (recast), (2006) OJ L 376/1.

⁸⁶³ Члан 1 (2) Уредбе 1920/2006.

Центар је успоставио сарадњу са другим међународним организацијама и агенцијама, као што су Светска здравствена организација и UNDOC. Он се у свом раду умногоме ослања на податке које добија од држава чланица преко заједничке мреже *REITOX*.

REITOX је европска мрежа информација о дрогама и зависности од дрога. Мрежа је састављена од националних контакт тачака из држава чланица, Норвешке, држава кандидата и контакт тачке Европске комисије. Оне прослеђују информације о дрогама Центру за вршење анализа на нивоу Уније и делују као представници Центра у својим државама.

4. ЕВРОПСКА ОБЛАСТ ПРАВДЕ

Европска област правде треба да омогући грађанима Уније доступност правде и ефикасну заштиту њихових права. Комплементарна заштита у оквиру ове области се развијала у правцу грађанскоправне и трговинске заштите и кривичноправне заштите.

Грађанскоправна и трговинска заштита извире из елемената економске интеграције, стварања заједничког тржишта и могућих нарушавања начела једнакости и ефикасне правосудне заштите за грађане Уније у области породичног и трговинског права. Самим тим што је непосредно везана за економску интеграцију, представља одраз слободе кретања грађана и остваривања економских и грађанских права на територији било које државе чланице. То указује на интеракцију која се одвија између европске области слободе и слободног кретања и европске области правде.

У оквиру европске области правде, државе чланице такође остварују међусобну сарадњу у дефинисању тешких кривичних дела и одређивању санкција, изградњи заједничких стандарда током процесуирања и заштити људских права кроз заједничке процедуралне гаранције у кривичном поступку, без обзира у којој држави чланици се поступци спроводе.

Кривична правда и област кривичне регулације је посебно осетљива због супротстављености између наднационалних институција и држава чланица које, наглашавајући принципе кривичне правде у оквиру својих правних система и традиција, инсистирају на својим специфичностима и разликама често занемарујући сличности и неопходност поштовања заједничких вредности. Поштовање начела законитости као синоним кривичне правде и демократски легитимитет у формулисању кривичних норми су увек истицани као доказ недостатка демократске процедуре на

нивоу Уније који води ка неприхватљивости или непримењивости наднационалних кривичних норми. И поред константног и изричитог противљења држава чланица мерама кривичног права и кривичног поступка које се дефинишу у оквиру Уније, очигледан је процес постепеног и сегментарног формирања наднационалног кривичног права ЕУ.

4.1. Правосудна сарадња у грађанским стварима

Сарадња држава чланица ЕУ у области грађанског права има дужу историју у односу на кривичноправну сарадњу. Уговором о оснивању ЕЗ грађанскоправна материја је призната као област која држављанима држава чланица треба да омогући погодности у погледу заштите људских права, пореских олакшица, трговинског права и узајамног признавања и извршавања судских пресуда и арбитражних одлука.⁸⁶⁴ Уговором из Мастрихта овим циљевима је додато и остваривање права на слободу кретања⁸⁶⁵ у оквиру трећег стуба без утицаја на комунитарно право, што је створило двоструки правни основ за усвајање конвенција и правних аката из грађанскоправне области.

Коначно, стварањем области слободе, безбедности и правде потпуно је комунитаризована грађанскоправна сарадња држава чланица, и тада је део који се налазио у оквиру трећег стуба пребачен у први стуб директно повезујући грађанско право са прекограничним елементима уз успешно функционисање заједничког тржишта. Грађанскоправна сарадња је тиме обухватила:

„а) побољшање и поједностављење:

- система прекограничног достављања и нотификовања судских и вансудских докумената;
- сарадње у области добијања доказа;
- признања и извршења пресуда у грађанским и привредним стварима, укључујући и случајеве вансудских одлука;

б) унапређење усклађености права држава чланица о сукобу закона и сукобу судских надлежности;

⁸⁶⁴ Члан 220 Уговора о ЕЕЗ.

⁸⁶⁵ Члан К.1 УЕУ.

в) уклањање препрека за добро функционисање грађанских поступака, уколико је потребно подстицањем усклађености правила о грађанском поступку која важе у државама чланицама.“⁸⁶⁶

Лисабонски уговор потврђује достигнути ниво грађанскоправне сарадње на основу начела узајамног признања судских и вансудских одлука и уводи ефикасан приступ судовима, развијање алтернативних метода решавања спорова и подршку образовању судија и судског особља као новине у овој области.⁸⁶⁷ За област породичног права са прекограничном компонентом предвиђена је посебна законодавна процедура у Савету и консултације са ЕП.

4.1.1. Унификација грађанског права у ЕУ

Сарадња у области грађанског права се одвијала путем приближавања и усклађивања права држава чланица ЕЗ (касније ЕУ) и уграђивања начела (механизма) међусобног признања судских пресуда и одлука у правни поредак ЕУ. До данас је сарадња држава чланица ЕУ у овој области довела до успешне унификације делова грађанског права, привредног или трговачког права и међународног приватног права.

Унификација је спроведена у неколико фаза у следећим областима:

1. унификација која се односи на грађанске и привредне ствари, тј. потраживања, достављање судских и вансудских докумената, узимање доказа, плаћање и спорове мале вредности, и
2. унификација међународног приватног права, тј. материје која се односи на развод и законско раздвајање, обавезу издржавања, родитељске одговорности и наслеђивања.

Као методе унификације најчешће су коришћени принципи међусобног (узајамног) признања и извршења пресуда и одлука судских власти држава чланица.

На почетку је Савет ЕЗ покушао да усвајањем конвенција допринесе унапређењу сарадње у области грађанског права. Усвајање Конвенције о надлежностима, признању и извршењу одлука у грађанским и привредним стварима из 1968. године (позната као Бриселска конвенција)⁸⁶⁸ представља први корак у унапређењу правосудне сарадње у грађанским стварима између држава чланица ЕЗ.

⁸⁶⁶ Члан 65 УЕЗ након ступања на снагу Уговора из Амстрдама.

⁸⁶⁷ Члан 81 (2) (е), (г) и (х)УФЕУ.

⁸⁶⁸ 1968 Brussels Convention on jurisdiction and the enforcement of judgments in civil and commercial matters (consolidated version), (1998) OJ C 027/1.

Након тога следи усвајање Конвенције о арбитражи у споровима око двоструког опорезивања⁸⁶⁹ и Конвенције о употреби судских и вансудских докумената у грађанским и привредним стварима.⁸⁷⁰ Испоставило се да су конвенције као правни инструменти међународног јавног права неадекватне за постизање циљева усклађивања и унификације грађанског права држава чланица ЕУ због дугог процеса припреме и договарања, могућности стављања резерви на поједине одредбе конвенције и потребе ратификације од стране националних парламената.

4.1.2. Међусобно признање и извршења одлука у грађанскоправној материји

Унификација међународног приватног права и делова привредног права је процес који је спроведен, пре свега, применом начела међусобног признања и извршења одлука у грађанским стварима, тачније усвајањем правних инструмената који су наметнули међусобно признање и извршење одлука као доминантан модел међусобне сарадње између држава чланица ЕУ. Након ступања на снагу Уговора из Амстердама, највећи део правне регулативе везане за сарадњу држава чланица у области грађанског права почиње да се доноси у облику уредби и директива. Непосредно правно дејство и директна примењивост законодавних инструмената првог стуба допринели су вишем нивоу усклађености и унификацији права из ове области. То је захтевало, пре свега, промену правне форме већ постојећих прописа и усвајање нових инструмената како би се остварили циљеви Уније.

Поступањем на овај начин горепоменуто Бриселска конвенција је усвојена у форми Уредбе о надлежности и признавању и извршењу пресуда у грађанским и трговинским стварима (познатија као Уредба Брисел I).⁸⁷¹ Одредбе о надлежности се односе на персоналну надлежност и надлежност по одређеним грађанским и трговачким стварима као што су: осигурање, потрошачки уговори, поједини уговори о запошљавању. Ван домашаја Уредбе остају фискалне, царинске и административне одлуке, и она се не примењује на поступак стечаја, социјалне сигурности, арбитраже и правне способности физичких лица у вези власничких права која произлазе из брачних

⁸⁶⁹ Convention on the elimination of double taxation in connection with the adjustment of profits of associated enterprises – Final Act – Joint Declarations – Unilateral Declarations, (1990) OJ L 225/10.

⁸⁷⁰ Council Act of 26 May 1997 drawing up a Convention on the service in the Member States of the European Union of judicial and extrajudicial documents in civil or commercial matters, (1997) OJ C 261/1.

⁸⁷¹ Council Regulation (EC) No 44/2001 of 22 December 2000 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters, (2001) OJ L 012/1. (У даљем тексту Уредба 44/2001)

веза, тестамента и наслеђивања.⁸⁷² Судска одлука која подлеже признању и извршењу је „било која судска одлука коју донесе суд неке државе чланице без обзира како се та судска одлука назива, укључујући пресуду, налог, одлуку или налог за извршење, као и одлука о утврђивању трошкова коју издаје судски службеник“.⁸⁷³ Судска одлука донета у једној држави чланици признаје се у другој држави чланици, а њено извршење је везано за признање извршности у другој држави чланици на захтев било које заинтересоване стране у поступку.⁸⁷⁴ Од осталих инструмената међусобног признања и извршења одлука у привредним (трговинским) стварима, значајно је споменути: Уредбу о увођењу Европског налога за извршење неоспорених потраживања,⁸⁷⁵ Уредбу о увођењу поступка за Европски налог за плаћање,⁸⁷⁶ Уредбу о увођењу Европског поступка за спорове мале вредности⁸⁷⁷ и Директиву о одређеним аспектима медијације у грађанским и трговинским стварима.⁸⁷⁸ Област међународног приватног права је унификована доношењем: Уредбе о надлежности, признавању и извршењу судских одлука у брачним споровима и у стварима повезаним са родитељском одговорношћу,⁸⁷⁹ Уредбе о надлежности, меродавном праву, признавању и извршењу судских одлука и сарадњи у стварима које се тичу обавезе издржавања,⁸⁸⁰ Уредбе о спровођењу ближе сарадње у области права које се примењује на развод и законско раздвајање⁸⁸¹ и Уредбе о надлежности, меродавном праву, признавању и извршавању одлука и прихватању и извршавању аутентичних инструмената у стварима које се тичу наслеђивања и о креирању Европског сертификата о наслеђивању.⁸⁸²

⁸⁷² Члан 1 Уредбе 44/2001.

⁸⁷³ Члан 32 Уредбе 44/2001.

⁸⁷⁴ Члан 38 Уредбе 44/2001.

⁸⁷⁵ Regulation (EC) No 805/2004 of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 creating a European Enforcement Order for uncontested claims, (2004) OJ L 143/15.

⁸⁷⁶ Regulation (EC) No 1896/2006 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 creating a European order for payment procedure, (2006) OJ L 399/1.

⁸⁷⁷ Regulation (EC) No 861/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a European Small Claims Procedure, (2007) OJ L 199/1.

⁸⁷⁸ Directive 2008/52/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on certain aspects of mediation in civil and commercial matters, (2008) OJ L 136/3.

⁸⁷⁹ Council Regulation (EC) No 2201/2003 of 27 November 2003 concerning jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, repealing Regulation (EC) No 1347/2000, (2003) OJ L 338/1.

⁸⁸⁰ Council Regulation (EC) No 4/2009 of 18 December 2008 on jurisdiction, applicable law, recognition and enforcement of decisions and cooperation in matters relating to maintenance obligations, (2009) OJ L 7/1.

⁸⁸¹ Council Regulation (EU) No 1259/2010 of 20 December 2010 implementing enhanced cooperation in the area of the law applicable to divorce and legal separation, (2010) OJ L 343/10.

⁸⁸² Regulation (EU) No 650/2012 of the European Parliament and of the Council of 4 July 2012 on jurisdiction, applicable law, recognition and enforcement of decisions and acceptance and enforcement of authentic instruments in matters of succession and on the creation of a European Certificate of Succession, (2012) OJ L 201/107.

Пружање правне помоћи, конкретније олакшавање кретања разних писмена и доказа у грађанским стварима на нивоу Уније је регулисано Уредбом о достављању судских и вансудских докумената (писмена) у грађанским и трговинским стварима⁸⁸³ и Уредбом о сарадњи између судова држава чланица у вези са узимањем доказа у грађанским и привредним стварима.⁸⁸⁴ Ради утврђивања минималних заједничких правила за пружање правне помоћи у решавању прекограничних спорова, Савет 2003. године усваја Директиву која регулише начине и облике пружања правне помоћи између држава чланица ЕУ.⁸⁸⁵

4.1.3. Европска правосудна мрежа за грађанску и трговинску материју

Европска правосудна мрежа за грађанску и привредну материју је формирана Одлуком Савета 2001. године.⁸⁸⁶ Мрежа окупља практичаре из судова држава чланица који треба да побољшају и поједноставе прекограничну правосудну сарадњу у грађанским и трговинским стварима.

Свака држава чланица одређује орган или суд који ће представљати контакт тачку за везу са органима других држава чланица. Задатак контакт тачака је да размењују податке и искуства о грађанским поступцима у које су укључене две или више држава, да пружају правну помоћ и решавају проблеме који могу настати на основу захтева неке државе чланице, да проналазе и убрзавају процедуре правне помоћи по захтеву итд.

У ову сврху успостављен је информациони систем који садржи информације о материјалном и процесном грађанском праву свих 28 држава чланица. Информације се односе на начин достављања писмена, пружање правне помоћи, рокове и привремене мере, а информације пружају контакт особе које су задужене за пружање правне помоћи у судовима држава чланица.

⁸⁸³ Regulation (EC) No 1393/2007 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2007 on the service in the Member States of judicial and extrajudicial documents in civil or commercial matters (service of documents), and repealing Council Regulation (EC) No 1348/2000, (2007) OJ L 324/79.

⁸⁸⁴ Council Regulation (EC) No 1206/2001 of 28 May 2001 on cooperation between the courts of the Member States in the taking of evidence in civil or commercial matters, (2001) OJ L 174/ 1.

⁸⁸⁵ Council Directive 2002/8/EC of 27 January 2003 to improve access to justice in cross-border disputes by establishing minimum common rules relating to legal aid for such disputes, (2003) OJ L 026/ 41.

⁸⁸⁶ Council Decision of 28 May 2001 establishing a European Judicial Network in civil and commercial matters, (2001) OJ L 174/25.

4.2. Правосудна сарадња у кривичним стварима

Правосудна сарадња у кривичним стварима је одавно препозната од стране институција ЕЗ/ЕУ као област без које не постоји потпуна заштита интереса, политика и циљева у оквиру заједничког простора тј. јединственог тржишта. Непрекидна супротстављеност и спорење о кривичноправним надлежностима Заједнице и касније Уније делимично су решени успостављањем кривичноправне сарадње у оквиру политичке интеграције од Мастрихта до Амстердама.

Након ступања на снагу Амстердамског уговора отпочиње процес формирања тела за координацију и сарадњу између држава чланица у области кривичне правде, као што је Евроцаст. Усвајање и спровођење инструмената кривичноправне сарадње, конкретно Европског налога за хапшење, Европског налога за доказе и Европског истражног налога, значајно унапређује кривичноправну сарадњу и ствара услове за ефикасну предају и вођење кривичног поступка у било којој држави чланици. Уз ове мере усвајају се и мере за заштиту жртава, а након усвајања Лисабонског уговора и стандарди за заједничко вођење кривичног поступка који се односе на унапређење права осумњичених и оптужених у кривичном поступку.

Предвиђено је и формирање Канцеларије европског јавног тужиоца од кога се очекује ефикасна заштита пре свега од финансијских злоупотреба и процесуирање кривичних дела против буџета Уније. Све то указује на уношење битних промена у кривично право држава чланица стварањем наднационалних норми за све фазе кривичног поступка које морају бити прихваћене и уграђене у националне кривичноправне системе.

4.2.1. Евроцаст

Још за време преговора о усвајању Уговора из Амстердама на међувладиној конференцији 1996. године је постојала идеја за формирање тела за координацију кривичноправне сарадње између држава чланица. Ипак, политичка одлука о формирању Евроцаста је донета тек октобра 1999. године на Европском самиту у Тампереу на коме је једно од питања било унапређење, поједностављење и убрзавање координације и сарадње између правосудних институција држава чланица ЕУ у истрагама и процесуирању тешких кривичних дела из области организованог криминала.

4.2.1.1. Оснивање Евроџаста

Евроџаст (енг. *Eurojust*) представља прво тело за правосудну сарадњу у ЕУ 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. Уговор из Нице⁸⁸⁷ је у члану 31(2) обезбедио експлицитан правни основ за функционисање Евроџаста, а након тога је 2002. године донета Одлука Савета о формирању Евроџаста као тела или агенције ЕУ за унапређење правосудне сарадње. Одлука Савета ЕУ о формирању Евроџаста је измењена 2003. и 2009. године и сви ови правни акти Уније заједно дефинишу статус и надлежности ове агенције.⁸⁸⁸ Измене су имале за циљ да ојачају оперативне способности Евроџаста, то јест његове капацитете за самостално иницирање и координацију вођења кривичних истрага у државама чланицама, као и да омогуће закључивање уговора са другим ентитетима ЕУ и трећим државама.

Евроџаст је састављен од 28 националних чланова који делују у оквиру Колегијума (Колеца) као централног тела које координира рад Агенције и у коме се гласање одвија по правилу један члан - један глас.⁸⁸⁹ Национални чланови су на првом месту судије, тужиоци или полицијски функционери са еквивалентним надлежностима, у зависности од правног система државе чланице. Подршку у раду националним члановима пружа административно особље од око 230 запослених који су под управом административног директора Евроџаста.⁸⁹⁰

Сваки национални представник има свог заменика и помоћника, а по потреби могу бити ангажовани и национални експерти ради помагања националним члановима приликом рада у Колегијуму. Национални чланови се бирају на 4 године и њихове надлежности су дефинисане националним правом.⁸⁹¹

⁸⁸⁷ Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, (2001) OJ C 80/1.

⁸⁸⁸ 1) Council Decision setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime, (2002) OJ L 63/1, 2) Council Decision setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime, (2003) OJ L 245/44, 3) Council Decision 2009/426/JHA on the strengthening of Eurojust and amending Decision 2002/187/JHA setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime, (2009) OJ L 138/14 (у даљем тексту Одлука Евроџаст).

⁸⁸⁹ Члан 10 Одлуке Евроџаст.

⁸⁹⁰ http://eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/corporatepublications/Eurojust%20general%20information%20leaflet%20%282014%29/EUROJUST-2014_EN.pdf, приступ 15. 10. 2014.

⁸⁹¹ Члан 9 Одлуке Евроџаст.

4.2.1.2. Циљеви, задаци и надлежност Евроцаста

Евроцаст је надлежан за праћење и координацију кривичних истрага које се одвојено врше у различитим државама, посредовање у извршењу Европског налога за хапшење и Европског налога за доказе, као и пружање подршке приликом вршења истражних или процесних радњи за кривична дела која повезују државу чланицу и трећу државу.⁸⁹² Јачање оперативних капацитета Евроцаста се огледа и у унапређењу протока информација и координацији са националним институцијама кроз увођење Оперативног координационог центра за реаговање у хитним ситуацијама са 24-часовним радним временом.

Задатак Центра је обезбеђивање хитног преноса информација у реалном времену, координација хитних мера које треба да буду предузете од стране националних институција и обезбеђивање прихватљивих доказа из различитих држава. Центар пружа подршку националним органима у сачињавању Европског налога за хапшење који је неопходно хитно издати или извршити. У састав Евроцаста су укључени Секретаријат-биро Европске правосудне мреже, Биро (мрежа) за формирање и подршку заједничким истражним тимовима и Мрежа за истраге и процесуирање кривичних дела геноцида, ратних злочина и злочина против човечности.

Одлука из 2009. године намеће обавезу државама чланицама да приме, пренесу, олакшају, следе и обезбеде допунске информације у погледу извршавања захтева, одлука и инструмената међусобног признања. Све државе чланице морале су извршити имплементирацију ове мере до јуна 2011. године.

Евроцаст, без обзира да ли деловао као Колеџ или преко националних чланова, може тражити (али не и наметнути) од надлежних институција држава чланица предузимање следећих мера: 1) преузимање односно покретање истраге или процесуирање специфичних кривичних дела; 2) прихватање захтева да одређена држава чланица може бити у бољој позицији за покретање истраге или процесуирање специфичних кривичних дела, чиме се решава сукоб судске надлежности; 3) координација између надлежних институција више држава чланица које спроводе истрагу о истом кривичном делу; 4) формирање заједничких истражних тимова; 5) обезбеђивање неопходних информација за заједничке истражне тимове у извршавању њихових

⁸⁹² Члан 3 Одлуке Евроцаст из 2009. године мења претходни члан 3 у односу на „...захтеве и одлуке о правосудној сарадњи укључујући инструменте којима се спроводи начело узајамног признања.“

задатака; б) предузимање специјалних истражних радњи и 7) предузимање других мера којима се потврђује вршење истраге и процесуирање.

Члан 85 УФЕУ омогућава развој Евроцаста на новим правним основама у складу са редовном законодавном процедуром:

„1. Задатак Евроцаста је да подржава и јача координацију и сарадњу између националних органа задужених за вођење истрага и гоњење починилаца озбиљних кривичних дела којима су погођене две или више држава чланица или на основу заједничког захтева за њихово гоњење, на основу прикупљених оперативних информација или информација добијених од органа држава чланица и од Европола. У том случају Европски парламент и Савет, одлучујући у складу са редовном законском процедуром, утврђују структуру, начин функционисања, област активности и задатке Евроцаста. Ови задаци могу обухватити:

- а) покретање кривичних истрага и давање предлога за почетак гоњења које спроводе надлежни национални органи, посебно за прекршаје који се односе на повреду финансијских интереса Уније;
- б) координацију истрага и гоњења из тачке а);
- в) јачање судске сарадње, укључујући и решавање сукоба надлежности и тесне сарадње са Евроцастом.

Тим прописима се, истовремено, утврђују начини укључивања Европског парламента и националних парламената држава чланица у оцену активности Евроцаста.

2. У оквиру поступака гоњења из тачке 1, и без штете по одредбе из члана 86, званичне радње из судске процедуре спроводе надлежни национални органи.“

Европски парламент и Савет, примењујући редовну законодавну процедуру, треба да формулишу структуру Евроцаста, његово деловање, поље сарадње и задатке. Европска комисија је требало да на основу Акционог плана за имплементацију Стокхолмског програма поднесе предлог за усвајање Уредбе о формирању Евроцаста до краја 2012. године. У јуну 2013. године, Комисија је у складу са чланом 85 и чланом 86 УФЕУ поднела предлоге за доношење Уредбе о формирању Евроцаста⁸⁹³ и Уредбе о формирању Канцеларије европског јавног тужиоца.⁸⁹⁴

Циљеви Евроцаста су подстицање и унапређење сарадње у истрагама и процесуирањима у државама чланицама, олакшавање спровођења међународне правне помоћи и спровођење захтева за екстрадицију или пружање друге врсте помоћи и подршке надлежним институцијама држава чланица како би њихове истраге и процесуирање били много ефикаснији. Током 2013. године Евроцаст је учествовао у раду на 1.576 случајева који се односе на тероризам, трговину дрогом, илегалне

⁸⁹³ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Criminal Justice Cooperation (Eurojust), COM (2013) 0535 final - 013/0256 (COD),

⁸⁹⁴ Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office, COM (2013) 0534 final - 2013/0255 (APP).

миграције, трговину људима, превару, корупцију, високотехнолошки криминал укључујући и сексуалну експлоатацију деце путем Интернета, кривична дела која се односе на финансијске интересе Уније, организовани криминал и кривична дела против животне средине. Одржано је 206 координационих састанака представника правосудних институција и полиција држава чланица, на којима су разматрани поступци који су покренути, поступци у току и захтеви за међусобну правну помоћ. Предлагани су начини решавања појединих случајева и проблеми који произлазе из разлика правних система држава чланица, као што су: надлежност за покретање поступка, проблеми у истрагама за поједина кривична дела и територијална надлежност за вођење истрага и судски поступак. У 2013. години Евроцаст је пружио подршку у раду 102 заједничка истражна тима од којих су 34 примила финансијску подршку.⁸⁹⁵

У оквиру Евроцаста је успостављен аутономни Систем за управљање подацима (енг. *Case Management System – CMS*) намењен прикупљању осетљивих информација у вези свих истрага и процесних радњи о којима је Евроцаст извештаван, као и за безбедну размену информација између чланова Евроцаста и националних правосудних институција. Током 2002. Евроцаст је почео да развија Систем података који се односи на организовани криминал (енг. *European Pool against Organised Crime - E-POC*).⁸⁹⁶

За прикупљање и коришћење личних података су предвиђени механизми заштите који се налазе у рукама службеника за заштиту података именованог још 2003. године у складу са Одлуком о формирању Евроцаста.⁸⁹⁷ Иако званично успостављен у оквиру Колегијума, он има независну улогу која треба да обезбеди законитост и поштовање одредби о коришћењу личних података. Евроцаст је донео допунска правила и процедуре које се односе на третман и заштиту личних података. Спољну контролу коришћења личних података врши независно Заједничко контролно тело (енг. *Joint Supervisory Body*). Обавеза Заједничког контролног тела је да припрема и подноси ЕП посебне периодичне извештаје о стању заштите личних података.

Јачање контролне улоге ЕП у складу са Лисабонским уговором предвиђа, осим досадашње праксе слања извештаја о раду Агенције и појављивање представника Агенције пред члановима ЕП и давање одговора на посланичка питања. Европска

⁸⁹⁵http://eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/corporatepublications/Eurojust%20general%20information%20leaflet%20%282014%29/EUROJUST-2014_EN.pdf, приступ 15. 10. 2014.

⁸⁹⁶<http://eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/corporatepublications/EPOC%20IV%20Project%20Overview/EPOC-IV-Project-2010-EN.pdf>, приступ 15. 10. 2014.

⁸⁹⁷ Члан 17 Одлуке Евроцаст

комисија је током 2014. године спровела и контролу о размени личних података између националних чланова Евроцаста.⁸⁹⁸

Главни проблем Евроцаста је његово позиционирање, тј. постављање између тужилаштва са једне стране и судства са друге стране. Тако је, на пример, Колегијум скоро у потпуности састављен од представника националних тужилаштва, дакле истражних судија из држава чланица, при чему они пре свега представљају институције оптужбе и гоњења, чиме се маргинализују процесна права осумњичених или оптужених. Његова димензија међувладине сарадње се огледа у томе што је сваки тужилац (истражни судија или полицијски званичник са тужилачким овлашћењима) који се налази у Колегијуму национални члан који представља националне, централне правосудне институције.

4.2.1.3. Деловање и организација Евроцаста

Измене и допуне правне регулативе Евроцаста су усвојене како би се унапредила његова функционалност и увеле промене ка вишем степену интеграције, иако су и до данас контрола и утицај националних права и правосудних власти на структуру и рад Агенције веома изражени. Надлежности националних чланова и даље извиру из националних законодавстава са минимумом самосталних ингеренција, остављајући државама чланицама могућност одлучивања да ли ће националним члановима доделити више додатних надлежности. То је учињено првенствено како би се избегли било какви сукоби надлежности између националних чланова Евроцаста и надлежних институција држава чланица. Данас су национални чланови Евроцаста умрежени са њиховим националним правосудним институцијама и потпуно позиционирани (укључени) у њихову хијерархијску структуру. Та позиција омогућава националним члановима и националним институцијама оперативно коришћење Евроцастове структуре у извршавању мисија које су приоритет за националне институције.

Евроцастова тренутна организациона структура представља одраз његових задатака чије се извршавање спроводи кроз хоризонтални модел сарадње, при чему Евроцаст има улогу координатора активности националних правосудних институција без директног укључивања у кривичне истраге и кривично процесуирање на

⁸⁹⁸ European Parliament, Directorate-Generale for Internal Policies, „Developing an EU Internal Security Strategy, fighting terrorism and organized crime“, Brussel, 2011, p.71. доступно на www.europarl.europa.eu/ipolnet/cms/pid/1401, приступ 13. 5. 2013.

националном нивоу. Промене у надлежности Евроцаста би требало да обухвате промену његове тренутне хибридне структуре, промену која суштински означава окретање моделу вертикалне интеграције, укључујући наднационални модел одлучивања.

У Евроцасту је евидентан троугао одлучивања кога чине Колегијум, председник и административни директор који су на различитим нивоима одговорни за извршавање задатака. Евроцаст за свој рад одговара Савету ЕУ. Та одговорност се огледа у механизму извештавања који се састоји од сачињавања годишњег извештаја о раду и његовог прослеђивања Савету ЕУ. Усвајање годишњег извештаја о раду у облику закључка Савета одаје утисак техничке формалности. Закључци Савета су, пре свега, опште природе без правих смерница о кривичноправној сарадњи за унапређење сарадње Агенције, чиме се штити принцип међувладине сарадње и доминација националних чланова у односу на оперативно ангажовање Колегијума. То је разумљиво када се има у виду постојање 30 различитих правних система у оквиру Уније и различити ставови држава чланица о инструментима међусобног признања. Тиме се истовремено задржава хибридна природа Агенције у којој су национални чланови представници и институција ЕУ и националних правосудних органа који суштински управљају активностима Евроцаста. За функционисање Евроцаста је карактеристично да он представља средство за помоћ националним правосудним институцијама, тако што одговара на њихове захтеве. Евроцаст је веома дуго (између 2002. и 2008. године) функционисао као крајња инстанца за пријем информација, тзв. „поштанско сандуче“, ⁸⁹⁹ што практично значи да националне институције извештавају Евроцаст о случајевима и траже његову помоћ, док Евроцаст веома ретко сам иницира рад на одређеним случајевима.

Евроцаст је успостављен као хоризонтално тело за пружање помоћи у сарадњи између националних чланова, а не као тело за правосудну сарадњу у ЕУ са сопственом аутономијом. Најзначајнији инструменти међусобног признања судских одлука као што су Европски налог за хапшење и Европски налог за доказе, такође су постављени на основу хоризонталне сарадње и омогућавају Евроцасту формално укључивање у извршавање ових налога само као посредника између националних правосудних институција. На тај начин Евроцаст је лимитиран у успостављању било какве

⁸⁹⁹ European Parliament, Directorate-Generale for Internal Policies, „The future of Eurojust“, Brussel, 2012, p.95. доступно на www.europarl.europa.eu/studies, приступ 10. 12. 2013. Студија садржи велики број релевантних информација о прошлости, садашњости и будућности Евроцаста.

вертикалне повезаности, тј. хијерархијске структуре преко које би могао да продре у национално судско процесуирање и истраге. То је последица неспремности држава чланица да пренесу било каква формална овлашћења Евроцасту која би била праћена обавезујућом правном снагом.

Одлука из 2009. године садржи бројна овлашћења за Евроцаст у олакшавању спровођења принципа међусобног признања судских одлука, посебно за Европски налог за хапшење и Европски налог за доказе, и то: формирање националних административних канцеларија, учешће у издавању и извршавању ових инструмената, хитно обавештавање о потешкоћама у њиховом спровођењу и тренутно давање (необавезног) мишљења Колегијума у случају поновног одбијања Европског налога за хапшење и Европског налога за доказе или потешкоћа у њиховом извршењу. Сва ова овлашћења која се односе на инструменте међусобног признања су прилично неефикасна у случајевима када националне институције не преносе релевантне информације Евроцасту. Свако непомињање Евроцаста у инструментима међусобног признавања за националне институције значи *de facto* дозволу за избегавање Евроцаста у њиховом спровођењу, осим у случајевима када је неопходна административна помоћ у решавању сукоба надлежности између више националних правосудних институција.

Како би се остварио виши степен сарадње у тешким прекограничним криминалним предметима у које су укључене две или више држава, неопходно је извршити репозиционирање Евроцаста и ојачати његову улогу у области слободе, безбедности и правде ЕУ. Тренутна позиција Евроцаста у односу на остале агенције и тела ЕУ се процењује као аутсајдерска.⁹⁰⁰ То потврђују сами представници Евроцаста наводећи да је допринос Агенције у сачињавању Европолових стратешких извештаја СОКТА (SOCTA) и ТЕ-САТ (TE-SAT) потцењен и да нико од представника Евроцаста није позиван на седнице ЕП када се представљао ТЕ-САТ. Посебно је сликовит пример представника Тима Евроцаста за борбу против тероризма који сарађује са аналитичарима Европола на изради ТЕ-САТ. Наиме, у поменутом истраживању за ЕП о сарадњи између агенција ЕУ из области слободе, безбедности и правде, овај представник је изјавио да ТЕ-САТ садржи јасно видљиве и препознатљиве податке, информације и анализе које је Евроцаст проследио Европолу, али се у извештају не помиње њихов извор, тј. не помиње се да информације које се односе на тероризам

⁹⁰⁰ European Parliament, Directorate-Generale for Internal Policies, „Developing an EU Internal Security Strategy, fighting terrorism and organized crime“, Brussel, 2011, p70. доступно на www.europarl.europa.eu/ipolnet/cms/pid/1401.

потичу од Евроцаста.⁹⁰¹ Осећај нелагодности представника Евроцаста је нарочито изражен због предности која се даје полицијским мерама и недостатку разумевања између судија и полицијских званичника. Улога Евроцаста у области борбе против тероризма се огледа у олакшавању правосудне сарадње у кривичним случајевима који се односе на тероризам. За разлику од Европола који као додатне вредности истиче превенцију и учешће у разним активностима усмереним на борбу против тероризма, Евроцаст потврду своје додатне вредности види на крају случаја, дакле у подизању оптужнице. Евроцаст је увео механизам за „надгледање оптужница за кривична дела тероризма (енг. *Terrorist Conviction Monitor - TCM*)“⁹⁰² из отворених извора у државама чланицама ЕУ, којим се прикупљају информације о осуђујућим и ослобађајућим пресудама у судским поступцима за кривично дело тероризма и на основу којих се израђују посебне аналитичке и статистичке информације и извештаји.

Три главна проблема са којима се тренутно суочава Агенција се односе на структуру, функционисање и одговорност Евроцаста. За решавање ових проблема кључан је одговор на два питања, а то су: који је главни циљ постојања Евроцаста и коме Евроцаст заиста служи. Док је одговор на прво питање прилично добро дефинисан правним инструментима о његовом формирању и нарочито одредбама Лисабонског уговора, одговор на друго питање могу да дају две опције које тренутно паралелно функционишу у оквиру Евроцаста. Дакле, неспорно је да Евроцаст тренутно више служи националним правосудним институцијама (да помаже, координира и подигне кривичноправну сарадњу држава на виши ниво), док је мање део европских институција и мање служи европској агенди за заштиту интереса ЕУ тј. кривичном праву ЕУ које је као посебна грана права у фази конституисања. Тренутно ни државе чланице ни Евроцаст нису спремни да направе искорак у правцу стварања европске агенције која ће самостално водити најзначајније случајеве и истраге и активно учествовати у пружању подршке националним кривичним органима.

⁹⁰¹ То је било приликом сачињавања извештаја за 2009. годину. У Европоловом Те-сат извештају за 2013. годину активности и извори из Евроцаста су наведени само у Анексу извештаја, али не и у његовом главном делу.

⁹⁰² На основу члана 2(5) Council Decision 2005/671/JHA of 20 September 2005 on the exchange of information and cooperation concerning terrorist offences, (2005) OJ L 253/22.

4.2.2. Канцеларија европског јавног тужиоца

Први предлог за формирање Канцеларије европског јавног тужиоца и његово институционално утемељење се појавио за време преговора о усвајању Уговора из Нице, када су тај предлог Комисије одбиле државе чланице. Основа за овај предлог је била идеја изнета у Зеленој књизи о заштити финансијских интереса Уније⁹⁰³ о стварању посебне Канцеларије тужиоца који би покретао све истраге против злоупотреба буџета и финансијских интереса Уније.

Образложење је било да традиционална правосудна сарадња не даје довољно резултата, да тужилаштва не прихватају предлоге Европске канцеларије за спречавање превара (ОЛАФ) за покретање истрага, уз често непостојање доказа или недоступност доказа. Јавни тужилац би требало, по тадашњем предлогу Комисије, да повећа ефикасност унутрашњих истрага у оквиру самих институција ЕУ, унапреди заштиту основних права и убрза истраге и процесуирање. Комисија је својим предлогом тежила да централизује истрагу и покретање поступка за кривична дела у оквиру ЕУ, док би суђења требало да спроводе судови држава чланица. Постојећи елементи кривичних дела у овој области би требало да буду надограђени, а правила за изрицање санкција за таква кривична дела да буду усвојена. Осим тога, она би важила у ограниченом периоду. Постојао би и споразум који би регулисао питање да ли тужилаштво има обавезну или дискрециону надлежност и постојала би подела надлежности између Европског јавног тужиоца и националних тужилачких институција (власти). Јавни тужилац би поседовао проширене истражне надлежности и бирао би државу чланицу у којој ће се водити суђење у случају прекограничне димензије кривичних дела. Докази сакупљени у складу са законом у једној држави чланици би морали да буду прихватљиви пред судом друге државе чланице и морала би да постоје детаљна правила за правосудну контролу рада Европског јавног тужиоца.

Питања око којих су се највише ломила копља у преговорима Комисије и држава чланица приликом првог покушаја оснивања Канцеларије европског јавног тужиоца су била:

1. За која кривична дела ће бити надлежан Европски јавни тужилац и које дефиниције (инкриминације) кривичних дела ће бити релевантне - оне које су

⁹⁰³ Green Paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a Public Prosecutor, COM (2001) 715 final.

садржане у кривичном праву држава чланица или у европској кривичној регулативи?

2. Да ли ће то тело бити централизовано или децентрализовано?
3. Да ли ће надлежне институције држава чланица радити само са Европским јавним тужиоцем или и са националним тужилаштвом?
4. Како регулисати односе између Евроцаста и Европског јавног тужиоца, и да ли ће уопште постојати потреба за Евроцастом ако буде успостављена Канцеларија европског јавног тужиоца?⁹⁰⁴

Можда је питање које треба поставити пре свих других питања - да ли је постојање Европског јавног тужиоца пожељно? Осим негативног одговора које су на ово питање дале Велика Британија, Ирска и Данска, генерални став осталих држава чланица ЕУ је да је његово постојање неопходно ради обезбеђења ефикаснијег кривичног гоњења и заштите финансијских интереса ЕУ и евентуално других тешких кривичних дела уз истовремено обезбеђење основних права оптужених.

У Извештају који је поднела Комисија у вези са унапређењима садржаним у Зеленој књизи,⁹⁰⁵ већи број држава чланица је одговорило да је идеја о европском јавном тужиоцу прихватљива, док је мањи број држава имао резерве у односу на детаље и појединости. Неслагања држава чланица су се генерално односила на потенцијално широке надлежности тужиоца, потребу за већим степеном усклађивања кривичног права, веће ограничење истражне надлежности за тужиоца и даље усклађивање права која се односе на доказе и права оптужених. Један од приговора у реализацији ове идеје је био да Комисија није довољно размотрила ефикасност других мера у постизању истог циља. Тако би, на пример, правосудна сарадња могла да буде унапређена применом већ усвојених мера ЕУ (Конвенција о међусобној правној помоћи, Оквирна одлука о Европском налогу за хапшење, Оквирна одлука о Европском налогу за доказе, наметање финансијских и затворских санкција, изрицање условних осуда итд.), убрзаним усвајањем предложених мера (Европски налог за истрагу), спровођењем Стокхолмског програма, ширењем надлежности Канцеларије за

⁹⁰⁴ European Parliament, Directorate-Generale for Internal Policies, „Developing an EU Internal Security Strategy, fighting terrorism and organized crime“, Brussel, 2011, p.73. доступно на www.europarl.europa.eu/ipolnet/cms/pid/1401.

⁹⁰⁵ Follow-up report on the Green Paper on the criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor, COM (2003) 128 final.

спречавање превара (ОЛАФ) и унапређењем сарадње на релацији ОЛАФ - национална тужилаштва - Евроцаст.⁹⁰⁶

Позиција у вези са формирањем Канцеларије европског јавног тужиоца се у потпуности мења усвајањем Лисабонског уговора. Члан 86 УФЕУ уводи надлежност за успостављање Канцеларије европског јавног тужиоца са опцијом ширења надлежности на више области (не само на финансијске интересе ЕУ) и прихватање модела да тужилац може да покрене оптужбу пред националним судовима.⁹⁰⁷ Успостављање Канцеларије европског јавног тужиоца је било предвиђено Стокхолмским програмом и Комисија је кроз Саопштење (комуникацију) јуна 2013. године поднела Предлог Уредбе за формирање Канцеларије европског јавног тужиоца (у даљем тексту Предлог).⁹⁰⁸ Нови предлог садржи детаљно образложење, резултате саветовања са заинтересованим странама и процене делотворности, правне елементе и процену средстава из буџета Уније.

Предлог треба да омогући успостављање јединственог система вођења кривичних поступака против починилаца кривичних дела преваре у области финансијских интереса ЕУ. Фрагментисаност правних одредби у оквиру различитих правних система и спорост надлежних институција садашњих двадесет осам држава чланица онемогућава ефикасну заштиту финансијских интереса Уније. Упркос интензивним напорима Евроцаста, Европола и Олафа, њихова основна функција размене информација и координације истрага без самосталних овлашћења за спровођење истрага није дала жељене резултате у погледу спречавања кривичних дела против финансијских интереса Уније. У складу са начелом супсидијарности предвиђеним чланом 5 УЕУ, а имајући у виду да се циљеви могу боље остварити на нивоу Уније, Канцеларија европског јавног тужиоца ће имати искључиву надлежност за истрагу, кривично гоњење и подизање оптужница против починилаца ових кривичних дела. Канцеларија европског јавног тужиоца би требало да буде тело ЕУ са децентрализованом структуром и статусом правног лица уз коришћење административних капацитета Евроцаста.⁹⁰⁹

⁹⁰⁶ S.Peers, „EU Justice and Home Affairs Law“, Oxford University Press, Oxford UK, 2011, p. 858.

⁹⁰⁷ J.A.E.Vervaele, „The material scope of competence of the European Public Prosecutor’s Office: *Lex incerta and unpraevia?*“ ERA Forum, Springer, 2014.

⁹⁰⁸ Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office, COM (2013) 0534 final. (У даљем тексту Предлог уредбе о КЕЈТ)

⁹⁰⁹ Члан 3 Предлога Уредбе о КЕЈТ.

Европски јавни тужилац је дефинисан као орган који врши тужилачку функцију пред надлежним судовима држава чланица са задатком сузбијања кривичних дела која утичу на финансијске интересе Уније; усмерава и контролише истраге, спроводи радње кривичног гоњења и надлежан је за одбацивање предмета, подизање оптужнице и подношење жалби до коначног окончања предмета.⁹¹⁰ Европски јавни тужилац мора да испуњава услове за избор на највишу правосудну функцију у својој држави чланици и бира се између кандидата чија је независност изван сваке сумње. Независан је у вршењу своје дужности и не сме тражити и примати упутства од било ког лица, државе чланице или институције, тела, канцеларије или агенције Уније. Предлог Комисије је да се јавни тужилац именује на осам година, да га именује Савет ЕУ простом већином гласова уз сагласност ЕП и да не може поново бити именован на исту функцију. Избор кандидата се врши на основу конкурса који се објављује у „Службеном гласнику ЕУ“.

Европски јавни тужилац ће имати 4 заменика који се бирају на исти начин као и сам тужилац. Осим заменика, предвиђено је да у свакој држави чланици постоји по један делегирани европски тужилац који је саставни део Канцеларије европског јавног тужиоца и потчињен је европском јавном тужиоцу, делује по његовом налогу и потпуно је независан од националних органа надлежних за кривично гоњење. Делегирани европски тужилац може обављати и своје функције као национални тужилац. У случају сукоба овлашћења и задатака које обавља, о томе обавештава европског јавног тужиоца који након што се посаветује са националним тужилаштвом може тражити да се предност да задацима које произлазе из Уредбе о оснивању Канцеларије европског јавног тужиоца.

Кривична дела против финансијских интереса Уније су прописана Предлогом Директиве о спречавању превара против финансијских интереса Уније путем кривичног права.⁹¹¹ Ова Директива садржи елементе материјалног кривичног права неопходног за деловање Канцеларије европског јавног тужиоца.

У Предлогу Уредбе о формирању Канцеларије европског јавног тужиоца се помиње да би тужилац требало да има споредну надлежност и за она кривична дела која су уско повезана са заштитом финансијских интереса Уније.⁹¹² Повезана кривична дела су предвиђена у Предлогу Директиве и односе се на кривична дела нарушавања

⁹¹⁰ Члан 4 Предлога Уредбе о КЕЈТ.

⁹¹¹ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law, COM (2012) 0363 final.

⁹¹² Члан 13 Предлога Уредбе о КЕЈТ.

интегритета и непристрасности тендера, корупције (активне и пасивне) и прања новца у складу са Трећом директивом о прању новца.⁹¹³

Пре спровођења истраге, сва национална тела држава чланица и све институције, тела и агенције ЕУ одмах обавештавају Канцеларију европског јавног тужиоца о радњама које би могле да представљају кривично дело из њене надлежности. Информације о кривичном делу могу да буду прослеђене Канцеларији од стране било ког правног или физичког лица.

Европски јавни тужилац или делегирани европски тужилац могу да покрену истраге писаном одлуком ако постоје основи сумње да је у току или је већ извршено кривично дело из његове надлежности. Ако истрагу покреће европски јавни тужилац, он предмет додељује делегираном европском тужиоцу, осим ако не жели да сам спроводи истрагу. Ако истрагу покрене делегирани јавни тужилац, дужан је да одмах обавести европског јавног тужиоца.⁹¹⁴ Национално тужилаштво или други надлежан орган државе чланице може у случају потребе предузети хитне мере које су неопходне за обезбеђивање ефикасности истраге и кривичног гоњења за кривична дела у надлежности Канцеларије европског јавног тужиоца.

Делегирани европски тужилац одређен за вођење истраге води истрагу у име и у складу са наредбама које добија од европског јавног тужиоца и предузима истражне мере самостално или налаже надлежним правосудним органима државе чланице предузимање истражних мера. У прекограничним предметима европски јавни тужилац може повезати неколико делегираних европских тужитеља са истом истрагом и формирати заједничке истражне тимове. Све истражне мере које спроводи европски јавни тужилац извршавају се заједно са надлежним органима државе чланице. Надлежност за спровођење мера принуде имају само надлежни национални органи.⁹¹⁵

У циљу истрага и кривичног гоњења које спроводи Канцеларија европског јавног тужиоца, територија држава чланица ЕУ сматра се јединственим правним подручјем у коме европски јавни тужилац има надлежност. Истражне мере које стоје на располагању Канцеларији европског јавног тужиоца су:

- а) претрес просторија, земљишта, превозних средстава, приватног стана и друге личне имовине или рачунарских система;

⁹¹³ Члан 4 Предлога Директиве о спречавању превара против финансијских интереса Уније.

⁹¹⁴ Члан 16 Предлога Уредбе о КЕЈТ.

⁹¹⁵ Члан 18 Предлога Уредбе о КЕЈТ.

- б) прибављање свих одговарајућих предмета или докумената или ускладиштених података укључујући и податке о промету банкарских рачуна, били они шифровани или не;
- в) печатење просторија и превозних средстава и очување података и њихове целовитости, да би се избегло губљење или оштећење доказа, то јест осигурала могућност одузимања;
- г) замрзавање средстава или прихода од кривичног дела укључујући замрзавање имовине, ако се очекује да ће их суд одузети или ако постоји основана сумња да ће власник, држалац или корисник покушати да онемогући спровођење пресуде којом се налаже одузимање;
- д) пресретање телекомуникација укључујући електронску пошту према и од осумњиченог на било коју телекомуникацијску везу коју користи осумњичено лице;
- ђ) надзор телекомуникација у стварном времену уз налог за тренутни пренос података за лоцирање осумњиченог лица и идентификацију лица која су била у контакту са осумњиченим у одређеном тренутку;
- е) надзор над финансијским трансакцијама уз налог свим финансијским или кредитним установама да обавесте Канцеларију европског јавног тужиоца о стварном времену финансијске трансакције;
- ж) замрзавање будућих финансијских трансакција уз налог свим финансијским и кредитним институцијама да се уздрже од извршавања финансијских трансакција које укључују одређени рачун или рачуне које поседује или надзире осумњичено лице;
- з) предузимање мера надзора на местима која нису јавна уз налог за прикривени видео и аудио надзор места која нису јавна, осим видео надзора приватних домова;
- и) предузимање мера прикривене истраге уз налог службенику да делује прикривено или под лажним идентитетом;
- ј) позивање осумњичених и сведока ако постоји основана сумња да би могли дати корисне податке за истрагу;
- к) предузимање мера идентификације, фотографисање, визуелно снимање лица и снимање биометријских обележја лица;
- л) одузимање предмета који су потребни као доказ;
- љ) улазак у просторије и узимање узорка робе;

- м) преглед превозних средстава ако постоји разумна основа за уверење да се превози роба у вези са истрагом;
- н) предузимање мера за праћење и надзор лица како би се утврдило где се лице налази;
- њ) праћење предмета техничким средствима, укључујући контролисану испоруку робе и контролисане финансијске трансакције;
- о) предузимање циљаног надзора осумњичених и трећих лица на јавним местима;
- п) приступање националним или европским јавним регистрима и регистрима које воде приватна лица у јавном интересу;
- р) испитивање осумњиченог лица и сведока; и
- с) именовање стручњака по службеној дужности или на захтев осумњичених лица, у ком случају су потребна специјализована знања.

Ова овлашћења подлежу одобрењу надлежног правосудног органа или судском одобрењу ако то захтева национално право државе чланице у којој се спроводи истражна мера.⁹¹⁶

Европски јавни тужилац и делегирани европски тужилац имају иста овлашћења као национални тужиоци у погледу кривичног гоњења и подизања оптужнице, изјашњавања о кривици, учествовања у прикупљању доказа и извршавања доступних правних лекова. Европски јавни тужилац уз консултације са делегираним европским тужиоцем бира надлежност за суђење и одређује надлежни национални суд који ће водити судски процес у складу са следећим критеријумима:

- а) место где је извршено кривично дело или у случају више кривичних дела где је извршена већина кривичних дела;
- б) место где оптужени има пребивалиште;
- в) место где се налазе докази; и
- г) место где директне жртве имају пребивалиште.

Предлог Уредбе садржи механизме за заштиту људских права оптужених и широк сет одредби о заштити личних података.⁹¹⁷ Европски јавни тужилац је дужан да поштује основна начела на којима почива кривични поступак и која су загарантована свим релевантним међународним документима, као што су претпоставка невиности, принцип једнакости пред законом, право на правну помоћ, начело *ne bis in idem*,

⁹¹⁶ Члан 26 Предлога Уредбе о КЕЈТ.

⁹¹⁷ Чланови 32-47 Предлога Уредбе о КЕЈТ.

контрадикторност поступка и слично.⁹¹⁸ Посебно поглавље се односи на одредбе о односима Канцеларије европског јавног тужиоца са партнерима, као што су односи са Евроцастом, односи са институцијама, агенцијама и другим телима Уније и односи са трећим земљама и међународним организацијама.

Будући да ће фаза оснивања Канцеларије европског јавног тужиоца и његова операционализација трајати неколико година, предвиђено је преузимање запослених из Канцеларије за спречавања превара (ОЛАФ) за коју је планирано њено постепено утапање у Канцеларију или промена делокруга функционисања. Канцеларија европског јавног тужиоца би требало да буде потпуно попуњена потребним бројем запослених до 2023. године, са укупним бројем од 235 запослених, од којих би 180 била радна места предвиђена систематизацијом Канцеларије, а 55 радних места би било предвиђено за спољне сараднике. Процењени буџет за рад Канцеларије са потпуном попуњеном радних места би требало да износи 35 милиона евра.⁹¹⁹

4.2.3. Узајамна помоћ држава чланица у кривичним стварима

Државе чланице ЕЗ, а касније ЕУ, дуго времена су се суочавале са озбиљним проблемима у процесуирању и предузимању процесних радњи према извршиоцима кривичних дела са елементима иностраности. То је нарочито постало изражено са појавом првих облика међународног организованог криминала. Доступност осумњичених, екстрадиција, истражне радње, извођење доказа, сведочење и вештачење су делови кривичног поступка који су се одвијали споро, неефикасно, уз честу арбитражу извршне власти тј. министарстава правде задужених за међународну правну помоћ у кривичним стварима.

Конвенција Савета Европе о међусобном пружању правне помоћи у кривичним стварима⁹²⁰ се показала као недовољно ефикасна за решавање све већег броја захтева за помоћ у кривичном поступку. Државе чланице ЕУ су се, у намери да унапреде сарадњу у овој области, у оквиру Савета ЕУ сагласиле са доношењем Конвенције о међусобној правној помоћи у кривичним стварима,⁹²¹ како би се ова сарадња остваривала на брз и ефикасан начин, у складу са основним начелима националних права и гаранцијама

⁹¹⁸ А. Чавошки, М. Рељановић, „Идеја о стварању кривичног права ЕУ“, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд, 2011, стр. 44.

⁹¹⁹ Образложење у Предлогу Уредбе о КЕЈТ, стр. 8.

⁹²⁰ „Службени лист СРЈ – Међународни уговори“ бр. 10/2001.

⁹²¹ Convention established by the Council in accordance with Article 34 of the Treaty on European Union, on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union - Council Declaration on Article 10(9) - Declaration by the United Kingdom on Article 20, (2000) OJ C 197/3.

људских права утврђеним Европском конвенцијом о заштити људских права и основних слобода.

Сарадња на пружању узајамне помоћи предвиђена је за поступке које покрећу управни органи за дела кажњива по националном праву државе чланице која упућује или којој је упућен захтев, или и једне и друге, ако та дела представљају кршење закона и уколико би одлука могла бити повод за покретање поступка пред надлежним кривичним судом. Узајамна правна помоћ такође се пружа у вези са кривичним поступком и другим предвиђеним поступцима који се односе на кривично дело или прекршај за које правно лице може бити одговорно у држави чланици која упућује захтев.⁹²² Приликом пружања узајамне помоћи, држава чланица која је примила захтев је обавезна да се придржава формалности и процедуре које изричито наведе држава чланица која је упутила захтев, осим уколико другачије није уређено овом Конвенцијом и под условом да такве формалности и процедуре нису у супротности са основним начелима права државе чланице којој је захтев упућен.

Држава чланица којој је захтев упућен поступиће по захтеву за пружање помоћи у најкраћем року, имајући на уму рокове које је навела држава чланица која упућује захтев и која те рокове мора и да образложи.⁹²³ Држава која упућује захтев навешће и разлоге и рок наступања застарелости. Ако се захтев не може извршити или се не може у потпуности извршити сагласно захтевима које поставља држава чланица која упућује захтев, власти државе чланице којој је захтев упућен одмах ће обавестити власти државе чланице која је упутила захтев и указати на услове под којима би било могуће да се изврши захтев. Власти државе чланице којој је захтев упућен и државе чланице која је упутила захтев могу се потом сагласити о даљој акцији која би се предузела поводом захтева, када је нужно да се таква акција изведе зарад испуњења тих услова.⁹²⁴

Свака држава чланица шаље директно поштом поднеске лицима која су на територији друге државе чланице. Поднесци се могу слати преко надлежних власти државе чланице којој је захтев упућен само ако:

- а) адреса лица коме се документ упућује није позната или није поуздана;

⁹²² Члан 3 Конвенције.

⁹²³ Члан 4 Конвенције.

⁹²⁴ А. Чавошки, „Конвенција о пружању узајамне помоћи држава чланица у кривичним стварима“, Европско законодавство, бр. 3, Београд, 2003, стр. 9.

б) се према релевантном процесном праву државе којој је захтев упућен захтева доказ да је документ уручен примаоцу, а да то није доказ о уручењу који издаје пошта;

в) није могуће да се документ достави поштом; или

г) држава која упућује захтев образложи разлоге због којих сматра да би слање поштом било неефикасно или неодговарајуће.⁹²⁵

Конвенција предвиђа спонтану размену информација између надлежних органа држава чланица без упућивања захтева, ако је таква могућност предвиђена одредбама националног права.⁹²⁶

Посебни облици узајамне помоћи су најзначајнији део Конвенције и представљају главни разлог за њено неприхватање од стране националних парламената. Посебни облици узајамне помоћи су:

- повраћај имовине (предмета) стечене извршењем кривичог дела држави која упућује захтев, ради враћања законитим власницима,⁹²⁷
- привремени премештај (трансфер) задржаног лица ради спровођења истраге у циљу привременог пребацивања задржаног лица на територију државе чланице у којој ће истрага започети,⁹²⁸
- саслушање путем видео конференцијске везе и телефонским путем који се користе када се лице налази на територији једне државе чланице, а треба да га саслушају као сведока или вештака судске власти друге државе чланице,⁹²⁹
- контролисана испорука која се односи на контролу пошиљке и лоцирање извршилаца кривичних дела у оквиру кривичних истрага за дела за која се може тражити екстрадиција,⁹³⁰
- формирање заједничких истражних тимова две или више држава чланица на основу међусобних споразума за одређену сврху или ограничено време, а посебно ради вршења кривичних истрага у једној или више држава чланица које су образовале тај тим,⁹³¹

⁹²⁵ Члан 5 (1) Конвенције.

⁹²⁶ Члан 6 Конвенције.

⁹²⁷ Члан 8 Конвенције.

⁹²⁸ Члан 9 Конвенције.

⁹²⁹ Чланови 10 и 11 Конвенције.

⁹³⁰ Члан 12 Конвенције.

⁹³¹ Члан 13 Конвенције.

- прикривене (тајне) истраге које спроводе држава чланица која упућује захтев и држава чланица којој је упућен захтев ради помоћи у истрагама злочина које воде службеници под прикривеним или лажним идентитетом,⁹³²
- пресретање телекомуникација у циљу вођења кривичне истраге уз тренутно преношење телекомуникација држави чланици која је упутила захтев; или пресретање, снимање и накнадно преношење телекомуникација држави чланици која је упутила захтев.⁹³³

Конвенција садржи и одредбе о заштити људских права, посебно о заштити података о личности, њеној територијалној примени и ступању на снагу.

Државе чланице усвојиће Конвенцију у складу са њиховим уставним одредбама и обавестиће генералног секретара Савета о окончању поступка за њено усвајање. Када осма држава чланица усвоји Конвенцију, она ће ступити на снагу 90 дана после обавештења које упути та држава чланица, за осам држава чланица на које се односи.⁹³⁴

Конвенција о узајамној правној помоћи између држава чланица је допуњена Протоколом који је предвидео још неке облике узајамне помоћи у циљу борбе против организованог криминала, нарочито борбе против прања новца и привредних преступа.⁹³⁵

Конвенција представља револуционарни покушај унапређења и убрзавања сарадње држава чланица у области кривичног права са предвиђеним оперативним облицима сарадње служби за примену закона и процесним радњама које се предузимају у оквиру кривичног поступка. Задирање дубоко у суверена права држава чланица, непостојање поверења у правосудне системе и националне норме кривичног права, као и недовољна спремност за заједнички рад на посебним облицима пружања помоћи, довели су до тога да Конвенција остане мртво слово на папиру, а поједине њене одредбе буду извучене и касније регулисане правним инструментима ЕУ из области полицијске и правосудне сарадње.⁹³⁶

⁹³² Члан 14 Конвенције.

⁹³³ Чланови 17-22 Конвенције.

⁹³⁴ Члан 27 Конвенције.

⁹³⁵ Protocol established by the Council in accordance with Article 34 of the Treaty on European Union to the Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union, (2001) OJ C 326/ 2.

⁹³⁶ Видети Европски истражни налог на стр. 363 дисертације.

4.2.4. Међусобно признање пресуда и судских одлука у кривичним стварима

Иницијатива за успостављање и ширење узајамног признања као механизма (начела) кривичноправне сарадње у ЕУ постаје реалност након ступања на снагу Уговора из Амстердама.⁹³⁷ Међутим, Уговор из Амстердама кривичноправну сарадњу дефинише на принципима класичне кривичноправне помоћи, без икаквог помињања и формалног успостављања механизма међусобног признања у кривичним стварима. Као што је већ поменуто, члан 31(а) и (б) бившег УЕУ у правосудну сарадњу у кривичним стварима укључује олакшавање и убрзавање сарадње између надлежних министарстава, судских и других власти држава чланица, а посебно поједностављење и убрзавање поступака извршења кривичних пресуда и изручења.

Принцип узајамног признања пресуда и судских одлука држава чланица као основ будуће правосудне сарадње у кривичним питањима уводи Европски савет на Самиту у Тампереу. Након тога је уследила реакција Комисије, која је у свом Саопштењу⁹³⁸ изнела идеје и предлоге о унапређењу кривичноправне сарадње кроз узајамно признање и њихово прихватање од стране држава чланица у оквиру Савета. Комисија је изразила мишљење да је постојећи, традиционални начин кривичноправне сарадње спор, неизвестан и неефикасан, и представила виђење о начину функционисања узајамног признања:

„Тако је, позајмљујући концепт који је веома добро функционисао у стварању јединственог тржишта, рођена идеја да правосудна сарадња може такође имати користи од концепта узајамног признања, што, једноставно речено, значи да када је једном усвојена одређена мера, као што је одлука коју доноси судија при вршењу својих службених овлашћења у једној држави чланици, та би мера – утолико што би имала ваннационалне импликације – била аутоматски прихватљива и усвојена у свим осталим државама чланицама, и тамо имала исти или макар сличан ефекат.“⁹³⁹

Дакле, ради се о ширем концепту који у својој основи има међусобно поверење, претходно успостављено у оквиру права ЕЗ, који је допринео стварању и функционисању заједничког тржишта и који због ефикасности треба пренети у област кривичноправне сарадње. У академској заједници, посебно у оном делу који проучава право ЕЗ/ЕУ, успостављање и примена начела узајамног признања у области

⁹³⁷ S. Lavenex, „Mutual Recognition and the Monopoly of Force: Limits of the Single Market Analogy“ *Journal of European Public Policy*, vol 14, no 5, 2007, pp 762-779.

⁹³⁸ Communication from Commission to the Council and the European Parliament, Mutual Recognition of Final Decision in Criminal Matters, COM (2000) 495 final.

⁹³⁹ *Ibid*, p 2.

кривичног права је било праћено значајним оспоравањима шире правне утемељености, ефикасности и функционисања у овој области.

Једна од примедби на узајамно признање која није искључиво из домена права тиче се могућности постизања узајамног поверења као основе за примену начела узајамног признања и указује на индиректну и субјективну везу између узајамног поверења и легитимитета. Имајући у виду да је поверење изразито субјективна категорија, поставља се питање да ли такав субјективни мисаони процес треба да буде постављен као циљ неке законске мере. Како ће поверење бити постигнуто и измерено? Да ли су постојање уставноправних начела у државама чланицама и само чланство у ЕУ довољни за поверење између националних институција, а посебно у јавности која верује у супериорност домаћег система кривичне правде? Одговори на ова питања које дају национални теоретичари и практичари кривичног права указују на постојање „превише субјективности у узајамном поверењу“ као елемента на ком се не би требало засновати узајамно признање као правна категорија. Ипак, пракса Суда правде у многим случајевима, посебно приликом тумачења принципа *ne bis in idem*, упорно инсистира на постојању довољног степена узајамног поверења у системима кривичног правосуђа држава чланица.⁹⁴⁰

Додатни аргумент за оспоравање увођења механизма међусобног признања је потенцијална могућност ограничења и смањења достигнутог нивоа заштите људских права и основних слобода. Позајмљивање или пренос принципа узајамног признања из оквира јединственог тржишта у област кривичног права, посебно у материјално кривично право и кривични поступак, не сматра се баш најприкладнијим приступом, јер се кривичноправне норме суштински и квалитативно разликују од прописа о трговини и тржишту.⁹⁴¹

Прва значајна разлика се огледа у томе што кривично право уређује односе између појединца и државе, гарантује права и индивидуалне слободе појединаца и интересе друштва и државног поретка уз истовремено успостављање граница и ограничења за интервенцију државе. Одлуке суда и пресуде у кривичној сфери могу значајно да утичу на људска права, и свако задирање у та права од стране државе кроз кривичноправну регулативу мора бити законски утемељено, детаљно оправдано и подложно вишеструком преиспитивању.

⁹⁴⁰ V. Mitsilegas, „EU Criminal Law“, Hart Publishing Ltd, Oxford, 2009, p.106.

⁹⁴¹ V. Mitsilegas, „EU Criminal Law“, Hart Publishing Ltd, Oxford, 2009, p.118.

Имајући у виду фундаментално различиту функцију кривичног права, позитивна пракса узајамног признања из области тржишта не мора довести до идентичних позитивних решења у кривичном праву. Док ефикасност тржишта захтева одређени степен флексибилности и за циљ има максимално повећање профита, јасни и прецизно дефинисани принципи кривичног права су од суштинске важности за правну сигурност и владавину права у демократским друштвима. Конкретније, заједничко тржиште је успостављено ради ширења материјалне добробити, а функција кривичног права је да заштити најзначајније људске вредности и казни извршиоце кривичних дела.⁹⁴² Постојање јасних кривичноправних принципа је услов за поверење грађана и јавности у национални уставноправни поредак. Из ових разлога, између интервенције ЕУ у кривичном праву држава чланица и интервенције у области јединственог тржишта не може стајати знак једнакости.

Друга значајна разлика између узајамног признања у области економске сарадње и правосудне сарадње у кривичним стварима тиче се модалитета и ефеката признања. У оквиру јединственог тржишта, међусобно признавање је врло често подржано усклађеним законодавством или високим степеном усклађености националног права. Узајамно признање у оквиру јединственог тржишта укључује признање националних регулаторних стандарда и контролних механизма, регулисано је националним правом и спроводе га национални административни органи. Оно доприноси олакшавању слободе кретања лица, робе, капитала и услуга, што омогућава уживање права које гарантује Заједница. Узајамно признање у кривичним питањима, са друге стране, укључује признавање и извршење судских пресуда и одлука од стране судија, како би се првенствено олакшало кретање принудних репресивних и казних одлука. Штавише, последице интервенције држава од којих се захтева извршење су много теже по грађане приликом примене инструмената кривичног права и одлука суда, као што је на пример хапшење и предаја лица страни држави која је поднела захтев. Кривично право је неопходно за заштиту добара ЕУ, али различита природа односа између примене права на слободу кретања (уживање 4 слободе) и кретања кривичних пресуда и судских одлука у јединственом европском простору може да доведе до ограничења људских права и основних слобода које правни пореци држава чланица и сама ЕУ морају да штите.

⁹⁴² N. Keijzer, „The Fate of the Dual Incrimination Requirement“, in E. Guild and L. Marian (eds), *Still not Resolved? Constitutional Issues of the European Arrest Warrant*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2009, p.72.

Упркос овим разликама, основна функција узајамног признања на ком инсистирају институције ЕУ у оквиру јединственог тржишта и у области кривичног права је слична и доводи у оба случаја до признања националних стандарда од стране других држава чланица и стварање екстратериторијалности кроз узајамно признање.⁹⁴³ Национални стандарди морају бити признати екстратериторијално и морају бити примењени и спроведени од стране друге државе чланице. У признавању ових стандарда у специфичним случајевима, националне институције имплицитно прихватају као легитиман и себи раван национални правосудни систем друге државе који их је створио. У том смислу, узајамно признање представља неку врсту путовања у непознато, при чему се националне институције у принципу обавезују да признају стандарде који проистичу из националних система било које државе чланице на основу узајамног поверења, са минимумом формалности.⁹⁴⁴

Осим поменутог, узајамно признање представља значајан изазов за традиционални концепт територијалности и суверенитета држава чланица, а сама његова примена скоро увек доводи до разматрања ограничења националног суверенитета у кривичноправној области и уставности примене овог начела на националном нивоу. Екстратериторијалност са аспекта права Уније/Заједнице је повезана са укидањем граница унутар ЕУ, нарочито у области Шенгена која након интеграције у правни поредак Уније чини једну „заједничку област територија држава чланица“ у којој слобода кретања мора да буде примарни циљ.

На тај начин ЕУ као област слободе, безбедности и правде у којој национална судска пресуда или одлука из кривичне области слободно кружи и брише територијалност важења кривичног права, доводи до константног преиспитивања или, може се слободно рећи, судара између основних уставних принципа држава чланица и основних правних принципа права ЕУ/ЕЗ, као одраз неприхватања правила наднационалног поретка која треба да регулишу кривичноправну област.

Један од основа противречности, повезан са поштовањем основних људских права и слобода у уставноправној традицији европских држава, је укидање захтева за двоструку криминализацију, за који се сматра да крши принцип законитости.⁹⁴⁵ Док присталице узајамног признања тврде да је одржавање двоструке криминализације у супротности са самим начелом узајамног признања, они који изражавају уставну

⁹⁴³ V. Mitsilegas, „EU Criminal Law“, Hart Publishing Ltd, Oxford, 2009, p.118.

⁹⁴⁴ Ibid.

⁹⁴⁵ Ibid.

забринутост напомињу да је укидање двоструке криминализације у супротности са уставно заштићеним принципом законитости *nullum crimen sine lege*. Са аспекта уставног права није прихватљиво да се изврши одлука о спровођењу закона повезана са неким актом, чином или понашањем који нису инкриминисани као кривично дело по закону државе која га извршава. Од државе која извршава одлуку (налог) не треба тражити да употреби своје механизме за спровођење кривичног права како би помогла у процесуирању или кажњавању понашања које није кривично дело по националном правном поретку.⁹⁴⁶

Посебан проблем за конкретне механизме међусобног признања, тј. правне инструменте Уније који омогућавају деловање начела међусобног признања, представља веза између законитости и легитимности кривичног права у националним правним порецима, а посебно на нивоу ЕУ.⁹⁴⁷ У конкретном случају корисно је поново се осврнути на друштвени значај кривичног права као једног од стубова владавине права сваке државе, пре свега због правила која дефинишу однос између појединца и државе и обезбеђују гаранције и мере заштите за појединце ограничавајући моћ и снагу државе.⁹⁴⁸

Признавањем и извршењем одлука друге државе чланице, гаранције за примену норми кривичног права државе чланице која извршава налог постају недовољне, а ограничења наметнута држави за примену кривичног права постају неизвесна, јер овакво повећање ефикасности судског поступка може значајно допринети погоршању положаја и угрожавању основних права појединаца. Кривичноправне норме и ограничења која оне постављају предмет су ширег друштвеног консезуса до ког се најчешће долази кроз демократски законодавни поступак, а грађани морају имати уставне гаранције за заштиту њихових основних права и слобода, док друштвена непожељност и опасност одређених дела мора бити прецизно нормирана кривичним нормама које истовремено успостављају правна ограничења за државу приликом употребе физичке принуде.⁹⁴⁹

Случајеви узајамног признања доводе до угрожавања успостављене уставне заштите државе која их извршава и тако нарушавају везу између појединца и државе

⁹⁴⁶ Ibid.

⁹⁴⁷ K. Lenaerts, M. Desomer, „New Models of Constitution-Making in Europe: The Quest for Legitimacy“ *Common Market Law Review*, vol 39, 2002, pp 1217-1253.

⁹⁴⁸ M. Kaiafa-Gbandi, „The Development toward Harmonization within Criminal Law in the European Union – A Citizen’s Perspective“, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, vol 9, 2001, pp 239-263.

⁹⁴⁹ Више о томе видети у поднаслову дисертације „Кривично процесно право ЕУ“, стр. 405.

створену на основу држављанства и територијалности, као што је у случају Европског налога за хапшење изазвана уставна забрана за екстрадицију својих држављана. Захтевима према властима у државама чланицама ЕУ да признају и изврше одлуке за спровођење закона из било које друге државе чланице, држављани и резиденти ЕУ су изложени додатним мерама за спровођење закона како би се заштитили интереси дефинисани на наднационалном нивоу, што по противницима међусобног признања доводи до претераног ширења казнене сфере у области слободе, безбедности и правде.⁹⁵⁰

Лисабонским уговором међусобно признање пресуда и судских одлука је успостављено као основно начело кривичноправне (процесне) сарадње држава чланица. Прве одредбе Наслова V 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.⁹⁵¹ Не само што је узајамно признање експлицитно повезано са безбедношћу у овом контексту, него је очигледна и његова доминантна позиција у односу са секундарну улогу усклађивања. Доминација узајамног признања је даље потврђена у одредбама о судској сарадњи у кривичним питањима, у којима се истиче да ће кривичноправна сарадња бити заснована на узајамном признању пресуда и судских одлука, укључујући и усклађивање националних права у области материјалног кривичног права.⁹⁵² Штавише, пренос овлашћења за усвајање мера у области кривичног поступка на Унију директно је повезан са међусобним признањем. Надлежност Уније постоји како би усвојила минимум правила „у мери у којој је то неопходно за олакшавање међусобног признања пресуда и судских одлука“ везано за битне елементе кривичног поступка.⁹⁵³

4.2.5. Европска правосудна мрежа за кривичну материју

Европска правосудна мрежа у кривичним стварима⁹⁵⁴ (енг. *European Judicial Network - EJN*) је претходила формирању Евроцаста и представља децентрализовано тело намењено пружању помоћи правосудним органима држава чланица у

⁹⁵⁰ V. Mitsilegas, „EU Criminal Law“, Hart Publishing Ltd, Oxford, 2009, p.123.

⁹⁵¹ Члан 67(3) УФЕУ.

⁹⁵² Члан 82(1) УФЕУ.

⁹⁵³ Члан 82(2) УФЕУ.

⁹⁵⁴ Joint Action 98/428/JHA of 29 June 1998 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on the creation of a European Judicial Network, (1998) OJ L 191/4. (У даљем тексту Заједничка акција 98/428)

кривичноправној сарадњи са елементима иностраности. Европска правосудна мрежа је у ствари мрежа представника правосудних институција држава чланица (пре свега тужилаштва и кривичних судова) која се састоји од: а) контакт особа у склопу централних органа надлежних за међународну правну сарадњу за специфична кривична дела као што су организовани криминал, трговина дрогом и тероризам, б) истражних судија за везу (или њихових еквивалената) који се упућују из држава чланица ради унапређења сарадње и в) контакт особе из Комисије, тј. директората који је надлежан за правосудну сарадњу.

Централни део Мреже представљају контакт особе (може их бити више од једне) које именује држава чланица и задужене су за непосредну оперативну сарадњу у кривичној материји. Састају се периодично ради размене искустава о практичним проблемима који утичу на кривичноправну сарадњу.⁹⁵⁵ Дужност контакт особа након пријема одређеног захтева је да обезбеде релевантне информације о позитивној законској регулативи, преводе закона, упућивање и саветовање о току сарадње надлежних органа за поступање по захтеву и омогућавање обављања процесних радњи на ефикасан начин. За обављање својих дужности контакт особе морају имати на располагању четири типа информација, и то:

- све податке о контакт особама у свакој држави чланици и, ако је потребно, објашњење њихових надлежности на националном нивоу;
- поједностављену листу правосудних органа и адресар локалних органа у свакој држави чланици;
- прецизне правне и практичне информације о правосудним системима и процедурама у свакој од тада 15 држава чланица; и
- текстове релевантних правних прописа и текстове потписаних конвенција са декларацијама и резервама на те конвенције.⁹⁵⁶

Комуникација између контакт тачака се врши путем телекомуникацијског система успостављеног у ту сврху.⁹⁵⁷

Заједничка акција о формирању EЈN је укинута доношењем Одлуке Савета⁹⁵⁸ која задржава правни оквир и највећи део одредби из Заједничке акције и формално успоставља повлашћени однос између EЈN и Евроцаста. Тако контакт тачке могу да

⁹⁵⁵ Чланови 5-7 Заједничке акције 98/428.

⁹⁵⁶ Члан 8 Заједничке акције 98/428.

⁹⁵⁷ Члан 10 Заједничке акције 98/428.

⁹⁵⁸ Council Decision 2008/976/JHA of 16 December 2008 on the European Judicial Network, (2008) OJ L 348/130. (У даљем тексту Одлука 2008/976)

обавештавају националне чланове Евроцаста о одређеним предметима, док чланови Евроцаста могу да користе информациони систем EЈN и да присуствују састанцима контакт тачака на њихов позив.⁹⁵⁹ Након измена у функционисању Евроцаста из 2009. године, Секретаријат EЈN је укључен у Секретаријат Евроцаста као посебно одељење, док EЈN формално функционише као део Евроцаста, а практично представља посебан ентитет.⁹⁶⁰

4.2.6. Екстрадиција и Европски налог за хапшење

Екстрадиција је један од првих облика међународне правне помоћи усмерен на унапређење сарадње држава у области кривичног (процесног) права, који се пре свега односи на изручење лица (сопствених или држављана других држава) ради вођења судског поступка или извршења кривичне санкције у страној држави. Основа института екстрадиције лежи у неопходности спречавања починилаца тешких кривичних дела да избегну кривично гоњење или да се на њих не примене кривичне санкције због преласка државних граница и недоступности правди на територији друге државе.

Иако успостављена као инструмент међународне правне помоћи са огромним значајем због ширења међународног организованог криминала, тероризма и других тешких кривичних дела са међународним предзнаком, екстрадиција дуго опстаје као одраз политичких тј. међудржавних односа и њени ефекти су оптерећени политичким, формалним и кривичнопроцесним разлозима. Њена примена је у почетку била израз пријатељских односа држава, поштовања начела реципроцитета и демонстрација суверенитета државе у одлучивању да ли ће препустити свог или држављанина друге државе кривичној надлежности друге суверене државе. Због тога се институт екстрадиције у међународном праву сматра веома осетљивом облашћу сарадње и представља саставни део традиционалне теорије територијалности важења кривичног права и државне суверености, која доводи до значајних процедуралних ограничења приликом предаје страној држави особа које су оптужене или осуђене за извршење неког кривичног дела. Основни принцип неизручивања сопствених држављана је у међународном праву посматран као правни стандард и истовремено као изразито политичко питање.

⁹⁵⁹ Члан 10 Одлуке 2008/976.

⁹⁶⁰ А. Чавошки, М. Рељановић, „Правосуђе и унутрашњи послови у Европској унији“, Правни факултет Универзитета Унион и ЈП Службени гласник, Београд, 2009, стр. 114.

Правни основ екстрадиције је био дефинисан међународним конвенцијама, то јест споразумима билатералног и мултилатералног карактера, да би касније постала део међународних инструмената који се односе на спречавање кривичних дела а који садрже одредбе о екстрадицији. Међународне конвенције о екстрадицији су садржале одредбе о примени принципа двоструке инкриминације (криминализације), у којима се као услов за изручење захтевало постојање истог кривичног дела и у правном систему државе која захтева и државе која врши изручење. Разлике у правној традицији кривичноправних система, заједно са осетљивошћу јавности на „продужену руку“ у примени страног кривичног законодавства, додатно су утицали на отпор и одуговлачење у предаји сопствених држављана другим државама или међународним судовима. Питање екстрадиције регулише се унутрашњим прописима, најчешће кривичнопроцесним законима. Две су основне претпоставке екстрадиције:

- 1) да је држава надлежна за пресуђивање датог кривичног дела, а такође и у односу на лице чије изручење тражи, и
- 2) да ће изручено лице бити предато надлежном судском органу који ће водити судски поступак.⁹⁶¹

Прва конвенција о екстрадицији је донета у оквиру Савета Европе 1957. године⁹⁶² и допуњена је протоколима из 1975. и 1978. године. Екстрадиција је као сложен и дуг процес отежавала кривичноправну сарадњу у ЕУ, иако је било усвојено неколико конвенција о екстрадицији између држава чланица. Спорост изручења и потреба за ефикасним сузбијањем све већег броја тешких прекограничних кривичних дела захтевали су убрзање процеса предаје лица између држава чланица ЕУ. С тим циљем је усвојена Оквирна одлука којом се процес екстрадиције замењује успостављањем инструмента под називом Европски налог за хапшење.

4.2.6.1. Европски налог за хапшење

Усвајање Оквирне одлуке о Европском налогу за хапшење и процедуре предаје лица између држава чланица⁹⁶³ означава почетак интензивирања кривичнопроцесне

⁹⁶¹ С. Аврамов, М. Крећа, „Међународно јавно право“, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2007, стр. 318.

⁹⁶² О конвенцијама закљученим у оквиру Савета Европе погледати <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContentdocumentId=0900001680064587>, приступ 15. 11. 2014.

⁹⁶³ Council Framework Decision 2002/584/JHA on the European Arrest Warrant and the surrender procedures between Member States, (2002) OJ L190/1 (у даљем тексту Оквирна одлука 2002/584).

сарадње између држава чланица кроз примену института међусобног (узајамног) признања националних пресуда и судских одлука у области слободe, безбедности и правде ЕУ.⁹⁶⁴ Политички договор о Оквирној одлуци, као најпогоднијем законодавном инструменту за његово усвајање, постигнут је у оквиру Савета ЕУ у децембру 2001. године, после ограничене дебате у ЕП и националним парламентима. Усвојен по хитном поступку након догађаја од 11. 9. 2001. године, Европски налог за хапшење (даље ЕНХ) у потпуности мења систем изручења лица заснован на међународним уговорима о екстрадицији. У Преамбули Оквирне одлуке се наводи да је ЕНХ прва конкретна мера у области кривичног права за примену начела узајамног признања коју Европски савет сматра каменом темељцем правосудне сарадње у ЕУ⁹⁶⁵ и инструментом са најдалекосежнијим последицама по кривичноправну сарадњу држава чланица ЕУ.

Примена ЕНХ 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 чланици. Поједностављење са елементима аутоматизма у поступку предаје осуђеног лица ради извршења кривичне санкције или предаје оптуженог лица ради покретања кривичног поступка значи много мање губљења времена и унапређење ефикасности поступка у односу на класичну екстрадицију.

За разлику од екстрадиције, примена ЕНХ претпоставља постојање високог степена међусобног поверења између кривичноправних система и институција држава које га спроводе. Институције ЕУ нарочито верују да све државе чланице, самим тим што су чланице ЕУ, деле и поштују исте стандарде интегритета и гаранција људских права и основних слобода у њиховим правним системима и судској пракси. Међутим, претпостављени ниво поверења је био неколико пута доведен у питање од стране уставних судова неколико држава чланица, Суда правде ЕУ и великог броја невладиних организација и професионалних удружења широм ЕУ.

Суштински, Оквирна одлука о ЕНХ мења читав низ до тада важећих инструмената који су регулисали ову област сарадње: Европску конвенцију о екстрадицији из 1957. године са додатним протоколима, Европску конвенцију о спречавању тероризма у вези са екстрадицијом из 1978. године, Споразум између

⁹⁶⁴ S. Alegre, M. Leaf, „Mutual Recognition in the European Judicial Co-operation: A Step Too Far Too Soon? Case Study-The European Arrest Warrant“ European Law Journal, vol 10, no2, 2004, pp 200-217.

⁹⁶⁵ Рецитал 6 Преамбуле Оквирне одлуке 2002/584.

дванаест држава чланица ЕЗ о поједностављењу предаје захтева за екстрадицију из 1989. године, Конвенцију о поједностављеној процедури екстрадиције из 1995. године, Конвенцију о екстрадицији између држава чланица из 1996. године и одредбе Шенгенског споразума о екстрадицији.⁹⁶⁶

ЕНХ је оперативни инструмент којим се међусобна комуникација држава своди на поступање надлежних (правосудних) органа у издавању и извршењу налога и директној комуникацији без посредовања надлежних министарстава. Директна комуникација омогућава бржу, ефикаснију, мање бирократизовану и јефтинију процедуру изручења. ЕНХ своди политичко одлучивање о изручењу лица ради кривичног гоњења на најмању могућу меру. Суд државе која извршава ЕНХ при одлучивању не улази у суштину кривичног предмета, већ одлучује да ли су испуњени формални услови да се изручење изврши, дакле да се спроведе ЕНХ. То у пракси значи да суд земље која извршава налог не улази у оцену постојећих доказа који постоје против окривљеног, односно у процену правичности суђења које је окончано ако је у питању изручење осуђеног лица. Државе при одлучивању сматрају да ће друга страна поступати у доброј вери и да ће окривљеном/осуђеном лицу пружити све гаранције људских права, укључујући и право на правично суђење. Примена ЕНХ подразумева обавезу државе да изручи сопствене држављане, због чега држављанство више не представља препреку за извршење ЕНХ и укида се могућност да се учиниоци кривичних дела скривају од примене закона иза своје националне припадности као основе за неизвршење екстрадиције у земљу у којој су кривично гоњени.⁹⁶⁷

ЕНХ је судска одлука коју издаје одређена држава чланица за хапшење и предају појединца, а извршавају је надлежни органи друге државе чланице због кривичног гоњења, извршења затворске казне или наредбе о притвору.⁹⁶⁸ Налог представља националну судску одлуку која мора да буде призната и извршена од стране државе која извршава захтев. Сарадња је формализована и стандардизована пошто се Налог издаје на основу обрасца (форма обрасца је придодата Оквирној одлуци) и садржи одређене информације о траженом лицу и почињеном делу.⁹⁶⁹ Налог се мора третирати као ургентно питање и коначна одлука о његовом извршењу мора

⁹⁶⁶ А. Чавошки, „Европски налог за хапшење“, Европско законодавство, број 9-10, 2004, стр. 17.

⁹⁶⁷ А. Чавошки, М. Рељановић, „Идеја о стварању кривичног права ЕУ“, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд, 2011, стр. 101.

⁹⁶⁸ Члан 1(1) Оквирне одлуке 2002/584.

⁹⁶⁹ Члан 8(1) Оквирне одлуке 2002/584.

бити донета у року од 60 дана или изузетно 90 дана од хапшења траженог лица.⁹⁷⁰ Националном органу државе чланице која извршава Налог обезбеђени су веома лимитирани основи за одбијање признања и извршења ЕНХ. Уз неке изузетке, ухапшено лице мора бити предато најкасније у року од 10 дана након коначне одлуке о извршењу ЕНХ, што у пракси значи максимум 100 дана од тренутка хапшења лица.⁹⁷¹ У односу на просечни рок решавања екстрадиционих захтева који износи минимум годину дана, ЕНХ представља значајно убрзавање поступка прекограничног кривичног гоњења и увођење процедуре коју карактерише аутоматизам и брзина. Судска власт једне државе чланице мора да примени одлуку сличног органа у другој држави чланици са минимумом формалности, а осумњичена или осуђена лица морају што пре бити предата на основу попуњених образаца и по могућности без уплитања извршних власти.

Поље важења овог инструмента омеђено је тежином кривичног дела које се нормативно манифестује у висини прописане или изречене казне испод које се ЕНХ не примењује. Према тежини кривичног дела или изречене казне, доња граница примене ЕНХ одређена је методом генералне клаузуле – прописивањем најмање висине законског минимума запређене казне или минимума изречене казне затвора.⁹⁷² Налог може бити издат за извршена кривична дела за која је по закону државе издавања запређен максимум казне затвора од најмање 12 месеци, тј. ако је за та дела одређен притвор или ако је изречена казна затвора од најмање четири месеца или је после изрицања казне одређен притвор.⁹⁷³ Широк распон понашања и дела која су укључена у делокруг извршења ЕНХ подиже степен предаје без потврде двоструке криминализације одређеног дела. То је случај за 32 кривична дела јасно наведена у списку Анекса Оквирне одлуке, за која је запређено казном затвора у држави издавања ЕНХ у максималном трајању од најмање три године, или је за та дела одређен притвор.⁹⁷⁴ Списак, у ствари, представља каталог тешких кривичних дела (енг. *serious crime*) и укључује дела која су у исто време врло општа и различита, национална и транснационална.

⁹⁷⁰ Члан 17(1), (3), (4) Оквирне одлуке 2002/584.

⁹⁷¹ Члан 23(2) - (4) Оквирне одлуке 2002/584.

⁹⁷² В. Ђурђић, „Европски налог за хапшење“, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 1/2012, стр. 21-37.

⁹⁷³ Члан 2(1) Оквирне одлуке 2002/584.

⁹⁷⁴ Члан 2(2) Оквирне одлуке 2002/584.

Нека од њих су била предмет усклађивања на нивоу ЕУ (као што је трговина дрогом, трговина људима, тероризам и организовани криминал), док друга остају дефинисана стриктно од стране националног права (као што је убиство и наношење тешке телесне повреде, силовање). За друга кривична дела ван 32 наведена на списку државе чланице може да се захтева верификација двоструке криминализације пре извршења ЕНХ.⁹⁷⁵

Заштита људских права приликом извршења ЕНХ је веома важно питање са вишеструким последицама по правни поредак ЕУ. Укидање двоструке криминализације отворило је питање правне сигурности лица која живе или бораве на територији држава чланица ЕУ јер могу бити предата другој држави и за дело које није кривично дело у држави у којој се та лица налазе. Тиме је непосредно угрожено начело законитости (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) гарантовано између осталог и Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода.⁹⁷⁶ Рецитал 12 Преамбуле Оквирне одлуке потврђује обавезу поштовања људских права позивајући се на члан 6 (бившег) УЕУ и Повељу о основним правима ЕУ и додаје да ништа у Оквирној одлуци не може да се тумачи као забрана одбијања предаје лица када постоје објективни разлози да се верује да је ЕНХ издат „у сврху судског процеса или кажњавања лица због његовог пола, расе, религије, етничког порекла, националности, језика, политичких ставова или сексуалне оријентације или да положај тог лица може да буде угрожен због било ког од тих разлога“. Прецизно дејство ових уводних одредби није јасно, посебно због правних тумачења која се односе на обавезујућу снагу и утицај преамбула. Одредба о заштити људских права⁹⁷⁷ утврђује да „Оквирна одлука неће имати дејство измене обавеза поштовања људских права и основних правних принципа који су гарантовани чланом 6 (бившег) УЕУ“.

Усвајање и примена ЕНХ су били праћени озбиљним оспоравањима и критикама. Већина критика се заснива на идеји да национални закони којима се (правилно) имплементира Оквирна одлука о ЕНХ дозвољавају сувише олако изручење окривљених лица, с обзиром на чињеницу да се неће оцењивати квалитет доказа који постоје у поступку, као ни остале битне околности случаја, што је у поступку екстрадиције била обавеза органа који о томе одлучује. Досадашња примена ЕНХ је праћена двоструким потешкоћама које се односе на:

⁹⁷⁵ Члан 2(4) Оквирне одлуке 2002/584.

⁹⁷⁶ В. Ђурђић, *op.cit.* стр. 29.

⁹⁷⁷ Члан 1(3) Оквирне одлуке 2002/584.

1. принцип пропорционалности који означава однос између тежине кривичног дела и висине запређене казне, дакле превазилажење разлика у националним кривичноправним системима у дефинисању тешког кривичног дела, као и питање која правосудна институција је надлежна за доношење одлуке када је оправдано и неопходно активирати механизме ЕНХ, и
2. поштовање начела поделе власти, тј. питање које су то националне институције које треба међусобно да сарађују и обезбеде контролу независности судских институција у процесу доношења одлука за издавање и извршавање ЕНХ.

Поверење у правилну примену ЕНХ је поткопано критикама које указују на систематско издавање ЕНХ за предају лица која су извршила минорна кривична дела која се сматрају недовољно тешким, тачније, која садрже минималан степен друштвене опасности као основу за извршење таквих налога. Питање недостатка пропорционалности у извршавању ЕНХ је потврђено у последњем Извештају Комисије из 2011. године о примени ЕНХ⁹⁷⁸ и доприноси притиску на Савет ЕУ који координира механизмима за заједничку оцену примене ЕНХ.⁹⁷⁹ У извештају се констатује постојање значајне различитости у државама чланицама око правосудних институција које су надлежне за одлучивање о издавању ЕНХ. Принцип пропорционалности је један од општих правних принципа права ЕУ. Недостатак пропорционалности и судске контроле степена пропорционалности уочен од стране институција ЕУ указује на потешкоће у практичној примени ЕНХ. Сликовит пример непропорционалног и апсурдног коришћења ЕНХ је случај изнет пред Виши суд у Великој Британији у вези захтева за изручење румунског држављанина који је у Румунији осуђен на затворску казну од 3 године због крађе кокошака из комшијског дворишта.⁹⁸⁰ Посланици ЕП су на заседању 8. 6. 2011. у оквиру посланичких питања тражили од Савета ЕУ и Комисије моментални прекид коришћења ЕНХ у случајевима у којима постоји

⁹⁷⁸ European Commission, „On the implementation since 2007 of the Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States“, COM (2011) 175 final, p.8.

⁹⁷⁹ Council of the EU, „Follow up to the Evaluation Reports on the Fourth Round of Mutual Evaluations: practical application of the European Arrest Warrant and the relevant surrender procedures between Member States“, Presidency Report, 15815/1/11, Brussels, 18 November 2011.

⁹⁸⁰ S. Carrera, E. Guild, N. Hernanz, „Europe's most Wanted? Recalibrating Trust in the European Arrest Warrant System“, Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels, 2013, p.19, <http://www.ceps.eu>, приступ 21. 12. 2014.

очигледна непропорционалност његовог коришћења.⁹⁸¹ У Извештају Комисије из 2011. године о примени ЕНХ стоји:

„неуједначена примена провере пропорционалности у државама које издају налог, резултира захтевима за изручење за релативно минорна кривична дела који у недостаку провере пропорционалности у држави која извршава налог морају бити извршени...неколико аспеката треба да се размотри пре издавања ЕНХ укључујући тежину кривичног дела (степен друштвене опасности), висину забрањене казне и постојање алтернативног приступа који би био мање штетан и за особу чије се изручење тражи и за државу која извршава налог (пре свега трошкова)...То може довести до ситуације да судске власти које извршавају налог буду принуђене да примене тест пропорционалности и уведу основ за одбијање који није садржан у Оквирној одлуци о ЕНХ“.⁹⁸²

Може се рећи да је најзначајнији изазов са којим се ЕНХ сусреће од почетка његове примене хетерогено институционално постављање и различита примена у правним системима држава чланица. То доводи до постојања онолико ЕНХ колико има правних система држава чланица које га примењују.

Примена ЕНХ открива ограничења и различиту примену начела поделе власти као једно од уставних начела у свим државама чланицама, а које је основа демократског друштвеног уређења и владавине права. Начело поделе власти није на исти начин примењено у државама чланицама ЕУ. Утицај извршне власти на систем кривичне правде је много израженији у новим него у старим државама чланицама, што доводи до сумњичавости и слабљења међусобног поверења, посебно када је реч о заштити људских права и права оптужених у кривичном поступку. Укидање принципа двоструке криминализације и укључивање извршне власти у одлучивање о изручењу лица води ка арбитрарности, правној несигурности и неповерењу правосудних институција и судских власти између себе због припадности различитим правним системима и традицијама које постоје у ЕУ.⁹⁸³

Извештај Комисије садржи статистичке податке који показују да је од 2005. до 2011. године издато укупно 78.785 захтева за спровођење ЕНХ од стране држава чланица ЕУ. Од тога је у 19.841 случају ЕНХ довео до изручења особа државама

⁹⁸¹ Refer to Oral questions in Plenary Debate of 8 June 2011, www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+PV+20110608+ITEM-012+DOC+XML+VO//EN, приступ 14. 3. 2013.

⁹⁸² European Commission, COM (2011) 175, op.cit., p. 6 - 8.

⁹⁸³ V. Mitsilegas, „The Limits of Mutual Trust in Europe's Area of Freedom, Security and Justice: From Automatic Inter-State Cooperation to the Slow Emergence of the Individual“, *Yearbook of European Law* 31. 1. 2012, pp. 319-372.

чланицама које су поднеле захтев.⁹⁸⁴ Статистика Секретаријата Савета ЕУ показује да су највећи број захтева за спровођење ЕНХ од укупно издатих у периоду од 2005. до 2011. примиле Немачка (50%), Велика Британија (25%), Шпанија (7%) и Француска, а највећи број захтева у истом периоду су издале Пољска (31%), Немачка (14%), Румунија (5%), Шпанија (5%) итд. Број одбијених захтева за спровођење ЕНХ у наведеном периоду износи укупно 3.455, а највише их је из Немачке (760), Румуније (350), Холандије (270), Пољске (267) и Велике Британије (251).

4.2.6.2. Испитивање уставности Европског налога за хапшење у државама чланицама

У стручној јавности и националним парламентима усвајање ЕНХ је покренуло лавину дискусија о заштити људских права и постојању узајамног поверења у системе кривичног правосуђа држава чланица ЕУ. Мере узајамног признања саме по себи претпостављају постојање високог нивоа поверења између држава чланица,⁹⁸⁵ што је стално истицао и Суд правде у својој досадашњој пракси. Међутим, расправе у националним парламентима и јавности су указале на низак ниво поверења у правосудне системе других држава чланица, посебно у односу на ниво поверења чије постојање претпостављају институције ЕУ.

Правници, нарочито адвокати одбране, константно изражавају прилично висок степен неповерења у способности националних кривичноправних система широм ЕУ да адекватно заштите људска права, посебно у сарадњи између националних тужилаштава приликом примене ЕНХ. Брига за заштиту људских права, заједно са недостатком поверења у правне системе држава чланица, довели су до увођења заштитних мера у инструментима узајамног признања. Један од начина за решавање сметњи на релацији уставна начела држава - узајамно признавање пресуда и одлука судова страних држава - је био уношење основа за одбијање захтева за признавање и извршење пресуда у самим инструментима узајамног признања. То има за последицу заустављање поступка пред само признање тј. аутоматско извршење одлуке, давањем овлашћења судији за одбијање извршења на основу ограничених и јасно наведених основа.

⁹⁸⁴ Refer to Council of the EU, „Replies to questionnaire on quantitative information on the practical operation of the European arrest warrant – Year 2011“, 9200/7/12, Brussels, 15 January 2013.

⁹⁸⁵ Рецитал 10 Оквирне одлуке 2002/584.

Оквирна одлука о ЕНХ садржи (апсолутне) основе за одбијање извршења, у које спадају: 1) ако је кривично дело обухваћено амнестијом у држави извршења, 2) постојање коначне пресуде за исто дело у држави извршења и 3) малолетност осумњиченог.⁹⁸⁶ Оквирна одлука у члану 4 такође садржи дужи списак могућих (факултативних) основа за неизвршење налога. Одредба укључује принцип *ne bis in idem* као основ за одбијање и решава питање територијалности и двоструке криминализације давањем овлашћења националним органима да одбију извршење налога ако је дело у целисти или делимично извршено на територији државе извршења или ако је дело почињено изван територије државе издавања налога, а право државе извршења налога не дозвољава судско гоњење за иста дела када су почињена изван њене територије.⁹⁸⁷ Коначно, поред посебно набројаних основа за одбијање, Оквирна одлука додељује дискреционо право држави чланица да не изврши налог у зависности од постојања одређених заштитних мера и гаранција у држави издавања.⁹⁸⁸

На самом почетку примене ЕНХ највећи број критика се односио на уношење Оквирне одлуке у национална законодавства држава чланица: „Поједине државе нису примениле Оквирну одлуку онако како је замишљено, па је тако Данска одредила извршну власт као надлежну за спровођење целокупне процедуре везане за ЕНХ, док је у Естонији, Летонији, Литванији, Финској и Шведској извршна власт надлежна за поједине радње у поступку.“⁹⁸⁹ Поред тога, Чешка и Холандија су увеле клаузуле реципроцитета када је реч о изручењу сопствених држављана, које такође нису у складу са Оквирном одлуком. Посебно је забрињавајуће било својевољно проширивање списка разлога за неизручење од стране неких држава, који превазилазе смисао Оквирне одлуке, тачније успостављања ефикасног и неполитизованог система изручења сопствених држављана. Неке државе су приликом имплементације ЕНХ у своје национално законодавство унеле и разлоге националне безбедности (Велика Британија, где државни секретар може поништити одлуку суда ако сматра да би њеним извршењем била нарушена национална безбедност, што је заправо двоструко кршење Оквирне одлуке и недопустиво мешање извршне власти у судски поступак), могуће тешко кршење права оптуженог (Малта), политичке разлоге (Португал, Данска), али и преиспитивање садржине тј. суштине случаја (Холандија), док су Француска и Белгија

⁹⁸⁶ Члан 3 Оквирне одлуке 2002/584.

⁹⁸⁷ Члан 4 (7) Оквирне одлуке 2002/584.

⁹⁸⁸ Члан 5 Оквирне одлуке 2002/584.

⁹⁸⁹ Извештај Европске комисије SEC (2005) 267 о спровођењу ЕАВ, од 23. 2. 2005. године, стр. 3.

у своја законодавства унеле дуже рокове за коначно спровођење ЕНХ од оних које прописује Оквирна одлука.

Друге државе уопште нису одредиле рок за изјашњавање по жалби њихових највиших судских органа (Велика Британија, Чешка, Малта, Португал, Словачка).⁹⁹⁰ Неки проблеми су далеко наивнији, мада могу створити значајне негативне последице. На пример, португалски закон о уношењу Одлуке у њихово законодавство више личи на дословни превод Оквирне одлуке, јер задржава неке термине који уопште не постоје у португалском кривичном законодавству или имају потпуно другачије значење од онога које су замислили творци Оквирне одлуке.⁹⁹¹ Огромни изазови примене принципа узајамног признања за уставно право држава чланица су проузроковали покретање великог броја уставних спорова везаних за примену ЕНХ. То је довело до првих великих одлука уставних судова о усклађености националних закона за примену ЕНХ са националним уставима. Ови случајеви постају део европске правне традиције бацајући светло на различита питања која узајамно признање поставља када се примењује у националним правним системима, и на примат европског права (овај пут Европске уније, а не права Европске заједнице) над националним правом, посебно над уставима држава чланица.⁹⁹²

Један од значајнијих оваквих случајева било је испитивање уставности закона за примену ЕНХ који је спровео немачки Уставни суд (*Bundesverfassungsgericht*).⁹⁹³ Случај се односио на ЕНХ издат од Шпаније којим је захтевана предаја Мамуна Darkazanliја, немачког и сиријског држављанина гоњеног у Шпанији због активног учешћа у активностима Ал Каиде. Његово изручење Шпанији одобрио је нижи немачки суд. Одбрана је поднела уставну жалбу немачком Уставном суду доводећи у питање одлуку о изручењу немачког држављанина Шпанији. Уставна жалба је, између осталог, оспоравала ЕНХ и немачки закон о његовој примени због недостатка демократског легитимитета, затим је оспорила укидање двоструке криминализације и

⁹⁹⁰ А. Чавошки, М. Рељановић, „Идеја о стварању кривичног права ЕУ“, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд, 2011, стр. 102.

⁹⁹¹ S. Boaventura de Sousa (ed.), „The European arrest warrant in law and in practice: a comparative study for the consolidation of the European law-enforcement area“, 2010, p. 58. http://opj.ces.uc.pt/pdf/EAW_Final_Report_Nov_2010.pdf, приступ 1. 3. 2011.

⁹⁹² D. Leczykiewicz, „Constitutional Conflicts and Third Pillar“, European Law Review, vol. 33, 2008, pp 230-242.

⁹⁹³ Пресуда немачког Уставног суда 2 BvR 2236/04, www.bundesverfassungsgericht.de.

довођење до примене страних закона у оквиру домаћег законодавства, као и кршење права оптуженог на судску обнову процеса, тј. преиспитивање судске одлуке.⁹⁹⁴

Уставни суд Немачке је усвојио жалбу. Међутим, уместо доношења уставне пресуде да је Оквирна одлука о ЕНХ сама по себи у супротности са немачким Уставом, Суд је прогласио мањкавим закон за имплементацију ЕНХ у Немачкој пошто није пренео у национално право све заштитне мере садржане у Оквирној одлуци о ЕНХ. Примена одлуке о предаји је проглашена неважећом и жалилац није предат.

При доношењу овакве пресуде, Суд се првенствено фокусирао на концепте легитимности, територијалности, држављанства и заштите основних људских права. У пресуди је истакнута посебна веза између држављанина и државе и легитимних очекивања грађана да буду заштићени у оквиру државе којој припадају. Суд је у детаље испитао питање екстрадиције немачких држављана. Члан 16(2) немачког Основног закона (Устава) је допуњен 2000. како би обезбедио могућност изузетка од принципа неизручивања немачких држављана „држави чланици ЕУ или међународном суду све док се поштују уставне одредбе.“ У испитивању ове одредбе у конкретном случају, Суд је нагласио специфичне везе између немачких грађана и немачког правног поретка. Грађани, ако се налазе на немачкој територији, морају да буду заштићени од неизвесности и њихово поверење у немачки правни систем има високу вредност. У примени ЕНХ немачки Парламент није узео у обзир ову посебну везу између држављанина и државе, јер није пренео у национално законодавство „територијалне“ основе за одбијање које су предвиђене чланом 4(7) Оквирне одлуке. Примена закона је тако представљала кршење члана 16(2) Основног закона. Суд је нагласио да је сарадња у трећем стубу заснована на ограниченом узајамном признању које не претпоставља усклађивање права и може као такво да представља средство за очување националног идентитета и државности. Члан 6(1) бившег УЕУ наглашава неопходност поштовања основних људских права од стране свих држава чланица, што би требало да представља основ за узајамно поверење у овом контексту. Међутим, национални законодавац и даље има дужност да реагује ако поверење буде прекршено. Основни закон захтева да у сваком поједином случају треба конкретно преиспитати да ли су поштована права оптуженог.

⁹⁹⁴ H.Satzger, T.Pohl, „The German Constitutional Court and European Arrest Warrant ‚Cryptic Signals‘ from Karlsruhe“, *Journal of International Criminal Justice*, vol. 4, 2006, pp 686 – 701.

Суд је закључио да чланови 6 и 7 бившег УЕУ (који прокламују поштовање људских права од стране свих држава чланица) не представљају правну претпоставку за стриктну примену принципа узајамног признања и постојање узајамног поверења, па самим тим не могу да представљају ни уставну гаранцију заштите људских права.

Уставни суд Немачке је такође овом пресудом одбио извршење ЕНХ по аутоматизму са минимумом формалности који је уведен узајамним признањем на основу узајамног поверења. Суд није узео „здро за готово“ постојање узајамног поверења, него је нагласио изузетан значај потврђених националних уставних вредности и заштиту људских права. Нагласак немачког суда на потврђене националне уставне гаранције, чак и у пољима у којима је држава преузела обавезе према праву ЕУ, у супротности је са приступом Европског суда правде у случају *Pupino*, у коме је луксембуршки суд нагласио потребу примене принципа лојалности у сарадњи у оквиру трећег стуба ЕУ.⁹⁹⁵ Уставни суд Немачке није искључио могућност сукоба са правом ЕУ у случајевима у којима сматра да су заштита људских права и владавина права гарантовани националним уставом изложени опасности.

Однос између ЕНХ и националног законодавства са једне стране и уставних забрана за екстрадицију држављана са друге стране је такође испитиван у пресудама пољског уставног суда⁹⁹⁶ и Врховног суда Кипра.⁹⁹⁷ За разлику од Уставног суда Немачке који је испитивао ЕНХ и поштовање уставних гаранција приликом његове примене, пољски и кипарски судови фокусирали су се првенствено на компатибилност обавеза њихових влада преузетих према праву ЕУ са специфичним уставним одредбама које забрањују екстрадицију њихових држављана.⁹⁹⁸ Оба суда су нашла да је предаја грађана њихових држава на основу законодавства којим се примењује ЕНХ у противречности са њиховим уставним начелима, али су образложења и понуђена решења различита.

Пољски уставни суд је испитивао уставност члана 607т(1) пољског Законика о кривичном поступку, који обезбеђује примену ЕНХ, у поређењу са чланом 55(1) пољског Устава, који забрањује екстрадицију пољских држављана. Суд је сматрао да члан 55(1) садржи гаранцију права пољским грађанима да кривично одговорају пред

⁹⁹⁵ Case C-105/03, *Maria Pupino*, ECR [2005] I-5285

⁹⁹⁶ A.Lazowski, „Constitutional Tribunal on the Surrender of Polish Citizens under the European Arrest Warrant. Decision of 27 April 2005“ *European Constitutional Law Review*, vol. 1, 2005, pp 569-581.

⁹⁹⁷ Attorney General of Republic of Cyprus v Konstantinou, Decision of 07 November 2005, Council document 14281/05, Brussels, 11 November 2005.

⁹⁹⁸ M.Kumm, „The Jurisprudence of Constitutional Conflict: Constitutional Supremacy in Europe before and after Constitutional Treaty“ *European Law Journal*, vol. 11, 2005, pp 262-307.

пољским судом. Одредба је апсолутна, и предаја другој држави чланици ЕУ на основу извршења ЕНХ била би кршење овог права. Члан 607т(1) Законика о кривичном поступку, према томе, није у складу са пољским Уставом, мада Суд није одмах прогласио одредбу неважећом, него је продужио њену важност за 18 месеци, док се у закон не унесе одговарајуће решење.

Суд је такође нагласио уставну обавезу Пољске да поштује међународно право и значај ЕНХ за унапређење безбедности. Иако релевантна, одредба Законика о кривичном поступку није уставна. Пролонгирање њене примене у складу са предлогом Суда је правдано чињеницом да је Пољска (заједно са осталим државама чланицама ЕУ) „обавезана принципима политичког система Заједнице који се односе на спровођење правде и суђења пред независним судом.“ Тиме Суд јесте испитао уставност ЕНХ и његову примену у унутрашњем праву Пољске на основу одредби домаћег Устава, али његов приступ уважавања права ЕУ у разматрању није био довољан да се избегне закључак о неуставности домаћих прописа при примени Налога.⁹⁹⁹

Кипарски Врховни суд је такође одлучио да је национални закон којим се у домаћи правни поредак имплементира ЕНХ у супротности са Уставом који забрањује екстрадицију сопствених држављана (члан 11(2)).¹⁰⁰⁰ Суд је свој закључак засновао у великој мери на правној природи ЕНХ, пошто је он усвојен у облику Оквирне одлуке, правног инструмента трећег стуба. Иако су Оквирне одлуке обавезујуће, оне немају директно дејство и преносе се у државе чланице само уз прописану правну процедуру. Према Суду, то није био случај у Кипру, пошто је закон о примени у супротности са Уставом. Суд је експлицитно потврдио да национални Устав има приоритет над правом ЕУ, макар над оквирним одлукама. Пресуда имплицира да су оквирне одлуке у слабијој уставноправној позицији од комунитарног права због недостатка директног дејства. Овакво тумачење је створило потешкоће кипарском суду у вези са поштовањем пресуде Суда правде у случају *Purino*, а решење је пронађено у позивању на пресуде осталих врховних/уставних судова у Пољској, Грчкој и Немачкој.

Сличне уставне недоумице је имао и Уставни суд Чешке. Суд је испитивао компатибилност домаћег права којим се ЕНХ примењује у Републици Чешкој са

⁹⁹⁹ W.Sadurski, „Solange, Chapter 3: Constitutional Courts in Central Europe-Democracy-Europe Union“ European Law Journal, vol. 14, no. 1, 2008, pp 1-35.

¹⁰⁰⁰ A.Tsadiras, „Case Note“, Common Market Law Review, vol. 44, 2007, pp.1515-1528.

чешком Повељом о људским правима и основним слободама.¹⁰⁰¹ Иако Повеља не укључује, као пољски и кипарски Устав, одредбу која јасно забрањује екстрадицију сопствених држављана, члан 14(4) Повеље одређује да сваки грађанин има право да слободно уђе у Чешку Републику и да ниједан грађанин не може да буде присиљен да напусти земљу. Мађутим, чешки суд је сматрао да тврдња по којој „примена ЕНХ у домаћем правном поретку прекида сталну везу између грађана и државе“ није одржива, пошто грађани који су предати некој држави чланици ради кривичног поступка остају, чак и за време трајања таквог поступка, под заштитом чешке државе. Суд се такође јасно позвао на случај *Purino*, тврдећи да из члана 1(2) Устава у вези са принципом сарадње садржаном у члану 10 (бившег) УЕЗ, настаје уставни принцип у складу са којим би национално законодавство, укључујући и Устав, требало кад год је могуће да буде протумачено у складу са процесом европских интеграција. Чешки уставни суд је прихватио обавезе које настају из Оквирне одлуке о ЕНХ, али је ради прилагођавања тих обавеза уставним одредбама донео закључак којим предаја није неуставна пошто посебна веза између држављанина и Чешке Републике није прекинута. По тумачењу Суда, држављани одржавају ову везу чак и када су предати на основу ЕНХ, а лојална сарадња и индиректно дејство су бар делимично прихваћени као домаћи уставни принципи.¹⁰⁰²

Ови случајеви откривају уставне недоумице које изазива примена принципа узајамног признања у кривичним питањима, кроз уношење и примену ЕНХ у правни поредак држава чланица ЕУ. У свим случајевима је наглашена посебна веза између држављанина и државе и потреба за његовом заштитом. Национални судови су, упркос вољи да се ускладе онолико колико је могуће са правом Уније, пресудили да је примена домаћих норми о ЕНХ неуставна како би потврдили уставну заштиту својих држављана. Ови случајеви поново отварају питање о примату права ЕУ над националним правом, то јест уставним правом држава чланица.

Немачки Уставни суд је отишао најдаље у супротстављању обавезама које намеће право ЕУ, тачније у оспоравању надређености права ЕУ. Надређеност права ЕУ извире из оснивачких уговора који за Унију и њене државе чланице у одређеним сегментима имају карактеристике уставних норми. Сви судови су посветили дужну

¹⁰⁰¹ I.Slosarcik, „Czech Republic and the European Union Law in 2004-2006“ European Public Law, vol.13, issue 3, 2007, pp 367-378.

¹⁰⁰² Више о примени ЕНХ и одлукама уставних судова видети European Parliament, Directorate-Generale for Internal Policies, „Implementation of the European Arrest Warrant and Joint Investigation Teams at EU and National Level“, Brussel, 2009, стр. 16-19. www.europarl.europa.eu/studies, приступ 15. 4. 2012.

пажњу одредбама њихових националних устава и ниједан од њих није експлицитно пресудио да право ЕУ има приоритет над националним уставним правом. Да ли је то због чињенице да су ови судови трећи стуб видели као „посебан случај“ и што његовим законодавним инструментима недостаје легитимитет, демократски (парламентарни) легалитет и директно дејство? Евидентна је уставна осетљивост у погледу заштите људских права и основних слобода својих грађана, нарочито при спровођењу кривичног права, без обзира на припадност истој правној традицији и формирање посебног правног система под називом право ЕУ. Ступањем на снагу Уговора из Лисабона међусобно признање пресуда и судских одлука формално је уграђено у примарно право ЕУ и представља покушај отклањања наведених уставних противречности и успостављање наднационалног кривичнопроцесног института на основу којег се гради кривично процесно право ЕУ.

4.2.7. Европски налог за прибављање доказа

Доказни поступак је веома значајна фаза у вођењу кривичног поступка и регулисан је националним процесним правом. Ради стварања минимума заједничких елемената доказног поступка у оквиру кривичног процесног права који ће бити применљиви у свим државама чланицама, Савет ЕУ је усвојио Оквирну одлуку за успостављање Европског налога за доказе.¹⁰⁰³ Оквирна одлука се неће примењивати за размену свих доказа, тачније она представља прву од две фазе предвиђене процедуре за замену мера међусобне правне помоћи мерама узајамног признања.¹⁰⁰⁴

Размена доказа за потребе кривичног поступка између држава чланица ЕУ је подручје кривичноправне сарадње коме предстоји дуг и тежак пут развоја. Иако јединствено тржиште Уније представља модел за развој области слободне, безбедности и правде, слободно кретање робе не може се изједначити са слободом кретања доказа између кривичних судова држава чланица.

Проблем који се јавља приликом прекограничног трансфера доказа је двострук. Са једне стране, различитост континенталног и англосаксонског (*common law*) кривичног поступка у великом делу се огледа у доказном праву, тако да онемогућава

¹⁰⁰³ Council Framework Decision 2008/978/JHA on the European evidence warrant for the purpose of obtaining objects, documents and data for use in proceedings in criminal matters, (2008) OJ L 350/72 (у даљем тексту Оквирна одлука 2008/978).

¹⁰⁰⁴ Друга фаза почиње усвајањем Европског истражног налога чија примена је предвиђена од 2017. године.

просто преношење доказа из једне врсте кривичног поступка у други, изван контекста процесних форми и гаранција у којима је доказ изведен. Са друге стране, кључно питање законитости доказа везано је за оцењивање доказа по различитим стандардима и заштити људских права појединаца у кривичном поступку, без обзира на обавезујућу судску праксу Европског суда за људска права за све државе чланице. Због тога аутоматско преношење доказа из кривичног поступка једне државе чланице у другу може као резултат имати не само незаконитост доказа, већ и кршење уставноправних гаранција.

Различити нивои заштите људских права у кривичном поступку међу државама чланицама, па и у делу који уређују национални прописи, предвиђен је и УФЕУ. У члану 82(2) УФЕУ је прописано да усвајање минималних кривичнопроцесних правила не спречава државе да задрже или уведу већи степен заштите појединца. Ипак, евентуални виши стандарди нарушавају концепт узајамног признања доказа јер намећу држави чланице да призна доказ из друге државе чланице који не задовољава њене стандарде заштите права одбране. Стога се може оправдано закључити да би наднационално кривично процесно право могло довести до генералног смањења нивоа заштите појединаца у кривичном поступку у односу на онај који тренутно постоји у државама чланицама.

Према Лисабонском уговору, минимална кривичнопроцесна правила ће се доносити применом редовног законодавног поступка у мери у којој је то потребно за олакшавање међусобног признавања пресуда и судских одлука (члан 82(1) УФЕУ). Тиме је наднационално кривично процесно право стављено у службу начела међусобног признања судских одлука, а то ствара страх од деловања на историјски идентитет формулисан у инструментима о људским правима и основним слободама у односу на државне власти.¹⁰⁰⁵ Упркос јачању функције заштите људских права у наднационалном кривичном процесном праву, према Лисабонском уговору његова основна сврха је делотворност транснационалног кривичног прогона спровођењем начела међусобног признања судских одлука.¹⁰⁰⁶

Европски налог за доказе (даље ЕНД) је веома значајан инструмент кривичног процесног права ЕУ и представља први корак ка достизању потпуне „слободе кретања

¹⁰⁰⁵ M. Kaifa-Gbandi, „The Treaty Establishing a Constitution for Europe and Challenges for Criminal Law at the Commencement of 21st Century“, 13(4) European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice, 2005, pp483-514, p.497.

¹⁰⁰⁶ З. Ђурђевић, „Лисабонски уговор: Прекретница у развоју кривичног права у Европи“, Хрватски летопис за кривично право и праксу, Загреб, вол. 15, број 2, 2008, стр. 1091.

доказа“ широм ЕУ, на основу квазиаутоматског признања и извршења налога за доказе. Имајући у виду централно место прикупљања и употребе доказа у сваком националном систему кривичног процесног права и значајне разлике по овим питањима у законима држава чланица ЕУ (повезано са одсуством усклађених правила о прихватљивости доказа на нивоу ЕУ), питање ефикасности приликом примене ЕНД је нарочито било изражено током преговора о његовом усвајању. Постојале су две дилеме: 1) да ли држава издавања може да прибави доказе који су прихватљиви на законит начин у држави извршења, што није обавезно случај према праву државе издавања налога и 2) да ли држава издавања може да обавезе државу извршења да употреби принудне мере (средства принуде) како би прибавила доказе који могу да буду незаконити према праву државе извршења.

Због тога Оквирна одлука о ЕНД садржи одредбе о његовом неиздавању које се односе на: вршење испитивања, узимање изјава или било каквог другог облика саслушавања осумњичених, сведока, вештака или било ког другог лица, вршење телесних прегледа, укључујући узимање било каквих биометријских података, ДНК и других узорака, као и узимање отисака прстију; прикупљање података у реалном времену, као што је прислушкивање (пресретање комуникација), тајно надгледање, или праћење банковних рачуна, вршење анализе постојећих предмета, докумената и података, прибављање података од даваоца услуга Интернета или друге јавно доступне мреже или сервиса електронске комуникације. Сви наведени подаци се могу тражити само ако су они већ у поседу државе извршења налога.¹⁰⁰⁷

ЕНД може да буде издат само ако је доказ неопходан и од посебне важности и ако је такав доказ могао бити прибављен у складу са националним правом државе издавања налога у сличним случајевима.¹⁰⁰⁸ Заштита људских права је питање око кога су се дуго спориле државе чланице током преговора за усвајање Оквирне одлуке. Процесна заштита људских права, пре свега заштита приватности, и изношење података који би довели до самооптуживања приликом размене доказа, садржани у предлогу Комисије, нису били прихваћени.

Уношење бројних мера заштите има за циљ ограничавање моћи државе да издаје налог и повећање гаранција за процесне мере заштите у односу на извршење

¹⁰⁰⁷ Члан 4(4) Оквирне одлуке 2008/978.

¹⁰⁰⁸ Члан 7(б) Оквирне одлуке 2008/978.

налога.¹⁰⁰⁹ То је довело до усклађивања, конкретно усвајања хоризонталног приступа у односу на одређене категорије кривичних дела која потпадају под делокруг ЕНД. Усвајање ЕНД је типичан пример повезаности и међусобне корелације мера узајамног признања одлука и мера усклађивања кривичних права држава чланица, и као такво указује на неопходност комбиновања оба принципа у доношењу правних инструмената кривичног права који имају последице по суверенитет и принцип територијалности држава чланица.

Захтев за двоструку криминализацију у случају прибављања доказа који су предмет Оквирне одлуке укинут је за стандардни списак од 32 кривична дела. Додатну меру безбедности представља усвајање резерве у облику Декларације, која се односи на Немачку, о задржавању права извршења ЕНД, уз потврду двоструке криминализације за шест кривичних дела која су у њега укључена, а за које је двострука криминализација укинута.¹⁰¹⁰ Ово одступање од концепта узајамног признања на основу укидања двоструке криминализације може се објаснити као „накнадно искуство“ и додатни механизам заштите како би се смањила могућност уставних спорова у Немачкој о легитимности и законитости, као што је то био случај приликом примене Европског налога за хапшење.

Основи за непризнавање, тј. одбијање налога обухватају непотпун захтев, *ne bis in idem*, имунитете и привилегије, територијалност и угрожавање националне безбедности. Држава која извршава налог може одбити извршење налога под одређеним околностима, које су сличне онима које важе за одбијање извршења ЕНХ, уз специфичности карактеристичне за доказни поступак, и то: ако би његово извршење угрозило начело *ne bis in idem*; ако је налог издат ради прибављања доказа за дело које није инкриминисано као кривично дело у држави извршења; ако држава извршења није у могућности да изврши налог законским средствима која јој стоје на располагању; ако постоји имунитет или нека друга препрека према законима државе извршења која чини немогућим извршење налога; ако ЕНД нису издали ни потврдили правосудни органи (судија, суд, истражни судија, јавни тужилац) ни у једној од две државе, а односи се на претрес или одузимање ствари; ако је налог издат због кривичног дела које је

¹⁰⁰⁹ Члан 11 Оквирне одлуке 2008/978 односи се на извршавање налога и обезбеђује одређене мере заштите као што је, на пример, мера по којој држава која извршава налог није обавезна да примењује принудне мере у извршавању налога, док члан 13 Оквирне одлуке 2008/978 намеће обавезу за државу која извршава налог да прихвати инструкције које јој упућује држава која издаје налог, уколико начин прибављања доказа који је предложен није у супротности са основним правним принципима државе која извршава налог.

¹⁰¹⁰ Члан 23(а) Оквирне одлуке 2008/978 и Декларација Немачке (2008), OJ L 350/92.

почињено на територији државе извршења у целини или најважнијим делом, као и када је дело почињено ван територије државе издавања налога, а закони државе извршења не предвиђају гоњење за то кривично дело у случају када се почини изван њене територије; уколико би се извршењем налога угрозила безбедност државе извршења, угрозили извори информација, или уколико би се на тај начин откриле тајне информације везане за рад служби безбедности; ако налог није правилно попуњен, а држава издавања не исправи недостатке ни у накнадном року који јој остави држава извршења налога.¹⁰¹¹

Као што се може видети, Оквирна одлука о ЕНД не укључује као основ јавни поредак, али ипак предвиђа велики низ разлога за одбијање извршења захтева. Принцип узајамног признавања треба да буде примењен постепено, тј. корак по корак. Државе чланице, као и европске институције, потпуно су свесне тога да је вероватно прерано искључити све разлоге за одбијање и дозволити држави извршења позивање на неки од разлога за неизвршење налога.

Што се тиче правних лекова, они морају бити доступни у држави извршења налога, посебно када постоји употреба средстава односно мера принуде, а садржај тих мера из ЕНД може бити оспорен само у држави издавања налога. Држава издавања налога мора да гарантује правне лекове еквивалентне онима који се примењују у домаћим поступцима и обе државе имају обавезу у погледу временских ограничења и мера за олакшавање поступка.¹⁰¹²

Коначно, ЕНД не замењује у потпуности традиционалне мере међусобне правне помоћи, већ са њима коегзистира у прелазном периоду, док се другом фазом у размени доказа (усвајање Европског истражног налога) у потпуности не замене мере узајамне помоћи. Колики је онда стварни домет ЕНД? Функционисање ЕНД се заснива на истим принципима као и Европски налог за хапшење, а у основи свега су узајамно поверење, директна комуникација стручних (надлежних) органа и тела, и добра вера у поступање друге стране. Он не уноси квалитативне помаке у садржину сарадње, већ само у њену форму.

¹⁰¹¹ Члан 13 Оквирне одлуке 2008/978.

¹⁰¹² Члан 18 Оквирне одлуке 2008/978.

Другим речима, Налог се не може користити као начин да се полицијским или правосудним органима друге земље намеће додатно ангажовање у спровођењу (пред)истражних радњи, већ само у процесу размене доказа из постојећих предмета, списка и других података који као такви постоје и који се могу искористити (или су већ били коришћени) као доказна средства у кривичном поступку. У питању је само помоћно средство које стоји на располагању правосудним органима који решавају случај са „иностраним елементом“ за ефикасно прикупљање и размену доказа који евидентно постоје, а не средство за ангажовање различитих ресурса и вршење додатних истражних радњи од стране полиције како би се открили докази.¹⁰¹³ Чак се ни подаци који се тичу казнене евиденције лица не могу прибавити путем ЕНД – за њих важи посебан режим који је установљен другом одлуком Савета.¹⁰¹⁴

4.2.8. Европски истражни налог

Почетак друге фазе развоја кривичнопроцесног права ЕУ у области доказног поступка почиње усвајањем Директиве о Европском истражном налогу,¹⁰¹⁵ којом се, у складу са променама које доноси Лисабонски уговор, напушта ранија пракса усвајања оквирних одлука и уводе директиве као законодавни инструменти који регулишу област кривичноправне сарадње. Увођењем Европског истражног налога у кривично право ЕУ и држава чланица успоставља се свеобухватни систем за прибављање доказа и олакшава кривичнопроцесна сарадња у предметима са прекограничном димензијом. Европски налог за истрагу треба да замени расцепкани и компликовани модел прикупљања доказа једним инструментом¹⁰¹⁶ који се може применити на готово све елементе у фази прикупљања доказа, укључујући и специфична правила о одређеним врстама доказа, као што су пресретање комуникација и информације које се односе на банкарске рачуне и банкарско пословање (трансакције).

¹⁰¹³ А. Чавошки, М. Рељановић, „Идеја о стварању кривичног права ЕУ“, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд, 2011, стр.106.

¹⁰¹⁴ Council Decision 2005/876/JHA on the exchange of information extracted from the criminal record, (2005) OJ L 322.

¹⁰¹⁵ Directive 2014/41/EU of the European Parliament and of the Council regarding the European Investigation Order in criminal matters (2014) OJ L 130/1 (у даљем тексту Директива 2014/41)

¹⁰¹⁶ Рецитал 5 Преамбуле Директиве 2014/41.

Правни основ за усвајање Директиве је садржан у члану 82 УФЕУ који дефинише елементе правосудне сарадње у кривичном процесном праву, употребом механизма (начела) међусобног (узајамног) признања пресуда и судских одлука. Тиме су ЕП и Савет ЕУ овлашћени за одређивање минималних правила за узајамно прихватање доказа у оној мери која је неопходна за олакшавање међусобног признања и сарадњу између полицијских и судских органа држава чланица. Директива о Европском истражном налогу треба да замени Оквирну одлуку о Европском налогу за доказе, допуни Оквирну одлуку о извршењу одлука за замрзавање имовине и обезбеђивању доказа у ЕУ (замени одредбе Оквирне одлуке које се односе на обезбеђивање доказа) и замени постојеће одредбе о доказима у Шенгенској конвенцији и у конвенцијама и протоколима ЕУ и Савета Европе о међусобној правној помоћи.

Европски истражни налог ће се примењивати од 2017. године на све истражне мере осим истражних мера које се примењују приликом оснивања и ангажовања заједничких истражних тимова.¹⁰¹⁷ Из примене ове Директиве су искључене истражне мере које примењују полицијски службеници и друга службена лица приликом вршења прекограничне потере и прекограничне присмотре регулисане Шенгенском конвенцијом.¹⁰¹⁸ Европски истражни налог ће се примењивати и на мере чија је примена била искључена у ЕНД јер укида услов постојања двоструке криминализације која важи у примени ЕНД.¹⁰¹⁹ Европски истражни налог ће се применити на све кривичне поступке или управне поступке који производе кривичну одговорност, као и на кривичне и управне поступке против правних лица.¹⁰²⁰

Директива о Европском истражном налогу садржи одредбе о условима који омогућавају одбијање извршења Налога. Посебни разлози за непризнавање или неизвршење Истражног налога су:

- а) одређене врсте имунитета или привилегија као и правила о утврђивању и ограничавању кривичне одговорности у односу на слободу штампе и слободу изражавања у другим медијима, а који онемогућавају извршење налога;
- б) штета по битне интересе националне безбедности или када би извршење налога значило коришћење поверљивих информација које се односе на одређене обавештајне активности;

¹⁰¹⁷ Члан 3 Директиве 2014/41.

¹⁰¹⁸ Рецитал 9 Директиве 2014/41.

¹⁰¹⁹ Члан 14 (2) Оквирне одлуке 2008/978.

¹⁰²⁰ Члан 4 Директиве 2014/41.

- в) ако мера која се тражи не би била одобрена у сличном домаћем случају према праву државе извршења налога;
- г) када би извршење налога било у супротности са начелом *ne bis in idem*;
- д) када се налог односи на кривично дело за које се тврди да је извршено изван територије државе издавања налога, тј. делимично или у целости на подручју државе извршења, а поступање за које се издаје налог није кривично дело у држави извршења;
- ђ) постоје оправдани разлози за сумњу да би извршење истражне мере наведене у налогу било у супротности са обавезама државе извршења у погледу поштовања људских права и основних слобода, посебно чланом 6 УЕУ и Повељом о основним правима и слободама у ЕУ;
- е) поступање за које је издат налог не представља кривично дело у праву државе извршења, осим ако се односи на кривична дела обухваћена прилогом „Д“ Директиве и ако је у држави издавања налога за та дела запређено максималном казном затвора или мером лишавања слободe у трајању од најмање три године; и
- ж) коришћење истражне мере наведене у Налогу ограничено је на основу права државе извршења на попис или категорију кривичних дела или кривична дела за која је запређена најнижа санкција, који не укључује кривично дело које је обухваћено Налогом.¹⁰²¹

Чињеница да истражна мера чије спровођење се тражи не постоји у праву државе извршиоца не представља аутоматски основ за одбијање. Надлежни орган коме је упућен захтев покушаће да постигне исти резултат користећи друге правне мере, а одбијање спровођења Налога је могуће само ако те друге мере не доприносе решавању захтева из Налога. Исто ће се урадити и ако тражена мера постоји у земљи извршења, али није доступна или допуштена у сличном домаћем случају.¹⁰²²

Поред тога, Директива о Европском истражном налогу обухвата одређена специфична правила за мере које нису обухваћене ЕНД и тренутно могу бити тражене само путем механизма из Конвенције о међусобној помоћи од 29. 5. 2000. године¹⁰²³ и

¹⁰²¹ Члан 11.1 Директиве 2014/41.

¹⁰²² Члан 10 Директиве 2014/41.

¹⁰²³ Convention established by the Council in accordance with Article 34 of the Treaty on European Union, on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union - Council Declaration on Article 10(9) - Declaration by the United Kingdom on Article 20, (2000) OJ C 197/ 3.

њеног Протокола о прању новца и финансијским преварама.¹⁰²⁴ Да би се смањила распарчаност правне регулативе различитим документима, неке одредбе садржане у Конвенцији из 2000. године пренете су у текст Директиве о Европском истражном налогу. Најзначајније одредбе које су унете у текст Директиве о Европском истражном налогу су: саслушавање сведока или вештака путем видео линка¹⁰²⁵ или путем телефонске везе¹⁰²⁶; пресретање комуникација¹⁰²⁷; захтев за достављање банкарских података и банкарског пословања (трансакција)¹⁰²⁸; или контролисане испоруке.¹⁰²⁹

Са циљем убрзавања извршења захтева за достављање доказа, одлуку за признање или извршење Налога доноси надлежни орган државе извршења Налога најкасније у року 30 дана од дана пријема Налога, док се истражна мера мора спровести најкасније у року од 90 дана.¹⁰³⁰ Директива, такође, предвиђа предузимање привремених мера са циљем спречавања уништења, измене, померања, преноса или уклањања ствари које се могу употребити као доказ.¹⁰³¹ Период за усклађивање националних права са одредбама Директиве и почетак њене примене је 22. 5. 2017. године, до када државе чланице треба да доставе Комисији текст одредби којима се у њихово национално право преносе обавезе наметнуте Директивом.¹⁰³²

Потребно је посебно се задржати на неким деловима Директиве о Европском истражном налогу који се односе на укидање услова двоструке криминализације и ненавођење јавног поретка као могућег основа за одбијање признавања и извршења Европског налога за истрагу. Такође, треба имати у виду и потешкоће које захтевају примену јединственог инструмента на правне системе чији се принципи кривичног права и кривичног поступка знатно разликују, или су чак и контрадикторни.

Директива о Европском истражном налогу предвиђа да држава извршења има обавезу да изврши Налог, чак и у оним случајевима у којима је тражена сарадња усмерена на истрагу радње која не представља кривично дело у држави извршења. То је због тога што Европска комисија одавно сматра захтев за двоструком

¹⁰²⁴ Protocol established by the Council in accordance with Article 34 of the Treaty on European Union to the Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union, (2001) OJ C 326/2.

¹⁰²⁵ Члан 24 Директиве 2014/41 који је сличан члану 10 Конвенције.

¹⁰²⁶ Члан 24 Директиве 2014/41 који одговара члану 11 Конвенције.

¹⁰²⁷ Члан 30 Директиве 2014/41 који је преузео одредбе предвиђене члановима 17-22 Конвенције.

¹⁰²⁸ Чланови 26-27 Директиве 2014/4 који одговарају правилима обухваћеним Протоколом Конвенције из 2001. године.

¹⁰²⁹ Члан 28 Директиве 2014/41 који одговара члану 12 Конвенције.

¹⁰³⁰ Члан 12 Директиве 2014/41.

¹⁰³¹ Члан 32 Директиве 2014/41.

¹⁰³² Члан 36 Директиве 2014/41.

криминализацијом супротним циљу унапређења кривичнопроцесне сарадње кроз механизам међусобног признања и настоји да се он постепено уклони из европских инструмената кривичнопроцесне сарадње.

Избацивање двоструке криминализацији из Европског истражног налога је прва победа Комисије у борби са државама чланицама за ефикаснију примену механизма међусобног признања у кривичноправној области. Уклањање захтева за потврду двоструке криминализације за државу извршења значи обавезу спровођења истражне мере која се захтева у оквиру Налога за истрагу, чак и ако је циљ тог доказа процесуирање дела које није кажњиво по њеном закону. Услов двоструке криминализације се укида само ако се докази могу прикупити без ограничавања људских права и основних слобода.¹⁰³³ Директива о Европском истражном налогу укључује формално изражавање поштовања људских права и принципа који проистичу из члана 6 УЕУ, следећи преседан направљен у Оквирној одлуци о Европском налогу за хапшење. Ова одредба јасно ставља до знања да ниједна држава неће имати обавезу да призна или изврши Налог за истрагу ако би то довело до кршења основних права заштићених уставним нормама, или ако би то било противно судској пракси Европског суда за људска права.

Постојала су различита гледишта и мишљења о одбијању извршења Истражног налога у фази преговора и пре самог доношења Директиве. Неке државе су сматрале да, ако испуњење Европског истражног налога захтева пресретање телефонских комуникација или претрес пребивалишта, држави извршења треба дозволити да одбије извршење такве мере због очувања целовитости сопственог система кривичног правосуђа. То практично значи да држава може имати обавезу да ограничи основна права сопствених грађана на својој територији ради истраге дела које није кажњиво према њеним сопственим законима. Основа механизма узајамног признавања је међусобно поверење у судске пресуде и друге одлуке стране државе (у овом случају поверење у тужилаштво и полицију), као и поверење у оцену која је условљена нужношћу и пропорционалношћу тражене мере. Када кривично дело због кога се издаје Налог за истрагу није кажњиво на основу закона државе извршења, очигледно је да обе државе не деле исте критеријуме у вези са нужношћу и пропорционалношћу те

¹⁰³³ S.Peers, „The Proposed European Investigation Order“, Statewatch Analysis – Update, Statewatch, London, 2010 (b) <http://www.statewatch.org/analyses/no-112-eu-eio-update.pdf>, приступ 15. 3. 2012.

истражне мере и тако се замагљује међусобно поверење као основа механизма узајамног признавања.¹⁰³⁴

Одређени национални системи кривичног правосуђа у Европи примењују принцип законитости (легалности) на врло строг начин, други су предвидели широке изузетке за примену овог принципа, и, коначно, неке државе одлучују о кривичном поступку на основу начела опортунитета. На пример, у Шпанији кривично гоњење не подлеже смерницама или приоритетима кривичне политике. У принципу, сва кривична дела која су регулисана Кривичним закоником, без обзира на њихову тежину, морају бити истражена, и, ако се прикупи довољно доказа, тај предмет ће се наћи на суду. У овом контексту није неуобичајено да шпанске власти (истражни судија или јавни тужилац) траже сарадњу правосудних органа друге државе чланице у вези са истрагом о кривичним делима која се могу класификовати као мање тешка или чак и лака.

У пракси се дешавало да шпански истражни судија холандским властима пошаље захтев за прикупљање доказа о лакшем кривичном делу у вези са наркотицима. Такво кривично дело, ако се ради о малој количини наркотика, не би било процесуирано у Холандији као резултат примене начела опортунитета. Очигледно је да Холандија не троши своје ресурсе за истраживање лакших кривичних дела извршених на њеној територији. Поставља се питање да ли би било разумно обавезивати ту државу да промени такву политику и да ангажује своје капацитете за истрагу о овим чињеницама када то од ње затраже страни органи. Ова ситуација се може сматрати контрадикторном, пошто би то значило да би нека држава чланица могла имати обавезу ангажовања својих капацитета за процесуирање кривичног дела које је извршено у другој држави чланици, али не и у случају да је исто дело извршено на њеној територији. Данашња пракса показује да државе које примењују начело опортунитета, по правилу, одбијају да изврше иностране захтеве за истрагу за лакша кривична дела. Што се тиче рокова, постављени рок од 90 дана за извршење Европског истражног налога може се сматрати прихватљивим, посебно ако се узме у обзир да прекомерна одлагања извршења замолница у међународној правној помоћи (нарочито оних које се односе на прикупљање доказа) представљају један од најозбиљнијих проблема у свету правосудне сарадње. Иако је вероватно да рокови неће у потпуности решити овај проблем, само њихово постојање може допринети брзом извршењу захтева.

¹⁰³⁴ Ibid.

Уз све предности које Европски истражни налог може да донесе у смислу повећања ефикасности преношења и извршења захтева за прикупљање доказа у кривичним стварима, он оставља и одређене дилеме. Пре свега, зашто земља извршења не може да одбије извршење тражене мере из суштинских разлога, и зашто се погођена страна не може успротивити извршењу те мере. Према начелу узајамног признавања, земља извршења нема право контроле оправданости тражене мере у оквиру услова за њено извршење. Поред тога, у стандардном формулару који се налази у Анексу Директиве о Европском налогу за истрагу није чак нужно навести ни индикације или сумње које су довеле до отварања кривичне истраге и стога до захтева за прибављање доказа.

Директива о Европском истражном налогу намеће обавезу правосудним органима различитих држава да слепо верују једни другима уз једнако поверење у функционалност и ефикасност јавне власти, што није тако лако беспоговорно прихватити. Не треба заборавити да је један од циљева одбране у кривичном поступку провера легалности и уставности свих мера спроведених током истраге неког кривичног дела. Ова провера се често може обавити само *a posteriori*, како мера које се извршавају у оквиру националне територије тако и оних које извршавају органи других држава кроз правосудну сарадњу.

Тражити од одбране да слепо верује у рад органа који примењују законе, тужилаца или судија (без обзира да ли су у питању домаћи или страни органи), супротно је њиховим дужностима, чији је циљ преиспитивање и контрола метода примењених током прибављања доказа. Задатак браниоца је да провери легалност радњи које су извршили органи кривичног правосуђа и да не верује *a priori* у њихову професионалност и исправност поступања.

Општа критика инструмената кривичног процесног права ЕУ који садрже механизам међусобног признања, посебно приликом усвајања Европског истражног налога, указивала је на развој европског правосудног простора, углавном јачањем ефикасности кривичног гоњења и убрзавањем правосудне сарадње, без истовременог повећања процесних гаранција за окривљеног. Теоретичари и адвокати у европским оквирима сматрају да је, ако се тужилаштвима омогућавају наднационалне мере у кривичном поступку, логично увођење реципрочних мера и омогућавање унапређења ефикасности одбране на наднационалном нивоу.

4.2.9. Заштита жртава кривичних дела

Пријављивање кривичног дела полицији за жртву не представља аутоматску гаранцију да је заштићена од нових напада извршиоца кривичног дела. Напротив, поједини случајеви указују да самим пријављивањем кривичног дела полицији жртва додатно угрожава своју безбедност. Учиниоци кривичних дела могу да наставе са повредама, тражећи од жртве да повуче оптужбе или да лажно сведочи како кривични поступак не би био покренут или једноставно из жеље да се освете жртви која је пријавила кривично дело.

Ради заштите жртава кривичних дела од поновног вршења кривичних дела од истог извршиоца, у свим правним системима се предузимају посебне заштитне мере које би требало да заштите жртве од повратника и поновног извршења кривичног дела на њихову штету. Те заштитне мере доносе правосудни или управни органи и оне омогућавају да се учинилац кривичног дела држи даље од жртве како не би поново дошло до угрожавања живота, психичког и физичког интегритета жртве. У случају да извршилац кривичног дела прекрши заштитне мере и поново озбиљно угрози живот жртве, он се лишава слободе.

Ове мере се примењују у свим националним законодавствима држава чланица ЕУ и примењиве су само на њиховој територији. Пресељење жртве из једне у другу државу чланицу подразумева поновно покретање процедура за одређивање заштитних мера и довођење жртве у непријатан положај ради поновног покретања поступка и изношења доказа о кривичном делу, што на крају и не мора довести до признања и одређивања заштитних мера од стране судских органа друге државе.

Како би се обезбедило слободно кретање лица уз истовремено пружање заштите лицима којима је то неопходно, ЕУ је створила шири правни оквир који укључује минималне стандарде о заштити жртава кривичних дела и издавање заштитног налога за жртве кривичног дела који важи на територији свих држава чланица. Тиме је створен заокружен систем заштите жртава у ЕУ који се састоји и од посебних мера предвиђених у неким законодавним инструментима Уније, као што су Оквирна одлука о борби против тероризма, Директива о трговини људима, Директива о спречавању сексуалног искоришћавања деце и дечје порнографије и др. Мерама заштите жртава кривичних дела њима се признаје статус жртве и утврђују се правила њихове заштите пре, за време и после завршетка кривичног поступка.

4.2.9.1. Минимални стандарди за заштиту жртава кривичних дела

Минимални стандарди заштите жртава кривичних дела садржани су у Директиви¹⁰³⁵ о успостављању минималних стандарда за права, подршку и заштиту жртава кривичних дела којом је замењена Оквирна одлука о правима жртава у кривичном поступку.¹⁰³⁶ Циљ ове директиве је да се обезбеди да жртве кривичних дела добију одговарајуће информације, подршку и заштиту и да им буде омогућено адекватно учешће у кривичним поступцима. Државе чланице националним правом треба да омогуће да се жртве признају као жртве и да се према њима поступа са поштовањем и саосећањем, на примеран, стручан и недискриминаторски начин у свим контактима са службама за подршку жртвама или надлежним органима који поступају у оквиру кривичног поступка. При примени ове директиве, у случају када су деца у улози жртве, првенствено се узима у обзир интерес детета који се процењује од случаја до случаја.¹⁰³⁷

У оквиру Директиве су дате дефиниције жртве, чланова породице, детета и поправљања штете.¹⁰³⁸ Директива омогућава одређена права жртвама кривичних дела која се односе на право на добијање информација при првом контакту са надлежним органима, право жртава приликом подношења пријаве, право на добијање информација о свом предмету, затим право на усмено и писано превођење и право на приступ службама за подршку жртвама.¹⁰³⁹

Све државе чланице морају да успоставе службе за подршку жртвама које пружају: а) информације, савете и подршку о правима жртава, укључујући и приступ националним механизмима за накнаду штете проузроковане кривичним делима, као и припрему за учешће у кривичном поступку, б) информације о постојећим одговарајућим специјализованим службама за подршку или директно упућивање на такве службе, в) емоционалну и, ако је доступна, психолошку подршку, г) савете о финансијским и практичним питањима који произлазе из кривичног дела и д) у случају да их не пружају друге приватне или јавне службе, савете о ризику и спречавању секундарне и поновне виктимизације, застрашивања и одмазде. Предвиђено је и

¹⁰³⁵ Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA, (2012) OJ L 315, p. 57. (У даљем тексту Директива 2012/29/EУ).

¹⁰³⁶ Council Framework Decision on the standing of victims in criminal proceedings 2001/220/JHA, OJ L82/1.

¹⁰³⁷ Члан 1 Директиве 2012/29/EУ.

¹⁰³⁸ Члан 2 Директиве 2012/29/EУ.

¹⁰³⁹ Чланови 4-8 Директиве 2012/29/EУ.

пружање уточишта или било ког другог прихватљивог привременог смештаја за жртве и циљану и интегрисану подршку за жртве са посебним потребама.¹⁰⁴⁰

Такође су предвиђена посебна права за жртве кривичних дела током кривичних поступака, као што су право на саслушање, право на преиспитивање одлуке о одустанку од кривичног гоњења извршиоца кривичног дела, право на заштитне мере у оквиру служби за поправљање штете, право на правну помоћ, право на накнаду трошкова, право на повраћај имовине, право на одлуку о накнади штете од стране извршиоца кривичног дела у оквиру кривичног поступка и права жртава са боравиштем у другој држави чланици.¹⁰⁴¹ Предвиђене су и посебне мере за заштиту жртава, као и признавање жртава са посебним потребама заштите. У мере за заштиту жртава спадају право на избегавање контакта између жртве и извршитеља кривичног дела, право на заштиту жртава током истраге и кривичног поступка и право на заштиту приватности. Право на заштиту жртава током истрага у кривичном поступку обухвата следеће: да се жртва саслуша без неоправданог одлагања након пријављивања кривичног дела, да се саслушање жртве ограничи на најмању могућу меру и да се оно спроведе само када је крајње неопходно за потребе истраге у кривичном поступку, да жртве буду у пратњи њихових законских заступника или лица која одаберу, осим ако није другачије одлучено, и да се медицинска испитивања сведу на најмању могућу меру и спроведе само ако су крајње неопходна у сврху кривичног поступка.¹⁰⁴²

Предвиђене су и појединачне процене жртава ради утврђивања посебних потреба заштите и права на заштиту жртава са посебним потребама заштите током кривичног поступка. Појединачна процена жртве ради утврђивања посебне потребе заштите садржи:

- а) личне карактеристике жртве,
- б) врсту или природу кривичног дела и
- в) околности извршења кривичног дела.

У оквиру појединачне процене, посебна пажња се посвећује жртвама које су претрпеле значајну штету због тежине кривичног дела, жртвама над којим је кривично дело извршено због неке личне особине или дискриминаторског мотива и жртвама које однос са извршиоцем и зависност од њега чине нарочито рањивима. Такође, посебно се води рачуна о жртвама тероризма, организованог криминала, трговине људима,

¹⁰⁴⁰ Члан 9 Директиве 2012/29/ЕУ.

¹⁰⁴¹ Члан 10-17 Директиве 2012/29/ЕУ.

¹⁰⁴² Члан 20 Директиве 2012/29/ЕУ.

породичног насиља, сексуалног насиља, искоришћавања или злочина из мржње, и жртвама са инвалидитетом.¹⁰⁴³ Жртве којима је призната посебна потреба заштите имају посебна права у току кривичног поступка, и то: а) саслушање жртве спроводи се у просторијама које су одређене или прилагођене за ту намену, б) саслушање жртве спроводе стручњаци који су за то оспособљени, в) жртву увек саслушава иста особа, г) сва саслушања жртава сексуалног насиља, породичног насиља, осим ако их спроводе тужилац или судија, спроводи лице истог пола као и жртва ако то жртва захтева, под условом да се не угрози ток кривичног поступка.¹⁰⁴⁴ Предвиђена су и посебна права за заштиту деце као жртава током кривичног поступка.¹⁰⁴⁵ За поступање са жртвама предвиђено је опште и специјалистичко оспособљавање јавних службеника који долазе у контакт са жртвама, као што су полицијски службеници и судско особље, са циљем подизања њихове свести о потребама које имају жртве како би се омогућио непристрасан, обзиран и стручан рад са жртвама.¹⁰⁴⁶

4.2.9.2. Европски налог за заштиту

Усвајањем Директиве о Европском налогу за заштиту¹⁰⁴⁷ (у даљем тексту ЕНЗ), ствара се усклађен и целовит систем мера о правима жртава у ЕУ. На подручју правде без унутрашњих граница потребно је обезбедити да заштита која се пружа физичком лицу у једној држави чланици буде задржана и настављена у било којој другој држави чланици у коју се особа преселила. Њен циљ је примена мера заштите и заштита лица која су жртва кривичног дела од извршиоца или других лица која могу на било који начин угрозити њихов живот или њихов физички и психички интегритет. Директива се примењује ради заштите жртава различитих кривичних дела, узимајући у обзир специфичност сваког кривичног дела. Директива се примењује на заштитне мере усвојене у оквиру кривичног права и не обухвата грађанско право, с тим да није потребно да правоснажна судска пресуда за извршено кривично дело буде изречена, нити је важан кривични, управни или грађански орган који усваја одређену заштитну меру.¹⁰⁴⁸

¹⁰⁴³ Члан 22 Директиве 2012/29/ЕУ.

¹⁰⁴⁴ Члан 23 Директиве 2012/29/ЕУ.

¹⁰⁴⁵ Члан 24 Директиве 2012/29/ЕУ.

¹⁰⁴⁶ Члан 25 Директиве 2012/29/ЕУ.

¹⁰⁴⁷ Directive 2011/99/EU of the European Parliament and of the Council on the European protection order, (2011) OJ L 338/2 (у даљем тексту Директива 2011/99).

¹⁰⁴⁸ Рецитал 10 Преамбуле Директиве 2011/99.

Приликом издавања или признавања ЕНЗ, посебна пажња се посвећује потребама жртава, укључујући посебно рањива лица, као што су малолетници или лица са посебним потребама. Овом Директивом се утврђују правила која омогућавају органу правосуђа или сличном органу у држави чланици да донесе заштитну меру са циљем заштите лица од кривичног дела другог лица које би могло угрозити његов живот, физички или психички интегритет, достојанство, личну слободу или сексуални интегритет и да изда ЕНЗ који надлежном органу у другој држави чланици омогућава да настави заштиту лица на територији те државе након извршења кривичног дела или наводног извршења кривичног дела у складу са националним правом државе која издаје Налог.¹⁰⁴⁹ ЕНЗ представља одлуку коју је донело судско или слично тело државе чланице у вези са заштитном мером на основу које судско или слично тело друге државе чланице предузима сваку одговарајућу меру или мере према свом националном праву како би наставило заштиту заштићеног лица.¹⁰⁵⁰

ЕНЗ се може издати једино ако заштитна мера која је усвојена у држави која издаје Налог одређује забрану или ограничење за лице које представља опасност, и то:

- а) забрану уласка у одређене објекте, места или одређена подручја у којима заштићено лице има пребивалиште, борави или их посећује,
- б) забрану или уређење односа у било ком облику са заштићеним лицем, укључујући телефонске разговоре, електронску или редовну пошту, телефакс или било које друго средство комуникације и
- в) забрану или ограничење приласка заштићеном лицу ближе од дозвољене удаљености.¹⁰⁵¹

ЕНЗ се може издати када заштићено лице одлучи да има пребивалиште или већ има пребивалиште у другој држави чланици, или када заштићено лице одлучи да борави или већ борави у другој држави чланици. Налог се издаје само на захтев заштићене особе. Заштићено лице може доставити захтев за издавање ЕНЗ било надлежном органу државе која издаје Налог, или надлежном органу државе која извршава Налог.¹⁰⁵² ЕНЗ садржи све неопходне податке личне природе, као и правне чињенице које потврђују право на заштиту, идентитет лица које представља опасност, забране и ограничења које су изречене у оквиру заштитне мере на основу које се издаје

¹⁰⁴⁹ Члан 1 Директиве 2011/99.

¹⁰⁵⁰ За остале дефиниције садржане у Директиви 2011/99 погледати члан 2.

¹⁰⁵¹ Члан 5 Директиве 2011/99.

¹⁰⁵² Члан 6 Директиве 2011/99.

ЕНЗ и остале податке који су садржани у Прилогу 1 Директиве.¹⁰⁵³ Прослеђивање ЕНЗ надлежном органу државе која извршава Налог се врши писаним путем, а у случају да није познато надлежно тело, спроводи се истрага ради утврђивања надлежног органа у коју може да се укључи Европска правосудна мрежа у кривичним стварима. По пријему ЕНЗ, надлежни орган државе која извршава Налог без одлагања признаје тај налог и доноси одлуку о усвајању мере која му стоји на располагању према националном праву за сличне случајеве, како би се обезбедила заштита заштићене особе. Надлежни орган државе која извршава Налог обавештава лице које представља опасност, надлежни орган државе која издаје Налог и заштићено лице о свим мерама усвојеним како би се обезбедила заштита, као и о могућим правним последицама кршења те мере.¹⁰⁵⁴

Предвиђени су и разлози за непризнавање Европског налога за заштиту од стране државе која извршава Налог, и то у следећим случајевима:

- а) ЕНЗ није потпун или није допуњен у року који је одредио надлежни орган државе која извршава Налог;
- б) захтеви из члана 5 Директиве нису испуњени;
- в) заштитна мера се односи на дело које не представља кривично дело према праву државе која извршава Налог;
- г) заштита произлази из извршења санкције или мере која у складу са правом државе која извршава Налог није обухваћена амнестијом и односи се на дело или поступање које улази у њену надлежност у складу са тим правом;
- д) постоји имунитет, признат према праву државе која извршава Налог, за лице које представља опасност који онемогућава усвајање мере на основу ЕНЗ;
- ђ) кривично гоњење лица које представља опасност за дело или поступање у погледу кога је усвојена заштитна мера је застарело према праву државе која извршава Налог, ако дело или поступање спада у њену надлежност према националном праву;
- е) признање ЕНЗ би било супротно начелу *ne bis in idem*;
- ж) према праву државе која извршава Налог, особа која представља опасност не може се због година сматрати кривично одговорном за дело или поступање у вези кога је заштитна мера усвојена;

¹⁰⁵³ Члан 7 Директиве 2011/99.

¹⁰⁵⁴ Члан 8 и 9 Директиве 2011/99.

з) заштитна мера се односи на кривично дело за које се према праву државе која извршава Налог сматра да је почињено у целисти или већим или важнијим делом унутар њене државне територије.

У случају да надлежни орган државе која извршава Налог одбије признање ЕНЗ због једног или више од горе наведених разлога, дужна је: а) да без одлагања обавести државу која је издала Налог и заштићено лице о одбијању и разлозима за одбијање, б) ако је потребно обавести заштићено лице о могућности тражења усвајања заштитне мере у складу са њеним националним правом и в) обавести заштићено лице о свим одговарајућим правним средствима која јој стоје на располагању против те одлуке према њеном националном праву.¹⁰⁵⁵

Држава која извршава Налог надлежна је да усвоји и изврши мере у тој држави на основу признања ЕНЗ. У случају кршења једне или више мера усвојених у држави која извршава Налог, надлежни орган је обавезан: а) да изрекне кривичне санкције и друге мере као последице кршења ако то кршење представља кривично дело према праву државе која извршава Налог, б) да донесе одлуке некривичне природе у вези кршења и в) да усвоји сваку хитну или привремену меру ради заустављања кршења док држава која извршава Налог, ако је потребно, не донесе даљу одлуку.¹⁰⁵⁶

Предвиђене су и надлежности државе која издаје Налог у случајевима када је потребно продужење, промена, укидање или повлачење заштитне мере садржане у ЕНЗ, као и разлози за прекид спровођења заштитних мера које су усвојене на основу ЕНЗ.¹⁰⁵⁷ ЕНЗ се признаје са једнаком пажњом као у сличном националном случају, узимајући у обзир посебне околности случаја које обухватају хитност предмета, предвиђени датум на који заштићено лице пристиже на територију државе која извршава Налог, и по могућности процену степена ризика за заштићено лице.¹⁰⁵⁸

Надлежни органи држава могу се међусобно консултовати како би се омогућила лака и ефикасна примена ЕНЗ. Налог приликом упућивања преводи надлежни орган државе која издаје Налог на службени језик или више службених језика државе која извршава Налог.¹⁰⁵⁹

¹⁰⁵⁵ Члан 10 Директиве 2011/99.

¹⁰⁵⁶ Члан 11 Директиве 2011/99.

¹⁰⁵⁷ Члан 13 и 14 Директиве 2011/99.

¹⁰⁵⁸ Члан 15 Директиве 2011/99.

¹⁰⁵⁹ Члан 16 и 17 Директиве 2011/99.

4.3. Изградња „кривичног права ЕУ“

Историјски посматрано, успостављање и развој кривичноправних надлежности Заједнице, а затим и Уније, довели су до постепеног стварања посебне структуре кривичног система ЕУ кога карактерише институционална и нормативна повезаност и преклапање са надлежностима држава чланица. Као што је познато, ЕУ је изграђена на основу посебног правног поретка *sui generis*, који извире из оснивачких уговора. Уставни значај одредби садржаних у оснивачким уговорима је имао своје импликације, тачније утицао је на развој кривичноправних надлежности, у почетку Заједнице, а касније и саме Уније. Функције, политике и циљеви ЕУ су довели до стварања кривичног права ЕУ, додуше недовољно изграђеног и не у потпуности независног, са његовим специфичним институционалним оквиром.¹⁰⁶⁰

Развој структура кривичноправног система ЕУ је укорењен и инспирисан постојањем националних модела кривичног права. То је потпуно разумљиво, јер развој ЕУ проистиче из правних традиција држава чланица, што значи да њену основу чини европска или западна правна традиција. Истовремено, развој структура кривичноправног система ЕУ представља изазов и за основне структуре националних кривичноправних система.¹⁰⁶¹ Данас се значајан део правних норми које се примењују у националним кривичним системима базира на законодавству ЕУ. Оно што је раније било схватано као изворно национално кривично право, данас трпи значајан утицај доношења одлука на нивоу ЕУ. Посебно су материјални, процесни и идеолошки аспекти кривичног права држава чланица под сталним утицајем регулативе коју усвајају институције ЕУ. Може се слободно рећи да развој структура кривичног система ЕУ утиче на комплетан системски контекст кривичног права држава чланица.

4.3.1. „Кривично право ЕУ“ као грана права у процесу настанка *in statu nascendi*

Концепт кривичног права ЕУ се појавио у последњих 30 година и све више је заступљен у савременој литератури права ЕУ. „Кривично право ЕУ“ се сматра 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 није усмерено ка замени кривичног права држава

¹⁰⁶⁰ A. Klip, „European Cruminal Law“, Oxford University Press, Oxford, 2009, pp 425-427.

¹⁰⁶¹ M. Fichera, „Criminal Law beyond the State: The European Model“ European Law Journal, vol 19, no.2, 2013, pp 174-200.

чланица. Напротив, кривично право ЕУ представља допунски (надограђени) заједнички систем који се јавља поред 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.

Кривично право ЕУ је постављено на институционалне нивое као и национално кривично право, уз одређене поделе надлежности између националног и европског нивоа. Оно се састоји од институција ЕУ које су надлежне да делују у области кривичног права, пре свега законодавних институција, Суда правде и других тела Уније са посебним кривичним надлежностима, и традиционалних институција националних кривичних система који су у ствари подршка и допуна институцијама ЕУ у овој области. То је заправо систем двоструке интеракције и подршке између кривичног права ЕУ и националних кривичних права.

Постоје основне кривичнозаконодавне надлежности на нивоу ЕУ, али још увек не постоји ниједна институција ЕУ са судским надлежностима у области кривичног права и са надлежностима за извршење казни.¹⁰⁶² Стога, институционална структура кривичног права ЕУ садржи, у односу на традиционалну структуру националног система, законодавца на нивоу ЕУ који допуњава законодавца на националном нивоу, затим националне територије на којима се примењује кривично законодавство ЕУ, судове држава чланица који пресуђују о кривици и казни, административне власти држава чланица које извршавају ове казне и, на крају, Европски суд правде који врши судску контролу спровођења норми кривичног права ЕУ у државама чланицама.¹⁰⁶³

У погледу нормативног нивоа, кривично право ЕУ се састоји, по аналогији на националне кривичноправне системе, од елемената материјалног и процесног кривичног права. У погледу материјалног дела кривичног права ЕУ, посебни део се сматра много више развијенијим и изграђенијим од општег дела. „Корпус посебног дела“ садржи бројне законодавне инструменте којима се врши криминализација или забрана одређених радњи и понашања, чије основе за законодавне кривичне надлежности извиру из оснивачких уговора. Општи део је фрагментисан, тј. подељен.

¹⁰⁶² L. Groning, „A Criminal Justice System or a System Deficit? Notes on the System Structure of the EU Criminal Law“, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2010, pp 115-137, p. 122.

¹⁰⁶³ Ibid.

Обликовање општег дела кривичног права ЕУ је, чак и када долази са европског нивоа, још увек претежно национални задатак тј. надлежност. Исто важи и за кривичнопроцесна правила.

Иако постоје неке сличности између структура националних кривичних права и кривичног права ЕУ, веома је проблематично објаснити структуру кривичног права ЕУ. Пре свега, кривично право ЕУ карактерише значајан степен институционалне и нормативне сложености, која је у неким аспектима у супротности са основним вредностима демократске државе која национална кривична права традиционално покушавају да заштите. У исто време, постојање и признање концепта кривичног права ЕУ и његов стални развој имају легитимну снагу јер посредно извиру из кривичних права држава чланица и заснивају се на идејама демократске државе, владавине права, изграђеном систему друштвених вредности, заштити основних права и слобода и све то кроз употребу јавних кривичноправних надлежности. Све ове идеје и вредности су потврђене као циљеви у примарним изворима права ЕУ, дакле у оснивачким уговорима.¹⁰⁶⁴

Као што је већ речено, кривично право ЕУ карактеришу системске, институционалне и нормативне сложености. Ове сложености се углавном објашњавају чињеницом да је ЕУ изграђена на неколико нивоа који су независни и истовремено зависни од политичких и правних система држава чланица. Државе су креатори политика ЕУ уз истовремено повећање надлежности које ЕУ врши независно. Као последица тога, видљиво су изражене супротности између идеје о заједничкој кривичноправној области заснованој на заједничким вредностима и начелима суверенитета држава. Ту је успостављена општа линија раздвајања као основа за фрагментацију кривичноправних надлежности ЕУ, која се покушава превазићи путем усклађивања националних кривичних права и примене принципа међусобног признања. Структура кривичног права ЕУ пати од проблема системског дефицита у три различите области који се уопштено могу дефинисати као проблеми легитимитета, асиметричности и плурализма.

Проблем легитимитета је повезан са чињеницом да у структури кривичног права ЕУ кривичноправну надлежност спроводе институције ЕУ. Стога се кривичне надлежности спроводе независно од уставног и законодавног оквира држава

¹⁰⁶⁴ Ibid.

чланица.¹⁰⁶⁵ Институционална структура ЕУ на садашњем нивоу развоја не омогућава исте гаранције демократског легитимитета и заштиту права на начин успостављен у традиционалним системима кривичног права држава чланица. Недостатак демократског легитимитета произлази из општепознате чињенице да Европски парламент, као једини представник грађана ЕУ, има веома мале надлежности у формулисању правила која се односе на систем кривичног права ЕУ. Други проблем представља заштита права за коју се тражи одговор на питање да ли грађанима може да буде обезбеђен ефикасан приступ кривичној правди у правном оквиру ЕУ. Проблем легитимитета је изражен и у чињеници да се развој кривичноправних надлежности ЕУ не може директно повезати са заједничким интересима грађана ЕУ за ефикасну кривичноправну заштиту.

Проблем асиметричности је повезан са чињеницом да структура кривичног права ЕУ у својој унутрашњој институционалној и нормативној организацији претпоставља интеракцију између европског нивоа и нивоа држава чланица. То практично значи да је извршна функција система кривичног права ЕУ у великој мери зависна од институција 28 различитих држава чланица, које се ипак мање или више разликују по садржини норми кривичног права и њихових правних традиција. Као примарно питање се поставља до које мере су тако различити системи способни да обезбеде ефикасну превенцију криминала и ефикасну контролу монопола употребе легитимне силе државе. Посебно проблематично питање је комбинација постојања централизованог законодавства и децентрализоване судске и административне власти надлежне за спровођење кривичних санкција, који не морају да имају једнако изграђене механизме заштите грађана у оквиру националних кривичних права. Проблем асиметричности се такође огледа у чињеници постојања кривичног права ЕУ које има много нормативних празнина, посебно када се оне повежу са општим правним принципима и правилима. У том погледу је посебно проблематично када државе чланице имају различит приступ у погледу основних правила која се односе на кривичну одговорност, кажњавање и врсте санкција.¹⁰⁶⁶ Тај различит приступ је посебно изражен у великим разликама у врсти и висини кривичних санкција које су запрећене за иста кривична дела у државама чланицама.

¹⁰⁶⁵ M.Kaiafa-Gbandi, „The Treaty Establishing a Constitution for Europe and Challenges for Criminal Law at the Commencement of 21st Century“ *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2005, pp 487-488.

¹⁰⁶⁶ Green paper on the approximation, mutual recognition and enforcement of criminal sanctions in the European Union, COM (2004) 334 final.

Проблем плурализма је повезан са чињеницом да правни поредак ЕУ као такав коегзистира на истој територији и преклапа се у погледу поделе надлежности и институционалне интеракције са правним порецима држава чланица. Преклапање надлежности правног поретка ЕУ и правних поредака држава чланица садржи различите и тешко решиве захтеве који се односе на уставну надређеност, из чега произлазе различити захтеви за правну ваљаност и хијерархијску надређеност норми. Из перспективе ЕУ, решење уставних конфликта између националног права и права ЕУ се решава на основу примене права ЕУ у складу са принципом надређености права ЕУ. Из перспективе држава чланица, решење се ипак налази у оквиру националног уставног права. Тиме је проблем плурализма повезан са развојем кривичноправних структура ЕУ, што доводи до коегзистенције и преклапања структура кривичноправних система или кривичне надлежности, сваке са валидним нормативним захтевима.

Ови проблеми су у већој или мањој мери присутни од формирања ЕЗ, која није имала кривичноправне надлежности и није могла уводити у правни поредак кривична дела и кривичне санкције, јер државе чланице нису оснивачким уговорима на Заједницу пренеле овлашћења за регулисање материје кривичног права. Због недостатка надлежности, све до последњих деценија 20. века сматрало се да њен наднационални правни поредак не може одређивати садржину или утицати на кривичноправне системе држава чланица.¹⁰⁶⁷

Перцепцији издвојености кривичног права из процеса евроинтеграција значајно је допринело успостављање ЕЗ као претежно економске заједнице са надлежностима за уређење и функционисање економске и трговинске сфере, док је сарадња у другим областима, међу којима је и кривичноправна, имала много мањи, може се рећи периферни значај. При томе је занемарена околност да се законито и успешно функционисање националне економије у одређеним сегментима делимично обезбеђује кривичноправним нормама, тј. да кривично право може да обезбеди решавање злоупотреба у економској и финансијској сфери, не само у државама чланицама већ и у оквиру ЕЗ.¹⁰⁶⁸ Због тога се потреба за кривичноправним инструментима и кривичноправним гаранцијама појављује у економском систему ЕЗ, нарочито у време

¹⁰⁶⁷ Ова теза је била нарочито заступљена код политичких представника држава чланица, али и код одређеног броја теоретичара кривичног права који су сматрали да је кривично право као област права потпуно ирелевантно и неспојиво са правним поретком Заједнице.

¹⁰⁶⁸ W. J. Bridge, „The European Communities and the Criminal Law“, *Criminal Law Review*, 1976, 88-97, p.88.

успостављања и функционисања заједничког тржишта, а касније и у другим областима заједничких политика након стварања ЕУ.

Расправе које су се интензивно водиле почетком 90-их година прошлог века о томе да ли и у којој мери право ЕЗ утиче на националне кривичноправне системе и треба ли кривично право задржати искључиво у националним границама, данас се сматрају застарелим.¹⁰⁶⁹ Постаје неминовно да се у даљи развој кривичног права чија је искључива одлика суверенитет држава укључи и европска перспектива кривичног права као саставни део интеграционих процеса држава у оквиру ЕУ.

Комунитарно право је успоставило читав низ механизма којима делује на националне кривичноправне системе и то у свим његовим аспектима. Деловање комунитарног права на национално кривично право је израженије у области материјалног права, због бројних захтева за увођење нових кривичних дела за која је запређено одговарајућим санкцијама ради заштите заједничких вредности ЕЗ. То деловање је видљиво и у кривичном процесном праву, посебно у односу на његову ефикасност, претпоставке за кривично гоњење, заштиту основних људских права и права одбране.

Наиме, комунитарно право не само да проширује национално кривично право обавезујући на доношење појединих националних кривичноправних прописа (*позитивни ефекат*), већ има правну снагу да допуњава, мења, тумачи, па и учини непримењивим поједине кривичноправне одредбе држава чланица у случају неусклађености националног права са правом ЕЗ (*негативни ефекат*).¹⁰⁷⁰ Током развоја комунитарног права успостављено је пет начела међусобног утицаја или интеракције између комунитарног права и националног кривичног права, а то су:

- општа обавеза држава чланица да пружају кривичноправну заштиту вредностима ЕЗ (начело асимилације);
- овлашћење ЕЗ да доноси директиве са кривичноправним одредбама;
- надређеност примене права ЕЗ над националним кривичним правом;
- тумачење националног кривичног права у складу са правом ЕЗ и
- бланкетно упућивање кривичноправних прописа на уредбе ЕЗ.¹⁰⁷¹

¹⁰⁶⁹ E.Baker, „Taking European Criminal Law Seriously“, Criminal Law Review, 1998, pp361-380, p.363.

¹⁰⁷⁰ G.Sevenster, „Criminal Law and EC Law“, Common Market Law Review 29, 1992, pp29-70, p.39.

¹⁰⁷¹ Детаљније видети З. Ђурђевић, „Механизми утицаја права Европске заједнице на кривичноправне системе држава чланица“, Зборник Правног факултета у Загребу 54(2), 2004, стр. 278-326.

Ова начела међусобног утицаја су изведена из праксе Суда правде и омогућила су да кривично право од оснивања ЕЗ прође пут од нормативног изопштавања из европског правног поретка, преко споре и постепене афирмације кроз судску праксу, до уграђивања у трећи стуб сарадње усвајањем Уговора из Мастрихта. Иако кроз досадашњу еволуцију ова грана права није изгубила обележје националног законодавног резервата,¹⁰⁷² одређени број европских теоретичара кривичног права сматра да кривично право ЕУ постоји као посебна грана права ЕУ, додуше не потпуно изграђена, али са својим специфичностима и динамичним фазама развоја.¹⁰⁷³

Као потврда ове тезе, веома је занимљива идеја групе правника и стручњака за кривично право (у оквиру невладине организације Иницијатива за европску политику кривичног права¹⁰⁷⁴) из различитих држава чланица ЕУ која је објављивила „Манифест о европској кривичној политици“¹⁰⁷⁵ и „Манифест кривичног процесног права ЕУ.“¹⁰⁷⁶ Са друге стране, Саопштење Комисије из 2011. године, под називом „Ка кривичној политици ЕУ“ у коме се често користи термин „кривично право ЕУ“ указује да је процес настанка наднационалног кривичног права увелико у току.¹⁰⁷⁷

4.3.2. Стварање материјалног кривичног права ЕУ кроз процес усклађивања националних кривичних права

Правни основ за стварање 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. Амстердамским уговором усклађивање националних кривичних права је

¹⁰⁷² З. Ђурђевић, „Лисабонски уговор: Прекретница у развоју кривичног права у Еуропи“, Хрватски летопис за кривично право и праксу, Загреб, вол. 15, број 2, 2008, стр. 1077-1127.

¹⁰⁷³ Митсилегас (V. Mitsilegas) говори о „Кривичном праву ЕУ“, док Пирс (S. Peers) говори о „Праву ЕУ у области унутрашњих послова и правосуђа“, З. Ђурђевић говори о „Материјалном и кривичнопроцесном праву ЕУ“, а А. Чавошки о „Идеји о кривичном праву ЕУ“. Од других аутора се издвајају: C.G.J. Diez, „European Federal Criminal Law: The Federal Dimension of EU Criminal Law“, Intersentia, 2015; S. Miettinen „Criminal Law and Policy in the European Union“, Routledge, 2014; M. Fletcher, R. Loof, B. Gilmore, „EU Criminal Law and Justice“, Edward Elgar Pub, 2008.

¹⁰⁷⁴ <http://www.crimpol.eu>, приступ 25. 10. 2014.

¹⁰⁷⁵ http://www.zis-online.com/dat/artikel/2009_12_383.pdf, приступ 25. 10. 2014.

¹⁰⁷⁶ <http://www.crimpol.eu/wp-content/uploads/2014/04/Manifesto-EN.pdf>, приступ 25. 10. 2014.

¹⁰⁷⁷ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions „Towards an EU Criminal Policy: Ensuring the effective implementation of EU policies through criminal law“, COM (2011) 573 final, p. 4, 5, 9, 12.

„инаугурисано“ као основно начело (механизам) којим ће се у будућности остваривати кривичноправна сарадња држава чланица.

4.3.2.1. Појам и развој материјалног кривичног права ЕУ

Специфичности ЕЗ, а касније и ЕУ, као наднационалне заједнице и потреба за остваривањем циљева дефинисаних оснивачким уговорима временом су изискивале употребу националних кривичноправних норми и изградњу посебних кривичноправних инструмената који се односе на усклађивање кривичних дела и санкција и процесноправну заштиту као надградњу ради остваривања прокламованих циљева. Може се слободно рећи да кривичноправна овлашћења Заједнице и потреба за усклађивањем националних кривичних права извиру из усклађивања права ЕЗ и држава чланица у области заједничког тржишта од његовог настанка до формирања јединственог тржишта.

Појам „усклађивање“ (енг. *harmonisation*) је термин којим се најчешће дефинише скуп законодавних активности Заједнице усмерених на формирање и развој јединственог тржишта, али се користи и у осталим областима у којима Заједница поседује изворне (искључиве и подељене) надлежности на основу оснивачких уговора. Појам усклађивања права (па и у области кривичног права) је неопходно раздвојити од појма „приближавање“ (енг. *approximation*) који се такође користи у праву ЕЗ односно ЕУ.

Иако приликом упоређивања практичне примене ова два концепта разлике међу њима нису очигледне, а често се користе као синоними, најзначајнијом се чини разлика у степену или обиму материје која је предмет законодавне активности Заједнице/Уније и утицају предметне материје на правне поретке држава чланица. Приближавање се своди на „довођење у ближу везу одређених ствари“ или прављење два правна система сличним елиминацијом неких разлика међу њима.¹⁰⁷⁸ У контексту кривичног права, ради се о довођењу у ближу везу или повезивање кривичноправних норми различитих правних система држава чланица ЕЗ/ЕУ, што представља „нижи ниво“ и ограниченију варијанту (правна техника) процеса усклађивања. Оснивачки уговори и судска пракса Суда правде не садрже објашњења и разграничења између ова два појма. Што се тиче

¹⁰⁷⁸ F.Calderoni, „A Definition that Could not Work: the EU Framework Decision of the Fight against Organised Crime“, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 16, 2008, pp 265-282, p267.

обима материје, приближавање је, у ствари, форма усклађивања мањих делова националних правних прописа.¹⁰⁷⁹

Усклађивање кривичног права заједно са приближавањем националних кривичних права је процес стварања заједничких стандарда са циљем обезбеђивања „складности“ (енг. *harmony*) у систему кривичног права ЕЗ/ЕУ. Усклађивање се може дефинисати као механизам или процес обликовања односа између различитих правних елемената у складу са утврђеним стандардима како би се избегао или елиминисао сукоб правних норми.¹⁰⁸⁰ Оба концепта се разликују од појмова једнообразности или уједначавања (енг. *uniformity*) и јединствености или уједињења (енг. *unification*) на европском нивоу. Уједињење или унификација подразумева спајање правних норми и стварање јединственог права и на националном нивоу не оставља простора да судије поступају у складу са националним законодавством, већ морају да поступају по истим јединственим унифицираним правним нормама. Усклађивање кривичних права држава чланица ЕУ се стога може сматрати међуфазом или правним процесом који би у будућности требало да доведе до стварања јединственог тј. унифицираног система кривичног права ЕУ.

Успостављање трећег стуба Уговором из Мастрихта, тачније сарадње ЕУ у области унутрашњих послова и правосуђа, је био почетак процеса усклађивања кривичног права држава чланица са правом Заједнице/Уније, без прецизне поделе надлежности и овлашћења Заједнице за доношење правне регулативе у кривичним питањима. Кривично право је своје место у структури ЕУ нашло у оквиру трећег стуба који је у УЕУ из Амстердама назван „Полицијска и правосудна сарадња у кривичним стварима“. У циљу унапређења кривичноправне сарадње између држава чланица „ради остваривања високог степена безбедности и области слободе, безбедности и правде“, један од најзначајнијих задатака дефинисан у оквиру трећег стуба је био усклађивање кривичноматеријалних правних прописа.¹⁰⁸¹

Уговором из Амстердама је успостављена надлежност Уније за стварање заједничких минималних правила о обележјима кривичних дела и кривичних санкција у области организованог криминала, тероризма и илегалне трговине дрогама.¹⁰⁸²

¹⁰⁷⁹ European Parliament, Directorate general for internal policies, Study by Nadja Long, „Harmonization of criminal law in the EU: A special focus on the US judicial system“, Brussels, 2010, p 7.

¹⁰⁸⁰ M. F.Tadic, „How Harmonious Can Harmonisation Be? A Teoretical Approach Towards Harmonisation of (Criminal) Law“ in Harmonisation and Harmonising Measures in Criminal Law, ed. A.H.Klip, V.D.Wilt, G.H., Amsterdam, 2002, p.16.

¹⁰⁸¹ Члан 29 УЕУ.

¹⁰⁸² Члан 31 (е) УЕУ.

Усклађивање наведених подручја је била једна врста ограничења законодавца, иако су аутори Уговора предвидели проширење усклађивања норми полицијске и правосудне сарадње на друге облике криминалитета.¹⁰⁸³ На основу тога, један део академске заједнице и теоретичара кривичног права ЕУ сматра да су области криминалитета у члану 31(е) бившег УЕУ наведени само као примери, а да је усклађивање допуштено у свим областима криминалитета набројаним у УЕУ, ако је то потребно за остваривање циљева из члана 29 бившег УЕУ и ако се односе на заједничке политике Уније или имају прекограничну димензију.

Усклађивање националних система кривичног права законодавним инструментима Уније из области кривичног права, предвиђено Уговором из Амстердама, је често било веома тешко и ограничено бројним препрекама које су постављали национални правни системи. Предлагане мере усклађивања кривичног права од стране институција ЕУ су схватане као задирање у суверенитет држава чланица, изазивање сукоба са националном правном традицијом и биле су праћене отпором и неприхватањем промена у националним системима кривичног права. Начин доношења одлука у оквиру трећег стуба, пре свега у Савету ЕУ, у великом броју случајева је резултирао дугим преговорима о бројним инструментима, повремено доводећи до веома ограниченог усклађивања, или успореним па чак и прекинутим преговорима.¹⁰⁸⁴

4.3.2.2. Садржина материјалног кривичног права ЕУ и механизми за његово стварање

Стварање посебног дела кривичног права Уније, тачније елемената материјалног кривичног права ЕУ, и усклађивање кривичног права држава чланица је било изразито контроверзно и спорно питање.¹⁰⁸⁵ Изразито супротстављена гледишта у правној науци о постојању овлашћења ЕЗ у кривичним питањима су била резултат „ћутања“ УЕЗ о кривичноправним надлежностима Заједнице. На први поглед, примарна усмереност права Заједнице на заједничко тржиште и остваривање слободе кретања у оквиру тог тржишта нема никакве везе са кривичним правом тј. заједничким деловањем права ЕЗ и кривичног права. Међутим, у пракси су постојали примери који

¹⁰⁸³ Члан 29(2) УЕУ.

¹⁰⁸⁴ V. Mitsilegas, „EU Criminal Law“, Hart Publishing Ltd, Oxford, 2009, p.92.

¹⁰⁸⁵ S. Weatherill, „Harmonisation: How Much, How Little?“. European Business Law Review, 2005, pp 533 - 545.

управо потврђују супротно, у којима су право Заједнице и кривично право морали да ступе у интеракцију и то нарочито приликом доношења и примене права Заједнице. Такво међусобно деловање је довело до првих форми материјалног кривичног права заснованог на преседанима успостављеним судском праксом Европског суда правде (даље Суд правде или Суд). У неколико случајева Суд је потврдио међусобну везу између кривичног права и права Заједнице која се огледала у утицају права Заједнице на национално кривично право, али и утицају принципа националног кривичног права на право Заједнице.

Суд је потврдио да право Заједнице поставља ограничења за примену националног кривичног права, ако би национално кривично право као резултат имало несразмерно ограничење субјективних права установљених правом Заједнице, нарочито права повезаних са слободом кретања. Још 1981. године Суд је у случају *Casati* тврдио да:

„у принципу, кривично законодавство и правила кривичног поступка представљају питања за која су државе чланице још увек одговорне. Међутим, из случајева у којима је одлучивао Суд јасно је да право Заједнице такође поставља одређена ограничења у тој области која се односе на контролне мере које су државама чланицама дозвољене да их спроводе у вези са слободом кретања робе и лица. Административне мере или казне не смеју да пређу границу стриктно неопходних, контролне процедуре не смеју да буду такве да забрањују слободе које гарантује Уговор и не сме их пратити казна толико несразмерна (диспропорционална) тежини прекршаја која би постала препрека поштовању тих слобода.“¹⁰⁸⁶

Суд правде је поступио на овај начин у намери да спречи нарушавање слобода успостављених правом Заједнице које могу бити ограничене доношењем одређених мера националног права. Приступ Суда је заснован на принципу пропорционалности (сразмерности) и Суд је тестирање пропорционалности потврдио у бројним случајевима који се односе на препреке које постављају национална кривична права за остваривање права Заједнице на слободу кретања.¹⁰⁸⁷ Осим ограничења у изрицању кривичних санкција од стране држава чланица, Суд је сматрао да може бити ограничено и право државе у избору језика у кривичном поступку како би се спречила дискриминација према особама којима право Заједнице гарантује право једнаког третмана, као последица уживања права на слободу кретања.¹⁰⁸⁸ Ово показује да је Суд

¹⁰⁸⁶ Case C- 203/80 *Criminal proceedings against Guerrino Casati*, (1981) ECR 2595, para 27.

¹⁰⁸⁷ T. Tridimas, „The General Principles of EU law“, 2nd edition, Oxford University Press, Oxford, 2006, p.234.

¹⁰⁸⁸ Case C – 274/96 *Criminal proceedings against Horst Otto Bickel and Ulrich Franz*, (1978) ECR I – 7637.

правде кроз своју праксу у то време и без постојања изричитих кривичноправних надлежности у комунитарном праву, знао да укаже, пре свега ради остваривања делотворности права Заједнице, и на неопходне елементе кривичнопроцесног права, ширећи тако садржај права успостављених Уговором и не либећи се да понекад експлицитно или имплицитно изведе посебна права из права која су већ гарантована.

Интервенција Суда у кривичним питањима није била ограничена само на случајеве у којима је лимитирана примена националног кривичног права. У бројним случајевима Суд је развио принципе (механизме) кроз које се употреба кривичног права на националном нивоу може охрабрити и подстицати. Поспешивање примене националног кривичног права тиче се првенствено случајева када је национално право обавезно да обезбеди делотворност права Заједнице. Већ у 1970-им годинама, Суд је исказивао више од наговештаја примене елемената материјалног кривичног права у ту сврху, тврдећи да:

„иако је члан 5 Уговора ЕЕЗ наметнуо дужност државама чланицама да предузму све одговарајуће мере, опште или појединачне, ради осигурања испуњења обавеза произашлих из активности предузетих од стране институција Заједнице, он омогућава државама чланицама да одаберу мере које оне сматрају одговарајућим, укључујући и санкције које чак могу да буду и кривичне по својој природи.“¹⁰⁸⁹

Суд правде је у својој пракси истицао делотворност (ефикасност) права Заједнице као централни аргумент за утицај на национално кривично право, а пред крај 1980-их, отишао је и корак даље у пресуди-прекретници која се односила на могућност наметања националних кривичних санкција за заштиту финансијских интереса Заједнице. У случају *Комисија против Грчке*, Суд је тврдио да:

„где право Заједнице не обезбеђује никакву посебну казну за прекршај нити се у ту сврху позива на национално право (закон), прописе или административне одредбе, члан 5 Уговора захтева од држава чланица да предузму све неопходне мере за гарантовање примене делотворности права Заједнице.

У ту сврху, док избор казни остаје њихово дискреционо право, национално право мора нарочито да обезбеди да кршење права Заједнице буде кажњиво према условима, процедуралним и материјалним, који су аналогни онима примењивим у случају кршења националног права сличне природе и значаја, и који у сваком случају казну чине делотворном, пропорционалном и са ефектом одвраћања.

Штавише, националне институције морају на исти начин да поступају према кршењу права Заједнице као када примењују одговарајуће националне законе.“¹⁰⁹⁰

¹⁰⁸⁹ Case C - 50/76 *Amsterdam Bulb* (1977) ECR 137, para 32.

¹⁰⁹⁰ Case C – 68/88 *Commission of the European Communities v Hellenic Republic*, (1989) ECR 2965 para 23-25.

На основу делотворности (ефикасности), Суд правде је овим случајем, у ствари, увео принцип асимилације који гласи „право Заједнице мора да се ‘асимилије’ у националне правне системе, и кршење права Заједнице мора да се третира аналогно третману у случају кршења сличних домаћих закона“. У конкретном случају (познат као „случај грчког кукуруза“), то је аутоматски значило да грчке институције треба да на основу правне аналогije превару против буџета Заједнице третирају исто као и превару против националног буџета. Дакле, ако је превара против националног буџета кажњива кривичним санкцијама, онда и превара против буџета ЕЗ такође мора бити кажњива кривичним санкцијама на националном нивоу.

Суд је даље развио принцип асимилације, тврдећи да ефикасне националне мере „могу да укључе кривичне санкције чак и када право Заједнице одређује само грађанске санкције“¹⁰⁹¹ и даље га развио у примарном и секундарном праву Заједнице односно Уније у контексту преваре. Штавише, захтев за ефикасне, одвраћајуће и пропорционалне (сразмерне) санкције тренутно је садржан у мноштву правних инструмената Заједнице/Уније, као што су све оквирне одлуке којима се дефинишу кривична дела и санкције и директиве са кривичноправним одредбама. Европске институције, пре свега Комисија, су и након стварања Уније и успостављања права ЕУ наставиле да следе постављени курс Суда правде и нису се устручавале да изнесу предлоге за усвајање мера кривичног права у оквиру правног поретка Заједнице које су сматрале неопходним за постизање делотворности (ефикасности) права Заједнице.

У другој половини 1990-их, Комисија је покренула ширу акцију за усвајање кривичноправне регулативе за борбу против превара које се односе на буџет Заједнице, што је био суштински интерес Заједнице који је усклађивањем материјалног кривичног права држава чланица у оквиру првог стуба требало да спречи злоупотребе буџета Заједнице. На њену иницијативу је финансирана академска анализа која је понудила такозвани *Corpus Juris* за борбу против превара и заштиту финансијских интереса Заједнице. *Corpus Juris* је био, у суштини, мини кривични законик, по угледу на материјалне кривичноправне норме садржане у посебном делу кривичног права (кривичне законике) држава чланица, који дефинише серију кривичних дела (на пример превара, корупција и прање новца), и садржао је неке одредбе о кривичном поступку, укључујући за то време револуционарни предлог за успостављање

¹⁰⁹¹ Case C – 186/98 *Criminal proceedings against Maria Amélia Nunes and Evangelina de Matos*, (1978) ECR I – 7637

Канцеларије европског јавног тужиоца.¹⁰⁹² То је протумачено као покушај да се унификује пре него усклади кривично право Заједнице и држава чланица на ову тему. Идеја је покренута како би се усвојио део или сав *Corpus Juris* на основу правног основа садржаног у првом стубу, нарочито члана 280 бившег УЕЗ који предвиђа усвајање мера Заједнице како би се спречиле преваре, упркос чињеници да исти члан у ставу 4 садржи ограничење да се мере „неће односити на примену националног кривичног права или националног спровођења закона“. *Corpus Juris* као такав није био интегрисан у правни поредак Заједнице, иако је извршено одређено усклађивање материјалног кривичног права у трећем (и у случају прања новца усвајањем директива у првом) стубу. Идеја за успостављање Европског јавног тужиоца постаје реалност тек усвајањем Уговора из Лисабона. Мере кривичног права о преварама усвојене су у облику Конвенције и накнадних протокола у оквиру трећег стуба.¹⁰⁹³

Поменути члан 31 (ц) и (е) бившег УЕУ представља правни основ за стварање материјалног кривичног права Уније кроз усклађивање кривичних права држава чланица. Усклађивање кривичног материјалног права остварује се кроз три механизма, од којих су два прописана примарним правом, а један је успоставио Европски суд правде својом судском праксом.¹⁰⁹⁴ Традиционални правни акти усклађивања су конвенције које као међународни уговори подлежу ратификацији националних парламената држава чланица. Амстердамским уговором уведене су оквирне одлуке као посебна врста правних аката Уније намењених управо усклађивању права и прописа држава чланица.¹⁰⁹⁵

По угледу на директиве, оквирне одлуке обавезују државе чланице у погледу резултата које треба постићи, али препуштају државама да изаберу облике и методе којима ће се тај циљ постићи. Оквирне одлуке немају непосредно (директно) дејство. Противљење држава чланица непосредном дејству оквирних одлука, експлицитно изражено у одредби Уговора, није спречило Суд правде да им призна тзв. посредно или

¹⁰⁹²http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/fwk-green-paper-corpus/corpus_juris_en.pdf, приступ 20. 4. 2014.

¹⁰⁹³ Fraud Convention, (1995) OJ C 316, First Protokol, (1997) OJ C 151, Second Protokol, (1997) OJ C 221.

¹⁰⁹⁴ Митсилегас (V.Mitsilegas) сматра да се усклађивање материјалног кривичног права или конститутивних елемената кривичних дела и санкција одвијало у четири правца: 1) мере првог стуба које дефинишу и „забрањују“ одређено понашање док позивају државе чланице да успоставе делотворне санкције (Директива о прању новца); 2) двоструке мере првог и трећег стуба у областима повезаним са политикама Заједнице, са понашањем дефинисаним у првом стубу, и криминализацији која се јавља у трећем (помагање при неовлашћеном уласку на територију ЕУ; загађење које изазивају бродови); 3) мере трећег стуба повезане са политикама Заједнице (криминал који се односи на животну средину); и 4) мере трећег стуба пре Амстердама, углавном дефинисане у облику конвенција (нарочито о преварама које угрожавају финансијске интересе Заједнице) *op.cit.* p.86.

¹⁰⁹⁵ Члан 34(2)(б) УЕУ.

интерпретативно дејство и тако створи трећи механизам за усклађивање кривичних закона држава чланица. Пресудом у предмету *Pupino* од 16. 6. 2005. године,¹⁰⁹⁶ Суд правде је дао оквирним одлукама тзв. посредно дејство, дакле наметнуо је обавезу националним судовима да тумаче национално кривично право у складу са правом ЕУ, што није било случај са тумачењем у периоду пре доношења Уговора из Амстердама. Иако се одлука у случају *Pupino* односила на кривично процесно право, сматра се да је том одлуком Суд успоставио опште својство посредног дејства оквирних одлука за кривично процесно и материјално право.

Измене Уговора којим се уводе ефикаснији правни инструменти у оквиру трећег стуба (оквирне одлуке), подстицаји сарадње обезбеђени кроз петогодишње програме Савета ЕУ и стратешке смернице и акциони планови на нивоу ЕУ за борбу против криминала (пре свега организованог криминала и тероризма) довели су до убрзавања процеса усклађивања материјалног кривичног права држава чланица и даљег развоја посебног дела кривичног права ЕУ. Све то је допринело широком тумачењу овлашћења Уније за усклађивање права које је прихваћено и у пракси, тако да је Савет ЕУ експанзивно изашао из оквира бившег члана 31(е) УЕУ. Након успостављања области слободе, безбедности и правде, долази до хиперпродукције оквирних одлука којима се усклађују кривична дела и санкције у оквиру ЕУ за питања као што су тероризам,¹⁰⁹⁷ трговина људима,¹⁰⁹⁸ сексуална експлоатација деце и дечија порнографија,¹⁰⁹⁹ илегална трговина дрогама,¹¹⁰⁰ корупција у приватном сектору,¹¹⁰¹ напад на информационе системе,¹¹⁰² фалсификовање евра¹¹⁰³ и безготовинских средстава плаћања¹¹⁰⁴. Једна од заједничких карактеристика оквирних одлука су одредбе које дефинишу кривична дела. У смислу предмета инкриминације, бројне мере усклађивања ЕУ (нарочито оне које се односе на тероризам и организовани криминал) биле су критиковане због нејасноће и увођења широке криминализације одређених

¹⁰⁹⁶ Case C – 105/03, Criminal proceedings against *Maria Pupino*, ECR[2005] I -5285.

¹⁰⁹⁷ Council Framework Decision on combating terrorism 2002/475/JHA, (2002) OJ L 164.

¹⁰⁹⁸ Council Framework Decision on combating trafficking in human beings 2002/629/JHA, (2002) OJ L 203.

¹⁰⁹⁹ Council Framework Decision on combating the sexual exploitation of children and child pornography 2004/68/JHA, (2004) OJ L 13.

¹¹⁰⁰ Council Framework Decision laying down minimum provisions on the constituent elements of criminal acts and penalties in the field of illicit drug trafficking 2004/757/JHA, (2004) OJ L 335.

¹¹⁰¹ Council Framework Decision on combating corruption in the private sector 2003/568/JHA, (2003) OJ L 192.

¹¹⁰² Council Framework Decision on attacks against information systems 2005/222/JHA, (2002) OJ L 69.

¹¹⁰³ Council Framework Decision on increasing protection by criminal penalties and other sanctions against counterfeiting in connection with the introduction of the euro 2000/383/JHA, (2000) OJ L 140, измењена 2001, OJ L 329.

¹¹⁰⁴ Council Framework Decision combating fraud and counterfeiting of non-cash means of payment 2001/414/JHA, (2001) OJ L 149.

понашања, која нису обавезно повезана са конкретним делом.¹¹⁰⁵ Нарочито у контексту тероризма, примећено је да су активности ЕУ имале за циљ не само усклађивање материјалног кривичног права држава чланица, него и стварање нових дела која нису постојала на националном нивоу, проширујући тако домашај кривичног права. То се односи и на инструменте Заједнице/Уније којима се уводе нова кривична дела у правни систем ЕУ, а произлазе из међународних обавеза Заједнице/Уније.

Међувладина сарадња и доношење одлука путем консензуса (једногласности) у оквиру трећег стуба врло често су отежавале преговоре о усклађеним дефиницијама кривичних дела (на пример илегална трговина дрогом), због различитих позиција држава чланица о томе која понашања би требало криминализовати. Одредбама о кривичним делима се неизбежно придружују и одредбе о кривичним санкцијама. Националне разлике у тежини кривичних санкција препознала је Комисија, која је у поменутој Зеленој књизи о овом питању тврдила:

„разлике између законодавстава држава чланица у погледу кривичних санкција су још увек прилично оштре. Постоје историјски, културолошки и правни разлози за ово, дубоко укорени у њихове правне системе, који су се током времена развијали и изражавају начин на који су се државе чланице суочиле и одговориле на основна питања кривичног права. Ови системи имају своју сопствену интерну повезаност, и измене и допуњавање појединачних правила би, без обзира на свеукупну слику, створиле ризик од стварања великих одступања.“¹¹⁰⁶

Након тога је у Савету усаглашено да се оквирним одлукама прописију нивои кривичних санкција, указујући пре свега на минимум максималне казне које су државе чланице обавезне да усвоје, уз значајну флексибилност која им је препуштена у одређивању казни изнад предвиђеног минимума. Оквирним одлукама се установљава одговорност правних лица, након чега следи стандардна одредба о санкцијама које могу бити кривичне природе. Одредбе о одговорности правних лица су поставиле пред Суд правде изазове повезане са тумачењем генералних принципа кривичног права. Слична питања су настала укључивањем у бројне оквирне одлуке одредби о отежавајућим¹¹⁰⁷ и олакшавајућим околностима при извршењу кривичних дела.¹¹⁰⁸

¹¹⁰⁵ E.Symeonidou–Kastanidou, „Defining Terrorism“, European Journal of Crime, Criminal law and Criminal justice, vol 12, 2004, p14-35.

¹¹⁰⁶ Green Paper, COM (2004) 334 final, p 8.

¹¹⁰⁷ Отежавајуће околности су предвиђене у неким оквирним одлукама у склопу општих одредби о казнама, као што је случај са чланом 3 Оквирне одлуке о борби против трговине људима, или у склопу посебних одредби као што је члан 7 Оквирне одлуке о спречавању напада на информатичке системе.

¹¹⁰⁸ Олакшавајуће околности су дефинисане у одредбама о посебним околностима као што је случај са чланом 6 Оквирне одлуке за борбу против тероризма и чланом 5 Оквирне одлуке за спречавање илегалне трговине дрогом.

За време важења Амстердамског уговора, оквирне одлуке готово у целости замењују конвенције у области материјалног кривичног права и постају носилац секундарног законодавства у области слободе, безбедности и правде.

Иако у првом стубу ЕУ/ЕЗ није имала експлицитну кривичноправну надлежност и зато није могла да прописује нити да усклађује кривична дела и кривичне санкције на начин како то чине суверене државе, кривично право је имало важну улогу у регулисању привредних и финансијских активности Уније, као и у заштити њеног правног поретка. За заштиту појединих вредности дефинисаних оснивачким уговорима и заједничким политикама Заједнице неопходна је била употреба кривичног права. Заједница је имала овлашћење да обавезе државе чланице да казне кршење права Заједнице кроз кривичноправне одредбе садржане у директивама, али је морала препустити државама да саме изаберу која ће врста и висина санкције у њиховом правном поретку бити погодна за заштиту интереса Заједнице. Међутим, поједине кривичноправне одредбе у нацртима директива које су обавезивале државе чланице да пропишу конкретне кривичне санкције су због противљења Савета ЕУ брисане пре него што су директиве усвојене. Несугласице око постојања кривичноправне надлежности Заједнице су довеле до система двоструке регулације одређених политика (заштита животне средине и загађења које прузрокују бродови), тачније забрана одређеног понашања је била садржана у директиви, а материјалнокривични елементи дефиниција кривичних дела и санкција су били садржани у оквирној одлуци.

Конкретни примери који потврђују горе наведене тезе и захтевају посебну пажњу су предлози директива за спречавање превара, заштиту животне средине и загађења који проузрокују бродови. Комисија је 2001. године предложила усвајање директиве која је имала за циљ усклађивање материјалних кривичних права држава чланица како би се спречиле преваре против финансијских интереса Заједнице.¹¹⁰⁹ У образложењу предлога, Комисија је истакла да правни инструменти трећег стуба који су били на снази нису омогућили задовољавајуће усклађивање материјалних кривичних права, а посебно конвенције (уговори међународног јавног права), јер доводе до спорости у усвајању и одлагања примене због поступка ратификације од стране националних парламената.

¹¹⁰⁹ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the criminal-law protection of the Community's financial interests, COM (2001) 272 final.

Према Комисији, право Заједнице би помогло да се постигне одговарајуће усклађивање, а УЕЗ је садржао одговарајући правни основ за усклађивање права у државама чланицама у односу на дефиницију преваре, корупције и прања новца који погађају финансијске интересе Заједнице (члан 280 бившег УЕЗ), чак и усклађивањем са материјалним кривичним правом којим ће бити дефинисана кривична дела и кривичне санкције ради заштите финансијских интереса. Овај приступ Комисије није убедио државе чланице у исправност постојања кривичних овлашћења Заједнице и Савет ЕУ није прихватио предлог директиве о дефинисању кривичног дела преваре и одређивању адекватне кривичне санкције.

Сличан исход је имао предлог Директиве за заштиту животне средине, са циљем усклађивања кривичног права кроз законодавство усвојено у оквиру првог стуба. Комисија је инсистирала на усвајању кривичноправне регулативе првог стуба како би се обезбедиле довољно одвраћајуће и ефикасне кривичне санкције које омогућавају пуну усклађеност права држава чланица са правом Заједнице о очувању животне средине. Кривично право је тако употребљено да би се обезбедила делотворност комунитарног права, на основу члана 175 бившег УЕЗ који Заједници даје овлашћење да доноси кривичноправну регулативу због њене искључиве надлежности у области заштите животне средине. У складу са претходном праксом неприхватања кривичноправних одредби у директивама, Савет ЕУ је одбио предлог Комисије о Директиви за заштиту животне средине са кривичноправним одредбама из 2001. године¹¹¹⁰ и исту материју је регулисао усвајањем Оквирне одлуке о заштити животне средине.¹¹¹¹

То је био разлог за Комисију да 15. 4. 2003. године поднесе тужбу Суду правде за поништење Оквирне одлуке о заштити животне средине.¹¹¹² Комисија је сматрала да је Оквирна одлука заснована на погрешном правном основу јер је заштита животне средине у надлежности Заједнице а не Уније, па су кривична дела и кривичне санкције за заштиту животне средине такође требало да буду донете на основу бившег члана 175 УЕЗ, а не бившег члана 34 у вези са бившим члановима 29 и 31(е) УЕУ. Европски парламент се сагласио са тужбом и аргументима Комисије.

¹¹¹⁰ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Protection of the Environment through Criminal Law, COM (2001) 139 final.

¹¹¹¹ Council Framework Decision on the protection of the environment through criminal law 2003/80/JHA, (2003) OJ L 29/55.

¹¹¹² C – 176/03 Commission v. Council, ECR (2005) I-7879.

Суд правде је прихватио аргументе Комисије и ЕП, као и општег правобраниоца Colomera¹¹¹³ и у дотадашњем развоју ЕЗ донео најзначајнију пресуду из домена кривичног права. Одлука је била заснована на одредбама чланова 47 и 29 УЕУ који прописују да ништа у Уговору о ЕУ неће утицати на Уговор о ЕЗ, тј. неће довести у питање надлежности Европске заједнице.¹¹¹⁴ Суд је пресудио одлучујући о питањима везаним за животну средину, чија заштита је један од основних циљева Заједнице,¹¹¹⁵ да је ЕУ прекорачила своја овлашћења и ушла у надлежност Заједнице, иако се радило о кривичноправним мерама. Суд је у образложењу пресуде истакао да:

„иако начелно кривично право и кривично процесно право нису у надлежности Заједнице, то не спречава законодавство Заједнице када је примена делотворних пропорционалних и одвраћајућих кривичних санкција од стране надлежних националних тела нужна мера за борбу против тешких дела против животне средине, да предузме мере које се односе на кривично право држава чланица, а које се сматрају неопходним да би се обезбедила потпуна делотворност правила која прописују заштиту животне средине.“¹¹¹⁶

Овом судском одлуком је потврђена кривичноправна надлежност Заједнице у области заштите животне средине која се састојала од овлашћења за усклађивање кривичних дела против животне средине за која морају бити запрећене кривичне санкције. Овлашћење постоји када су кривичне санкције „нужна мера“ за спречавање кривичних дела против животне средине и када је то „неопходно“ за делотворну имплементацију прописа Заједнице о заштити животне средине.¹¹¹⁷

Суд је тиме изразио став да за тако ограничену кривичну надлежност Заједнице није потребно да државе чланице оснивачким уговорима изричито пренесу кривичноправни суверенитет на Заједницу,¹¹¹⁸ већ се позвао на доктрину инхерентних овлашћења Заједнице. У сукобу два основна начела правног поретка ЕЗ (начела ограничених овлашћења Заједнице и начела циљне оријентисаности овлашћења Заједнице тј. начела делотворности - fr. *effet utile*), Суд је енергично подржао начело

¹¹¹³ Opinion of Advocate General Ruiz-Jabaro Colomer of 26.05.2005 in Case C – 176/03 *Commission v. Council*, (2005) ECR I -7879.

¹¹¹⁴ Параграф 38 пресуде С – 176/03.

¹¹¹⁵ Параграф 41 пресуде С – 176/03.

¹¹¹⁶ Параграф 47 и 48 пресуде С – 176/03.

¹¹¹⁷ З. Ђурђевић, „Лисабонски уговор: Прекретница у развоју кривичног права у Еуроци“, Хрватски летопис за кривично право и праксу, Загреб, вол. 15, број 2, 2008, стр. 1101.

¹¹¹⁸ T.Seibert, „The European Fight against Fraud – The Community Competence to Enact Criminal Law and Its Power to Approximate national Criminal Law by Directives“, European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice, 2008, pp 89-124.

делотворности права Заједнице,¹¹¹⁹ како би се извршила постојећа овлашћења, тачније остварили постављени задаци и циљеви садржани у оснивачким уговорима. Заштита животне средине једна је од главних политика Заједнице, у којој је она одлуком Суда постала овлашћена за доношење директиве којом инкриминише понашање на штету животне средине и утврђује кривичне санкције које морају бити делотворне, пропорционалне и одвраћајуће.¹¹²⁰ Самим тим, Суд је сматрао да је Оквирна одлука недељив правни акт и у целости ју је поништио.

Суд је такође, изричито рекао да кривично право није независно подручје политике Заједнице, већ да она има тзв. помоћну кривичноправну надлежност која се извршава када је то неопходно. То значи да је кривичноправна надлежност Заједнице функционална јер се користи само ради остварења циљева из појединих политика. Кривично право је инструмент за делотворну имплементацију политике Заједнице. Оно у контексту Заједнице није аутономни већ акцесорни систем јер служи јачању норми из других главних подручја.¹¹²¹

Другу значајну пресуду која потврђује кривичноправну надлежност Заједнице за усклађивање норми материјалног кривичног права Суд правде је донео у предмету о загађењу које проузрокују бродови.¹¹²² Тужбу је поднела Комисија, уз подршку Парламента, ради поништавања Оквирне одлуке¹¹²³ као материјалног кривичноправног оквира за спровођење Директиве против загађења које проузрокују бродови.¹¹²⁴ Радило се о класичном двоструком регулисању материје о загађењу које проузрокују бродови, и то директивом у оквиру првог стуба и оквирном одлуком у оквиру трећег стуба ЕУ. У овом предмету интереси држава чланица су били изузетно велики, тако да је 19 од тада укупно 25 држава чланица у Савету захтевало рестриктивно тумачење пресуде С-176/03 (о заштити животне средине) на начин на који би се кривичноправна надлежност Заједнице ограничила само на област заштите животне средине, и потпуно искључила надлежност за одређивање врсте и висине кривичне санкције. Суд је решио

¹¹¹⁹ Т.Ц. Хартли (Т.С. Hartley), „Основе права Европске заједнице“ ЦОЛПИ – Београдски центар за људска права, Београд, 1998, стр. 127.

¹¹²⁰ Case C – 176/03 *Commission v. Council*, ECR (2005) I -7879, par.74.

¹¹²¹ З. Ђурђевић, „Лисабонски уговор: Прекретница у развоју кривичног права у Европи“, Хрватски летопис за кривично право и праксу, Загреб, вол. 15, број 2/2008, стр. 1101.

¹¹²² Case C-440/05 *Commission v. Council*, ECR [2007] I -9097.

¹¹²³ Council Framework Decision 2005/667/JHA of 12 July 2005 to strengthen the criminal-law framework for the enforcement of the law against ship-source pollution, (2005) OJ L 255/164.

¹¹²⁴ Directive 2005/35/EC of the European Parliament and of the Council of 7 September 2005 on ship-source pollution and on the introduction of penalties for infringements, (2005) OJ L 255/11.

наведена питања и искористио овај предмет да би прецизирао правни оквир кривичноправних овлашћења Заједнице.¹¹²⁵

Прво, Суд је констатовао да кривичноправна надлежност Заједнице није ограничена на подручје заштите животне средине, већ се протеже и на транспорт, а тиме консеквентно и на друге заједничке политике.¹¹²⁶ Друго, за разлику од Оквирне одлуке о заштити животне средине, Оквирна одлука о загађењу које проузрокују бродови је детаљно прописивала врсту и висину кривичних санкција (члан 4 и 6), па се отворило питање обима овлашћења Заједнице у нормирању кривичноправних санкција. Претходном одлуком у предмету заштите животне средине Суд је утврдио да Заједница може захтевати од држава чланица одређивање кривичних санкција које морају бити ефикасне, пропорционалне и са ефектом одвраћања. Том одлуком Суд је утврдио да је то крајња граница овлашћења Заједнице у области кривичних санкција. У конкретном случају, Суд је утврдио да „утврђивање врсте и висине кривичноправне санкције не спада у овлашћења Заједнице.“¹¹²⁷

Пресудама у ова два случаја Суд је успоставио функционалну надлежност ЕЗ у примени комунитарног права чак и путем кривичног права, ако је то нужно да би се осигурала делотворност примене политике која је у надлежности Заједнице. Инструмент усклађивања су директиве са кривичноправним одредбама које немају непосредно (директно) дејство и остављају одређену дискрецију државама чланицама у њиховом усклађивању. Дискреција држава чланица у примени директива је након успостављања кривичноправне надлежности Заједнице битно смањена. Сада државе чланице немају више могућност избора између кривичних и управних санкција, већ су обавезне да пропишу кривичне санкције, с тим што могу да изаберу врсту и висину кривичне санкције. Осим тога, обавезе имплементације од стране држава чланица је могуће боље контролисати у случају директива него у случају оквирних одлука. Комисија је могла да на основу члана 226 бившег УЕЗ против државе покрене поступак (тужбу) пред Судом правде због повреде оснивачког уговора. То значи да држава може бити новчано кажњена због непоштовања својих обавеза у имплементацији директиве или њених појединих одредби које регулишу питања из искључиве надлежности Заједнице.

¹¹²⁵ З. Ђурђевић, „Лисабонски уговор: Прекретница у развоју кривичног права у Европи“, Хрватски летопис за кривично право и праксу, Загреб, вол. 15, број 2/2008, стр. 1102.

¹¹²⁶ Параграф 56 пресуде у Case C-440/05 Commission v. Council, ECR (2007) I - 9097.

¹¹²⁷ Параграф 70 пресуде у Case C-440/05 Commission v. Council, ECR (2007) I - 9097.

Наведене одлуке Суда су утицале и на овлашћења ЕУ јер су лимитирале њену кривичноправну надлежност. ЕУ је признато овлашћење усклађивања кривичних дела и кривичних санкција у свим областима, осим у онима у којима постоји надлежност ЕЗ. У складу са начелом надређености права Заједнице, Унија је дужна да се суздржи од доношења оквирних одлука у тим подручјима.

У периоду од 1993. до 2005. године су постојале три врсте законодавних конфликта у кривичном праву у области слободе, безбедности и правде између ЕЗ и ЕУ, а то су:

- 1) одбијање предлога Комисије за кривичноправно усклађивање права Заједнице од стране Савета ЕУ;
- 2) преузимање кривичноправног садржаја уредбе или директиве и преношење у оквирне одлуке и
- 3) поменута принудна кохабитација кроз „*double text*“ механизам.¹¹²⁸

Сукоб надлежности између првог и трећег стуба је указивао на висок степен ривалитета између наднационалног поретка Европске заједнице и националног кривичноправног монопола.

Ипак, за подручје материјалног кривичног права треба имати на уму ограничења еуроконформног тумачења из првог стуба која се примењују и на правне акте трећег стуба. Еуроконформно тумачење националног права у ствари је доктрина или начело посредног дејства које обавезује суд да утврди смисао и садржај националне норме коју примењује на одређени случај у складу са прописима Заједнице који регулишу исти тај случај. Потреба за тумачењем у складу са правом Заједнице најчешће се јавља када држава чланица није ускладила своје национално право са правом Заједнице, било да није донела прописе за имплементацију, или су прописи за имплементацију права Заједнице недовољни и неодређени. Ако је држава чланица исправно имплементирала одредбе права Заједнице, без обзира да ли се ради о оснивачким уговорима или секундарном законодавству, судија примењујући своје усклађено национално право нема потребу да прибегава тумачењу у складу са правом Заједнице.¹¹²⁹

¹¹²⁸ J.A.E.Vervaele, „The European Community and Harmonization of the Criminal Law Enforcement of Community Policy“, 3-4 EUCRIM, 2006, pp 87-93, p 88.

¹¹²⁹ З. Ђурђевић, „Механизми утицаја права Европске заједнице на кривичноправне системе држава чланица“, Зборник Правног факултета у Загребу, 54(2), 2004, стр. 278-326.

У литератури и европској судској пракси постоји сагласност да обавеза тумачења националног права у складу са правом Заједнице важи и за област кривичног материјалног и процесног права. Кривични судови држава чланица су дужни да тумаче националне кривичноправне прописе донете ради спровођења права Заједнице и по могућности тумаче и друге националне кривичноправне прописе у складу са правом Заједнице. Задатак кривичних судова да тумаче прописе у складу са правом Заједнице веома често се јавља приликом тумачења у односу на норме кривичног права које дефинишу кривична дела из области привреде, а која се налазе под директним утицајем примарног и секундарног законодавства права Заједнице. У Немачкој постоји значајан утицај тумачења у складу са директивама права Заједнице у областима кривичног права које се односе на рачуноводствена кривична дела, кривична дела против животне средине, прања новца и ауторских права.¹¹³⁰

Директива и оквирна одлука могу да имају посредно дејство само у вертикалним правним односима у којима је држава носилац обавезе, а појединац носилац права. Директива са кривичноправним одредбама захтева успостављање кривичне одговорности и кажњавање појединца у националном кривичном праву, што значи да регулише обрнути вертикални однос у којем се појединцу намећу обавезе од стране државе. Зато директива којом се успоставља и поштрава кривична одговорност појединца у националном праву не може имати непосредно дејство, нити национални судови могу у хоризонталном односу тумачити одредбе кривичног закона у складу са директивом на штету појединца.¹¹³¹ Исто важи и за оквирне одлуке, па оне не могу да имају посредно дејство у области материјалног кривичног права на штету оптуженог, већ само када доводе до декриминализације одређеног понашања или ублажавања кривичне одговорности.

Расправе о усклађивању и уопште о кривичном праву које су вођене пре ступања на снагу Лисабонског уговора могу се сумирати у питање „да ли Заједница има овлашћења да пропише кривична дела и санкције под првим стубом, или је кривично право питање само трећег стуба Уније“? Одговори које је дао Суд правде, прихватајући под одређеним условима овлашћења за доношење кривичноправне регулативе у оквиру првог стуба, од несумњивог су уставног значаја за ЕУ и државе чланице, као и за положај кривичног права у правном поретку Уније.

¹¹³⁰ Ibid

¹¹³¹ Параграф 42 пресуде C-168/95 *Criminal proceeding against Luciano Arcaro*, ECR (1996) I-4705.

Досадашња пракса Суда правде указује да се кривично право користило као крајње средство за постизање циљева Уније/Заједнице, дајући овлашћења Заједници да доноси правне инструменте у овој области како би се постигла делотворност права Заједнице. Кривично право је тиме третирано не као одвојена политика или циљ Заједнице, него као још једна област права (заједно са грађанским правом, административним правом итд.) која је ту да служи остварењу политика Заједнице. Са аспекта држава чланица, додела функције испуњавања циљева и остваривања ефикасности у примени принципа делотворности кривичном праву може да угрози посебно место и специфичности које кривично право има у домаћим правним системима и широке мере заштите људских права које окружују кривично право на националном нивоу. Штавише, то води ка неизвесности у вези са тачним делокругом кривичног права ЕУ.

Из судске праксе Суда правде није јасно да ли је кривично право ЕУ неопходно за постизање било које политике Заједнице или било ког циља Заједнице. Максималистички приступ може да доведе до хиперпродукције употребе кривичног права у ЕУ. Ова опасност је појачана смештањем кривичног права ЕУ у језгро међуинституционалних и уставних сукоба у ЕУ. Са друге стране, резултати усклађивања у области кривичног права до сада нису увек произлазили из повезане, темељне и дугорочне стратегије развоја кривичног права Уније. Иако су усклађене неке од главних области транснационалног или тешког криминала, усклађивању је често претходила конкретна политичка посвећеност (потреба) и доношење закључака Европског савета, уз усвајање великог броја акционих планова од стране Савета ЕУ. Иако није увек била јасно изражена, таква усклађеност се показала корисном ради пружања веће правне сигурности и уређења делокруга функционисања агенција које делују у области слободе, безбедности и правде Уније (Европол и Евроцаст), чији мандати су засновани на кривичним делима за које је потребна каква-таква усклађеност у кривичном праву држава чланица. Међутим, правни основ трећег стуба је такође употребљаван за усвајање мера као што је Оквирна одлука о жртвама кривичних дела, чија законитост према примарном законодавству Уније може бити доведена у питање. Ограничења у надлежности Уније за усвајање мера из кривичнопроцесног права су такође била евидентна у покушајима да се ускладе кривичноправни инструменти који би пратили узајамно признање. Присталице мањег обима надлежности Уније у кривичном праву истичу да оправдање за мере кривичног права усвојене у оквиру трећег стуба и њихов правни основ нису увек правно

утемељени у законодавству ЕЗ/ЕУ. Нарочито се то односило на врсту кривичноправних инструмената који су коришћени за усклађивање. Стварно усклађивање које је спроведено под утицајем глобалних иницијатива у областима као што су организовани криминал, тероризам и прање новца, само је указивало на висок степен „секуратизације“ у области слободе, безбедности и правде ЕУ.

Може се закључити да су основни формални инструменти развоја материјалног кривичног права директиве и оквирне одлуке као саставни део секундарног законодавства Уније. Са једне стране, они садрже одредбе о минимуму правила за дефинисање кривичних дела чије је сузбијање у интересу Уније и санкције за та дела, а са друге, захтевима за имплементацију ових одредби у национална права омогућава се усклађивање посебног дела кривичног права држава чланица уз истовремено стварање и развој два повезана кривичноправна система, наднационалног и националног, које карактерише константна међусобна интеракција.

4.3.2.3. Лисабонски уговор и материјално кривично право ЕУ

На самом почетку разматрања промена које Лисабонски уговор уводи у материјално кривично право Уније, полазимо од почетне парадигме која је карактеристична за кривично право ЕУ као целину. Историјски развој кривичноправних надлежности ЕЗ/ЕУ, сукоби са националним правним системима и отпор држава чланица када је у питању развој кривичног права ЕУ, довели су до тога да аутори Уговора избегавају отворено помињање кривичног права ЕУ у одредбама Лисабонског уговора. Зато се у Поглављу IV Наслова V „Правосудна сарадња у кривичној области“, помињу усклађивање и узајамно признање као начела (или механизми) сарадње у овој области. Из саме садржине области у којој се ови механизми употребљавају се јасно виде контуре материјалног кривичног права ЕУ (дефиниције кривичних дела и санкција) и кривичнопроцесног права ЕУ (узајамно признање доказа, права лица у кривичном поступку и права жртава),¹¹³² уз експлицитно успостављање надлежности Уније за 10 кривичних дела¹¹³³ која представљају основу настанка посебног дела кривичног права Уније.

Лисабонску реформу кривичног права ЕУ неки аутори сматрају револуционарним преносом кривичноправних овлашћења са националног на

¹¹³² Члан 82 УФЕУ.

¹¹³³ Члан 83 УФЕУ.

наднационални ниво, док други истичу да Лисабонски уговор не доноси ништа ново,¹¹³⁴ већ је у најважнијем делу нормирао фактички постојеће надлежности Уније у материјалном кривичном праву усклађивањем националних кривичноправних система. Као и увек када постоје два изразито супротстављена гледишта, истина је негде у средини. Основно наднационално овлашћење ЕУ у области материјалног кривичног права и према Лисабонском уговору остаје механизам усклађивања дефиниција или конститутивних елемената кривичних дела и санкција у кривичном законодавству држава чланица. За разумевање садржаја и обима реформе коју *de lege ferenda* доноси Лисабонски уговор, потребно је објаснити овлашћења и правни основ усклађивања материјалног кривичног права ЕУ/ЕЗ *de lege lata*.

Правни основ Лисабонског уговора за даљи развој материјалног кривичног права је члан 83 УФЕУ који јасно успоставља надлежност у области кажњавања.¹¹³⁵

Надлежност за усклађивање се налази и у уводним одредбама Поглавља V „Простор слободе, безбедности и правде“, где се у члану 67 став 3 наводи да ће Унија настојати да осигура висок степен безбедности и кроз усклађивање законодавстава држава чланица из области кривичног права. Унија је добила овлашћење да директивама донетим у редовној законодавној процедури успоставља минимална правила за дефинисање кривичних дела и санкција у подручју посебно тешких кривичних дела са прекограничном димензијом које произлазе из природе или последица тих кривичних дела или из посебне потребе њиховог спречавања на заједничкој основи (члан 83(1)1 УФЕУ). Материјалноправне претпоставке наведеног овлашћења су: а) посебно тешка кривична дела наведена у тачки 2 и б) прекогранично обележје кривичних дела.

Посебно тешка кривична дела у којима Унија има наднационална овлашћења за усвајање норми материјалног кривичног права су: тероризам, трговина људима, сексуално искоришћавање жена и деце, незаконита трговина дрогама, незаконита трговина оружјем, прање новца, корупција, фалсификовање средстава плаћања, високотехнолошки криминал и организовани криминал (тзв. европска кривична дела).¹¹³⁶

¹¹³⁴ A. Weyembergh, „Approximation of Criminal Laws, the Constitutional Treaty and the Hague Programme“, CMLRev 42, 2005, pp1567-1597.

¹¹³⁵ P. Asp, „Harmonisation of Penalties and Sentencing within the EU“, Bergen Journal of Criminal Law and Criminal Justice, vol 1, no 1, 2013, pp 53-62.

¹¹³⁶ Комисија спомиње ова дела као тзв. европска кривична дела у поменутом Саопштењу COM (2011) 573, стр. 5.

У теорији се поставило питање да ли се ради о позитивној енумерацији кривичних дела или су само наведени примери кривичних дела, с обзиром на то да је у претходном Уговору из Амстердама та листа кривичних дела тумачена као да се ради о наведеним примерима.

Ипак, поступак одлучивања приликом проширења листе на друга подручја криминалитета иде у прилог тумачењу да је ова листа строго лимитирана. Док о мерама за спречавање и борбу против европских кривичних дела Савет ЕУ одлучује квалификованом већином, листа може бити проширена другим кривичним делима само на основу једногласне одлуке.¹¹³⁷ У литератури се приговара да је фактички Савет ЕУ у периоду пре ступања на снагу Лисабонског уговора усвајао мере материјалног кривичног права и усклађивао кривична права држава чланица широко захватајући области криминала ван листе садржане у Амстердамском уговору, за које не поседује правни основ, док се Лисабонским уговором само нормативно потврђује постојеће стање. При томе је испуштено подручје илегалних миграција, које вероватно није сматрано довољно тешким обликом криминалитета, док је као ново подручје једино додата незаконита трговина оружјем.

Претпоставка прекограничног обележја кривичног дела у Уговору је екстензивно постављена јер не произлази само из предузимања кривичних радњи на територији више држава, већ и ако последица кривичних дела наступи у више држава или ако постоји потреба за њиховим спречавањем од стране више држава. То значи да се прекогранично обележје не односи само на кривично дело и његове последице, већ и на мере његовог спречавања и кривичног гоњења.

Осим овог аутономног овлашћења ЕУ за усвајање норми материјалног кривичног права за европска кривична дела, Лисабонски уговор је експлицитно нормирао и њену функционалну кривичноправну надлежност коју је потврдио Суд правде пресудом у предмету за заштиту животне средине из 2005. године. Ако би норме материјалног кривичног права ЕУ за усклађивање кривичних прописа држава чланица биле неопходне за обезбеђивање делотворне имплементације политике Уније у подручју у којем су спроведене мере усклађивања, директивама као законодавним инструментима се може успостављати минимум правила за дефинисање кривичних дела и санкција као облик подршке спровођењу одређених политика Уније које су

¹¹³⁷ Члан 83 (1) 3 УФЕУ.

претходно биле предмет усклађивања.¹¹³⁸ Лисабонски уговор тако уређује целокупан саржај кривичноправних надлежности ЕУ/ЕЗ и уводи две битне реформске промене које се темеље на наднационалном одлучивању ЕП и Савета ЕУ квалификованом већином, уз задржавање једногласности само у неким специфичним областима кривичног права (проширивање листе кривичних дела за које је надлежна Унија) и успостављање Канцеларије европског јавног тужиоца.

Прво, кривично право је постало независна заједничка политика ЕУ па је Унија добила своју аутономну, посебну надлежност за 10 кривичних дела, а не само функционалну кривичноправну надлежност чија је намена подржавање појединих политика Уније кривичним мерама. Прецизније речено, овлашћена је да потпуно самостално изворно регулише поменута кривична дела наднационалним кривичноправним нормама, а не само да осигура помоћну или комплементарну кривичноправну заштиту другим правним гранама. Друго, Лисабонски уговор је отишао корак даље од праксе Суда правде дајући сада Унији као наследнику Заједнице надлежност да прописује минимум правила о дефиницијама кривичних дела и кривичних санкција у свим областима у којима је потребно обезбедити делотворност политика Уније. То значи да је Унија овлашћена не само да укаже на обележја кривичних дела и запрети кривичним санкцијама, као што је раније било случај у комунитарном праву, већ и да инкриминише кривично дело и одреди висину кривичне санкције. При том, Унија мора оставити државама чланицама довољно простора за имплементацију како би оне могле интегрисати наднационалну кривичну санкцију у систем националних кривичних санкција без опасности по њену повезаност и примењивост.¹¹³⁹

Промене које је донео Лисабонски уговор у делу материјалног кривичног права су од изузетне важности за област слободе, безбедности и правде ЕУ. С једне стране, примена наднационалног метода у доношењу одлука може довести до повећаног квантитета и квалитета мера усклађивања материјалног кривичног права. Са друге стране, повећане активности ЕУ у области материјалног кривичног права и кривичног поступка могу довести до повећања броја случајева којима се захтева тумачење норми материјалног кривичног права ЕУ од стране Суда правде. То значи да ће Суд убудуће разматрати садржину већег броја кривичноправних мера ЕУ које задиру у национална

¹¹³⁸ Члан 83(2) УФЕУ.

¹¹³⁹ З. Ђурђевић, „Лисабонски уговор: Прекретница у развоју кривичног права у Еуропи“, Хрватски летопис за кривично право и праксу, Загреб, вол. 15, број 2/2008, стр. 1106.

кривична права и принципе правде на којима почива интерна равнотежа између појединца и државе. Тиме је Суду правде остављена могућност за стварање нових аутономних дефиниција и принципа кривичног права Уније, а сам начин њихове примене у правним системима држава чланица показаће да ли ће кривично право ЕУ бити саставни део наднационалног правног поретка тј. комунитарног права као изграђене гране права или ће остати у фази константног развоја.

4.3.3. Стварање кривичног процесног права ЕУ кроз начело међусобног признања пресуда и судских одлука

Дефинисање процесних радњи у кривичном поступку је одувек представљало задатак искључиво националних законодаваца. Међутим, унапређење кривичноправне сарадње држава чланица ЕУ, усклађивање националних права у области организованог криминала, тероризма и других тешких кривичних дела и императив заштите људских права су захтевали постепено дефинисање минималних заједничких кривичнопроцесних стандарда на нивоу Уније. Отворени сукоб између држава чланица и институција ЕУ око непостојања правног основа за стварање наднационалних норми кривичног поступка је решен Лисабонским уговором који надлежност у овој осетљивој области додељује Унији.

4.3.3.1. Појам и развој кривичног процесног права ЕУ

Вођење кривичног поступка у националним кривичноправним системима је регулисано кривичним процесним правом. Оно обухвата процесне мере и радње које предузимају надлежни органи и одбрана почевши од покретања истраге, доношења оптужног акта, извођења доказа, саслушања сведока, вештачења до изрицања пресуда.

Државе чланице ЕУ су дуго покушавале да одређена питања вођења кривичног поступка са елементима иностраности реше потписивањем конвенција у оквиру Савета Европе, а касније и закључивањем конвенција о међусобној кривичноправној сарадњи.¹¹⁴⁰ Сем тога, одредбе о прекограничној правосудној сарадњи које се односе

¹¹⁴⁰ У вези почетка правосудне сарадње у кривичним стварима у оквиру Савета ЕУ и правне помоћи погледати стр. 316 дисертације.

на међусобну правну помоћ,¹¹⁴¹ екстрадицију¹¹⁴² и пребацивања осуђених лица ради извршења казни¹¹⁴³ су биле садржане у Шенгенској конвенцији.

Као што је већ речено, ради унапређења ефикасности и убрзавања поступака класичне међународне правне помоћи, државе чланице ЕУ су за прекограничне процесне елементе кривичноправне сарадње увеле механизам (начело) међусобног признања пресуда и судских одлука. У закључцима Европског савета у Тампереу¹¹⁴⁴ овај принцип је представљен као основа будуће кривичноправне сарадње, посебно у областима изручења, признавање судских одлука пре суђења које се односе на обезбеђивање доказа и замрзавање имовине и минимум стандарда за заштиту жртава.

Ова и друга питања кривичног процесног права, суштински битна за вођење кривичног поступка, обухваћена су у Саопштењу Комисије о успостављању принципа међусобног признања из 2000. године¹¹⁴⁵ и Плану Савета који садржи 24 приоритета за његово успостављање из 2001. године.¹¹⁴⁶ Предвиђено је било да области примене или конкретна садржина принципа међусобног признања пресуда и судских одлука и друга питања везана за кривични поступак буду формулисана оквирним одлукама, као најпогоднији законодавни инструменти секундарног права ЕУ за време важења Амстердамског уговора.

4.3.3.2. Садржина кривичног процесног права ЕУ и механизми за његово стварање

За време важења Амстердамског уговора кривично процесно право ЕУ је почело да добија своје контуре регулисањем одређеног дела процесних радњи и стварањем услова за њихову примену у државама чланицама. Не може се рећи да се ради о изграђеној правној дисциплини као што је случај са националним кривичноправним системима, али се свакако ради о кривичнопроцесној материји која је од заједничког интереса за Унију и треба да омогући њено функционисање без граница и баријера, као област у којој је правда доступна и једнака за све грађане.

¹¹⁴¹ Чланови 48-53 Шенгенске конвенције.

¹¹⁴² Чланови 59-66 Шенгенске конвенције.

¹¹⁴³ Чланови 67-69 Шенгенске конвенције.

¹¹⁴⁴ Para 32-52 The Conclusions of the Tampere European Council, http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm, приступ 14. 8. 2011.

¹¹⁴⁵ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Mutual recognition of Final Decisions in criminal matters, COM (2000) 495 final.

¹¹⁴⁶ Programme of measures to implement the principle of mutual recognition of decisions in criminal matters, (2001) OJ C 12/10.

Међусобно признање пресуда и судских одлука је механизам који омогућава стварање кривичног процесног права, мада је досадашња пракса показала да се и усклађивањем материјалних кривичних права држава чланица вршио утицај на одређена питања везана за кривични поступак.

Кривично процесно право ЕУ дефинише одређене сегменте кривичног поступка, конкретно заједничке процесне стандарде пре суђења, за време трајања поступка и након кривичног поступка и ни изблиза не обухвата ове фазе поступка на начин регулисан кривичним процесним правом држава чланица. Може се рећи да оно утврђује минималне стандарде за праведно и ефикасно вођење кривичног поступка у државама чланицама, што њих саме не спречава да формулишу и више стандарде у оквиру националних кривичноправних система.

Међутим, целокупна кривичноправна сарадња у ЕУ у то време, па и наведени облици сарадње у кривичном поступку за које је уведена директна комуникација између судских органа и директно признавање страних судских одлука, била је оптерећена консензусом као начином одлучивања у оквиру међувладине сарадње. Међу првим мерама кривичног процесног права које су успостављене међусобним признањем обухваћене су области финансијског криминала и замрзавања и конфискације имовине из криминалних активности. Њихово усвајање и употреба кривичнопроцесних норми су започети доношењем Оквирне одлуке о извршењу наредби за замрзавање имовине и доказа.¹¹⁴⁷ Наредба о замрзавању државе која је издаје мора бити призната без икакве формалности од стране државе која је извршава, а која мора „одмах“ да предузме неопходне мере за њихово хитно извршење на исти начин на који поступа у случајевима замрзавања имовине за своје држављане у складу са националним правом.¹¹⁴⁸

Такође, Савет је усвојио Оквирну одлуку о конфискацији прихода, средстава и имовине проистекле из криминала¹¹⁴⁹ и Оквирну одлуку о примени принципа међусобног признања за наредбе за конфискацију.¹¹⁵⁰ Оквирном одлуком о конфискацији прихода, средстава и имовине проистекле из криминала намеће се обавеза државама чланицама да у оквиру кривичног поступка омогуће конфискацију

¹¹⁴⁷ Council Framework Decision 2003/577/JHA on the execution of orders freezing assets and evidence, (2003) OJ L 196/45 (у даљем тексту Оквирна одлука 2003/577).

¹¹⁴⁸ Члан 5 (1) Оквирне одлуке 2003/577.

¹¹⁴⁹ Council Framework Decision 2005/212/JHA on Confiscation of Crime-Related Proceeds, Instrumentalities and Property, (2005) OJ L 68 (у даљем тексту Оквирна одлука 2005/212).

¹¹⁵⁰ Council Framework Decision 2006/783/JHA on the application of the principle of mutual recognition to confiscation orders (2006) OJ L 328/59 (у даљем тексту Оквирна одлука 2006/783).

прихода и имовине који су стечени извршењем кривичних дела за која је запрећена казна лишавања слободе у трајању од више од годину дана. Уводи се и листа пресуда за седам кривичних дела за која државе чланице морају да омогуће проширену конфискацију, а то су: фалсификовање новца, праће новца, трговина људима, олакшавање илегалног уласка и боравка, сексуална експлоатација деце, илегална трговина дрогом и тероризам.¹¹⁵¹ Члан 3(2) Оквирне одлуке представља покушај да се ускладе системи конфискације у државама чланицама, имајући у виду разлике у правној регулативи широм ЕУ, тако да ова одредба уводи алтернативне системе конфискације.

Усвајање ове Оквирне одлуке је довело до ефикасније примене и смањења неспоразума и сумњи између националних судова који се односе на извршење наредби за конфискацију које су издале њихове колеге у државама чланицама са веома различитим домаћим режимима конфискације. Иако међународни стандарди против праћа новца захтевају одређени степен усклађености у односу на конфискацију имовине проистекле из криминала, изградња усклађеног режима по питању конфискације на нивоу ЕУ је била изузетно компликована.

Потешкоће приликом спровођења налога за конфискацију су веома уочљиве на примерима његове примене у земљама англосаксонске (*common law*) и континенталне (*civil law*) правне традиције. Наиме, проширене одредбе о конфискацији у Закону о кривичном поступку Велике Британије из 2002. године, које се односе на тзв. „криминални начин живота“, омогућавају проширену конфискацију и могу да буду неуставне у бројним другим државама чланицама.

Законодавство Велике Британије, тачније Шкотске, предвиђа праћење прихода и расхода пореских обвезника у континуираном периоду од 6 година и свако повећање прихода без утемељеног основа у заради представља основ за покретање поступка за замрзавање имовине пред редовним судом без покретања кривичног поступка. Овај поступак покреће одељење задужено за тзв. цивилни поступак у склопу Државног тужилаштва (енг. *Crown office and procurator fiscal*) које се бави организованим криминалом, у случају у коме не постоји довољно доказа за покретање кривичног поступка и очигледно је да се ради о криминалном начину живота пореског обвезника.

¹¹⁵¹ Члан 3(1) Оквирне одлуке 2005/212.

Осумњиченом је остављен период у коме треба да докаже да су приходи стечени на легалан начин, док у супротном суд доноси одлуку о замрзавању, а након тога и о конфискацији замрзнуте имовине. Валидност ове одлуке у државама чланицама ЕУ са континенталном правном традицијом је нарочито спорна због непостојања оптужног акта (за замрзавање) и правоснажне судске пресуде у кривичном поступку (за конфискацију), већ се ради о грађанској парници. Зато се често дешава да криминалци своју имовину преносе у земље континенталног права (у конкретном случају највећи део имовине из Шкотске се преноси у Шпанију), које одбијају захтеве за замрзавање и конфискацију имовине на основу одлуке из грађанске парнице.¹¹⁵²

На крају, имајући у виду значајне разлике између система конфискације у различитим државама чланицама, Оквирна одлука о извршењу наредби о конфискацији обезбеђује да, ако држава чланица која их извршава није усвојила исту могућност конфискације (са списка наведеног у Оквирној одлуци о извршавању наредби о конфискацији) као држава чланица која их издаје, држава чланица која их извршава мора да изврши наредбу о конфискацији у најмањој мери која је могућа у сличним домаћим случајевима у складу са националним правом.¹¹⁵³ Веома су интересантне мере које се односе на размену информација из осуђујућих кривичних пресуда (кривичних досијеа). Размена информација из кривичних досијеа је битна са аспекта уживања права на слободу кретања и примене начела *ne bis in idem*, као и ради издавања упозорења преко ШИС. Успостављена је Одлуком Савета 2005¹¹⁵⁴ која је касније замењена Оквирном одлуком.¹¹⁵⁵ Размена информација из кривичних досијеа се врши преко Европског информационог система о кривичним досијеима као базе са рестриктивним приступом у размени информација из осуђујућих пресуда.¹¹⁵⁶

¹¹⁵² Истраживање и интервју аутора дисертације са представницима државног тужилаштва Шкотске *Crown office and procurator fiscal* током стажирања у овој институцији 2011. године, у оквиру пројекта „Говорите европски“ који је реализовала ЕУ и Влада Републике Србије.

¹¹⁵³ Члан 8(3) Оквирне одлуке 2006/783.

¹¹⁵⁴ Council Decision 2005/876/JHA of 21 November 2005 on the exchange of information extracted from the criminal record, (2005) OJ L 322/33.

¹¹⁵⁵ Council Framework Decision 2009/315/JHA of 26 February 2009 on the organisation and content of the exchange of information extracted from the criminal record between Member States, (2009) OJ L 93/23.

¹¹⁵⁶ Council Decision 2009/316/JHA of 6 April 2009 on the establishment of the European Criminal Records Information System (ECRIS) in application of Article 11 of Framework Decision 2009/315/JHA, (2009) OJ L 93/33.

Кривично процесно право ЕУ успоставља стандарде за процедуралну заштиту права појединаца у случајевима суђења у одсуству усвајањем Оквирне одлуке о суђењу *in absentia* 2009. године.¹¹⁵⁷ Оквирна одлука има за циљ решавање законске неизвесности за појединце стварањем заједничких критеријума који се примењују за одбијање признања одлука донете *in absentia*. Заједнички приступ уводи изузетак у основе за одбијање одлука *in absentia* који је повезан са постојањем права на поновно суђење у оквиру дефинисаног временског оквира.

Поновно суђење се може дефинисати као нови процес са истом темом као и процес који се одиграо *in absentia* кога карактеришу три елемента:

- 1) лице на кога се односи пресуда има право да буде присутно;
- 2) основаност, меритум суђења биће преиспитана; и
- 3) поступак може да доведе до доношења супротне пресуде од првобитне одлуке *in absentia*.¹¹⁵⁸

Усвајање минимума процесних стандарда везаних за доказни поступак у свим државама чланицама је извршено усвајањем Оквирне одлуке о ЕНД.

Признање одлука за извршење казни, како новчаних тако и затворских, у случајевима са прекограничном димензијом такође представља садржински сегмент кривичног процесног права ЕУ. Одлука о извршењу новчаних казни¹¹⁵⁹ се односи на новчане казне које су изречене због саобраћајних прекршаја, шверцовања робе, крађа, кршења права на интелектуалну својину, аката насиља против лица укључујући и акте насиља на спортским приредбама и др. Извршење затворских казни регулише Оквирна одлука о међусобном признању налога за пребацивање осуђених лица.¹¹⁶⁰ Процесни стандарди везани за условни отпуст су дефинисани Оквирном одлуком из 2008. године.¹¹⁶¹

¹¹⁵⁷ Council Framework Decision 2009/299/JHA of 26 February 2009 amending Framework Decisions 2002/584/JHA, 2005/214/JHA, 2006/783/JHA, 2008/909/JHA and 2008/947/JHA, thereby enhancing the procedural rights of persons and fostering the application of the principle of mutual recognition to decisions rendered in the absence of the person concerned at the trial, (2009) OJ L 81/24 (у даљем тексту 2009/299).

¹¹⁵⁸ Члан 2(1)(ц) Оквирне одлуке 2009/299.

¹¹⁵⁹ Council Framework Decision 2005/214/JHA on the application of the principle of mutual recognition to financial penalties, (2005) OJ L 76/16.

¹¹⁶⁰ Council Framework Decision 2008/909/JHA of 27 November 2008 on the application of the principle of mutual recognition to judgments in criminal matters imposing custodial sentences or measures involving deprivation of liberty for the purpose of their enforcement in the European Union, (2008) OJ L 327/27.

¹¹⁶¹ Council Framework Decision 2008/947/JHA of 27 November 2008 on the application of the principle of mutual recognition to judgments and probation decisions with a view to the supervision of probation measures and alternative sanctions, (2008) OJ L 337/102.

Оквирна одлука садржи листу од 11 врста условног отпуста или алтернативних санкција које су праћене мерама ограничења напуштања територије, давања инструкција о понашању за време трајања условног отпуста и обавезе јављања и извештавања за време трајања условног отпуста или извршења алтернативних санкција. Након усвајања Оквирне одлуке о ЕНХ као првог инструмента међусобног признања, могућност кршења људских права и основних слобода приликом његове потпуне примене од стране националних институција довела је до захтева за увођење заштитних мера за повећање заштите оптужених након што су предати држави чланици која је издала Налог.

Процесни стандарди за права оптужених и осумњичених у кривичном поступку су били посебан изазов за наднационално кривично процесно право у настајању. Преговори о доношењу оквирне одлуке односно директиве о одређеним процедуралним правима оптужених и осумњичених у кривичним поступцима широм ЕУ су трајали 10 година, од тренутка подношења предлога Комисије.¹¹⁶² Предлог је садржао сет правила која се односе на права на тумачење и превођење за осумњичене односно оптужене и процедурална права одбране у кривичном поступку за лица лишена слободe. Главна примедба и крунски аргумент који су често користиле државе чланице које се противе мерама кривичног права у ЕУ је био непостојање правног основа у примарном законодавству (у време важења Амстердамског уговора) за усвајање мера кривичног поступка. Био је неопходан изричит правни основ како би се омогућило деловање ЕУ у области која је нераскидиво повезана са националним суверенитетом држава чланица. Ниједна одредба тада важећег Уговора се није могла тумачити као одраз воље држава чланица да пренесу овлашћења на ЕУ за доношење правних инструмената о кривичном поступку. Покушај усвајања минимума стандарда за права оптужених у кривичном поступку држава чланица и дефинисање, нормама кривичног процесног права Уније, појмова као што су ухапшен, осумњичен и оптужен за кривично дело, заједно са правом на њихову одбрану, за државе чланице је значило позив за мешање Суда правде у суверенитет држава чланица, са перспективом да ови концепти постану аутономни општи принципи кривичног права Уније. Државе чланице нису желеле да усвајањем ових института ризикују постојање могућности тумачења и преиспитивања ових концепата и од стране Европског суда за људска

¹¹⁶² Proposal for a council framework Decision on certain procedural rights in criminal proceedings throughout the European Union {SEC(2004) 491}, COM (2004) 328 final.

права у Стразбуру, јер би последица тога била двострука међународна судска заштита ван националних судских институција.

4.3.3.3. Лисабонски уговор и развој кривичног процесног права ЕУ

Уговор из Лисабона чланом 82 УФЕУ конституише правни основ за развој кривичног процесног права ЕУ и доношење наднационалних кривичнопроцесних прописа кроз одредбе. Унија доноси кривичнопроцесне мере у облику директива.¹¹⁶³ Истовремено међусобно признање пресуда и судских одлука постаје формалноправно начело (механизам) за успостављање кривичнопроцесних норми у простору слободе, безбедности и правде, јер члан 82(1) УФЕУ изричито предвиђа судску сарадњу у кривичној области у Унији на принципу међусобног признања пресуда и судских одлука.

Што се тиче саме садржине наднационалних кривичнопроцесних норми, оне успостављају заједничка правила и процедуре које важе на територији свих држава чланица и обухватају делове из различитих фаза кривичног поступка, од хапшења до извршења казне. Лисабонски уговор подстиче усвајање мера које воде у изграђен систем кривичног процесног права ЕУ, а посебан изазов представља приватање тих наднационалних мера кривичног процесног права од стране држава чланица. Захтев за повезаност националних правних система је очигледан у одредбама Уговора, нарочито у делу који поставља правни основ за усвајање кривичноправних процесних мера. Ако ништа друго, то би требало да спречи и смањи сукобе надлежности између држава чланица и Уније (раније Заједнице) који дуго потресају европску конструкцију.

Непосредно пре ступања на снагу Лисабонског уговора, Савет подстиче усвајање мера наднационалног кривичног процесног права доношењем посебне Резолуције о „Мапи пута“ за јачање процесних права осумњичених и оптужених у кривичном поступку коју треба да спроведе Комисија.¹¹⁶⁴ Резолуција садржи смернице у облику кратког акционог плана Савета у коме су груписана процесна права која се односе на: а) превођење и тумачење, б) права осумњичених и оптужених на обавештавање о правима и оптужбама у току кривичног поступка, в) права на правни савет и правну помоћ, г) комуникацију са родбином, послодавцем или конзуларним

¹¹⁶³ Члан 82(3) УФЕУ.

¹¹⁶⁴ Resolution of the Council of 30 November 2009 on a Roadmap for strengthening procedural rights of suspected or accused persons in criminal proceedings (Text with EEA relevance), (2009) OJ C 295/1.

представником, и д) специјална правила за осумњичене и оптужене особе које спадају у категорију рањивих лица.¹¹⁶⁵

Конкретан пример решавања дугогодишњег сукоба између Уније и држава чланица на основу одредби УФЕУ представља усвајање две директиве о правима осумњичених у кривичном поступку. Ради се о Директиви о праву на адвоката у кривичном поступку и у поступцима на основу Европског налога за хапшење, као и о обавештавању треће стране у случају лишавања слободе и на комуникацију са трећим лицима и конзуларним представништвима¹¹⁶⁶ (даље Директива о праву на адвоката) и Директиви о праву на тумачење и превођење у кривичном поступку.¹¹⁶⁷

Правни основ за обе директиве је садржан у члану 82 (2) УФЕУ који предвиђа да су права лица која учествују у кривичном поступку једна од области за коју се могу усвојити минимална правила, то јест донети наднационалне норме кривичнопроцесног права. Сврха њиховог усвајања је јачање поверења између кривичноправних система свих држава чланица за примену механизма међусобног признања у кривичном поступку. Обе директиве садрже одредбе којима се државама омогућава прописивање и ширих права у националним правним системима од оних предвиђеним директивама.

Директива о праву на адвоката уводи минимална правила везана за права осумњичених и оптужених на приступ адвокату у кривичном поступку укључујући и извршење ЕНХ, право на обавештавање треће стране о лишењу слободе, право на комуникацију са трећим особама и конзуларним представницима током трајања лишења слободе.¹¹⁶⁸ Директивом се намеће обавеза државама чланицама да осумњиченим и оптуженим обезбеди приступ адвокату ради остваривања права на одбрану, и то најраније:

- а) пре почетка испитивања од стране полиције или другог органа за спровођење закона или правосудног органа;
- б) по извршењу истражних радњи или радњи прикупљања доказа;
- в) без непотребног одлагања након лишавања слободе;
- г) ако су позвани од стране кривичног суда, пре него што се појаве пред тим судом.

¹¹⁶⁵ Ibid

¹¹⁶⁶ Directive 2013/48/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 on the right of access to a lawyer in criminal proceedings and in European arrest warrant proceedings, and on the right to have a third party informed upon deprivation of liberty and to communicate with third persons and with consular authorities while deprived of liberty, (2013) OJ L 294/1 (у даљем тексту Директива 2013/48).

¹¹⁶⁷ Directive 2010/64/EU of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 on the right to interpretation and translation in criminal proceedings, (2010) OJ L 280/1 (у даљем тексту Директива 2010/68).

¹¹⁶⁸ Члан 1 Директиве 2013/48.

Осим права на приватни састанак са адвокатом и његово присуство на испитивању, омогућава се право на присуство адвоката у истражним радњама и радњама прикупљања доказа и то:

1. доказним радњама препознавања;
2. суочавања и
3. реконструкције извршења кривичног дела.¹¹⁶⁹

Међутим, предвиђена су и општа правила за примену привремених одступања од овог права, као и правила за одрицање од права на адвоката.¹¹⁷⁰ Државе чланице треба да усвоје посебна правила о праву на приступ адвокату са свим специфичностима које носи примена Европског налога за хапшење.¹¹⁷¹

Циљ усвајања Директиве о праву на тумачење и превођење у кривичним поступцима је обезбеђивање права на тумачење и превођење за осумњичене и оптужене како би њихово право на праведно суђење било загарантовано. Директива гарантује наведена права и у поступку извршења Европског налога за хапшење. Право на тумачење и превођење се примењује од тренутка када надлежни орган обавести лице да је осумњичено или оптужено за извршење кривичног дела па до завршетка кривичног поступка, дакле до изрицања пресуде и решавања свих жалби.¹¹⁷² Право на тумачење је обезбеђено лицима која не говоре или не разумеју језик на којем се води предметни кривични поступак, од фазе истраге и полицијског саслушања до завршетка поступка.¹¹⁷³ Државе чланице су обавезне да у разумном року омогуће превод свих битних докумената (одлуке о лишавању слободе, оптужног предлога или оптужнице, као и свих пресуда) како би се осумњиченим и оптуженим лицима обезбедило право на одбрану и гарантовала правичност поступка.¹¹⁷⁴ Ради примене овог права предвиђена је обука, тј. стручно оспособљавање за судије, тужиоце и правосудно особље укључено у кривични поступак како би се омогућила ефикасна комуникација¹¹⁷⁵ и отклањање застоја током вођења поступка.

Од изузетног значаја за осумњичене или оптужене је усвајање Директиве о јачању одређених облика презумпције (претпоставке) невиности и права на учешће у

¹¹⁶⁹ Члан 3 Директиве 2013/48.

¹¹⁷⁰ Члан 9 Директиве 2013/48.

¹¹⁷¹ Члан 10 Директиве 2013/48.

¹¹⁷² Члан 1 Директиве 2010/68.

¹¹⁷³ Члан 2 Директиве 2010/68.

¹¹⁷⁴ Члан 3 Директиве 2010/68.

¹¹⁷⁵ Члан 6 Директиве 2010/68.

расправи у кривичном поступку.¹¹⁷⁶ Примењује се на физичка лица у свим фазама кривичног поступка, од тренутка када је лице осумњичено или оптужено за извршење кривичног дела па до момента када судска одлука или пресуда о утврђивању кривице постане коначна тј. правоснажна.¹¹⁷⁷ Државе чланице имају обавезу да обезбеде да јавне власти у изјавама за јавност и судским одлукама, осим оних које се односе на кривицу, не третирају осумњичене и оптужене као кривце. Ово ограничење се не односи на радње кривичног гоњења које се предузимају у циљу доказивања кривице, као ни на одлуке процесне природе које доноси суд или други надлежни органа а односе се на основе сумњи или инкриминишуће доказе.¹¹⁷⁸ Други облик претпоставке невиности који се намеће државама чланицама је обавеза непредстављања осумњичених и оптужених као криваца приказивањем мера физичког ограничења слободе (везивање лисицама или другим средствима за везивање, смештај у посебне боксове), осим у случајевима безбедности или спречавања бекства или контакта са трећим лицима.¹¹⁷⁹ Директива утврђује и право осумњичених или оптужених да се бране ћутањем и право да сами себе не излажу кривичном гоњењу. Директива такође, осим права на учешће у расправи у кривичном поступку, предвиђа и право на обнову поступка.¹¹⁸⁰ Овом директивом се уводе минимални процесни стандарди у корист осумњичених и оптужених у кривичном поступку којима се дефинишу основни постулати општег дела кривичног права о презумпцији невиности.

Комисија је предложила усвајање још две директиве значајне за посебне категорије лица у кривичном поступку које се односе на положај деце осумњичене и оптужене у кривичном поступку¹¹⁸¹ и на привремену правну помоћ за осумњичена или оптужена лица лишена слободе и правну помоћ у поступцима на основу ЕНХ.¹¹⁸² Њиховим усвајањем би био делимично заокружен процес стварања минималних наднационалних процесних правила за заштиту осумњичених или оптужених у кривичном поступку.

¹¹⁷⁶ Directive (EU) 2016/343 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on the strengthening of certain aspects of the presumption of innocence and of the right to be present at the trial in criminal proceedings (2016)OJ L 65/1 (у даљем тексту Директива 2016/343).

¹¹⁷⁷ Члан 2 Директиве 2016/343.

¹¹⁷⁸ Члан 4 Директиве 2016/343.

¹¹⁷⁹ Члан 5 Директиве 2016/343.

¹¹⁸⁰ Члан 8 и 9 Директиве 2016/343.

¹¹⁸¹ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on procedural safeguards for children suspected or accused in criminal proceedings, COM (2013) 0822 final.

¹¹⁸² Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on provisional legal aid for suspects or accused persons deprived of liberty and legal aid in European arrest warrant proceedings, COM (2013) 0824 final.

Имплементација начела узајамног признања пресуда и судских одлука у простору слободе, безбедности и правде ЕУ мења целокупну конфигурацију кривичноправне сарадње између држава чланица, јер се уводе наднационални кривичнопроцесни институти и врши значајан притисак на национална кривичнопроцесна права ради њиховог прихватања и примене. Међусобно признање значи признавање пресуда и одлука суда упркос недостатку минималних заједничких правила која дефинишу то признање.¹¹⁸³

Прописи о условима и формама непосредног признавања судских одлука других држава чланица, као и решавање сукоба надлежности, су превасходно и искључиво кривичнопроцесне природе. Усвајање законодавних инструмената кривичнопроцесног права ЕУ је најбољи начин да се избегне застој правосудне сарадње ЕУ у кривичном праву. Ефикасна правосудна сарадња у области кривичног права може се обезбедити узајамним признањем које као механизам кривичнопроцесног права покреће и захтева бржу примену механизма усклађивања материјалног кривичног права. Може се рећи да ће будући развој кривичног права ЕУ умногоме зависити од имплементације наднационалних материјалних и процесних стандарда у националне кривичноправне системе, њихове међусобне интеракције, делотворности спровођења кривичне правде и поштовања начела законитости, једнакости, правне сигурности и права осумњичених или оптужених у кривичним поступцима.

¹¹⁸³ А. Клип, „European Criminal Policy“ *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 20, 2012, pp 3-12.

Пети део
СПОЉНА ДИМЕНЗИЈА ОБЛАСТИ СЛОБОДЕ,
БЕЗБЕДНОСТИ И ПРАВДЕ

1. УВОД

Област слободе, безбедности и правде има и своју спољну димензију која подразумева да у одређеним сегментима политике везане за миграције, азил и полицијску и правосудну сарадњу треба успоставити и унапредити и сарадњу са трећим земљама. Ове активности су саставни део спољне политике Уније, а спроводе их посебна тела и службе у оквиру институција ЕУ.

Зачеци спољне димензије области слободе, безбедности и правде се налазе у повезивању спољне политике Уније са сарадњом у области унутрашњих послова и правосуђа у оквиру међународних организација и на међународним конференцијама, и у дефинисању заједничких ставова Уније за поједина важна питања која се односе на међународне иницијативе за сузбијање криминала и унапређење кривичноправне сарадње.¹¹⁸⁴ За време важења Уговора из Мадрихта, надлежност Уније за закључивање међународних уговора који обухватају питања из области полицијске и правосудне сарадње и уговора о реадмисији је константно оспоравана од стране држава чланица због непостојања експлицитног правног основа и субјективитета Уније у међународним односима.

2. НАСТАНАК И РАЗВОЈ СПОЉНЕ ДИМЕНЗИЈЕ ОБЛАСТИ СЛОБОДЕ,
БЕЗБЕДНОСТИ И ПРАВДЕ

Амстердамским уговором је омогућено закључивање уговора о полицијској и правосудној сарадњи на основу двоструке надлежности Уније успостављене чланом 24 бившег УЕУ који се односи на заједничку спољну и безбедносну политику и чланом 38 бившег УЕУ као саставни део Наслова VI који дефинише полицијску и правосудну сарадњу. Тиме је успостављена могућност за закључивање међународних уговора из области слободе, безбедности и правде комбиновањем правног основа из наведених

¹¹⁸⁴ Члан К.5 УЕУ из Мадрихта.

чланова кад год није постојао правни основ у праву ЕЗ тј. комунитарном праву.¹¹⁸⁵ Успостављање и развој међународне сарадње са одређеним трећим државама је често подразумевало закључивање међународних уговора, уз обавезно укључивање одредби које се односе на унутрашњу безбедност Уније и држава чланица.¹¹⁸⁶ Конкретан пример за овакав приступ Уније је закључивање трговинских споразума са клаузулама о борби против тероризма и уговора о реадмисији.

Спољна димензија области слободе, безбедности и правде, након ступања на снагу Амстредамског уговора, садржински почиње да се обликује и допуњава стратегијским смерницама и програмима Европског савета од Тампереа преко Хага до Стокхолма.¹¹⁸⁷ Успешна изградња простора у коме је грађанима Уније омогућено уживање слободе кретања у оквиру јединственог тржишта уз неопходне мере безбедности и приступ правди у случају њеног кршења је било потпуно незамисливо без супротстављања глобалним безбедносним изазовима, ризицима и претњама као што су организовани криминал, тероризам, трговина дрогама и илегалне миграције. Извор ових безбедносних претњи се најчешће налази ван граница ЕУ. Међутим, као што је већ поменуто, асиметричност ових међународних безбедносних претњи је условила брисање линије између традиционалне поделе на унутрашње и спољашње безбедносне претње у односу на субјекте и носиоце њиховог спречавања, пре свега због повезаности и условљености претњи као и последица које оне могу изазвати у више држава истовремено. Употреба само полицијских мера за спречавање унутрашњих безбедносних претњи и ангажовање искључиво војних капацитета за спречавање спољних безбедносних претњи данас не представља ефикасан начин за њихово сузбијање.

Основни циљ спољне димензије области слободе, безбедности и правде, у интеракцији са заједничком спољном и безбедносном политиком ЕУ, је обезбеђивање безбедности и сигурности грађанима ЕУ и заштита основних вредности Уније од угрожавања која са собом носе спољне безбедносне претње. Овај циљ је потврђен од стране политичких лидера држава чланица на самиту Европског савета у Тампереу

¹¹⁸⁵ A.R. Wessel, L. Marin, C. Matera, „The external dimension of the EU Area of Freedom, Security and Justice“ in C. Eckes and T. Konstadinides (edit.), „Crime Within The Area of Freedom, Security and Justice: A European Public Order“, Cambridge University Press, 2011, pp273- 300, p.290.

¹¹⁸⁶ House of Lords, European Union Committee - Seventeenth Report, The EU Internal Security Strategy, 2011, p.21, доступно на <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201012/ldselect/ldcom/149/149.pdf>., приступ 15. 6. 2013.

¹¹⁸⁷ Више о стратешким програмима видети на стр. 46 и стр. 147 дисертације.

1999. године, када је спољна димензија поменута као важан део спољних односа Уније и када су предложене мере за њено унапређење и развој. Европски савет је указао да све надлежности и инструменти који стоје на располагању Унији, посебно у спољним односима, морају бити коришћени на интегрисан и конзистентан начин ради грађења области слободе, безбедности и правде. Сарадња у области унутрашњих послова и правосуђа мора да буде саставни део утврђивања и примене других политика и активности Уније.¹¹⁸⁸ Развој спољне димензије области слободе, безбедности и правде је био посебно подстакнут убрзаном применом наведених закључака након терористичких напада на САД 11. 9. 2001. године. Усвајање Европског налога за хапшење и убрзана размена информација резултат су директног притиска и безбедносних последица проузрокованих овим догађајем.

Хашки програм за област слободе, безбедности и правде из 2004. године доноси смернице којима се формулише и успоставља целовита и повезана спољна димензија ради унапређења полицијске и правосудне сарадње са трећим државама и препоручује доношење стратегије развоја од стране Савета ЕУ и Комисије. Хашким програмом се истичу приоритети спољне димензије у које спадају питања азила и миграција, унапређење сарадње са трећим државама, посебно државе порекла и транзита, доношење одлука о визном режиму и укључивање ових питања у споразуме о придруживању. Такође, спољна димензија укључује потребу за обезбеђивањем техничке помоћи трећим државама у области борбе против тероризма и организованог криминала. Као разраду смерница утемељених у Хашком програму и формулисање свеобухватне спољне димензије, Комисија и Савет ЕУ 2005. године усвајају Саопштење о „Стратегији спољне димензије области слободе, безбедности и правде“¹¹⁸⁹ и „Стратегију за спољну димензију полицијске и правосудне сарадње: Глобална слобода, безбедност и правда.“¹¹⁹⁰ Комисија у свом документу утврђује водеће принципе даљег развоја спољне димензије области слободе, безбедности и правде, од којих се посебно издвајају:

- одређивање географских приоритета који укључују мере унапређења полицијске и правосудне сарадње са државама кандидатима за чланство односно државама из

¹¹⁸⁸ Параграф 59 Закључака из Тампера представља почетак дефинисања спољне димензије. Закључци доступни на http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm, приступљено 25. 10. 2014.

¹¹⁸⁹ European Commission, „A strategy on the external dimension of the area of freedom, security and justice“, COM (2005) 491 final.

¹¹⁹⁰ Council of the European Union, „A strategy for the external dimension of JHA: Global freedom, security and justice“, 14366/3/05, 30 November 2005.

непосредног окружења (суседним државама), као и посебно дефинисање приоритета и механизма сарадње за остале треће државе;

- различит приступ спољне димензије области слободе, безбедности и правде као политике ЕУ која неће садржати само генералне принципе већ ће бити посебно прилагођена за регионе и сваку трећу државу унутар региона;
- успостављање партнерства у оквиру спољне димензије слободе, безбедности и правде које би представљало додатну вредност како за ЕУ тако и за треће државе.¹¹⁹¹

Стратешки документ Савета ЕУ садржи сличне принципе, од којих се издвајају:

- повезаност (условљеност) која треба да подстакне партнерске односе ЕУ са трећим државама ради усвајања и примене релевантних међународних стандарда и обавеза по питањима из области полицијске и правосудне сарадње. Трећим државама је сугерисано да ће природа њихових односа са ЕУ и државама чланицама зависити од унапређења заједничке сарадње у овој области; и
- међусебно допуњавање и деловање држава чланица које треба да покрену и мобилишу своје политичке, финансијске и оперативне потенцијале који би, када је потребно, заједно са Унијом били усмерени на остваривање заједничких циљева.¹¹⁹²

Стратешки документи Комисије и Савета постављају и уобличавају две врсте приоритета ЕУ: тематске и географске. Осврћући се на оне тематске, приступ ЕУ обухвата следеће приоритете: људска права, владавину права и изградњу институција, миграције и политику азила, контролу граница, борбу против тероризма, организованог криминала, корупције и илегалне трговине дрогом. Тиме је ЕУ дефинисала примарне, посебне циљеве спољне димензије слободе, безбедности и правде.

Географски приоритети ЕУ профилисани су у три шире групације трећих држава и региона. Прва групација „блиских партнера“ (државе кандидати и државе из непосредног окружења) и друга групација „стратешких партнера“ (Русија и САД) требало би да буду ангажоване на остварењу свих циљева у области слободе,

¹¹⁹¹ COM (2005) 491 final, p.7

¹¹⁹² European Council 16 and 17 June 2005: Presidency Conclusions, 10255/1/05, Brussels, 2005a, p.5.

безбедности и правде. Остале треће државе би требало да буду ангажоване у сарадњи по посебним и појединачним питањима.¹¹⁹³

3. ЛИСАБОНСКИ УГОВОР И СПОЉНА ДИМЕНЗИЈА ОБЛАСТИ СЛОБОДЕ, БЕЗБЕДНОСТИ И ПРАВДЕ

Лисабонски уговор уноси значајне промене у међународне односе Уније наглашавајући њене активности које треба да допринесу миру, стабилности и развоју у свету на основу солидарности и узајамног поштовања народа¹¹⁹⁴ у свим областима и политикама садржаним у самом Уговору. Закључивање међународних уговора са трећим државама и међународним организацијама ради остваривања политика Уније и циљева Уговора¹¹⁹⁵ обухвата и уговоре о појединим питањима из области слободе, безбедности и правде и представља један од правних основа даљег развоја спољне димензије области слободе, безбедности и правде. За спровођење целокупне заједничке спољне и безбедносне политике Уније, укључујући и спољну димензију области слободе, безбедности и правде, надлежан је високи представник ЕУ за спољне послове и безбедносну политику, чије активности подржава нова Европска служба за спољне послове.

Служба је формирана на основу Одлуке Савета¹¹⁹⁶ и настала је спајањем Директората Комисије за спољне односе, делова Директората Комисије за развој, и делова Секретаријата Савета, уз укључивање дипломатских мисија ЕУ које су већ постојале у свету. Организациона структура Службе уважава географске и тематске принципе из поменутих стратегија Комисије и Савета из 2005. године.¹¹⁹⁷ Садржи посебан део који обухвата одређене регионе и државе у тим регионима и тематске делове (одељења) који су задужени за: безбедност и спречавање конфликта, обавештајну припрему и анализе, управљање кризама и планирање и планирање употребе цивилних капацитета. Један од задатака ових организационих целина је обликовање спољне полицијске и правосудне сарадње, посебно успостављање и функционисање цивилних мисија ЕУ (састављених од полицијских и правосудних

¹¹⁹³ European Parliament's Committee on Civil Liberties Justice and Home Affairs (LIBE), „External dimension of the Area of Freedom, Security and Justice“ Study, Brussels, 2009, p.12.

¹¹⁹⁴ Члан 3(5) УЕУ.

¹¹⁹⁵ Члан 216 УФЕУ.

¹¹⁹⁶ Council Decision 2010/427 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service, (2010) OJ L 201/30.

¹¹⁹⁷ http://eeas.europa.eu/background/docs/organisation_en.pdf, приступ 15. 12. 2015.

структура) у трећим државама. Тренутно су капацитети ЕУ ангажовани у оквиру 11 цивилних и 5 војних мисија у свету.¹¹⁹⁸

Развој спољне димензије након ступања на снагу Лисабонског уговора и њен значај потврђени су смерницама Европског савета из Стокхолмског програма за развој области слободе, безбедности и правде у периоду 2010-2014. године. Истакнута су два главна приоритета спољне димензије уз уважавање закључених међународних споразума, и то: 1) контрола миграционих токова, јачање сарадње са државама порекла и транзита и успостављање јасне политике азила и 2) унапређење безбедности у Европи спречавањем и контролом тешких облика кривичних дела на синхронизован начин активностима које се спроводе унутар и ван граница Уније.

Европски савет упућује на неопходност даљег развоја спољне димензије области слободе, безбедности и правде као организоване политике Уније, интегрисане кроз деловање полицијских и правосудних органа држава чланица, имајући у виду повезаност између унутрашњих и спољних аспеката безбедности. Такође, истиче се неопходност већег присуства агенција ЕУ, пре свега Европола, Евроцаста и Фронтекса, у активностима које се односе на спољну димензију области слободе, безбедности и правде.

4. УГОВОРИ О РЕАДМИСИЈИ

Враћање држављана трећих земаља који се илегално налазе на територији неке државе чланице ЕУ (реадмисија) представља дискрециону меру држава чланица ЕУ и њена примена је најчешће предмет међународних уговора са државама порекла тих лица. Удаљавање се у принципу врши једном и за стално, уз поштовање међународних инструмената о заштити људских права, а посебно Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода.

Пре ступања на снагу Уговора из Амстердама, ЕЗ није имала надлежност да закључује уговоре о реадмисији. Међутим, Савет је у периоду од 1994. до 1996. године усагласио стандардне одредбе које треба да буду укључене у мешовите уговоре (уговоре које треба да ратификује ЕЗ и државе чланице) и донео препоруке о стандардним уговорима о реадмисији између држава чланица и трећих држава¹¹⁹⁹ и

¹¹⁹⁸ http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index_en.htm, приступ 15. 12. 2015.

¹¹⁹⁹ Council Recommendation of 30 November 1994 concerning a specimen bilateral readmission agreement between a Member State and a third country (1996) OJ C 274/20.

принципима који треба да буду укључени у протоколе за имплементацију уговора о реадмисији.¹²⁰⁰

Ступањем на снагу Уговора из Амстердама, ЕУ добија општу надлежност за потписивање и ратификацију уговора о реадмисији (додуше без конкретног помињања ове врсте уговора) која извире из поменутих чланова 24 и 38 УЕУ, а Савет је наставио усаглашавање нових стандардних одредби које треба да буду садржане у уговорима о реадмисији.¹²⁰¹ Треће државе са којима се закључују ови уговори су државе које су извор великог миграционог притиска на ЕУ, државе са којима су потписани уговори о стабилизацији и придруживању, државе чији уговори о реадмисији представљају додатну вредност за државе чланице, билатерални уговори и уговори који омогућавају одрживу географску равнотежу.

Ступањем на снагу Лисабонског уговора, уговори о реадмисији постају формални инструмент миграционе политике Уније према трећим државама, са експлицитним правним основом за њихово закључивање.¹²⁰² Овим се решавају дилеме и спорови о надлежности Уније из претходног периода и потврђује досадашња пракса закључивања уговора о реадмисији. Тренутно Европска унија има 17 закључених уговора о реадмисији.¹²⁰³ Постоје мале разлике између до сада закључених уговора о реадмисији, како у форми тако и у њиховој садржини, па се може рећи да се ипак ради о типским уговорима. Уговорне стране преузимају реципрочне обавезе да врате своје држављане који су ушли или остали да илегално бораве у једној од страна уговорница. Оне могу да врате и држављане који немају држављанство државе уговорнице или лица без држављанства која су илегално ушла или остала да бораве на територији једне државе уговорнице под посебним условима.

Уговори садрже детаљна правила о процедурама враћања особа, укључујући врсте докумената који служе као доказ о држављанству или доказ да је лице стварно боравило на територији стране уговорнице. Уговори такође захтевају коришћење стандардних докумената за путовање под одређеним околностима.

¹²⁰⁰ Council Recommendation of 24 July 1995 on the guiding principles to be followed in drawing up protocols on the implementation of readmission agreements, (1996) OJ C 274/25.

¹²⁰¹ Council document number: 13461/99, 2. 12. 1999.

¹²⁰² Члан 79(3) УФЕУ.

¹²⁰³ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission/index_en.htm, приступ 10. 11. 2015. године.

Предвиђено је посебно издавање дозволе за транзит особама које се враћају, а које нису држављани страна уговорница. Могућност одбијања издавања одобрења за транзит постоји у следећим случајевима:

- када је улазак тог странца забрањен у земљу од које се тражи такво одобрење,
- када странац може бити оптужен у земљи преко које транзитира за раније учињена кривична дела у транзиту,
- када постоји ризик од прогона због расне, верске или националне припадности, због припадности одређеној социјалној групи или због политичког мишљења,
- када постоји ризик да буде оптужен или осуђен за раније учињена кривична дела у земљи порекла.

Уговори садрже заштитну клаузулу по којој је земља која је донела одлуку о удаљавању одређеног лица обавезна да то лице прими уколико се накнадно покаже да није држављанин земље у коју је удаљен. Постоје детаљне одредбе о заштити података и правила о заштити људских права. Уговори о реадмисији предвиђају обавезу формирања комитета за реадмисију који су задужени за праћење реализације уговора и извршавање посебних техничких задатака.

ЗАКЉУЧАК

Област слободе, безбедности и правде представља широк, комплексан и мултидисциплинарни део права ЕУ. Њени зачеци и развој од оснивања ЕУ до данас су праћени сложеним и значајним променама које су резултат спровођења политика Уније, циљева садржаних у оснивачким уговорима и измењених друштвених околности на европском континенту у последњих 25 година. Иако оптерећена константно супротстављеним ставовима између држава чланица и институција ЕУ у преношењу националног суверенитета на наднационални ниво и неефикасношћу модела међувладине сарадње, област слободе, безбедности и правде од свог формалног успостављања постаје део права ЕУ који се убрзано обликује, шири, развија и унапређује. То је постало могуће пре свега захваљујући изменама оснивачких уговора (примарно право) и новим актима секундарног законодавства. Економска интеграција, стварање јединственог тржишта и брисање унутрашњих граница за уживање четири основне слободе за грађане ЕУ представља базу на коју се надограђују мере, активности и норме различитих правних дисциплина садржаних у области слободе, безбедности и правде. Те мере, активности и норме имају заштитну функцију и треба да обезбеде сигурност и безбедност за појединце у јединственом економском простору, а нераскидиво су повезане са политичком, безбедносном и институционалном сарадњом држава чланица у оквиру ЕУ. Државе чланице су оснивачким уговорима пренеле на Унију надлежности за спровођење заједничких политика и остваривање заједничких циљева са намером да се обезбеде исти услови за лични и друштвени просперитет, гарантују људска права и основне слободе и поштују заједничке културне и цивилизацијске вредности уз уважавање њихових различитости и традиција. Историјски развој Уније нам говори да је заштита ових вредности немогућа без јасне одређености, посвећености и визије, као и адекватних механизма сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа, полицијске и правосудне сарадње, тј. сарадње држава чланица на стварању и очувању заједничке области слободе, безбедности и правде.

Надоградња политичке сарадње на већ постојећу економску интеграцију није био нимало лак и једноставан задатак, посебно због саме њене природе која је у себи садржала и домен унутрашњих послова и правосуђа. У самом зачетку ове сарадње, министри унутрашњих послова су на неформалним састанцима покушавали да

успоставе размену информација и повезивање полицијских и безбедносних структура у циљу заједничког супротстављања тероризму и организованом криминалу. Након тога су формирана посебна тела, групе или клубови у којима је та сарадња настављена још увек без правног и формалног основа. Стварањем ЕУ Уговором из Мастрихта, сарадња у области унутрашњих послова и правосуђа постаје трећи стуб на који се наслања нова европска конструкција. Трећи стуб је због своје правне неизграђености, једногласности у одлучивању и нејасних циљева сарадње подстакао поједине државе чланице на успостављање паралелне сарадње у оквиру Шенгенске интеграције.

Амстердамски уговор је донео значајне новине и покушао да помири супротстављене ставове држава чланица по питањима полицијске и правосудне сарадње. Он је омогућио интегрисање шенгенске сарадње у правни поредак Уније, уносећи у право Заједнице материју виза, азила, миграција и осталих политика које се односе на слободу кретања. Све ове промене су извршене како би ЕУ, осим као јединствени економски простор, постала и развијала се као област слободе, безбедности и правде. Ступањем на снагу Амстердамског уговора 1999. године, развој области слободе, безбедности и правде постаје један од циљева европске интеграције, у оквиру новог правног и институционалног поретка који омогућава динамичан и квалитативан напредак у сарадњи држава чланица на сузбијању тешких кривичних дела са прекограничном димензијом и у кривичноправној сарадњи. Међутим, међувладин модел сарадње у оквиру трећег стуба, једнако право иницијативе сваке државе чланице и Комисије у доношењу законодавних аката Уније, ограничена улога ЕП и ограничена судска контрола ове области од стране Европског суда правде, представљали су део институционалних препрека за потпуно формулисање и изградњу области слободе, безбедности и правде. Превазилажење неких од ових слабости је омогућено доношењем стратегијских смерница на највишем политичком нивоу у оквиру Европског савета.

Од области на чији развој одлучујућу улогу имају државе чланице у оквиру трећег стуба са ограниченим и недовољним надлежностима наднационалних институција, ступањем на снагу Лисабонског уговора, област слободе, безбедности и правде постаје саставни део (наднационалног) права ЕУ са истим надлежностима које имају институције ЕУ, посебно Европска комисија и ЕП у области економске интеграције. Укинуто је појединачно право вета држава чланица у оквиру Савета и уводи се гласање квалификованом већином за највећи део области слободе, безбедности и правде, а истовремено се успоставља потпуна надлежност Суда правде

ЕУ за контролу целокупне области слободе, безбедности и правде. Тиме је заокружена и спроведена комплетна реформа која омогућава фузију стубова и правних поредака ЕЗ и ЕУ у јединствену целину дефинисану Уговором о функционисању Европске уније.

Посебан изазов у проучавању и истраживању области слободе, безбедности и правде представљала је њена анализа и приказивање њених особености на поједностављен и разумљив начин. Тако су настали концепти или одређености области слободе, безбедности и правде који указују на њену просторну одређеност и ублажавају институционалноправну сложеност и мултидисциплинарност правних области (садржине) од којих је састављена. Садржинска подела на европску област слободе и слободног кретања, европску област безбедности и европску област правде је направљена искључиво у сврху груписања и систематизације материје којом је доказана повезаност и условљеност наведених области у оквиру јединствене области слободе, безбедности и правде. Тако се на права грађанства ЕУ и слободу кретања надовезују права држављана трећих држава или легалне миграције и правила о преласку спољних и унутрашњих граница држава чланица. Гранична контрола и заједничке политике виза и азила су у директној вези са спречавањем илегалних миграција и мигрантском кризом која данас потреса ЕУ.

Полицијска сарадња, њени посебни облици и улога Европола, Фронтекса и Сталног комитета за оперативну сарадњу у унутрашњој безбедности, треба да омогуће ближу сарадњу између држава чланица и координацију на националном и наднационалном нивоу у превентивном и репресивном поступању полицијских служби ради спречавања тешких облика криминала. Заједничка борба против тешких облика криминала обухвата борбу против тероризма, организованог криминала, прања новца, корупције, трговине људима и трговине дрогама и саставни су део европске области безбедности. Унија је од свог оснивања стварала и допуњавала правни оквир за њихово сузбијање и изградила механизме и стандарде који су на снази у државама чланицама. Правни оквир Уније садржи стандарде и норме из међународних конвенција и протокола усвојених под окриљем међународних организација, пре свега Уједињених нација и Савета Европе. Ту свакако спадају и норме, стандарди и мере кривичног права којима се убрзава и унапређује међународна сарадња на процесуирању и кажњавању извршилаца тешких кривичних дела. Спорост и неефикасност класичних облика међународне правне сарадње су подстакли Унију на стварање сопствених механизма за пружање правне помоћи у кривичним стварима, као што су: изручивање тј. предаја извршилаца кривичних дела (кроз примену Европског налога за хапшење),

прибављање доказа, вођење истраге и заштита жртава кривичних дела. Евроцаст, Европска правосудна мрежа за кривичну материју и Канцеларија европског јавног тужиоца (када буде основана) су тела и агенције Уније која имају значајну улогу у унапређењу кривичноправне сарадње.

Сви ови облици кривичноправне сарадње уз механизме усклађивања права држава чланица и међусобно признање пресуда и одлука кривичних судова држава чланица доводе до постепеног стварања посебног наднационалног кривичноправног система под називом „кривично право ЕУ“. Не постоји општа сагласност о његовом настанку и формирању, за шта су узрок историјски укоренења супротстављена гледишта држава чланица ЕУ и институција ЕУ о непостојању односно постојању кривичноправне надлежности, прво Заједнице а затим и Уније. Заједничка минимална правила о кривичним делима и санкцијама, као и минимална правила кривичног поступка садржана у Лисабонском уговору не представљају препреку за изградњу посебног ограниченог наднационалног кривичноправног система, већ указују на посебан предмет, методе, значај и неопходан заједнички именитељ садржине кривичног права ЕУ. Генерално, кривично право ЕУ не може бити замена за националне кривичноправне норме већ њихова допуна у одређеним деловима општег и посебног дела кривичног права. Лимитирана садржина кривичног права ЕУ исто тако није разлог за негацију његовог постојања, јер су области које оно регулише од суштинског интереса за функционисање заједничке области слободе, безбедности и правде у простору јединственог тржишта, без обзира на све различитости националних правних система. Кривичноправна сарадња и изградња кривичног права ЕУ у садржинском смислу испуњавају посебну област дефинисану као европска област правде која је директно функционално повезана са европском облашћу слободе и слободног кретања и европском облашћу безбедности.

Европска област слободе и слободног кретања је тековина произашла из економске интеграције у оквиру европских заједница. Стварање јединственог тржишта, слобода кретања људи, робе, капитала и услуга на темељима поштовања људских права, демократског друштвеног уређења и владавине права у оквиру јединственог простора кога тренутно чине територије 28 држава, као и употреба јединствене монете, представља вишедеценијски процес сарадње држава и институција ЕЗ/ЕУ. Развој европске области слободе и слободног кретања је био праћен постепеним ширењем права за појединце и привредне субјекте како би се остварио економски просперитет и бољи живот грађана, уз непрекидно смањивање механизма економске регулације

држава чланица. Међутим, из ширења права за грађане Уније и трећих држава у економској сфери неминовно су произашле злоупотребе, кршење успостављених права и појава различитих облика криминалних активности у оквиру широког простора Уније без унутрашњих граница. Њихова заштита је захтевала постепену изградњу европске области безбедности ради успостављања, формулисања и примене безбедносних мера за заједничко супротстављање и сузбијање кривичних дела која угрожавају основне људске и друштвене вредности. Тренутно се европска област слободе и слободног кретања суочава са огромним изазовом масовног прилива држављана трећих држава који прети да угрози њен опстанак. Интеракција законодавних мера и активности Уније усмерених на очување простора слободе кретања и заштиту безбедности и сигурности грађана потврђује материјалну и суштинску повезаност и условљеност европске области слободе и европске области безбедности у остваривању заједничких циљева и политика успостављених оснивачким уговорима Уније.

Европска област безбедности је имала специфичан развој кроз постепено успостављање и унапређење полицијске сарадње држава чланица. Предузимање превентивних и репресивних мера за сузбијање криминала, нарочито тешких кривичних дела која имају прекограничну димензију (захватају територију више држава чланица) и у која су укључене криминалне структуре из више држава чланица, захтевало је виши ниво сарадње између држава чланица. Тероризам, организовани криминал, илегална трговина дрогом, трговина људима, су само нека од кривичних дела која проузрукују тешке последице по основне људске и друштвене вредности, права и слободе грађана, а за чије сузбијање не само да постоји заједнички интерес као у прошлости, већ се Лисабонским уговором успостављају и наднационалне обавезе држава чланица за њихово сузбијање. Посебна тела и агенције ЕУ које пружају подршку националним безбедносним структурама за координацију активности држава чланица на сузбијању тешких кривичних дела постају наднационални партнери који могу узети учешће у истражним мерама и полицијским операцијама на територији неколико држава чланица. То нарочито важи за Европол, Фронтекс и Евроцаст, чија се реорганизација као агенција ЕУ у пуном смислу те речи очекује усвајањем нових законодавних аката којима ће званично постати наднационалне агенције ЕУ. Иако се примена мера кривичног права и виши ниво полицијске сарадње између држава чланица веома често критикује, истраживање је показало да успостављање и употреба наднационалних надлежности и механизма Уније у овим областима доприноси

очувању Уније као јединственог економског простора. Самим тим су заједничке и повезане мере из области безбедности и правде неопходан и битан предуслов опстанка и будућег развоја Уније.

Правни оквир и реформа спроведена Лисабонским уговором, тачније његова примена у претходних 7 година, представља доказ јачања наднационалних овлашћења Уније како у обиму тако и у садржини материје која регулише област слободе, безбедности и правде. Тако су законодавне активности Уније, које се огледају не само у замени већ и у усвајању нових законодавних инструмената, допринеле јачању правног поретка и надоградњи значајних правних тековина успостављених за област слободе, безбедности и правде пре ступања на снагу Лисабонског уговора. Наиме, на преко 1.000 постојећих правних аката од којих је један део легислативне а други имплементационе природе, у периоду важења Лисабонског уговора од 1. 12. 2009. до 1. 12. 2015. године, додата су 203 нова правна акта. Тачније, на основу општих одредби Наслова V усвојен је 21 правни акт; у оквиру политике контроле спољних граница, азила и миграција усвојено је 110 правних аката; из грађанскоправне области усвојено је 17 правних аката; из кривичноправне области усвојена су 34 акта и полицијска сарадња је регулисана 21 правним актом.¹²⁰⁴ Лисабонски уговор учвршћује правни оквир области слободе, безбедности и правде, јер је његовим ступањем на снагу и завршетком прелазног периода омогућено: брисање тј. укидање стубовске подељености Уније, повећање демократске одговорности у процесу доношења одлука и усвајања секундарног законодавства, унапређење поштовања основних људских права и слобода садржаних у Повељи о основним правима Уније која добија обавезну снагу и уставни значај у правном поретку Уније, проширење судске контроле, оснивање нових тела за унапређење полицијске и правосудне сарадње и подстицање развоја спољне димензије области слободе, безбедности и правде.

Међутим, и поред евидентног напретка, у примени Лисабонског уговора се могу уочити и одређене слабости које су делимично наслеђе прошлости а делимично производ његовог правног дејства. Једна од наслеђених слабости је опстанак и даља примена једногласности у доношењу одлука, сада у форми посебне законодавне процедуре која заједно са новоустановљеном „кочницом у случају опасности“

¹²⁰⁴ European Parliament Directorate General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens Rights and Constitutional Affairs, „Implementing the Lisbon Treaty Improving the Functioning of the EU on Justice and Home Affairs“, European Parliament, Brussels, 2015, p.21. доступно на http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519225/IPOL_STU%282015%29519225_EN.pdf, приступ 15. 1. 2016.

омогућава брже успостављање ближе сарадње за одређени број заинтересованих држава. Друга слабост је наставак постојања различитог територијалног дејства норми области слободе, безбедности и правде задржавањем и проширивањем изузећа (*opt out*) које се примењује на Велику Британију, Ирску и Данску. Трећа слабост која константно опстаје, нарочито након проширења Уније из 2004. године, односи се на недовољно узајамно поверење држава чланица у њихове правне поретке и владавину права као основу за међусобно признање. Четврта слабост је везана за примену Лисабонског уговора и односи се на улогу институција, пре свега Савета, Комисије и ЕП, у доношењу законодавних аката Уније у оквиру редовне законодавне процедуре. И поред напретка, у пракси је присутна тзв. „технократизација“ или „трилогија“ која означава доношење аката са високим нивоом флексибилности, неформалности и претходно постигнутих компромиса између главних институција у раној фази законодавне процедуре, тачније фазе пре и током првог читања.¹²⁰⁵

И на крају, резултати истраживања и примена методолошког приступа наводе аутора на један специфичан и необичан закључак. Наиме, основне карактеристике развоја области слободе, безбедности и правде, а може се слободно рећи и целокупног правног поретка Уније од оснивања до данас, указују на константну институционалноправну 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 и међувладин други и 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 је онемогућавала 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

¹²⁰⁵ Ibid, p.28.

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 суверности 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 неконтролисане реакције и угрозити постојање јединственог тржишта, успостављених слобода и целокупног мировног пројекта на територији Европе који се гради последњих 65 година.

ЛИТЕРАТУРА

1. Аврамов С., Крећа М., „Међународно јавно право“, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2007.
2. Albercht H., Kilchling M., „Crime Risk Assessment, Legislation, and the Prevention of Serious Crime – Comparative Perspectives“ European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice, 10, 2002.
3. Alegre S., Leaf M., „Mutual Recognition in the European Judicial Co-operation: A Step Too Far Too Soon? Case Study-The European Arrest Warrant“ European Law Journal, vol 10, no2, 2004, pp 200-217.
4. Ambos K., „Is the Development of Common Substantive Criminal Law for Europe Possible? Some Preliminary reflections“, Maastricht Journal of European and Comparative Law, 12, 2005.
5. Anderson M., Apat J., „Striking a Balance Between Freedom, Security and Justice in An Enlarged EU“, Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussel, 2002.
6. Asp P., „Harmonisation of Penalties and Sentencing within the EU“, Bergen Journal of Criminal Law and Criminal Justice, vol 1, no 1, 2013, pp 53-62.
7. Baker E., „Taking European Criminal Law Seriously“, Criminal Law Review, 1998, pp 361-380.
8. Belanova R., „The Prum Process: The way Forward for EU Police Cooperation and Data Exchange?“ in Guild E., Geyer E., (eds), „Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union“, Ashgate Publishing Ltd, Aldershot, UK 2008, pp 203-224.
9. Bergstrom M., „EU anti-money laundering regulation: Multilevel cooperation of public and private actors“ in Eckes C., Konstadinides T., (edit), „Crime Within The Area of Freedom, Security and Justice: A European Public Order“, Cambridge University Press, 2011.
10. Bigo D., „EU Police Cooperation: National Sovereignty Framed by European Security?“ in Guild E., Geyer E., (eds), „Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union“, Ashgate Publishing Ltd, Aldershot, UK 2008.
11. Boaventura de Sousa S., (ed.) „The European arrest warrant in law and in practice: a comparative study for the consolidation of the European law-enforcement area“, 2010, http://opj.ces.uc.pt/pdf/EAW_Final_Report_Nov_2010.pdf.
12. Brademas J., Heimann F., „Tackling International Corruption. No longer Taboo“, 77 Foreign Affairs 17-22, 1998, p 17.
13. Bridge W. J., „The European Communities and the Criminal Law“, Criminal Law Review, 1976, pp 88-97.
14. Bynian T., „Trevi, Europol and the European state“, Statewatching the new Europe, 1993.
15. Calderoni F., „A Definition that Could not Work: the EU Framework Decision of the Fight against Organised Crime“, European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice 16, 2008, pp 265-282.
16. Calderoni F., „A definition that Could not Work: the EU Framework Decision on the Fight against Organised Crime“, European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice 16, 2008, pp 265-282.
17. Carrera S., Geyer F., „The Reform Treaty and Justice and Home Affairs: Implications for the Common Area of Freedom, Security and Justice“, CEPS Policy Brief No. 141, 2007.
18. Carrera S., Geyer F., „The Reform Treaty and Justice and Home Affairs: Implications for the Common Area of Freedom, Security and Justice“ in Guild E., Geyer E., (eds),

- „Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union“, Ashgate Publishing Ltd, Aldershot, UK 2008, pp 289-308.
19. Carrera S., Guild E., „No Constitutional Treaty? Implications for the Area of Freedom, Security and Justice“ in Balzacq T., Carrera S., (eds) „Security v Freedom“, Ashgate Publishing Limited, Aldershot, UK, 2006.
 20. Carrera S., Guild E., Hernanz N., „Europe's most Wanted? Recalibrating Trust in the European Arrest Warrant System“, Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels, 2013.
 21. Carrera S., Hernanz N., Parkin J., „The ‘Lisbonisation’ of the European Parliament: Assessing progress, shortcomings and challenges for democratic accountability in the area of freedom, security and justice“, Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels, 2013.
 22. Coolsaet R., „EU counterterrorism strategy: value added or chimera?“, *International Affairs* 86: 4, 2010.
 23. Craig P., *Vurca G.D., „EU Law“*, Oxford University Press, 2003.
 24. Чавошки А., „Конвенција о пружању узајамне помоћи држава чланица у кривичним стварима“, Европско законодавство, бр. 3, Београд, 2003.
 25. Чавошки А., „Европски налог за хапшење“, Европско законодавство, број 9-10, 2004.
 26. Чавошки А., Бојовић А. К., „Европски суд правде и простор слободе, безбедности и правде“ у Чирић Ј., Бејатовић С., (приредили) „Европске интеграције и међународна кривичноправна сарадња“, Институт за упоредно право и Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Београд, 2011-2012.
 27. Чавошки, А., Рељановић М., „Идеја о стварању кривичног права ЕУ“, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд, 2011.
 28. Чавошки, А., Рељановић М., „Правосуђе и унутрашњи послови у Европској унији“, Правни факултет Унион и ЈП „Службени гласник“, Београд, 2009.
 29. Теранић Ј., „Облици повезивања држава чланица у Европској унији“, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2011.
 30. Daman M., „Cross-border Hot Pursuit in the EU“, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 16, 2008, pp171-207.
 31. De Moor A., Vermeulen G., „The Europol Council Decision: Transforming Europol into an Agency of the European Union“ *Common Market Law Review*, Vol 47, No.4, 2010, pp 1089-1121.
 32. Den Boer M., „Timing the Third Pillar: Improving the Management of Justice and Home Affairs Cooperation in the EU“, Maastricht, IEAP, 1998.
 33. Dickson J., „Directives in EU Legal Systems: Whose Norms Are They Anyway?“ *European Law Journal*, vol 17, no.2, 2011, pp 190-212.
 34. Димитријевић В., „Тероризам“, Радничка штампа, Београд, 1982.
 35. Ђурђевић З., „Лисабонски уговор: прекретница у развоју казненог права у Еуропа“, Хрватски летопис за казнено право и праксу, вол. 15, број 2/2008, Загреб, 2008, стр. 1077-1127.
 36. Ђурђевић З., „Механизми утицаја права Европске заједнице на кривичноправне системе држава чланица“, *Зборник Правног факултета у Загребу* 54(2), 2004, стр. 278-326.
 37. Ђурђић В., „Европски налог за хапшење“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1/2012, стр 21-37.
 38. Elsen Ch., „From Maastricht to The Hague: the politics of judicial and police cooperation“, *ERA Forum*, vol 8, 2007.

39. Fichera M., „Criminal Law beyond the State: The European Model“ *European Law Journal*, vol 19, no.2, 2013, pp 174-200.
40. Fichera M., „Organised crime: developments and challenges for an enlarged European Union“ in Eckes C., Konstadinides T., (edit.), „Crime Within The Area of Freedom, Security and Justice: A European Public Order“ , Cambridge University Press, 2011, pp 159-191.
41. Grief N., „EU Law and Security“, *European Law Review*, 32, 2007, pp 752 - 761.
42. Groning L., „A Criminal Justice System or a System Deficit? Notes on the System Structure of the EU Criminal Law“, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2010, pp 115-137.
43. Guild E., Carrera S., and Balzacq T., „The Changing Dinamics of Security in a Enlarged European Union“, Centre for European Policy Studies (CEPS), Research Paper No 12, Brussels, 2008.
44. Guild E., Carrera S., at all, „Implementation of the EU Charter of Fundamental Rights and its Impact on EU Home Affairs Agencies“, Policy Department C – Citizens’ Rights and Constitutional Affairs European Parliament, Brussels, 2011.
45. Guild E., Geyer F., „Three pases forward and two back for EU police and judical cooperation in criminal matters“, Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels, 2006.
46. Хартли Т.Ц., (T.C.Hartley), „Основе права Европске заједнице“ ЦОЛПИ – Београдски центар за људска права, Београд, 1998.
47. Хобс Т., „Левијатан“, Правни факултет Универзитета у Београду, 2011.
48. Hobbing P., „Uniforms without Uniformity: A Critical Look at European Standards in Policing“, Guild E., Geyer E., (eds), „Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union“, Ashgate Publishing Ltd, Aldershot, UK 2008, pp 243-264.
49. Јањевић М., „Консолидовани уговор о ЕУ- од Рима до Лисабона“, Службени гласник, Београд, 2009.
50. Јањевић М., „Трећи стуб Европске уније“, Службени лист СЦГ, Београд, 2003.
51. Jamieson A., „The Anti Mafia: Italy’s Fight Against Organised Crime“, Macmillan, 2000.
52. Jörg M. V., „A New ‘Area of Freedom, Security and Justice’ for the Enlarged EU? The Results of the European Convention“, in: Henderson K., (edit.) *The Area of Freedom, Security and Justice in the Enlarged Europe*, 110-134, 2005.
53. Joutsen M., „The European Union and Cooperation in Criminal Matters: the Search for Balance“, HEUNI Paper No.25, Helsinki, 2006.
54. Jung V.H., „L Etat et moi“: Some Reflections on the Relationship between the Criminal Law and State, 6(3) *European Journal of Criminal Law and Criminal Justice*, 2008, pp 208-215.
55. Kaiafa-Gbandi M., „The Development toward Harmonization within Criminal Law in the European Union – A Citizen’s Perspective, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, vol 9, 2001, pp 239-263.
56. Kaiafa-Gbandi M., „The Treaty Establishing a Constitution for Europe and Challenges for Criminal Law at the Commencement of 21st Century“, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2005, pp 487-488.
57. Kaifa-Gbandi M., „The Treaty Establishing a Constitution for Europe and Challenges for Criminal Law at the Commencement of 21st Century“, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 13(4), 2005, pp 483-514.

58. Касезе А., „Међународно кривично право“, Београдски центар за људска права, Београд, 2005.
59. Keijzer N., „The Fate of the Dual Incrimination Requirement“, in Guild E., and Marian L., (eds), *Still not Resolved? Constitutional Issues of the European Arrest Warrant*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2009.
60. Key texts on justice and home affairs, 1976-1993. <http://www.statewatch.org/semDOC/assets/files/keytexts.pdf>.
61. Klip A., „European Criminal Policy“ *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 20, 2012, pp 3-12.
62. Klip A., „European Criminal Law“, Oxford University Press, Oxford, 2009.
63. Кнежевић – Предић В., Радивојевић З., „Институционални механизам Европске уније после Лисабонског уговора“, Пунта, Ниш, 2016.
64. Кнежевић – Предић В., „Оглед о суверености: Сувереност и Европска унија“, Институт за политичке студије, Београд, 2001.
65. Кнежевић – Предић В., Радивојевић З., „Како настаје и делује право Европске уније“, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2009.
66. Kumm M., „The Jurisprudence of Constitutional Conflict: Constitutional Supremacy in Europe before and after Constitutional Treaty“ *European Law Journal*, vol 11, 2005, pp 262-307.
67. Lavenex S., „Mutual Recognition and the Monopoly of Force: Limits of the Single Market Analogy“ *Journal of European Public Policy*, vol 14, no 5, 2007.
68. Lazowski A., „Constitutional Tribunal on the Surrender of Polish Citizens under the European Arrest Warrant. Decision of 27 April 2005“ *European Constitutional Law Review*, vol 1, 2005, pp 569-581.
69. Leczykiewicz D., „Constitutional Conflicts and Third Pillar“, *European Law Review*, vol 33, 2008, pp 230-242.
70. Lenaerts K., Desomer M., „New Models of Constitution-Making in Europe: The Quest for Legitimacy“ *Common Market Law Review*, vol 39, 2002, pp 1217-1253.
71. Лок Ц., „Две расправе о влади“, Утопија – Београд, 2002.
72. Лопандић Д., Јањевић М., „Споразум из Шенгена – за Европу без граница“, Међународна политика, Београд, 1996.
73. Лопандић Д., Јањевић М., „Уговор о ЕУ од Рима до Мастрихта“, Међународна политика, Београд, 1995.
74. Mc Clean D., „Transnational Organized Crime. A Commentary on the UN Convention and its Protocols“, Oxford, Oxford University Press, 2007.
75. Mitsilegas V., „EU Criminal Law“, Hart Publishing Ltd, Oxford, 2009
76. Mitsilegas V., „The Limits of Mutual Trust in Europe's Area of Freedom, Security and Justice: From Automatic Inter-State Cooperation to the Slow Emergence of the Individual“, *Yearbook of European Law* 31.1, 2012, pp. 319-372.
77. Mitsilegas V., Carrera S., Eisele K., „The End of the Transitional period for police and Criminal Justice Measures Adopted before the Lisbon Treaty: Who monitors trust in the European Criminal Justice area?“, Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels, 2014.
78. Mitsilegas V., Monar J., and Rees W., „The European Union and Internal Security – Guardian of the People?“, Palgrave Macmillan, 2003.
79. Nentwich M., Falkner G., „The Treaty of Amsterdam: Towards a New Institutional Balance“, *European Integration online Papers (EioP)* vol 1, no.15. 1997.
80. Occhipinti J., „The politics of EU police cooperation: toward a European FBI“, Lynne Rienner Publishers, Inc., London, 2003.

81. Parkin J., „EU Home Affairs Agencies and the Construction of EU Internal Security”, Centre for European Policy Studies (CEPS), 2012.
82. Peers S., „EU Justice and Home Affairs Law“, Oxford University Press, Oxford UK, 2011.
83. Peers S., „The UK opt-out from Justice and Home Affairs law: the other Member States finally lose patience“, Statewatch Analysis, 2014.
84. Peers S., „Europol: The final step in the creation of an investigative and operational European police force“, Statewatch Analysis, New York, 2007.
85. Peers S., „The Proposed European Investigation Order“, Statewatch Analysis – Update, Statewatch, London, 2010 (b), <http://www.statewatch.org/analyses/no-112-eu-eio-update.pdf>.
86. Радивојевић З., Кнежевић-Предић В., „Институције Европске уније“, Свен, Ниш, 2008.
87. Раичевић Н., „Изградња заједничког европског система азила и његово прилагођавање масовном приливу миграната“, Зборник радова Правног факултета у Нишу, број 71, година LIV, 2015, стр. 13-32.
88. Раичевић Н., „Лисабонски уговор и надлежности Суда правде ЕУ у Области слободе, безбедности и правде“ у „Хармонизација законодавства Републике Србије са правом ЕУ (II)“ уредници Димитријевић Д., Миљуш Б., Београд, 2012.
89. Раичевић Н., „Слобода кретања, визе и азил у ЕУ“ у група аутора „Европска унија и њене јавне политике“, Правни факултет у Нишу и Центар за јавне политике ЕУ у Нишу, Пунта Ниш, 2016, стр. 65-102.
90. Русо Ж., „Друштвени уговор“, Филип Вишњић, Београд, 2011.
91. Sadurski W., „Solange, Chapter 3: Constitutional Courts in Central Europe-Democracy-European Union“ European Law Journal, vol 14, no 1, 2008, pp 1-35.
92. Satzger H., Pohl T., „The German Constitutional Court and European Arrest Warrant. ‚Cryptic Signals’ from Karlsruhe“, Journal of International Criminal Justice, vol 4, 2006, pp 686 – 701.
93. Seibert T., „The European Fight against Fraud – The Community Competence to Enact Criminal Law and Its Power to Approximate national Criminal Law by Directives“, European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice, 2008, pp 89-124.
94. Sevenster G., „Criminal Law and EC Law“, Common Market Law Review 29, 1992, pp29-70.
95. Sira H. I., Grans J., „The promotion of human security in EU security policies“, INEX Policy Brief, Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels, 2010.
96. Slosarcik I., „Czech Republic and the European Union Law in 2004-2006“ European Public Law, vol 13, issue 3, 2007, pp 367-378.
97. Стојановић С., Маравић Д., „Слобода, безбедност, правда“, Европски покрет у Србији, Београд, 2011.
98. Suffee Z., „Preparing the ground for ‘smart borders’: EU action on overstayers“, Statewatch, 2015, <http://www.statewatch.org/analyses/no-273-overstayers-in-the-eu.pdf>.
99. Symeonidou – Kastanidou E., „Defining Terrorism“, European Journal of Crime, Criminal law and Criminal justice, vol 12, 2004, pp 14-35.
100. Шкулић М., „Кривично процесно право“, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2012.
101. Tadic M.F., „How Harmonious Can Harmonisation Be? A Teoretical Approach Towards Harmonisation of (Criminal) Law“ in Harmonisation and Harmonising Measures in Criminal Law, (eds) Klip A. H., Wilt V.D., G.H., Amsterdam, 2002.

102. Tridimas T., „The General Principles of EU law“, 2nd edn, Oxford University Press, Oxford, 2006.
103. Tsadiras A., „Case Note“, Common Market Law Review, vol 44, 2007, pp.1515-1528.
104. Vervaele J.A.E., „The European Community and Harmonization of the Criminal Law Enforcement of Community Policy“, 3-4 EUCRIM, 2006, pp 87-93.
105. Vervaele J.A.E., „The material scope of competence of the European Public Prosecutor’s Office: *Lex incerta* and *unpraevia*?“ ERA Forum, Springer, 2014.
106. Вукадиновић Р.Д., „Увод у институције и право ЕУ“, Правни факултет у Крагујевцу, 2009.
107. Weatherill S., „Harmonisation: How Much, How Little?“, European Business Law Review, 2005, pp 533 -545.
108. Wessel A.R., Marin L., Matera C., „The external dimension of the EU Area of Freedom, Security and Justice“ in Eckes C., and Konstadinides T., (edit.), „Crime Within The Area of Freedom, Security and Justice: A European Public Order“, Cambridge University Press, 2011, pp273- 300, p.290.
109. Weyembergh A., „Approximation of Criminal Laws, the Constitutional Treaty and the Hague Programme“, CMLRev 42, 2005, pp 1567-1597.
110. Wills A., Vermeulen M., at all, „Parliamentary oversight of security and intelligence agencies in the European Union“, Policy Department C – Citizens’ Rights and Constitutional Affairs European Parliament, Brussel, 2011.
111. Zemanek J., „The criminal cooperation within the Area of Freedom, Security and Justice under Treaty of Lisabon“—Ceci n'est pas une Constitution, I. Pernice - E.Tanchev (eds.), 2009, pp164-171.

ДОКУМЕНТАЦИЈА

1. Action plan of the Council and the Commission on how best to implement the provisions of the Treaty of Amsterdam on an area of freedom, security and justice — Text adopted by the Justice and Home Affairs Council of 3 December 1998, (1999) OJ C 19/1.
2. Action Plan of the Council and the Commission on how best to implement the provisions of the Treaty of Amsterdam on an area of freedom, security and justice – text adopted by the Justice and Home Affairs Council of 3 December 1998, (1999) OJ C 19.
3. Amendments to the Rules of Procedure of the Court of Justice , (2008) OJ L 24/ 39.
4. Brussels Convention on jurisdiction and the enforcement of judgments in civil and commercial matters 1968 (consolidated version), (1998) OJ C 027/1.
5. Commission amended proposal for a regulation amending regulation (EC) No. 1073/1999 concerning investigations conducted by the European Anti-fraud Office (OLAF) and repealing regulation (EURATOM) No 1074/1999, SEC (2011) 343 final, COM (2011) 135 final.
6. Commission (EC), „Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee on a Comprehensive EU Policy against Corruption“, COM (2003) 317 final.
7. Commission (EC), „Report from the Commission to the Council Based on Article 9 of the Council Framework Decision 2003/568/JHA of 22 July 2003 on Combating Corruption in the Private Sector“, COM (2007) 328 final.
8. Commission Decision of 22 September 2006 on amending the Sirene Manual (notified under document number C(2006) 4094), (2006) OJ L 317/1.
9. Commission Decision of 4 March 2008 adopting the SIRENE Manual and other implementing measures for the second generation Schengen Information System (SIS II) (notified under document number C(2008) 774), (2008) OJ L 123/1.
10. Commission Regulation (EC) No 1560/2003 laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EC) No 343/2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national, (2003) OJ L 222/3
11. Commission Report, Evaluation of the Activities of the European Anti-Fraud Office (OLAF), COM (2003) 154 final.
12. Commission Staff Working Paper on the assessment of the functioning of Council Decision 2005/387/JHA on the information exchange, risk assessment and control of new psychoactive substances, SEC (2011) 912 final.
13. Common Manual, (2002) OJ C 313.
14. Communication concerning the taking up of activities of Europol (1999) OJ C 185/1.
15. Communication Enhancing Police and Customs Cooperation in the European Union: Report on Achievements since the entry into force of Treaty of Amsterdam, COM (2004) 367 final.
16. Communication from the Commission - Consumer health and food safety COM (1997) 183 final.
17. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - towards integrated management of the external borders of the member states of the European Union, COM (2002) 233 final.

18. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a common policy on illegal immigration COM (2001) 672 final.
19. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Crime prevention in the European Union, COM (2004) 0165 final.
20. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Mutual recognition of Final Decisions in criminal matters, COM (2000) 495 final.
21. Communication from the Commission to the European Parliament and Council „The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe“, COM (2010) 673 final.
22. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, „Smart borders - options and the way ahead“, COM (2011), 680 final.
23. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, „Progress Report on the Implementation of the hotspots in Greece“, COM (2015) 0678 final.
24. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, „Progress Report on the Implementation of the hotspots in Italy“, COM (2015) 0679 final.
25. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, „The EU Counter-Terrorism Policy: main achievements and future challenges“, COM (2010) 386 final.
26. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, „Towards a stronger European response to drugs“, COM (2011) 689 final.
27. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, „The European Agenda on Security“, (COM) 2015, 185 final.
28. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, „Policy plan on asylum - An integrated approach to protection across the EU {SEC(2008) 2029} {SEC(2008) 2030}“, COM(2008) 360 final.
29. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, „A European Agenda on Migration“, COM (2015) 0240 final.
30. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, „On the EU Strategy and Action Plan for customs risk management: Tackling risks, strengthening supply chain security and facilitating trade“, COM (2014) 527 final.
31. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, „Towards an EU Criminal Policy: Ensuring the effective implementation of EU policies through criminal law“, COM (2011) 573 final.
32. Communication from the Commission to the Council and European Parliament on a European Union action plan to combat drug (1995-1999), COM (1994) 234 final.
33. Communication from the Commission to the Council and European Parliament on a European Union action plan to combat drug (2000-2004), COM (1999) 239 final.
34. Communication from Commission to the Council and the European Parliament, Mutual Recognition of Final Decision in Criminal Matters, COM (2000) 495 final.
35. Council Decision determining the minimum indications to be used on signs at external border crossing points, (2004) OJ L 261/119.
36. Council Decision of establishing the Visa Information System (VIS), (2004) OJ L 213/5.

37. Convention based on Article K.3 of the Treaty on European Union, on the establishment of a European Police Office (Europol Convention), (1995) OJ C 316/2.
38. Convention between The Kingdom of Belgium, the Federal Republic of Germany, the Kingdom of Spain, the French Republic, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands and Republic of Austria on stepping up of cross-border cooperation particularly in combating terrorism, cross-border crime and illegal migration, Prüm (Germany), 27 May 2005, Council Secretariat, 10900/05 Brussels, 07.07.2005.
39. Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities - Dublin Convention, (1997) OJ C 254/1.
40. Convention drawn up on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on the use of information technology for customs purposes, (1995) OJ C 316/34.
41. Convention drawn up on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on mutual assistance and cooperation between customs administrations, (1998) OJ C 24/2.
42. Convention established by the Council in accordance with Article 34 of the Treaty on European Union, on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union - Council Declaration on Article 10(9) - Declaration by the United Kingdom on Article 20, (2000) OJ C 197/ 3.
43. Convention on European Union on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union (the Anti-Corruption Convention), (1997) OJ C 195.
44. Convention on the elimination of double taxation in connection with the adjustment of profits of associated enterprises – Final Act – Joint Declarations – Unilateral Declarations, (1990) OJ L 225/10.
45. Council Act of 26 July 1995 drawing up the Convention based on Article K.3 of the Treaty on European Union, on the establishment of a European Police Office (Europol Convention), (1995) OJ C 316/1.
46. Council Act of 26 May 1997 drawing up a Convention on the service in the Member States of the European Union of judicial and extrajudicial documents in civil or commercial matters, (1997) OJ C 261/1.
47. Council and Commission Action Plan implementing the Hague Programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union, (2005) OJ C 198.
48. Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece, (2015) OJ L 248/80.
49. Council Decision 2000/820/JHA of 22 December 2000 establishing a European Police College (CEPOL), (2000) OJ L336/1.
50. Council Decision 2001/427/JHA setting up a European crime prevention network, (2001) OJ L 153/1.
51. Council Decision 2002/348/JHA concerning security in connection with football matches with an international dimension, (2002) OJ L 121/1.
52. Council Decision 2002/956/JHA setting up a European Network for the Protection of Public Figures, (2002) OJ L 333/ 1.
53. Council Decision 2003/725/JHA of 2 October 2003 amending the provisions of Article 40(1) and (7) of the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 on the gradual abolition of checks at common borders, (2003) OJ L 260/37.

54. Council Decision 2004/191/EC setting out the criteria and practical arrangements for the compensation of the financial imbalances resulting from the application of Directive 2001/40/EC on the mutual recognition of decisions on the expulsion of third-country nationals (2004) OJ L 60/55.
55. Council Decision 2004/573/EC on the organisation of joint flights for removals from the territory of two or more Member States, of third-country nationals who are subjects of individual removal orders, (2004) OJ L 261/28.
56. Council Decision 2005/211/JHA of 24 February 2005 concerning the introduction of some new functions for the Schengen Information System, including in the fight against terrorism, (2005) OJ L 68/44
57. Council Decision 2005/387/JHA of 10 May 2005 on the information exchange, risk-assessment and control of new psychoactive substances, (2005) OJ L 127/32.
58. Council Decision 2005/671/JHA on the exchange of information and cooperation concerning terrorist offences, (2005) OJ L 253/22.
59. Council Decision 2005/681/JHA of 20 September 2005 establishing the European Police College (CEPOL) and repealing Decision 2000/820/JHA, (2005) OJ L 256/63.
60. Council Decision 2005/876/JHA of 21 November 2005 on the exchange of information extracted from the criminal record, (2005) OJ L 322/33
61. Council Decision 2005/876/JHA on the exchange of information extracted from the criminal record, (2005) OJ L 322.
62. Council Decision 2006/1007/JHA of 21 December 2006 amending Decision 2001/886/JHA on the development of the second generation Schengen Information System (SIS II) (2006) OJ L 411/78.
63. Council Decision 2007/412/JHA amending Decision 2002/348/JHA concerning security in connection with football matches with an international dimension (2007) OJ L 155/76.
64. Council Decision 2007/533/JHA of 12 June 2007 on the establishment, operation and use of the second generation Schengen Information System (SIS II), (2007) OJ L 205/63.
65. Council Decision 2008/615/JHA of 23 June 2008 on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, (2008) OJ L 210/1
66. Council Decision 2008/617/JHA of 23 June 2008 on the improvement of cooperation between the special intervention units of the Member States of the European Union in crisis situations, (2008) OJ L 210/73.
67. Council Decision 2008/79/EC, Euroatom of amending the Protocol on the Statute of the Court of Justice, (2008) OJ L 24/ 42.
68. Council Decision 2008/839/JHA of 24 October 2008 on migration from the Schengen Information System (SIS 1+) to the second generation Schengen Information System (SIS II), (2008) OJ L 299/43.
69. Council Decision 2008/852/JHA of 24 October 2008 on a contact-point network against corruption, (2008) OJ L 301/38.
70. Council Decision 2008/976/JHA of 16 December 2008 on the European Judicial Network, (2008) OJ L 348/130.
71. Council Decision 2009/316/JHA of 6 April 2009 on the establishment of the European Criminal Records Information System (ECRIS) in application of Article 11 of Framework Decision 2009/315/JHA, (2009) OJ L 93/33.
72. Council Decision 2009/796/JHA amending Decision 2002/956/JHA setting up a European Network for the Protection of Public Figures, (2009) OJ L 283/62.

73. Council Decision 2009/902/JHA of 30 November 2009 setting up a European Crime Prevention Network (EUCPN) and repealing Decision 2001/427/JHA, (2009) OJ L 321/ 44.
74. Council Decision 2009/917/JHA of 30 November 2009 on the use of information technology for customs purposes , (2009) OJ L 323/ 20.
75. Council Decision 2010/427 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service, (2010) OJ L 201/30.
76. Council Decision concerning arrangements for cooperation between financial intelligence units of the Member States in respect of exchanging information, (2000) OJ L 271/4.
77. Council Decision concerning the definition of the Schengen acquis for the purpose of determining, in conformity with the relevant provisions of the Treaty establishing the European Community and the Treaty on European Union, the legal basis for each of the provisions or decisions which constitute the acquis, (1999) OJ L 176.
78. Council Decision for adopting the rules on the confidentiality of Europol information, (2009) OJ L 332/17.
79. Council Decision of 12 February 2007 establishing for the period 2007 to 2013, as part of General Programme on Security and Safeguarding Liberties, the Specific Programme Prevention of and Fight against Crime, (2007) OJ L 58/7.
80. 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) OJ L 396.
81. Council Decision of 28 May 2001 establishing a European Judicial Network in civil and commercial matters, (2001) OJ L 174/25.
82. Council Decision of 28 September 2000 establishing a procedure for amending Articles 40(4) and (5), 41(7) and 65(2) of the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 on the gradual abolition of checks at common borders, (2000) OJ L 248/1.
83. Council Decision of 29 April 1999 extending Europol's mandate to deal with forgery of money and means of payment, (1999) OJ C 149/16.
84. Council Decision of 3 December 1998 instructing Europol to deal with crimes committed or likely to be committed in the course of terrorist activities against life, limb, personal freedom or property, (1999) OJ C 26/22.
85. Council Decision of 3 December 1998 supplementing the definition of the form of crime 'traffic in human beings' in the Annex to the Europol Convention, (1999) OJ C 26/21.
86. Council Decision of 6 December 2001 extending Europol's mandate to deal with the serious forms of international crime listed in the Annex to the Europol Convention, (2001) OJ C 362/1.
87. Council Decision on setting up the Standing Committee on operational cooperation on internal security, (2010) OJ L 52/50.
88. Council Decision on the development of the second generation Schengen Information System (SIS II), (2001) OJ L 328/1.
89. Council Directive 2001/40/EC of 28 May 2001 on the mutual recognition of decisions on the expulsion of third country nationals, (2001) OJ L 149/34.
90. Council Directive 2001/51/EC of 28 June 2001 supplementing the provisions of Article 26 of the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985, (2001) OJ L 187/45.
91. Council Directive 2001/55/EC on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures

- promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, (2001) OJ L 212/12.
92. Council Directive 2002/8/EC of 27 January 2003 to improve access to justice in cross-border disputes by establishing minimum common rules relating to legal aid for such disputes, (2003) OJ L 026/ 41.
 93. Council Directive 2002/90/EC defining the facilitation of unauthorised entry, transit and residence, (2002) OJ L 328/17.
 94. Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents, (2004) OJ L 16/ 44.
 95. Council Directive 2003/110/EC of 25 November 2003 on assistance in cases of transit for the purposes of removal by air, (2003) OJ L 321/26.
 96. Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification, (2003) OJ L 251/12.
 97. Council Directive 2003/9/EC laying down minimum standards for the reception of asylum seekers, (2003) OJ L 31/18.
 98. Council Directive 2004/114/EC of 13 december 2004 on the conditions of admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service, (2004) OJ L 375/12.
 99. Council Directive 2004/81/EC of 29 April 2004 on the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities, (2004) OJ L 261/19.
 100. Council Directive 2004/83/EC on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted, (2004) OJ L 304/12.
 101. Council Directive 2005/71/EC of 12 October 2005 on a specific procedure for admitting third-country nationals for the purposes of scientific research, (2005) OJ L 289/15.
 102. Council Directive 2005/85/EC on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status (2005) OJ L 326/13.
 103. Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment, (2009) OJ L 155/17.
 104. Council Directive 91/308/EEC on prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering, (1991) OJ L 166/77.
 105. Council Directive defining the facilitation of unauthorised entry, transit and residence, (2002) OJ L 328/17.
 106. Council Directive on the obligation of carriers to communicate passenger data, (2004) OJ L 261/24.
 107. Council Document 16054/04 of 13 December 2004, reproducing European Council Conclusions of 5 November 2004.
 108. Council Framework Decision 2002/629/JHA of 19 July 2002 on combating trafficking in human beings, (2002) OJ L 203/1.
 109. Council Framework Decision 2002/946/JHA on the strengthening of the penal framework to prevent the facilitation of unauthorised entry, transit and residence, (2002) OJ L 328/1.
 110. Council Framework Decision 2003/568/JHA of 22 July 2003 on combating corruption in the private sector, (2003) OJ L 192/54.

111. Council Framework Decision 2003/577/JHA of 22 July 2003 on the execution in the European Union of orders freezing property or evidence, (2003) OJ L 196/45.
112. Council Framework Decision 2004/757/JHA of 25 October 2004 laying down minimum provisions on the constituent elements of criminal acts and penalties in the field of illicit drug trafficking, (2004) OJ L 335/ 8.
113. Council Framework Decision 2005/212/JHA on Confiscation of Crime-Related Proceeds, Instrumentalities and Property, (2005) OJ L 68/49.
114. Council Framework Decision 2005/214/JHA on the application of the principle of mutual recognition to financial penalties, (2005) OJ L 76/16.
115. Council Framework Decision 2005/222/JHA on attacks against information systems, (2005) OJ L 69/67.
116. Council Framework Decision 2005/667/JHA of 12 July 2005 to strengthen the criminal-law framework for the enforcement of the law against ship-source pollution, (2005) OJ L 255/164.
117. Council Framework Decision 2006/783/JHA on the application of the principle of mutual recognition to confiscation orders (2006) OJ L 328/59.
118. Council Framework Decision 2008/841/JHA on the fight against organised crime, (2008) OJ L 300/42.
119. Council Framework Decision 2008/909/JHA of 27 November 2008 on the application of the principle of mutual recognition to judgments in criminal matters imposing custodial sentences or measures involving deprivation of liberty for the purpose of their enforcement in the European Union, (2008) OJ L 327/27.
120. Council Framework Decision 2008/913/JHA on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law, (2008) OJ L 328/55.
121. Council Framework Decision 2008/947/JHA of 27 November 2008 on the application of the principle of mutual recognition to judgments and probation decisions with a view to the supervision of probation measures and alternative sanctions, (2008) OJ L 337/102.
122. Council Framework Decision 2008/978/JHA on the European evidence warrant for the purpose of obtaining objects, documents and data for use in proceedings in criminal matters, (2008) OJ L 350/72.
123. Council Framework Decision 2009/299/JHA of 26 February 2009 amending Framework Decisions 2002/584/JHA, 2005/214/JHA, 2006/783/JHA, 2008/909/JHA and 2008/947/JHA, thereby enhancing the procedural rights of persons and fostering the application of the principle of mutual recognition to decisions rendered in the absence of the person concerned at the trial, (2009) OJ L 81/24.
124. Council Framework Decision 2009/315/JHA of 26 February 2009 on the organisation and content of the exchange of information extracted from the criminal record between Member States, (2009) OJ L 93/23.
125. Council Framework Decision amending Framework Decision 2002/475 /JHA on combating terrorism, (2008) OJ L 330/21.
126. Council Framework Decision combating fraud and counterfeiting of non-cash means of payment 2001/414/JHA, (2001) OJ L 149/1.
127. Council Framework Decision 2002/475 /JHA on combating terrorism, (2002) OJ L 164/3.
128. Council Framework Decision on combating the sexual exploitation of children and child pornography 2004/68/JHA, (2004) OJ L 13/44.

129. Council Framework Decision on increasing protection by criminal penalties and other sanctions against counterfeiting in connection with the introduction of the euro 2000/383/JHA, (2000) OJ L 140/1.
130. Council Framework Decision of 6 December 2001 amending Framework Decision 2000/383/JHA on increasing protection by criminal penalties and other sanctions against counterfeiting in connection with the introduction of the euro, (2001) OJ L 329/3.
131. Council Framework Decision on joint investigation teams, (2002) OJ L 162/1.
132. Council Framework Decision on the protection of the environment through criminal law 2003/80/JHA, (2003) OJ L 29/55.
133. Council Framework Decision on the standing of victims in criminal proceedings 2001/220/JHA, (2001) OJ L 82/1.
134. Council Joint Action 98/742/JHA of 22 December 1998 on corruption in the private sector, (1998) OJ L 358/2.
135. Council of Europe, „Recommendation (2000) 10 on Codes of Conduct for Public Officials“ (2000).
136. Council of Europe, „Resolution (97) 24 on the Twenty Guiding Principles for the Fight Against Corruption“ (1997).
137. Council of Europe, Rule 22(2) of GRECO Rules of Procedure, Council of Europe, GRECO (2005) 6E.
138. Council of the EU, „Follow up to the Evaluation Reports on the Fourth Round of Mutual Evaluations: practical application of the European Arrest Warrant and the relevant surrender procedures between Member States“, Presidency Report, 15815/1/11, Brussels, 18 November 2011.
139. Council of the European Union, „A strategy for the external dimension of JHA: Global freedom, security and justice“, 14366/3/05, 30 November 2005
140. Council of the European Union, „The application of Article 10 of Protocol 36 to the Treaties“, document number: 7519/14, of 10 March 2014.
141. Council of the European Union, „UK notification according to Article 10 (4) of Protocol 36 to the TEU and TFEU“, document number: 12750/12 of 26 July 2013.
142. Council of the European Union, „Council Decision of 25 September 2008 on the Conclusion, on behalf of the European Community, of the United Nations Convention against Corruption“ (2008/801/EC), (2008) OJ L 287/1.
143. Council Recommendation of 24 July 1995 on the guiding principles to be followed in drawing up protocols on the implementation of readmission agreements, (1996) OJ C 274/25.
144. Council Recommendation of 30 November 1994 concerning a specimen bilateral readmission agreement between a Member State and a third country (1996) OJ C 274/20.
145. Council Recommendation of 6 December 2001 setting a common scale for assessing threats to public figures visiting the European Union, (2001) OJ C 356/1.
146. Council Regulation (EC) 539/2001 determining the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders of the Member States, (2001) OJ L 81/1.
147. Council Regulation (EC) determining the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders of the Member States, (1995) OJ L 234/1.
148. Council Regulation (EC) determining the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders of the Member States, (1999) OJ L 72/2.

149. Council Regulation (EC) No 1030/2002 of 13 June 2002 laying down a uniform format for residence permits for third-country nationals, (2002) OJ L 157/1.
150. Council Regulation (EC) No 1206/2001 of 28 May 2001 on cooperation between the courts of the Member States in the taking of evidence in civil or commercial matters, (2001) OJ L 174/ 1.
151. Council Regulation (EC) No 1683/95 laying down a uniform format for visas, (1995) OJ L 164/1.
152. Council Regulation (EC) No 1988/2006 of 21 December 2006 amending Regulation (EC) No 2424/2001 on the development of the second generation Schengen Information System (SIS II), (2006) OJ L 411/1.
153. Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, (2004) OJ L 349/ 1.
154. Council Regulation (EC) No 2201/2003 of 27 November 2003 concerning jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, repealing Regulation (EC) No 1347/2000, (2003) OJ L 338/1.
155. Council Regulation (EC) No 2424/2001 of 6 December 2001 on the development of the second generation Schengen Information System (SIS II), (2001) OJ L 328/4.
156. Council Regulation (EC) No 2725/2000 concerning the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention, (2000) OJ L 316/1.
157. Council Regulation (EC) No 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention, (2000) OJ L 316/1.
158. Council Regulation (EC) No 343/2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national, (2003) OJ L 50/1.
159. Council Regulation (EC) No 377/2004 on the creation of an immigration liaison officers network, (2004) OJ L 64/1.
160. Council Regulation (EC) No 378/2004 of 19 February 2004 on procedures for amending the Sirene Manual (2004) OJ L 64, p. 5; Council Decision 2004/201/JHA of 19 February 2004 on procedures for amending the Sirene Manual, (2004) OJ L 64/45.
161. Council Regulation (EC) No 4/2009 of 18 December 2008 on jurisdiction, applicable law, recognition and enforcement of decisions and cooperation in matters relating to maintenance obligations, (2009) OJ L 7/1.
162. Council Regulation (EC) No 44/2001 of 22 December 2000 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters, (2001) OJ L 012/1.
163. Council Regulation (EC) No 515/97 of 13 March 1997 on mutual assistance between the administrative authorities of the Member States and cooperation between the latter and the Commission to ensure the correct application of the law on customs and agricultural matters, (1997) OJ L 82/1.
164. Council Regulation (EC) No 871/2004 of 29 April 2004 concerning the introduction of some new functions for the Schengen Information System, including in the fight against terrorism, (2004) OJ L 162/29.
165. Council Regulation (EC) No 1104/2008 of 24 October 2008 on migration from the Schengen Information System (SIS 1+) to the second generation Schengen Information System (SIS II), (2008) OJ L 299/1.

166. Council Regulation (EC) on the requirement for the competent authorities of the Member States to stamp systematically the travel documents of third country nationals when they cross the external borders of the Member States and amending the provisions of the Convention implementing the Schengen agreement and the common manual to this end, (2004) OJ L 369/5.
167. Council Regulation (EEC) No 2913/92 of 12 October 1992 establishing the Community Customs Code, (1992) OJ L 302/ 1.
168. Council Regulation (EEC) No 302/93 of 8 February 1993 on the establishment of a European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, (1993) OJ L 36/1.
169. Council Regulation (EU) No 1259/2010 of 20 December 2010 implementing enhanced cooperation in the area of the law applicable to divorce and legal separation, (2010) OJ L 343/10.
170. Council Resolution of 21 December 1998 on the prevention of organised crime with reference to the establishment of a comprehensive strategy for combating it, (1998) OJ C 408/1.
171. Council Resolution of 3 June 2010 concerning an updated handbook with recommendations for international police cooperation and measures to prevent and control violence and disturbances in connection with football matches with an international dimension, in which at least one Member State is involved, (2010) OJ C 165/1.
172. Council Resolution of 4 December 2006 concerning an updated handbook with recommendations for international police cooperation and measures to prevent and control violence and disturbances in connection with football matches with an international dimension, in which at least one Member State is involved, (2006) OJ C 322/1.
173. Council Resolution of 6 December 2001 concerning a handbook with recommendations for international police cooperation and measures to prevent and control violence and disturbances in connection with football matches with an international dimension, in which at least one Member State is involved, (2002) OJ C 22/1.
174. Council Resolution of 9 June 1997 on preventing and restraining football hooliganism through the exchange of experience, exclusion from stadiums and media policy, (1997) OJ C 193/1.
175. Council Decision setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime, (2002) OJ L 63/1,
176. Council Decision setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime, (2003) OJ L 245/44,
177. Council Decision 2009/426/JHA on the strengthening of Eurojust and amending Decision 2002/187/JHA setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime, (2009) OJ L 138/14.
178. Decision 2009/371/JHA of 06 April 2009 establishing the European Police Office (Europol), (2009) OJ L 121/37.
179. Decision establishing the European Anti-Fraud Office (OLAF), (1999) OJ L 136/20.
180. Decision of the Executive Committee of 15 December 1997 on the harmonisation of visa policy, (SCH/Com-ex (97)32).
181. Decision of the Executive Committee of 21 April 1998 on the exchange of statistics on issued visas, (SCH/Com-ex (98)12).
182. Decision of the Executive Committee of 21 November 1994 on the acquisition of common entry and exit stamps (SCH/Com-ex (94)16 rev.).

183. Decision of the Executive Committee of 22 Decembar 1994 on the exchange of statistical information on the issuing of uniform visas (SCH/Com-ex (94)25).
184. Decision of the Executive Committee of 26 April 1994 on the issue of uniform visas at borders (SCH/Com-ex (94)2).
185. Decision of the Executive Committee of 28 April 1999 on the definitive versions of the Common Manual and the Common Consular Instructions, (SCH/Com-ex (99) 13).
186. Delivering an area of freedom, security and justice for Europe's citizens: Action Plan implementing the Stockholm Programme", COM (2010) 171 final.
187. Digital Agenda for Europe, COM (2010) 245 final.
188. Directive 2001/97/EC of the European Parliament and of the Council amending Council Directive 91/308/EEC on prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering, OJ L 344/76.
189. Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of the Council coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors, (2004) OJ L 134/1.
190. Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts, (2004) OJ L 134/11.
191. Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC (Text with EEA relevance), (2004) OJ L 158.
192. Directive 2005/35/EC of the European Parliament and of the Council of 7 September 2005 on ship-source pollution and on the introduction of penalties for infringements, (2005) OJ L 255/11.
193. Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing (Text with EEA relevance), (2005) OJ L 309/15.
194. Directive 2008/115/EC on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, (2008) OJ L 348/98.
195. Directive 2008/52/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on certain aspects of mediation in civil and commercial matters, (2008) OJ L 136/3.
196. Directive 2009/52/EC providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals, (2009) OJ L 168/24.
197. Directive 2010/64/EU of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 on the right to interpretation and translation in criminal proceedings, (2010) OJ L 280/1.
198. Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA, (2011) OJ L 101/1.
199. Directive 2011/51/EU of the European Parliament and of the Council of 11 May 2011 amending Council Directive 2003/109/EC to extend its scope to beneficiaries of international protection Text with EEA relevance, (2011) OJ L 132/1
200. Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on combating the sexual abuse and sexual exploitation of

- children and child pornography, and replacing Council Framework Decision 2004/68/JHA, (2011) OJ L 335/1.
201. Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted, (2011) OJ L 337/ 9.
 202. Directive 2011/98/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State, (2011) OJ L 343/1.
 203. Directive 2011/99/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the European protection order, (2011) OJ L 338/2.
 204. Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA, (2012) OJ L 315/57.
 205. Directive 2011/99/EU of the European Parliament and of the Council on the European protection order, (2011) OJ L 338/2.
 206. Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA, (2012) OJ L 315/57.
 207. Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection, (2013) OJ L 180/60.
 208. Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection, (2013) OJ L 180/ 96.
 209. Directive 2013/40/EU of the European Parliament and of the Council of 12 August 2013 on attacks against information systems and replacing Council Framework Decision 2005/222/JHA, (2013) OJ L 218/8.
 210. Directive 2013/48/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 on the right of access to a lawyer in criminal proceedings and in European arrest warrant proceedings, and on the right to have a third party informed upon deprivation of liberty and to communicate with third persons and with consular authorities while deprived of liberty, (2013) OJ L 294/1.
 211. Directive 2014/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the conditions of entry and stay of third-country nationals for the purpose of employment as seasonal workers, (2014) OJ L 94/375.
 212. Directive 2014/41/EU of the European Parliament and of the Council regarding the European Investigation Order in criminal matters, (2014) OJ L 130/1.
 213. Directive 2014/66/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the conditions of entry and residence of third-country nationals in the framework of an intra-corporate transfer, (2014) OJ L 157/1.
 214. EU Action Plan on Drugs 2005-2008, (2005) OJ C 168/1.
 215. EU Action Plan on Drugs 2009-2012, (2008) OJ C 326/1.
 216. EU Action Plan on Drugs 2013-2016, (2013) OJ C 351/1.
 217. EU Drugs Strategy (2013-20), (2012) OJ C 402/ 1.

218. EULISA report http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-andvisas/smartborders/docs/smart_borders_pilot_report_on_the_technical_conclusions_en.pdf.
219. European Commission, „A strategy on the external dimension of the area of freedom, security and justice”, COM (2005) 491 final.
220. European Commission, „Revised preliminary list of the former third pillar acquis”, SWD (2014) 166, 14.05.2014.
221. European Commission, A. Secure Europe in a Better World. European Security Strategy, Brussels, 12. December 2003, Doc. 15895/03.
222. European Commission, On the implementation since 2007 of the Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and surrender procedure between Member States, COM (2011) 175 final.
223. European Parliament Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, „International organised crime in the European Union“, European Parliament, Brussels, 2011.
224. European Parliament Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, „Europe’s Crime-Terror Nexus: Links between terrorist and organised crime group in the European Union”, European Parliament, Brussels, 2012.
225. European Parliament Directorate General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens Rights and Constitutional Affairs, „Implementing the Lisbon Treaty Improving the Functioning of the EU on Justice and Home Affairs”, European Parliament, Brussels, 2015.
226. European Parliament Directorate general for Internal Policies, „Harmonization of criminal law in the EU: A special focus on the US judicial system”, European Parliament, Brussels, 2010.
227. European Parliament Directorate-Generale for Internal Policies, „Developing an EU Internal Security Strategy, fighting terrorism and organized crime”, European Parliament, Brussels, 2011.
228. European Parliament Directorate-Generale for Internal Policies, „Developing an EU Internal Security Strategy, fighting terrorism and organized crime”, European Parliament, Brussels, 2011.
229. European Parliament Directorate-Generale for Internal Policies, „The future of Eurojust”, European Parliament, Brussels, 2012.
230. European Parliament Directorate-Generale for Internal Policies, „Implementation of the European Arrest Warrant and Joint Investigation Teams at EU and National Level”, European Parliament, Brussels, 2009.
231. European Parliament’s Committee on Civil Liberties Justice and Home Affairs (LIBE), „External dimension of the Area of Freedom, Security and Justice”, European Parliament, Brussels, 2009.
232. European Union Action Plan to Combat Organised Crime, (1997) OJ C 251/1.
233. European Union Terrorism Situation and Trend Report 2014 (TE-SAT 15), доступно на www.europol.europa.eu.
234. Europol, SOCTA 2013, EU Serious and Organised Crime Threat Assessment, доступно на www.europol.europa.eu.
235. Follow-up report on the Green Paper on the criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor, COM (2003) 128 final.
236. Framework Agreement on relations between the European Parliament and the European Commission, (2010) OJ L 304/47.

237. Fraud Convention, (1995) OJ C 316, First Protokol, (1997) OJ C 151, Second Protokol, (1997) OJ C 221.
238. Green paper on a community return policy on illegal residents, COM (2002) 175 final and COM (2002) 564 final.
239. Green Paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a Public Prosecutor, COM (2001) 715 final.
240. Green paper on the approximation, mutual recognition and enforcement of criminal sanctions in the European Union, COM (2004) 334 final.
241. Green Paper on the future Common European Asylum System COM (2007) 301 final
242. House of Lords, European Union Committee, 26th Report of Session 2010-2012, „The EU Drugs Strategy”, доступно на <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201012/ldselect/lducom/270/27002.htm>
243. House of Lords, European Union Committee - Seventeenth Report, „The EU Internal Security Strategy”, 2011, доступно на <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201012/ldselect/lducom/149/149.pdf>.
244. Joint Action 95/73/JHA adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union concerning the Europol Drugs Unit, (1995) OJ L 62/1.
245. Joint Action 98/428/JHA adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on the creation of a European Judicial Network, (1998) OJ L 191/4.
246. Joint Action 96/748/JHA adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union extending the mandate given to the Europol Drugs Unit (1996) OJ L 342/4.
247. Joint Action 98/733 /JHA adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on making it a criminal offence to participate in a criminal organisation in the Member States of the European Union , (1998) OJ L 351/1.
248. Joint Action of 16 December 1996 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union concerning a uniform format for residence permits, (1997) OJ L 7/1.
249. Joint Action of 26 May 1997 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union with regard to cooperation on law and order and security, (1997) OJ L 147/1.
250. Joint Position 1999/235/JHA defined by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on the proposed United Nations convention against organised crime, (1999) OJ L 87/1.
251. Конвенција УН за борбу против незаконитог кријумчарења дрога и психотропних супстанци од 19. децембра 1988. године. „Службени лист СФРЈ“ - Међународни уговори, број 14/9.
252. OECD, „Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions” (adopted 21 November 1997, entered into force 15 February 1999) (the OECD Convention).
253. Programme of measures to implement the principle of mutual recognition of decisions in criminal matters, (2001) OJ C 12/10.
254. Proposal for a comprehensive plan to combat illegal immigration and trafficking of human beings in the European Union, (2002) OJ C 142/23.

255. Proposal for a Council Framework Decision on certain procedural rights in criminal proceedings throughout the European Union {SEC(2004) 491}, COM (2004) 328 final.
256. Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office, COM (2013) 0534 final - 2013/0255 (APP).
257. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Council Framework Decision 2004/757/JHA of 25 October 2004 laying down minimum provisions on the constituent elements of criminal acts and penalties in the field of illicit drug trafficking, as regards the definition of drug, COM (2013) 0618 final.
258. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal, COM (2012) 0363 final.
259. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the criminal-law protection of the Community's financial interests, COM (2001) 272 final.
260. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Protection of the Environment through Criminal Law, COM (2001) 139 final.
261. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on procedural safeguards for children suspected or accused in criminal proceedings, COM (2013) 0822 final.
262. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on provisional legal aid for suspects or accused persons deprived of liberty and legal aid in European arrest warrant proceedings, COM (2013) 0824 final.
263. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing an Entry/Exit System (EES) to register entry and exit data of third country nationals crossing the external borders of the Member States of the European Union, COM (2013) 95 final.
264. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Registered Traveller Program, COM (2013) 95 final.
265. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) (codification), COM (2015) 08 final.
266. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation No 562/2006 (EC) as regards the reinforcement of checks against relevant databases at external borders, COM (2015) 0670 final.
267. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and repealing Regulation (EC) No 2007/2004, Regulation (EC) No 863/2007 and Council Decision 2005/267/EC, COM (2015) 0671 final.
268. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Union Code on Visas (Visa Code) (recast), COM (2014) 0164 final.
269. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a crisis relocation mechanism and amending Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person, COM (2015) 0450 final.

270. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on new psychoactive substances, COM (2013) 0619 final.
271. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Criminal Justice Cooperation (Eurojust), COM (2013) 0535 final - 013/0256 (COD),
272. Protocol - amending the Convention on the establishment of a European Police Office (Europol Convention) and the Protocol on the privileges and immunities of Europol, the members of its organs, the deputy directors and the employees of Europol, (2002) OJ C 312/2.
273. Protocol - Drawn up on the basis of Article 43(1) of the Convention on the Establishment of a European Police Office (Europol Convention), amending that Convention, (2004) OJ C 2/2.
274. Protocol drawn up on the basis of Article 43(1) of the Convention on the establishment of a European Police Office (Europol Convention) amending Article 2 and the Annex to that Convention – Declaration, (2000) OJ C 358/1.
275. Protocol drawn up on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on the interpretation, by way of preliminary rulings, by the Court of Justice of the European Communities of the Convention on the establishment of a European Police Office, (1996) OJ C 299/2.
276. Protocol drawn up, on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union and Article 41 (3) of the Europol Convention, on the privileges and immunities of Europol, the members of its organs, the deputy directors and employees of Europol, (1997) OJ C 221/2.
277. Protocol established by the Council in accordance with Article 34 of the Treaty on European Union to the Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union, (2001) OJ C 326/ 2.
278. Refer to Council of the EU, „Replies to questionnaire on quantitative information on the practical operation of the European arrest warrant – Year 2011”, 9200/7/12, Brussels, 15 January 2013.
279. Regulation (EC) No 1160/2005 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2005 amending the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 on the gradual abolition of checks at common borders, as regards access to the Schengen Information System by the services in the Member States responsible for issuing registration certificates for vehicles Text with EEA relevance, (2005) OJ L 191/18.
280. Regulation (EC) No 1393/2007 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2007 on the service in the Member States of judicial and extrajudicial documents in civil or commercial matters (service of documents), and repealing Council Regulation (EC) No 1348/2000 , (2007) OJ L 324/79.
281. Regulation (EC) No 1889/2005 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on controls of cash entering or leaving the Community, (2005) OJ L 309/9 .
282. Regulation (EC) No 450/2008 of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 laying down the Community Customs Code (Modernised Customs Code), (2008) OJ L 145/1.
283. Regulation (EC) No 648/2005 of the European Parliament and of the Council of 13 April 2005 amending Council Regulation (EEC) No 2913/92 establishing the Community Customs Code, (2005) OJ L 117/13.
284. Regulation (EC) No 766/2008 of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 amending Council Regulation (EC) No 515/97 on mutual assistance

- between the administrative authorities of the Member States and cooperation between the latter and the Commission to ensure the correct application of the law on customs and agricultural matters, (2008) OJ L 218/48.
- 285.Regulation (EC) No 767/2008 of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short-stay visas (VIS Regulation), (2008) OJ L 218/60.
- 286.Regulation (EC) No 805/2004 of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 creating a European Enforcement Order for uncontested claims, (2004) OJ L 143/15.
- 287.Regulation (EC) No 861/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a European Small Claims Procedure, (2007) OJ L 199/1.
- 288.Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a mechanism for the creation of Rapid Border Intervention Teams and amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 as regards that mechanism and regulating the tasks and powers of guest officers (2007) OJ L 199/30.
- 289.Regulation (EC) No 1896/2006 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 creating a European order for payment procedure, (2006) OJ L 399/1.
- 290.Regulation (EC) No 1920/2006 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on the European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (recast), (2006) OJ L 376/1.
- 291.Regulation (EC) No 1986/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 regarding access to the Second Generation Schengen Information System (SIS II) by the services in the Member States responsible for issuing vehicle registration certificates (2006) OJ L 381/1.
- 292.Regulation (EC) No 1987/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on the establishment, operation and use of the second generation Schengen Information System (SIS II), (2006) OJ L 381/4.
- 293.Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code) (2009) OJ L 243/1.
- 294.Regulation (EC) of the European Parliament and of the Council of establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), (2006) OJ L 105/1.
- 295.Regulation (EU) No 1077/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice, (2011) OJ L 286/1.
- 296.Regulation (EU) No 1168/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, (2011) OJ L 304/1.
- 297.Regulation (EU) No 439/2010 of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 establishing a European Asylum Support Office, (2010) OJ L 132/11.
- 298.Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a

- third-country national or a stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice, (2013) OJ L 180/1.
- 299.Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person, (2013) OJ L 180/ 31.
- 300.Regulation (EU) No 650/2012 of the European Parliament and of the Council of 4 July 2012 on jurisdiction, applicable law, recognition and enforcement of decisions and acceptance and enforcement of authentic instruments in matters of succession and on the creation of a European Certificate of Succession, (2012) OJ L 201/107.
- 301.Regulation (EU) No 952/2013 of the European Parliament and of the Council of 9 October 2013 laying down the Union Customs Code, (2013) OJ L 269/1.
- 302.Report from the Commission on national measures taken to comply with the Council Framework Decision of 13 June 2002 on Joint Investigation Teams {SEC(2004) 1725}, COM (2004) 858 final.
- 303.Report from the Commission on the implementation of Framework Decision 2004/757/JHA laying down minimum provisions on the constituent elements of criminal acts and penalties in the field of illicit drug trafficking, COM (2009) 669 final.
304. Report from the Commission to the Council And the European Parliament, EU Anti-Corruption Report, COM (2014) 038 final.
- 305.Resolution on the drug problem, (1986) OJ C 283/79.
- 306.Resolution on the work of the Committee of Inquiry into DrugsTrafficking, (1992) OJ C 150/41.
- 307.Sirene Manual, (2003) OJ C 38/1.
- 308.The Charter of Fundamental Rights of the Union, (2000) OJ C 364/1.
- 309.The Conclusions of the Tampere European Council, http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm.
- 310.The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe, COM (2010) 673 final.
- 311.The EU Straty for Combating Radicalisation and Recrutment to Terrorism, November 2008 (CS/2008/15175).
- 312.The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens, (2010) OJ C 115.
- 313.Treaty of European Union, (1997) OJ C 340.
- 314.Treaty of Lisabon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, (2007) OJ C 306/1.
- 315.Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, (2001) OJ C 80/1.
- 316.Treaty on European Union (1992) OJ C 191.
- 317.United Nations, Report of the Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption on its third session, held in Doha from 9 to 13 November 2009, CAC/COSP/2009/15, 1 December 2009.
- 318.White Paper of the Commission of the European Communities „Completing the internal market”, COM (1985) 310 final, Brussel.

БИОГРАФИЈА АУТОРА

Зоранчо Василков рођен је 13.03.1968. године у Штипу, Р Македонија. Средњу економску школу завршио је у Македонији, а 1990. године дипломирао на Војној академији у Београду. Постдипломске студије на Правном факултету у Београду уписује 1998. године. Магистарску тезу „Усклађивање правног система СЦГ са стандардима и нормама ЕУ у области унутрашњих послова и правосуђа“ одбранио са одликом, априла 2007. године, а 2011. године пријавио је докторску тезу „Област слободе безбедности и правде у праву Европске уније“ на Правном факултету у Нишу.

Професионалну каријеру је започео на дужностима у ЈНА/Војсци Југославије, након чега је радио у промету непокретности у Београду, а од 2003. године запослен је у Министарству унутрашњих послова, у Жандармерији. Током каријере, у оквиру стручног усавршавања, похађао је различите семинаре и обуке, како у земљи, тако и у иностранству (у Великој Британији, Немачкој, Италији и др.). Живи и ради у Београду и отац је двоје деце.

Објавио је следеће радове: „Добровољно усклађивање прописа и стандарда Републике Србије са прописима и стандардима ЕУ у области полицијске и правосудне сарадње“ у часопису „Страни правни живот“, „Трећи стуб ЕУ – полицијска и правосудна сарадња у кривичним стварима“ у монографији „50 година Европске уније“, „Унапређење полицијске и правосудне сарадње са ЕУ – Основ за бржи прелазак Републике Србије на белу шенгенску листу“ и „Приступање Жандармерије Удружењу европских и медитеранских полиција и жандармерија са војним статусом (FIEP) “ у часопису „Безбедност“. Поред тога, у Зборнику радова студената докторских студија на Правном факултету у Нишу, 2016. године, је објавио рад под називом: „Сарадња у области унутрашњих послова и правосуђа у ЕЗ/ЕУ од Рима до Мاستрихта“.

ИЗЈАВЕ АУТОРА



ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ

Изјављујем да је докторска дисертација, под насловом

ОБЛАСТ СЛОБОДЕ БЕЗБЕДНОСТИ И ПРАВДЕ У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да ову дисертацију, ни у целини, нити у деловима, нисам пријављивао/ла на другим факултетима, нити универзитетима;
- да нисам повредио/ла ауторска права, нити злоупотребио/ла интелектуалну својину других лица.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци, који су у вези са ауторством и добијањем академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада, и то у каталогу Библиотеке, Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Нишу, као и у публикацијама Универзитета у Нишу.

У Нишу, 11.05.2016.

Потпис аутора дисертације:

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Zorancho V. Vasilev', written over a horizontal line.

Мр Зоранчо В. Василков



**ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ ШТАМПАНОГ И ЕЛЕКТРОНСКОГ ОБЛИКА
ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ**

Наслов дисертације:

ОБЛАСТ СЛОБОДЕ БЕЗБЕДНОСТИ И ПРАВДЕ У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Изјављујем да је електронски облик моје докторске дисертације, коју сам предао/ла за уношење у **Дигитални репозиторијум Универзитета у Нишу**, истоветан штампаном облику.

У Нишу, 11.05.2016.

Потпис аутора дисертације:

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Zorancho V. Vasilev', written over a horizontal line.

Мр Зоранчо В. Василков



ИЗЈАВА О КОРИШЋЕЊУ

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Никола Тесла“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Нишу унесе моју докторску дисертацију, под насловом:

НАСЛОВ ДОКТОРСKE ДИСЕРТАЦИЈЕ

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском облику, погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију, унету у Дигитални репозиторијум Универзитета у Нишу, могу користити сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons), за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство (CC BY)
2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)
3. Ауторство – некомерцијално – без прераде (CC BY-NC-ND)
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)
5. Ауторство – без прераде (CC BY-ND)
6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

У Нишу, 11.05.2016.

Потпис аутора дисертације:

Mr Zorancho V. Василков