

др Борис Тучић

**ОСНОВЕ ПОЛИТИКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ И САРАДЊЕ
У ОБЛАСТИ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА И
ПРАВОСУЂА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ**

Правни и институционални оквир
„Простора слободе, безбједности и правде”

МОНОГРАФИЈА

Бања Лука, 2020. године

др Борис Тучић

ОСНОВЕ ПОЛИТИКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ И САРАДЊЕ У ОБЛАСТИ
УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА И ПРАВОСУЂА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Правни и институционални оквир „Простора слободе, безбједности и правде”

Издавач

Универзитет у Бањој Луци
Факултет безбједносних наука

За издавача

др Предраг Ћеранић

Рецензенти

др Невенко Врањеш
др Срђан Перишић

Лектор/коректор

Адријана Митрић

Технички уредник

Милан Дамјановић

Штампа

Мако Принт Бања Лука

Тираж

200 примјерака

ISBN 978-99976-756-5-1

Copyright © 2020 за српски језик: др Борис Тучић, Бања Лука. Сва права задржана.
Није дозвољено да ни један дио ове књиге буде снимљен или репродукован, у било
ком облику, без претходног одобрења аутора.

Одлуком Научно-наставног вијећа Факултета безбједносних наука Универзитета у
Бањој Луци бр. 27/3.1002/3/20 од 2. октобра 2020. године дата је сагласност за издава-
ње научне монографије.

САДРЖАЈ

УВОДНА РИЈЕЧ АУТОРА	7
----------------------------	----------

ГЛАВА I	
ЕВРОПСКА УНИЈА КАО ПРАВНА, ИНСТИТУЦИОНАЛНА И РЕГУЛАТОРНА МАТРИЦА „ПРОСТОРА СЛОБОДЕ, БЕЗБЈЕДНОСТИ И ПРАВДЕ”	11

ГЛАВА II	
ИЗГРАДЊА И РАЗВОЈ УГОВОРНОГ ОКВИРА ЗА РЕАЛИЗАЦИЈУ САРАДЊЕ У ОБЛАСТИ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА И ПРАВОСУЂА	19

1. Прве иницијативе и зачетак сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа	19
2. Успостављање шенгенског простора – непотпун корак напријед	26
3. Сарадња у области унутрашњих послова и правосуђа према Уговору из Мастрихта	37
4. Сарадња и интеграција у области унутрашњих послова и правосуђа према Уговору из Амстердама	45
5. Сарадња и интеграција у области унутрашњих послова и правосуђа према Уговору из Нице	58
6. Сарадња и интеграција у области унутрашњих послова и правосуђа према Уговору из Лисабона	62
7. Рјешења у области унутрашњих послова и правосуђа предвиђена Уговором о Уставу за Европу	76

ГЛАВА III	
СТРАТЕШКИ ОКВИР И ПРОГРАМИ ЗА РАЗВОЈ САРАДЊЕ У ОБЛАСТИ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА И ПРАВОСУЂА	81

1. Програм из Тампереа	81
2. Програм из Хага	84

3. Конвенција из Прума	86
4. Програм из Стокхолма	89
5. Стратегија унутрашње безбједности Европске уније	92
6. Стратешке смјернице 2014 – 2019. године	94
7. Европска агенда безбједности 2015 – 2020. године.....	97
8. Стратешке смјернице 2019 – 2024. године	99

ГЛАВА IV

ОДАБРАНЕ ПОЛИТИКЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ОБЛАСТИ „СЛОБОДЕ, БЕЗБЈЕДНОСТИ И ПРАВДЕ”

103

1. Политике у оквиру европског простора слободе кретања људи	103
1.1. Институт грађанства Европске уније.....	104
1.2. Слобода кретања грађана Европске уније у ширем контексту	106
1.3. Унутрашње и спољне границе Уније и њихов прелазак	108
1.4. Држављани трећих држава и њихов статус у оквиру „Простора слободе, безбједности и правде”	121
1.5. Заједничка политика виза	125
1.6. Заједничка политика у области азила	130
1.7. Заједничка политика у области илегалних миграција	145
1.8. Политике у области слободе кретања у условима мигрантске кризе	149
2. Политике у области безбједности	154
2.1. Полицијска сарадња	154
2.1.1. Примјена појединих института међународне полицијске сарадње у оквиру Европске уније.....	157
2.1.2. Полицијска сарадња у оквиру Европске уније у односу на поједине појавне облике међународног криминалитета и друге релевантне заједничке активности	163
2.1.3. Специјализовани институционални и информациони оквир на нивоу Европске уније у области полицијске сарадње	185
2.1.3.1. Европол.....	185
2.1.3.2. Стални комитет за оперативну сарадњу у унутрашњој безбједности – COSI.....	189
2.1.3.3. Европски полицијски колеџ (CEPOL)	190
2.1.3.4. Шенген информациони систем у служби полицијске сарадње у Европској унији	192
2.2. Царинска сарадња у безбједносном контексту	196
3. Политике интеграције и сарадње у области правде	198
3.1. Правосудна сарадња у грађанскоправној материји	199
3.2. Правосудна сарадња у кривичноправној материји.....	203

3.2.1. Евроцаст.....	203
3.2.2. Канцеларија европског јавног тужиоца	207
3.2.3. Међусобна правна помоћ у кривичним стварима	209
3.2.4. Признање судских пресуда и одлука у кривичним стварима.....	212
3.2.5. Европска правосудна мрежа у кривичноправној области	213
3.3. Европски кривичноправни институти	214
3.3.1. Европски налог за хапшење и институт екстрадиције	214
3.3.2. Европски налог за доказе	224
3.3.3. Европски истражни налог	227
3.3.4. Кривичноправна сарадња на нивоу Европске уније по питању заштите жртава кривичног дјела и Европски налог за заштиту	230

ГЛАВА V

СПОЉНО ДЈЕЛОВАЊЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ПО ПИТАЊИМА ИЗ ОБЛАСТИ СЛОБОДЕ, БЕЗБЈЕДНОСТИ И ПРАВДЕ 235

1. Појам, циљ и основне карактеристике спољног дјеловања Европске уније по питањима из области слободе, безбједности и правде 235
2. Споразуми Европске уније о реадмисији 238

ГЛАВА VI

ДЈЕЛОВАЊЕ СУДА ПРАВДЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ОБЛАСТИ СЛОБОДЕ, БЕЗБЈЕДНОСТИ И ПРАВДЕ 241

1. Положај и надлежност Суда правде Европске уније по питањима слободе, безбједности и правде 241
2. Одабрани примјери из јуриспруденције Суда правде Европске уније у области слободе, безбједности и правде243

ГЛАВА VII

ДОМАШАЈИ ДОСАДАШЊЕ КРИВИЧНОПРАВНЕ САРАДЊЕ И „КРИВИЧНО ПРАВО ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ” 255

1. Кривично материјално право на нивоу европске организације 257
2. Кривично процесно право на нивоу европске организације 268

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА 273

БИБЛИОГРАФИЈА 279

БИЉЕШКА О АУТОРУ 307

УВОДНА РИЈЕЧ АУТОРА

Област унутрашњих послова и правосуђа, односно „Простор слободе, безбједности и правде” те заједничке политике које се креирају и спроводе у оквиру њега, представљају једну од најкомплекснијих и најдинамичнијих сфера европске интеграције и сарадње. Ријеч је о области у којој се преламао, а и данас се прелама, прегршт безбједносних изазова по европску организацију и њене државе чланице, на које су заједнички одговори, у компарацији са економском интеграцијом и питањима *stricto sensu* везаним за успостављање и функционисање унутрашњег тржишта, тражени са приличним закашњењем. Но, и ти, „закашњели” одговори на заједничке безбједносне изазове небројено пута су се показали као неадекватни, а сама Европска унија, без обзира на висок степен изграђености правног, регулаторног и институционалног оквира у овом контексту, манифестовала је (не)очекивану рањивост и неспособност да се ефикасно суочи са питањима која дубоко угрожавају не само елементарну безбједност њених чланица и њихових грађана, већ и фундаменталне вриједности на којима Унија почива. Коријени исказане рањивости свакако су вишеструки, а њихов заједнички именилац могуће је идентификовати у политичкој осјетљивости питања која су предмет интеграције и сарадње у овој области те невољности држава чланица да њихову регулацију олако препусте наднационалној равни и њеним интегративним постулатима. Другим ријечима, у покушају изналазка одговарајуће равнотеже између потребе за креирањем адекватних заједничких одговора на широку лепену безбједносних изазова са којима се организација и њене чланице суочавају, с једне стране, те интенције држава чланица да у тим процесима сачувају бар фундамент правног и политичког идентитета и суверености, с друге, „језичак на ваги” је, по правилу, одлазио ипак на страну државних, националних конституционалних прерогатива.

Књига „Основе политике интеграције и сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа у Европској унији: правни и институционални оквир

„Простора слободе, безбједности и правде””, представља покушај да се на методолошки, појмовно и термилошки прихватљив начин ослика наста-
нак, развој те правни, политички и институционални контекст интеграције
и сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа, као и да се сагледа-
ју најзначајнији проблеми са којима се овај облик заједничког дјеловања на
европском нивоу суочава. При томе, фокус је у мањој мјери на теоријским
поставкама и објашњењима најрелевантнијих појава, а примарно на анализи
правног, институционалног и регулаторног оквира у којем је „Простор слобо-
де, безбједности и правде” пројектован и у којем би, са свим својим вријед-
носним елементима, требало да буде у потпуности реализован. У том смислу,
пажња је, прије свега, посвећена разматрању више него обимне грађе у форми
правних извора којима је регулисана ова област интеграције и сарадње, од-
носно, најрелевантнијим правним, али и другим инструментима којима су, у
одређеном капацитету, уређена најзначајнија питања у домену унутрашњих
послова и правосуђа на европској равни.

Наведена анализа реализована је кроз седам логички, појмовно и ме-
тодолошки повезаних цјелина. У првој се разматрају питања везана за кар-
актеристике Европске уније као правне, регулаторне и институционалне
матрице у којој се амбициозно пројектовани пројекат „Простора слободе, бе-
збједности и правде” настоји реализовати, док се у другој анализирају прве
иницијативе и зачетак сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа
те његова еволуција кроз изградњу, односно, измјене и допуне уговорног и
стратешког оквира за креирање и спровођење заједничких политика у овој
области. Уз праћење институционалне структуре, њеног развоја и начина дје-
ловања, у наредним цјелинама рада дат је преглед садржинских елемената те
најзначајнијих механизма и института сваке од појединачних политика које
се спроводе у оквиру „Простора слободе, безбједности и правде”, од оних које
реферишу и које су директно и индиректно везане за слободу кретања, попут
политика азила, виза или миграција, преко оних које се реализују по полициј-
ско-безбједносним питањима у најужем смислу те ријечи, а које, прије све-
га, реферишу на превенцију и борбу против криминалитета са прекогранич-
ном или транснационалном димензијом и његових индивидуалних појавних
облика, до политика везаних за правосудну сарадњу у грађанској и кривич-
ноправној материји. Поред тога, предмет разматрања је и спољње дјеловање
Европске уније у области унутрашњих послова и правосуђа, а посебна па-
жња је посвећена оствареној кривичноправној сарадњи на европској равни,
како у материјалном, тако и процесном дијелу, као вјероватно најизазовнијем
сегменту интеграције и сарадње у оквиру „Простора слободе, безбједности и
правде” уопште. Наравно, о заједничким политикама на нивоу Европске уније
те инструментима којима се оне спроводе, не може се говорити, а да се не
направи и адекватан осврт на дјеловање Суда правде у правцу њиховог ета-
блирања и обликовања те, самим тим, кључни аспекти дјеловања централне

правосудне instance Европске уније у области унутрашњих послова и правосуђа, такође, представљају саставни дио анализе.

Својом структуром, садржајем и појмовно-категоријалним апаратом, књига је примарно намијењена онима који се желе упознати са најзначајнијим аспектима интеграције и сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа у Европској унији, основним карактеристикама те правном, регулаторном и институционалном димензијом „Простора слободе, безбједности и правде”, као и појединачним заједничким политикама које се креирају и спроводе у оквиру њега. У првом реду ријеч је о студентима, али и свима онима који се баве изучавањем безбједносних, правних или политичких наука те стручној јавности професионално везаној за области европских интеграција, међународних односа, односно, спољне и унутрашње безбједности.

Бања Лука, јул 2020. године

ЕВРОПСКА УНИЈА КАО ПРАВНА, ИНСТИТУЦИОНАЛНА И РЕГУЛАТОРНА МАТРИЦА „ПРОСТОРА СЛОБОДЕ, БЕЗБЈЕДНОСТИ И ПРАВДЕ”

Разумијевање сваког друштвеног феномена те његових односа са сличним или идентичним појавама, у великој мјери је детерминисано адекватним сагледавањем ширег социјалног, политичког, правног и сваког другог контекста у којем он настаје и у којем се развија. Тако је и са „Простором слободе, безбједности и правде” те заједничким политикама Европске уније које се утврђују и имплементирају у оквиру њега. Стога, прије преласка на непосредно разматрање различитих аспеката ове комплексне и хетерогене категорије, неопходно је, укратко, упознати се са неким од основних карактеристика Европске уније, као правне, институционалне и регулаторне матрице у оквиру које се „Простор слободе, безбједности и правде” пројектује.

Иако је на теоријској равни већ одавно прихваћена теза да се Европска унија својим карактеристикама фундаментално разликује од осталих облика међународног институционализованог организовања држава, још увијек не постоји униформно, општеприхваћено одређење шта она заправо јесте. Зависно од доктринарних, идеолошких, теоријских и других фактора, постоји прилично широка лепеза њених различитих одређења која се крећу од тога да она представља међународну организацију која се само дјелимично издваја од осталих, типичних међународних организација, преко тумачења да је ријеч о *sui generis* наднационалној творевини која је по својим бројним карактеристикама ближа сложеним државним творевинама него типичним међународним организацијама, до преамбициозних и од реалности прилично удаљених тумачења која упућују на то да је ријеч о „федералној држави у настајању”. У сваком случају, од појмовног одређења Европске уније, далеко је значајније сагледати неке од њених правних, институционалних и регулаторних карактеристика, како бисмо, како смо рекли, могли квалитетније разумјети „контекст” у којем се „Простор слободе, безбједности и правде” реализује.

Уколико прихватимо „средњи пут”, односно, тезу да је Европска унија *sui generis* наднационална творевина, прво питање које се намеће јесте шта

уопште подразумева поменути „наднационалност“ и који су њени основни параметри. Један од основних проблема одређења појма наднационалности односи се на чињеницу да је ријеч о квалификативу који не располаже властима, аутономним садржајем, већ се његов садржај одређује управо на основу идентификованих специфичних карактеристика Европске уније. У литератури се паралелно употребљавају термини „наднационалност“, „надржавност“ или „супранационалност“, ¹ да би се означио правни, политички и регулаторни ауторитет који егзистира и функционише изван и изнад државног нивоа организације власти. Но, посматрајући Европску унију, који би били садржински елементи појма наднационалности? Или, које су то карактеристике Европске уније које је сврставају под овај квалификативни кишобран? Вјероватно најкохерентнију систематизацију по овом питању понудио је један од највећих теоретичара европског интеграционог процеса уопште Џозеф Вајлер који је садржинске елементе наднационалности Европске уније идентификовао у двије основне равни:²

- нормативну или извршну, која се испољава у међусобном односу и хијерархији политика и правних инструмената европске организације, с једне, те држава чланица, с друге стране те
- легислативно-правосудну која се манифестује у институционалној структури Европске уније те поступку иницирања, формулације, предлагања, усвајања те имплементације њених правних инструмената.

Уколико Вајлерову идентификацију наднационалних карактеристика Европске уније сведемо на простије категорије, онда би се могло рећи да она не подразумева ништа друго до тога да се њени правни инструменти, како у фази њиховог настајања, тако и у фази њихове интерпретације, примјене и заштите, карактеришу особинама које се не могу идентификовати код правних инструмената који се усвајају у другим, односно, типичним или делиберативним међународним организацијама које су, као што је познато, позициониране искључиво на међувладиним механизмима сарадње. Уколико у одређењу елемената наднационалности Европске уније одемо још један корак даље, онда можемо констатовати сљедеће:

- у оквиру Европске уније развијене су форме легислативних поступака који подразумевају различите облике већинског одлучивања;³
- правни акти који се усвајају већином гласова по правилу су обавезујућег карактера за све, без обзира на који начин је конкретна држава чланица гласала;

¹ Енг. *supranationality*.

² Погледајте: „*The Community System: The Dual Character of Supranationalism*”, J.H.H. Weiler, 1 Yearbook of European Law, 1981, p. 267 – 306.

³ О овоме погледајте у: „Поступци одлучивања у Европској унији у областима интеграције”, Тучић Борис, Политеа, Прегледни научни рад, јун 2015, Универзитет у Бањој Луци, Факултет политичких наука, Бања Лука, стр. 169 – 186.

- право и правни инструменти европске организације у односу су надређености спрам националног права држава чланица те се њихове одредбе у значајној мјери одликују непосредним, односно, директним дејством;
- својство непосредног или директног дејства одредби права европске организације, уколико се оно посматра у субјективном контексту, ствара утужива права индивидуалних субјеката, односно, правних и физичких лица, која су национални судови дужни штитити;
- у домену правосудне заштите, уколико апстрахујемо улогу националних судова, позиција Суда правде Европске уније се битно разликује од правосудних инстанци које дјелују у оквиру типичних организација чија је надлежност, по правилу, још увијек факултативног карактера, у смислу да почива на формално израженој сагласности странака у спору да дати спор пред њима и рјешавају. Надлежност Суда правде по свим питањима из његове јурисдикције обавезујућа је, а његове одлуке су коначног и извршног карактера.

Наведеним елементима наднационалности Европске уније треба придодати и онај којег посебно наглашавају аутори институционалистичке провјенције, а који подразумијева да у оквиру институционалног система европске организације, уз међувладина тијела која окупљају репрезенте држава чланица, егзистирају и дјелују веома важна тијела наднационалног карактера, која окупљају „европске службенике”, односно, лица која, иако су држављани земаља чланица, наступају искључиво у име и у интересу организације као такве. У том смислу, наднационалне органе Европске уније представљају Европска комисија, Европски парламент и Суд правде Европске уније, додуше, данас као генерички појам који сублимира све правосудне институције на нивоу Уније, док би се као међувладина тијела могли издвојити Савјет Европске уније и Европски савјет.⁴

Како се различите заједничке политике које се утврђују на нивоу Уније, па тако и политике у оквиру „Простора слободе, безбједности и правде”, формализују и проводе примарно посредством правних инструмената европске организације, поставља се и питање шта би право Европске уније подразумијевало и како би се оно могло одредити. Наравно, на теоријској равни и по овом питању постоје различита тумачења, но вјероватно двије најконцизније дефиниције подразумијевале би да право Европске уније представља „систем правних норми којима су регулисане области односа које су уговорно

⁴ Наравно, побројане наднационалне карактеристике Европске уније, по којима се она одваја од осталих облика међународног институционализованог организовања држава, не значи да се код ње не могу идентификовати и сви конститутивни елементи типичних међународних организација. Ријеч је о томе да класично, међународно јавноправно одређење и критеријуми којима оно управља, за разумијевање Европске уније и њене природе, једноставно, нису довољни.

пренијете у њену надлежност”,⁵ односно, да је оно „укупност правних норми којима је регулисан сплет права и обавеза између његових субјеката”.⁶ Наведена одређења права европске организације значајна су, између осталог, и што се на основу њих отвара неколико додатних питања која су суштински важна за разумијевање контекста у којем се успоставља и функционише „Простор слободе, безбједности и правде”. Прво од њих односи се на сентенцу из прве дефиниције која подразумева да постоје области односа које су „...уговорно пренијете у њену надлежност”. Другим ријечима, поставља се питање извора права Европске уније. Не улазећи у детаљна разматрања, по свом обиму, разрађености и домаћају, различитих класификација извора права Европске уније, нужно је истаћи да се као формални извори права европске организације, па и у оквиру „Простора слободе, безбједности и правде”, издвајају:

- међународни споразуми, међу које спадају: уговори којима се европска организација успоставља (оснивачки, конститутивни акт) те уговори којима су они мијењани и допуњавани; споразуми које су државе чланице закључиле са трећим субјектима прије успостављања европске организације, односно, прије ступања у њено чланство; споразуми које Унија, у оквиру својих уговорних надлежности, закључује са трећим субјектима; споразуми које државе чланице закључују између себе (супсидијарни споразуми);
- одлуке институција Европске уније, односно, регулативе, директиве, одлуке, уз препоруке и мишљења који немају карактер правне обавезности. Свака од наведених врста аката посједује своју специфичну правну природу, но, за сарадњу у области унутрашњих послова и правосуђа, односно, „Простор слободе, безбједности и правде”, специфично је то што су од Мاستрихта до Лисабона, односно, у периоду егзистенције „стубовне структуре” Уније, за ову област уговорно били предвиђени неки други правни инструменти које усвајају институције организације, попут заједничких акција или ставова, односно, оквирних одлука, као вјероватно најзначајнијих и које су, по својој правној природи, биле најсличније директивама. Уз побројане врсте аката, треба апострофирати и резидуалне акте „*sui generis*” који су у правном систему Европске уније идентификовани у оквиру јуриспруденције Суда правде;⁷
- општа правна начела која су апстрахована из правних система и традиција држава чланица, односно, етаблирана кроз интерпретацију уговор-

5 „Како настаје и делује право Европске уније”, Весна Кнежевић Предић и Зоран Радивојевић, Службени гласник, Едиција „Европска унија”, Београд, 2009, стр. 49.

6 „*Introduction to the Law of European Communities: from Maastricht to Amsterdam*”, Kapteyn P. J. and Thernaat Van VerLoren, Edited by Lawrence Gormley, Kluwer Law International, 3rd Edition, London/The Hague/Boston, 1998, p.78.

7 Погледати: С – 22/70, *ERTA*, 1971, ECR 263.

них рјешења Суда правде, с тим што су многа од њих накнадно доживјела и своју кодификацију.

- јуриспруденција Суда правде, и поред његовог специфичног положаја у правном поретку организације и, што је посебно битно, снажном доприносу изградњи и профилисању права Европске уније као нечег „другачијег”, не може се третирати као формални извор права, већ више као помоћни инструмент у овом контексту. Такав статус ужива и правна доктрина;
- меко право (енг. *Soft law*), као облик инструмената који се карактерише одсуством правне обавезности, али чија се улога и значај, поготово посљедњих година, у правном систему Европске уније не могу занемарити.

Уз наведену класификацију формалних извора права Европске уније која почива на критеријуму њихове правне природе, у литератури је прилично раширена и она која полази од њихове правне снаге, односно, која појединачне изворе права Европске уније дијели на примарне и секундарне, притом, на различите начине сврставајући конкретне изворе у једну или другу категорију. Различити аутори на различите начине одређују поједине формалне изворе права Европске уније као примарне или секундарне, а један од најчешћих предмета размимоилажења на теоријској равни јесте позиција и правна снага општих правних начела. Иако их неки аутори, узимајући у обзир њихов значај у правном систему европске организације, изједначавају са оснивачким актима, односно, актима којима су они мијењани и допуњавани, мора се узети у обзир да је значајан дио општих правних начела у правном систему европске организације утврђен управо на основу интерпретације одредби њеног оснивачког акта, односно, да су апстраховани из оснивачког акта.⁸ Оно што је неспорно, узимајући у обзир да сви остали акти морају бити у складу с њима, да се њихова измјена и допуна врши искључиво посредством уговорно прописаног поступка, као и да Суд правде располаже искључиво овлашћењем да врши интерпретацију њихових одредби, али не и да испитује њихову валидност, јесте то да се на врху хијерархијске лествице налазе оснивачки акти европске организације и акти којима се они мијењају и допуњавају. Општа правна начела била би такође сврстана у примарне изворе, али позицију испод самих оснивачких аката, док би остали наведени формални извори права Европске уније припадали групи секундарних извора права организације.

Друго питање које се намеће из наведених дефиниција права европске организације односи се на референцу да Унија располаже одређеним на-

⁸ Уопште о значају општих правних начела у правном систему Европске уније, а самим тим и у области слободе, безбједности и правде погледати: „Значај општих правних начела у јуриспруденцији Суда правде Европске уније”, Борис Тучић, Модерна управа, Часопис за управно-правну теорију и праксу, бр. 7 – 8, децембар 2012, АДУ Бања Лука, стр. 159 – 169.

длeжностима које су уговорно утврђене. Питање надлежности европске организације да у одређеном капацитету уређује одређена питања дуго времена је било једно од најкомплекснијих, из простог разлога што све до Лисабона⁹ није постојала јасна, еnumerативна листа надлежности којима организација располаже, што је остављало доста простора за различите недоумице и спорове те активизам Суда правде. У сваком случају, посматрајући и данас важећа, лисабонска уговорна рјешења,¹⁰ надлежности Европске уније по њиховој правој природи дијеле се на: ексклузивне или искључиве, подијељене или конкурентне, координирајуће, надлежности у области заједничке спољне политике и политике безбједности те надлежности да помаже, координира и допуњује активности држава чланица. За сарадњу у области унутрашњих послова и правосуђа, односно, „Простор слободе, безбједности и правде”, кључни значај има категорија подијељених или конкурентних надлежности, односно, надлежности које организација у одређеној мјери и интензитету дијели са државама чланицама. Уопште, категорија подијељених надлежности је најраширенија у правном систему Уније и представља „кишобран” под који се сврставају заиста различити регулаторни односи између организације и њених држава чланица те најразличитији правни инструменти који се при њиховом уређивању користе. Уз уговорну диференцијацију надлежности Уније по критеријуму њихове правне природе, постоји и дихотомија надлежности организације која почива на критеријуму начина преноса надлежности са држава чланица на организацију, у оквиру које се могу идентификовати експлицитне или изричите надлежности организације, као надлежности које су, као такве, експлицитно предвиђене уговорним одредбама те имплицитне или претпостављене надлежности Уније, које је етаблирао Суд правде својим интерпретацијама релевантних одредби права европске организације, прво у области њених спољних односа, да би потом идентификацију имплицитних надлежности Уније наставио и на унутрашњем плану. Уз идентификацију различитих облика надлежности којима располаже Европска унија, подједнако су значајни и неки базични регулаторни принципи који су са појмовима надлежности и овлашћења организације непосредно повезани. Први подразумева то да Унија не располаже властитим, аутохтоним или оригинерним надлежностима, већ искључиво надлежностима које јој уговорно додијеле државе чланице, а други да је ријеч о ограниченим надлежностима, односно, да Унија може спроводити своја овлашћења само по питањима и у оквирима надлежности које су јој, како смо рекли, уговорно додијељене. Трећи је принцип супсидијарности који, у најкраћем, подразумева да по питањима која не спадају у искључи-

9 Колоквијално се оснивачки акти и њихове одговарајуће верзије често означавају по мјесту у којем су закључени, односно, у којем су потписани акти којима се они мијењају и допуњују. Тако, говори се о „париском Уговору”, „римским уговорима”, Уговору из Мастрихта, амстердамском Уговору, Уговору из Нице те лисабонском Уговору.

10 Члан 2 Уговора о функционисању Европске уније.

ву надлежност организације, активности њених институција се предузимају само уколико се уговорно дефинисани циљеви не могу остварити индивидуалним дјеловањем њених држава чланица, док четврти подразумијева принцип пропорционалности, као принцип мјере који ограничава Унију да форму и садржај свог дјеловања мора прилагодити циљу који се настоји остварити те да у свом дјеловању никако не смије ићи преко те границе. Дати принципи су посебно значајни у политички осјетљивим областима, а област унутрашњих послова и правосуђа, односно, „Простор слободе, безбједности и правде” свакако спада у ту категорију.

Даље, из наведених дефиниција права европске организације видимо да се њим уређују односи између његових субјеката. Европска унија је и у овом контексту специфична, у смислу да се поред држава чланица, као главних, изворних или оригинерних субјеката те саме европске организације, као изведеног или секундарног субјекта, у овом статусу појављују и правна и физичка лица, додуше, у прилично ограниченијем капацитету по свим елементима које правни субјективитет као појам подразумијева, него што је то случај са државама чланицама и европском организацијом. Но, правни субјективитет правних и физичких лица, а посебно њихова могућност да судски штите своја права која су им гарантована правом европске организације, кључни је значај као инструмент обезбјеђења примјене и заштите права Уније, укључујући и, релативно недавно, „Простор слободе, безбједности и правде”.

За разумијевање појединих питања која се појављују, између осталог, и у области унутрашњих послова и правосуђа, значајно је поимање права Европске уније као аутономног правног поретка. Ријеч је о доктринарној поставци етаблираној у јуриспруденцији Суда правде која му је послужила као незаобилазна основа за развијање неких од најпропулзивнијих теза о „конституционалној” природи права европске организације, али која је своје мјесто нашла и на теоријској равни.¹¹ У најкраћем, аутономност правног поретка Европске уније подразумијева да валидност и примјена његових норми почива искључиво на његовим властитим, а не принципима и правилима другог правног поретка, био он националног или међународног карактера. Као што ће се видјети, овакво одређење аутономности има кључни значај за потпуније разумијевање појединих ситуација и односа у области унутрашњих послова и правосуђа, односно, „Простора слободе, безбједности и правде”, како када је ријеч о унутрашњим релацијама Европске уније и њене државе чланице, тако и када је ријеч о дјеловању Уније по безбједносним питањима на међународној сцени, укључујући и положај неких од најважнијих инструмената међународног права у овој области у правном систему Уније, попут резолуција Савјета безбједности ОУН.

11 Погледати, на примјер: „*New Legal Order or Old?*”, Derrick Wyatt, *European Law Review*, 1982, p. 147 – 166; „*European Union Law: How Autonomous Is Its Legal Order?*”, Brunno de Witte, *European University Institute, Springer – Verlag*, 2010, p. 141 – 155.

На крају, као што ће се видјети у централним дијеловима анализе, за разумијевање успостављања, генезе и начина функционисања интеграције и сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа, односно, данас „Просто-ра слободе, безбједности и правде”, неопходно је указати да се у оквиру Европске уније примјењују различити регулаторни модели заједничког дјеловања. То је посебно било изражено у периоду од Мастрихта до Лисабона, односно, периоду „тростубовне” структуре Европске уније. У оквиру првог, како се тада означавало, комунитарног стуба или стуба европских заједница, примјењиван је интегративни или комунитарни модел заједничког дјеловања који се карактерисао управо свим елементима наднационалности о којима је било ријечи. У другом стубу Европске уније, који се односио на заједничку спољну и безбједносну политику, примјењиван је модел чисте међувладине сарадње, односно, међународно јавноправни инструменти инхерентни типичним или класичним међународним организацијама те без уговорно предвиђене надлежности Суда правде, иако је он проналазио одређене „заобилазнице” да утврди ставове по различитим питањима и у овој области. У оквиру трећег стуба Уније, посвећеном сарадњи у области унутрашњих послова и правосуђа, који је, зависно од тога да ли је ријеч о мастрихтским или амстердамским рјешењима, мијењао свој назив и садржај, примјењиван је хибридни модел, чије су основе биле класичног међународноправног карактера, али је истовремено подразумевао и одређене елементе интегративног модела, како, када је ријеч о појединим правним инструментима који су накнадно уведени, тако и када је ријеч о постепеној, додуше, прилично ограниченој надлежности Суда правде. Уговором из Лисабона, хетерогеност регулаторних модела се у великој мјери ублажава, у смислу да се интегративни модел и елементи које он подразумева транспонују на готово све области интеграције и сарадње, изузев на Заједничку спољну политику и политику безбједности која је остала укоријењена на међувладиним основама, иако су и ту учињени одређени помаци и отшкринута врата за инкорпорацију појединих елемената интегративног регулаторног модела заједничког дјеловања.

ИЗГРАДЊА И РАЗВОЈ УГОВОРНОГ ОКВИРА ЗА РЕАЛИЗАЦИЈУ САРАДЊЕ У ОБЛАСТИ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА И ПРАВОСУЂА

1. Прве иницијативе и зачетак сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа

У основи формалне иницијације европске интеграције и сарадње педесетих година прошлог вијека, били су садржани економски и политичко-безбједносни мотиви који су се огледали како у потреби обнове ратом разрушене Европе након Другог свјетског рата и креирању одговарајућег оквира за њен убрзан привредни развој, тако и у елиминацији потенцијалних могућности за поновно избијање оружаних сукоба успостављањем заједничке контроле над рудним богатствима Рурске и Сарске области око којих су Француска и Њемачка у претходних стотину година три пута улазиле у сукоб. Наравно, на зачетак европског интеграционог процеса утицали су и други, не мање важни фактори, почевши од хладноратовских околности и потребе „збијања редова” западноевропских држава пред перципираном совјетском опасношћу, до настојања западних савезника, а посебно Француске, да се успостави контрола над оживљавањем западноњемачке тешке индустрије и спријече њени евентуални покушаји за поновним наоружавањем, поготово што, као што ће се убрзо показати, САД и нису толико биле невољне омогућити дојучерашњем ратном непријатељу постепено обнављање својих војних потенцијала и њихово укључивање у „антисовјетски” блок.

На основу Шумановог плана из 1950. године, Уговор о оснивању Европске заједнице за угаљ и челик¹² (Монтан уније) 18. априла 1951. године у Паризу закључиле су три земље Бенелукса те Француска, Италија и СР Њемачка, са циљем да се у наредних педесет година, посредством аутономног и намјенског институционалног система, успостави заједничка контрола над производњом и дистрибуцијом тада базичних индустријских сировина – угља

12 Уговор је ступио на снагу 23. јула 1952. године.

и челика. Успјеси Европске заједнице за угаљ и челик, али и проблеми са којима се сусретао, како се испоставило, у том моменту преамбициозни пројекат Европске политичке заједнице¹³ са израженом одбрамбеном компонентом, детерминисали су повратак процеса европске интеграције и сарадње у не-офункционалистичку матрицу, што је 25. марта 1957. године у Риму довело до потписивања Уговора о оснивању Европске економске заједнице (ЕЕЗ) и Уговора о оснивању Европске заједнице за атомску енергију (EUROATOM).¹⁴ Попут Европске заједнице за угаљ и челик, Европска заједница за атомску енергију је била стриктно секторски оријентисана и њена основна сврха огледала се у обнављању и развоју капацитета за производњу атомске енергије те њено кориштење у цивилне сврхе, док је Европска економска заједница, по својој природи и уговорно дефинисаним циљевима, представљала комплекснији и далекосежнији пројекат. Основни циљеви Европске економске заједнице били су садржани у члановима 2 и 3 њеног оснивачког акта и они су се, укратко, огледали у привредном развоју и, сукцесивно, унапређењу животног стандарда грађана, постепено успостављању царинске уније и заједничког тржишта као регулатора економског раста и напретка свих држава чланица. Царинска унија између држава чланица успостављена је до 1968. године, а основна премиса заједничког тржишта подразумијевала је постепено укидање постојећих те забрану увођења нових квалитативних и квантитативних ограничења у промету између држава чланица. Другим ријечима, заједничко, односно, данас унутрашње тржиште, парадигматски је постављено на тзв. „четири велике слободе” – слободи кретања људи, робе, капитала и услуга.¹⁵ На примјер, члан 57 Уговора предвиђао је забрану државама чланицама увођења ограничења праву настањивања на њиховој територији држављанима осталих држава чланица Заједнице, изузев у ванредним околностима које су, такође, биле уговорно прецизиране, а подразумијевале су евентуалне озбиљне опасности по јавни поредак, безбједност и јавно здравље. При томе, као што ће се видјети, управо у овим уговорно предвиђеним ограничењима, остварењу, слободи кретања и настањивања била је садржана „иницијална каписла” за почетак неформалне сарадње држава чланица по, у најширем смислу, безбједносно-политичким питањима.

Иначе, резултати остварења амбициозних уговорних циљева у домену „четири велике слободе” били су различити. Док је имплементација неких уго-

13 Пројекат Европске политичке заједнице предложен је 1952. године и требало је да обухвата тада егзистирајућу Европску заједницу за угаљ и челик и Европску одбрамбену заједницу, као безбједносно-одбрамбено језгро политичког пројекта. Идеја је пропала када је француски Парламент 1954. године одбио да ратификује Споразум о успостављању Европске одбрамбене заједнице којег су 27. маја 1952. године у Паризу потписале тадашње чланице Европске заједнице за угаљ и челик.

14 Уговори су ступили на снагу 1. јануара 1958. године.

15 Члан 7 Уговора о Европској економској заједници.

ворно дефинисаних слобода текла предвиђеном динамиком, слобода кретања људи наилазила је на објективне потешкоће у својој реализацији, из простог разлога што је њено остварење подразумијевало укидање граничних контрола између држава чланица. Уопште, право на слободу кретања и настањивања у оквиру европских заједница оригинално је зачето искључиво као економско право, односно, као право резервисано за поједине категорије радника и студенте, да би оно временом, увођењем неких нових правних института у правни систем европске организације, било проширивано и редефинисано као политичко, односно, лично право. У сваком случају, постепено остварење права на слободу кретања и ублажавање контроле лица приликом преласка унутрашњих граница узрочно је омогућила олакшано ширење криминалних активности на подручју Заједнице, а посебно тероризма и организованог криминала који до изражаја долазе крајем шездесетих и почетком седамдесетих година прошлог вијека. Под притиском новонасталих безбједносних изазова, у оквиру неформалног пројекта Европске политичке сарадње,¹⁶ посебно на залагање Велике Британије и СР Њемачке, покренута је иницијатива за остварењем сарадње министара унутрашњих послова и високих полицијских дужносника држава чланица, прије свега, кроз различите неформалне форуме и радне групе, на којима су разматрана актуелна безбједносна питања.

На основу оваквог дјеловања, на самиту у Риму 1975. године учињен је снажан, али и, гледајући из перспективе институционалног и правног система европских заједница, неформалан корак напријед у правцу обезбјеђења квалитетније координације и чвршће сарадње између држава чланица у области унутрашњих послова и правосуђа. Наиме, успостављена је ТРЕВИ¹⁷ група, као *ad hoc* форум министара унутрашњих послова и правосуђа те високих полицијских и безбједносних званичника држава чланица, који је конципиран на ригидним механизмима међувладине сарадње, али изван институционалног и правног система заједница. Фокус дјеловања ТРЕВИ групе у другој половини седамдесетих година примарно је био на борби против тероризма, да би током осамдесетих година дошло до његове пролиферације на различите облике међународног криминалитета, са тежиштем на борби против међународног организованог криминала и трговине дрогом.

Од почетка рада ТРЕВИ групе 1976. године у Луксембургу, дјеловало се у правцу „секторизације” њеног дјеловања, у смислу успостављања *ad hoc*

16 Европска политичка сарадња, зачета крајем шездесетих и почетком седамдесетих година прошлог вијека, представљала је неформални и ванинституционални координациони форум који је окупљао министре иностраних послова земаља чланица три европске заједнице те је била претеча онога што је у Мاستрихту дефинисано као Заједничка спољна и безбједносна политика Европске уније.

17 Постоје различита мишљења да ли је ова групација добила назив по познатој фонтани у Риму или је ријеч о француском акрониму од ријечи „*terrorisme, radicalisme et violence*”.

радних група које су биле посвећене појединачним појавним облицима међународног, односно, прекограничног криминалитета:

- Радна група 1 (Треви 1) која је била посвећена борби против тероризма. Кроз своје аналитичко дјеловање, Радна група 1 сачињавала је извјештаје о унутрашњим и међународним терористичким изазовима, прикупљала релевантне информације о тадашњим терористичким пријетњама те предлагала одговарајуће модалитете сарадње у борби против тероризма. Од лондонског састанка ТРЕВИ групе 1977. године, дјеловање Радне групе 1 снажније је усмјерено ка јачању комуникације и размјене података између учесника у контексту борбе против међународног тероризма. Успостављене су и националне контакт тачке у државама учесницама те развијани заштићени системи међусобне комуникације.
- Радна група 2 (Треви 2) у свом раду покривала је широк дијапазон питања, међу којима се свакако издвајала борба против навијачког хулиганизма и насиља на спортским приредбама, али и заједничке активности у правцу јачања полицијских и безбједносних капацитета држава учесника те организовање заједничких обука по питањима примјене савремених полицијских оперативних и истражних метода.
- Радна група 3 (Треви 3) оригинално је била замишљена као неформална група у чијем фокусу би била питања безбједности међународног авионског саобраћаја, међутим, након што је почела са радом тек 1985. године, њена улога је у потпуности измијењена, у смислу да јој је у фокусу дјеловања била борба против међународног организованог криминала, а посебно борба против трговине дрогом. Успостављена је и мрежа официра за везу (енг. *liasion officers*) посредством којих су размјењиване информације о трговини дрогом на простору заједница, али и у неким другим државама, попут САД, Индије, Норвешке, Канаде, Финске или Шведске. Уз трговину дрогом, у фокусу дјеловања ове радне групе били су и други појавни облици криминалитета попут оружаних пљачки, крађа аутомобила, илегалне употребе платних картица те друга значајна питања, као што је заштита културног наслеђа.
- Радна група 4 (Треви 4) била је посвећена безбједности у домену нуклеарних инсталација и превоза нуклеарних материја. Ова радна група никада није профункционисала.
- Радној групи 5 (Треви 5) у задатак је стављено усаглашавање заједничких мјера које се примјењују у условима природних несрећа и катастрофа, односно, ванредних ситуација и ванредног стања. Нажалост, ни ова радна група никада није оперативно заживјела.

Након доношења Јединственог европског акта¹⁸ те узимајући у обзир безбједносне импликације везане за успостављање заједничког тржишта, формирана је група ТРЕВИ 92¹⁹ чија је основна намјена била координација мјера којима би се редуквали безбједносни ризици након укидања унутрашњих граница. Била је уско повезана са неким другим радним тијелима, попут групе МАГ 92 која се бавила питањима царинске сарадње, односно, Радне групе за миграције. Престала је са радом 1991. године, а задатке групе ТРЕВИ 92 преузели су Радна група (ТРЕВИ 3) и Радна група за Европол.

Један од основних задатака ТРЕВИ радних група била је израда извјештаја које је разматрао министар унутрашњих послова на састанцима ТРЕВИ групе два пута годишње. Једину конекцију ТРЕВИ групе са институционалном структуром европских заједница представљала је тзв. Тројка коју су сачињавали представници тренутно предсједавајуће, бивше и будуће предсједавајуће државе Заједницом. ТРЕВИ Тројка је на основу ових извјештаја о свим релевантним питањима информисала предсједавајућег европских заједница на највишем нивоу. Истовремено, тијела која су егзистирала у оквиру ТРЕВИ групе имала су различиту динамику рада. Тако, министри унутрашњих послова састајали су се два пута годишње, по правилу у јуну и децембру, виши званичници попут замјеника министара у мају и новембру, ТРЕВИ Тројка током или након засједања виших званичника, док би саме радне групе дјеловале по потреби. На тај начин, без обзира на правну природу те одвојеност ТРЕВИ групе од структуре заједница, обезбјеђиван је континуитет у њеном раду и перманентнија сарадња држава чланица европских заједница у безбједносној области. Такође, поред држава чланица европских заједница које су дјеловале као пуноправни чланови ТРЕВИ групе, постојале су и државе посматрачи, попут САД, Канаде, Мађарске, Аргентине, Аустрије, Шведске, Финске, Норвешке, Марока или Швајцарске које су добијале све релевантне информације, али нису формално учествовале у раду форума.

Битно *ad hoc* тијело у контексту развоја сарадње у безбједносној области у оквиру европских заједница представљала је и Радна група за Европол, успостављена 1991. године. На самиту у Единбургу 1991. године, тадашњи канцелар СР Њемачке Хелмут Кол покренуо је иницијативу за успостављањем јединствене европске канцеларије криминалистичке полиције са оперативним

18 Јединствени европски акт потписан је 17. фебруара у Луксембургу, односно, 28. фебруара 1986. године у Хагу, а ступио је на снагу 1. јула 1987. године. Представљао је прву озбиљну реформу оснивачког акта Европске економске заједнице и њим је, између осталог, била предвиђена финализација успостављања заједничког тржишта које би почивало на „четири велике слободе”. До 31. децембра 1992. године, извршена је дјелимична кодификација Европске политичке сарадње прије него што је њена потпуна кодификација, у форми Заједничке спољне и безбједносне политике, окончана у Мастрихту, а ојачани су и позиција и надлежности Европског парламента у оквиру институционалног система европских заједница.

19 Треви 92 успостављена је 1989. године.

полицијским овлашћењима, по угледу на амерички ФБИ или њемачки БНД. Њемачка иницијатива која је полазила од тога да будуће заједничко европско полицијско тијело примарно треба бити фокусирано на борбу против илегалне производње и трговине дрогом, довела је до успостављања намјенске *ad hoc* радне групе у оквиру ТРЕВИ групе августа исте године, чији је задатак био конципирање и израда базичних докумената будуће европске полицијске агенције. Међутим, већ на самиту у Единбургу, али и кроз рад радне групе и самите који су потом услиједили, попут самита у Луксембургу 1992. године, видјело се да неке државе чланице које је предводила Велика Британија, имају озбиљне резерве према идеји успостављања наднационалног полицијског тијела те да у њемачкој иницијативи виде искључиво покушај њене политичке доминације. Стога, умјесто реализације њемачке идеје о наднационалном европском полицијском тијелу са оперативним овлашћењима, постигнут је договор да се европска полицијска сарадња реализује поступно, односно, да се прво успостави Европски обавјештајни биро за дроге, иако је, паралелно с тим, на конференцији у Матрихту која је довела до успостављања Европске уније, у тадашњем члану К.7 Уговора о Европској унији, предвиђена уговорна основа за успостављање Европола. Европски обавјештајни биро за дроге није био конципиран као тијело са оперативним полицијским овлашћењима, већ као форум министара унутрашњих послова који се најчешће окупљао два пута годишње и на којем су размјењиване информације и дефинисане смјернице за јачање међусобне сарадње, уз подршку намјенски успостављених радних група које су сачињавали виши полицијски службеници. Но, као што ће се видјети у каснијим разматрањима, у складу са чланом К.7 Уговора о Европској унији, радна група је наставила са својим радом на припреми базичних докумената европске полицијске агенције, што је довело до израде, а потом и потписивања Конвенције о успостављању Европске канцеларије криминалистичке полиције (Европола) 1995. године.

Важно је истаћи да је у оквиру ТРЕВИ групе израђено и неколико других релевантних докумената за развој сарадње држава чланица у области унутрашњих послова и правосуђа. Међу њима је свакако најзначајнији био тзв. Палма документ о слободи кретања људи из 1989. године,²⁰ као и Извјештај координатора о његовој реализацији из 1992. године.²¹ Палма документ је, прије свега, био значајан што се у оквиру њега по први пут на свеобухватан начин приступило потреби развоја безбједносне, односно, сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа између земаља чланица, посебно у кон-

20 Погледати: *The Palma Document Free Movement of Persons. A Report to the European Council by the Coordinator's Group*, Madrid, June 1989, у „*Key Texts on Justice and Home Affairs 1976 – 1993*”, p. 12, <http://www.statewatch.org/semidoc/assets/files/keytexts/ktch1.pdf>.

21 Погледати: *Report to the European Council in Edinburgh from the Coordinator's Group on Free Movement of Persons*, Edinburgh, December 1992, у „*Key Texts on Justice and Home Affairs 1976 – 1993*”, p. 17.

тексту процеса који су, након усвајања Јединственог европског акта, интензивно водили ка успостављању јединственог тржишта и потпунијој имплементацији идеје о четири велике слободе. У документу се посебан акценат ставља на потребу хармонизације националних прописа и политика држава чланица у безбједној области, прије свега, по питању борбе против тероризма, кријумчарења, организованог криминала и других појавних облика криминалитета. Документ је праћен детаљним акционим програмом којим је, између осталог, предвиђено успостављање Европског информационог система те Европског обавјештајног бироа за дроге, као претече Европола, а посредством Извјештаја из 1992. године сагледан је напредак који је остварен на провођењу мјера из акционог програма по свим питањима која су њим обухваћена. Уз наведена два документа, потребно је поменути и Декларацију министара ТРЕВИ групе, усвојену на састанку у Паризу 1989. године, којом је манифестовано одређивање држава чланица за унапређењем међусобне сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа, као и Акциони програм из Даблина из 1991. године којим су обухваћени и унапријеђени сви дотадашњи акциони планови и плански документи донијети у оквиру ТРЕВИ групе.

Потешкоће у раду, а самим тим и критике на рачун ТРЕВИ групе, примарно су се тicali његове природе, односно, неформалности, међувладиних механизма дјеловања те одвојености од институционалног и правног система заједница. Као што је поменуто, у раду овог форума Европска комисија није учествовала, а Европски парламент све до 1991. године није био ни обавјештаван о активностима министара унутрашњих послова. Због тога су се неријетко могле чути оцјене да је ТРЕВИ група неформално, тајно тијело, проблематичних надлежности и нејасне одговорности.²² С друге стране, чини се да су и саме државе чланице на ТРЕВИ групу гледале као на форум за размјену мишљења, информација и искустава посредством којег се националним полицијским агенцијама омогућавају неопходни импулси за унапређење међусобне сарадње. ТРЕВИ група дефинитивно није било извршно тијело те су неке државе чланице, а посебно Велика Британија, одбијале не само партиципацију, већ и обавјештавање институција заједница, попут Комисије и Европског парламента, о активностима које спроводе министри унутрашњих послова. По овом схватању, министри унутрашњих послова, посебно у околностима одсуства уговорно дефинисане надлежности заједница у области унутрашњих послова и правосуђа, могу да буду одговорни искључиво својим владама, а ове националним парламентима те не постоји потреба укључивања институција европских заједница у заједничке активности које се спроводе у овој области.²³

22 Погледати: „*The Politics of EU Police Cooperation: Toward a European FBI*”, J. Occhipinti, Lynne Reinner Publishers, Inc, London, 2003., p. 43

23 Погледати: „*Trevi, Europol and the European State – Statewatching the New Europe*”, 1993, доступно на: <https://www.statewatch.org/news/handbook-trevi.pdf>.

2. Успостављање шенгенског простора – непотпун корак напријед

У литератури је широко распрострањена оцјена²⁴ да је потписивање Споразума из Шенгена 14. јуна 1985. године,²⁵ односно, Конвенције о његовој примјени пет година касније, представљало један од најсвјетлијих момената европске интеграције и сарадње. Међутим, узимајући у обзир цјелокупан контекст који је довео до потписивања Споразума, а поготово његов правни статус и потоњу еволуцију онога што се данас колоквијално означава као „шенгенски *acquis*”,²⁶ чини се да је констатација о значају догађаја из средине осамдесетих година прошлог вијека далеко комплекснија него што се то на први поглед чини.

Прије свега, могуће је идентификовати три различита објашњења узрока који су довели до потписивања Споразума из Шенгена. Једно од најпознатијих понудио је професор са Принстона Ендрју Моравчик,²⁷ који је Споразум из Шенгена и постепено укидање унутрашњих граница између држава потписница посматрао искључиво у економском контексту, односно, као дио ширих напора који су водили ка финализацији пројекта успостављања заједничког тржишта у оквиру Европске економске заједнице. Према овом објашњењу, Француска се прибојавала евентуалних блокада њеног извоза у СР Њемачку услијед примјене ригорозних њемачких тржишних стандарда, док је СР Њемачка, с друге стране, претпостављала опструкције њеног извоза услијед настојања Француске да на тај начин обезбиједи равнотежу свог спољнотрговинског биланса. Стога, након усменог договора у Рамбујеу, тадашњи француски предсједник Франсоа Митеран и западноњемачки канцелар Хелмут Кол, у Сарбрикену 1984. године потписали су споразум којим је било предвиђена либерализација те постепено укидање граничних контрола између двије земље. Идеја о стварању простора без граница и гаранцији слободе кретања представљана је и осталим чланицама заједнице, међутим, Велика Британија,

24 Погледати, на примјер: „*Schengen: Achievements and Challenges in Managing an Area Encompassing 3.6 million km²*”, Stefano Bertozzi, CEPS Working Document No. 284, Center for European Political Studies, Brussels, February 2008; „*An Imperfect Integration: Has Schengen Alienated Europe?*”, Shichen Wang, Chinese Political Science Review, Vol. 1, Published August 19th 2016, pp. 698 – 716; „*The Schengen Area Under Threat: Problem or Solution?*”, Martina Menghi and Yves Pascouau, Notre Europe – Jacques Delors Institute, Synthesis, September 2015.

25 Ступио на снагу 2. марта 1986. године.

26 Од *acquis communautaire*, као француског термина којим се означавало цјелокупно правно биће, односно, правна баштина европских заједница. Ступањем Уговора из Лисабона на снагу, депиларизацијом и нестанком Европске заједнице, овај термин је превазиђен те се може говорити искључиво о *acquis*-у Европске уније, која је и по слову лисабонског Уговора замијенила и наслиједила Европску заједницу.

27 „*The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*”, Andrew Moravcsik, Cornell University Press, 1998.

Ирска и Грчка са неповјерењем су гледали изнесене идеје те је Споразум о постепеном укидању контрола на заједничким границама потписало пет земаља - СР Њемачка, Француска те три чланице царинске уније Бенелукс, односно, Белгија, Луксембург и Холандија, које су већ раније успоставиле сличан режим (не)спровођења контроле на заједничким границама. Споразум је потписан крај малог мјеста Шенген у Луксембургу те је, што је, уосталом, уобичајена пракса у вокабулару европске интеграције и сарадње, у литератури и свакодневном говору познатији као Споразум из Шенгена (Шенгенски споразум). У сваком случају, на овај начин, по Моравчику, успостављена је „француско-њемачка осовина” у процесу креирања простора без граница, као контрапункт перцепцији далеко скромнијег развоја односа између западноевропских савезника коју је, прије свега, заступала Велика Британија, као најгласнији противник идеји укидања граничних контрола све до њеног коначног изласка из чланства Уније 1. фебруара 2020. године. У прилог Моравчиковом образложењу, свакако је у прилог ишла чињеница да се потписивање Споразума из Шенгена подударило са објављивањем Бијеле књиге о довршавању унутрашњег тржишта²⁸ коју је издала Европска комисија, а којом су биле обухваћене мјере у правцу заокружења унутрашњег тржишта до краја 1992. године. Европска комисија је кроз Бијелу књигу изнијела оцјену да је укидање граница између држава чланица предуслов за потпуну тржишну интеграцију и обезбјеђење слободног протока људи, робе, капитала и услуга те су дати приједлози у правцу потпуног укидања унутрашњих граница, успостављања спољних граница те предузимања додатних мјера и активности у контексту јачања унутрашње безбједности, контроле миграција, остваривања права на азил, политике издавања виза и борбе против трговине дрогом. Сама Бијела књига није наишла на очекивани одјек у државама чланицама, а неке, попут Велике Британије, отворено су одбацивале приједлоге Европске комисије, међутим, она је ипак послужила као основа за нека од најзначајнијих рјешења Јединственог европског акта годину дана касније. У том смислу, посебно је био значајан његов члан 8а којим је у оснивачки акт Европске економске заједнице унијета одредба којом је било предвиђено да ће „Заједница (Европска економска заједница, *prim. a*) усвојити мјере са циљем успостављања унутрашњег тржишта 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 садржавати простор без унутрашњих граница у ком ће слобода кретања људи, робе, услуга и капитала бити обезбијеђена у складу са одредбама овог Уговора”.

28 *White Paper of the Commission of the European Communities „Completing the Internal Market”, COM 310 Final, Brussels.*

Друго објашњење разлога који су довели до потписивања Споразума из Шенгена у обзир узима примарно безбједносни аспект. Наиме, према Бигоу,²⁹ као најпознатијем представнику овог мишљења, до закључења Споразума дошло је на иницијативу безбједносног сектора те високо позиционираних полицијских и безбједносних службеника из земаља чланица тадашњих заједница. По овом мишљењу, пресудан утицај на стварање „европеизоване“ сфере безбједности,³⁰ учинили су пословни људи из безбједносног сектора, који су смишљено појачавали страхове и несигурност код грађана европских заједница од прилично интензивне имиграције у том периоду.

Најновије те нешто софистицираније објашњење контекста који је довео до потписивања Споразума из Шенгена понудио је професор политичких наука са Делхауси Универзитета Рубен Зајоти³¹ који је сматрао да је успостављање шенгенског система резултат промјене у самој култури управљања границом. По њему, шенгенски систем представља резултат историјске транзиције из националне у постнационалну културу регулације граничних питања, односно, резултат преласка из вестфалске фазе која се карактерише истицањем вриједности националног и државног те класичним тумачењем појмова суверенитета и територије, у модерну, шенгенску, постнационалну фазу граничне контроле.

Наравно, за свако од изнесених теоријских промишљања о контексту који је довео до закључења Споразума из Шенгена могу се изнијети аргументи и за и против, но битнија од тога је чињеница да је закључење Споразума реализовано изван европских заједница те да он није представљао саставни дио њиховог правног система. Другим ријечима, радило се о класичном међународном споразуму као инструменту међународног јавног права, а његова институционална и правна диференцираност у односу на европске заједнице потрајаће све до измјена и допуна оснивачких аката Уније и заједница у Амстердаму³² 1997, односно, 1999. године. Кључна идеја иза Споразума из Шенгена подразумијевала је постепено укидање граница између земаља потписница те, као противтежу унутрашњој либерализацији, јачање контроле на спољним границама шенгенског простора. Зацртани циљеви требало је да се реализују посредством краткорочних и дугорочних мјера, међу којима су у прву категорију спадали, на примјер, постепено ублажавање контроле на

29 Погледати: „*Polices en Reseaux: l'experience europeenne*”, D. Bigo, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 1996.

30 „*Immigration Policy in Europe: The Politics of Control*”, V. Guiraidin and G. Lahav, Routledge, London, New York, 2007, p. 27.

31 „*Cultures of Border Control: Schengen and the Evolution of European Frontiers*”, R. Zaiotti, The University of Chicago Press, Chicago, London, 2011, p. 14.

32 Измјене и допуне оснивачких аката Европске уније и три европске заједнице у Амстердаму реализоване су на Међувладиној конференцији која је окончала свој рад 2. октобра 1997, а измијењене и допуњене верзије оснивачких аката ступиле су на снагу 1. маја 1999. године.

граничним прелазима између држава потписница или јачање координације у заједничкој борби против трговине дрогом и организованог криминала, док су мјере дугорочног карактера подразумијевале, на примјер, хармонизацију националних правних прописа по питању трговине дрогом или оружјем, јачање опште полицијске сарадње и усаглашавање међусобних политика у области виза. Уопште, од тридесет и три члана Споразума из Шенгена, само њих четири (чланови 8, 9, 18 и 19) бавила су се питањима јачања полицијске и правосудне сарадње између земаља потписница, док су три члана била посвећена унапређењу сарадње у циљу борбе против илегалних имиграција.

Међутим, ова питања су детаљније разрађена кроз Конвенцију о примјени Споразума из Шенгена³³ од 19. јуна 1990. године,³⁴ коју су, уз пет оригиналних потписница Споразума из Шенгена, потписале још и Грчка, Италија, Шпанија и Португал, које су, такође, у међувремену приступиле шенгенском простору без унутрашњих граница. Кроз осам тематских цјелина, Конвенција о примјени Споразума из Шенгена регулише питања преласка спољних и унутрашњих граница у оквиру јединственог унутрашњег шенгенског простора и јачања полицијске, правосудне и царинске сарадње између држава потписница, посебно у свјетлу нових безбједносних изазова, ризика и пријетњи које могу доћи до изражаја услјед укидања контроле на унутрашњим границама. Поменутих осам тематских цјелина у структури Конвенције подразумијевале су: I – Дефиниције; II – Укидање контрола на унутрашњим границама и кретање лица; III – Полиција и безбједност; IV – Шенгенски информациони систем; V – Транспорт и кретање робе; VI – Заштита личних података; VII – Извршни комитет; VIII – Финалне одредбе. Неколико рјешења из Конвенције несумњиво заслужују пажњу. Прије свега, један од централних мотива који су довели до потписивања Споразума из Шенгена, а који се односи на укидање унутрашњих, односно, стандардизацију и квалитетнију координацију контрола на спољним границама као контратежу унутрашње либерализације, садржани су у члановима 2 – 8 II дијела Конвенције, под насловом „Укидање контрола на унутрашњим границама и кретање лица”. Гледајући кроз призму класичних категорија државе, суверенитета, државне територије и њених граница, питање укидања унутрашњих граничних контрола подразумијева специфично одрицање држава партиципаната у шенгенском простору од властитог суверенитета у овом контексту, јер је задржавање традиционалног граничног режима и контроле неспојиво са идејом креирања простора у којем би сва лица, без обзира на њихово национално држављанство, могли слободно да се крећу

33 *Convention Implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, Federal Republic of Germany and the French Republic on the Gradual Abolition of Checks at Their Common Borders*, OJ L 239/19, Consolidated version from 22.09.2000. Превод оригиналне Конвенције на српски језик доступан је у „Споразум из Шенгена – за Европу без граница”, Д. Лопандић и М. Јањевић, Међународна политика, Београд, 1996.

34 Ступила на снагу тек у марту 1995. године.

и прелазе границе између држава чланица без додатних контрола и провјера. Притом, ослобођеност од унутрашњих граничних контрола не треба схватити у апсолутном смислу, јер су полицијски и царински органи држава које су партиципирале у шенгенском простору могле спровести контролу лица на њиховој територији на основу запримљених информација. Такође, државама је остављена и могућност, додуше, ванредног карактера, да врате граничне контроле на својим границама у случајевима угрожавања јавног поретка или националне безбједности.

Као што је речено, унутрашња либерализација граничних режима не само да је захтијевала појачану контролу на спољним границама шенгенског простора, већ је и синхронизовано дјеловање држава чланица по овом питању представљало незаобилазан инструмент заштите шенгенског простора од низа девијантних појава, укључујући илегалне имиграције те појачан „увоз” различитих облика криминалитета. Другим ријечима, квалитетно рјешавање питања контроле спољних граница шенгенског простора у условима унутрашње либерализације, манифестовало се као једно од кључних безбједносних питања за све државе које су у шенгенском простору партиципирале. При томе, слобода кретања по шенгенском простору односила са на све држављане тадашњих европских заједница, без обзира да ли је држава држављанства лица у питању приступила Споразуму из Шенгена и Конвенцији о његовој примјени или не. Овакво рјешење је у први план поставило потребу прављења диференцијације између држављана држава чланица европских заједница и странаца, односно, држављана трећих држава, при чему је, како предвиђа члан 1 Конвенције о примјени Споразума из Шенгена, „странац свако лице које није држављанин неке од чланица Заједнице”. То значи да је странцима, односно, држављанима трећих држава било омогућено да улазе или излазе из шенгенског простора само уз адекватну контролу на основу које се утврђује идентитет лица у питању уз помоћ одговарајуће путне исправе те на јасно дефинисаним граничним прелазима и у прописано вријеме. Аеродроми, изузимајући унутрашње летове између земаља партиципаната у шенгенском простору, такође су третирани као екстерни гранични прелази. У складу са чланом 5 тачком 1. Конвенције, странци који су имали интенцију ући и боравити у шенгенском простору у временском интервалу до три мјесеца морали су испунити одређене критеријуме, почевши од посједовања прописаних докумената или докумената које одобрава Извршни комитет, до посједовања прописане визе, довољних материјалних средстава за боравак у шенгенском простору, непостојања мјере забране уласка за лице у питању у шенгенски простор и тога да дато лице не представља опасност по јавни поредак, националну безбједност или међународне обавезе уговорних страна. Одређена одступања од прописаних критеријума била су омогућена из хуманитарних разлога, разлога националног интереса те међународних обавеза државе у питању. Националне границе које су уједно и спољне границе шенгенског

простора контролисале су државе појединачно, али на основу заједничких принципа које је утврђивала Конвенција.

Битан инструмент спровођења контроле на спољним границама шенгенског простора односио се на усаглашавање визне политике држава партиципаната. Кроз обавезу посједовања одговарајуће визе за боравак у шенгенском простору у интервалу до три мјесеца, вршена је квалитетнија идентификација лица која улазе или излазе из шенгенског простора. Заједничка визна политика коју су дефинисале државе чланице шенгенског простора подразумијевала је међусобну помоћ и усклађивање националних визних политика, кориштење јединственог визног обрасца, поштивање заједнички утврђеног режима виза који је на снази у тренутку потписивања Конвенције или који је накнадно модификован, али искључиво уз сагласност свих држава потписница. Све државе које су накнадно приступале шенгенском простору морале су прихватити ова заједничка правила, као и утврђене визне листе. У складу са чланом 17 Конвенције, задатак спровођења договорене визне политике те усвајања евентуалних секундарних аката у области виза, била је повјерена Извршном комитету који је, како се показало, управо кроз поменуте секундарне акте настојао на јединственој основи уредити што већи број питања, попут издавања униформних виза на границама, кориштења униформних печата који су стављани у пасоше при уласку и изласку из шенгенског простора, размјене статистичких података о издатим визама у оквиру шенгенског простора или, пак, заједничких конзуларних упутстава којих су се конзуларна одјељења морала придржавати, а којима су била регулисана нека од кључних питања у овом контексту, попут дефиниције виза које конзуларна одјељења могу издавати, надлежности органа који се баве издавањем виза, начином издавања виза и њиховог уношења у путну исправу итд.

У циљу превенције организоване илегалне имиграције у шенгенски простор, Конвенцијом је утврђена одговорност превозника, а државе потписнице су имале обавезу да рјешења Конвенције, уз прописивање одговарајућих казних мјера, инкорпорирају у национално законодавство, водећи рачуна истовремено о одредбама Женевске конвенције о избјеглицама из 1951. године. У случају одбијања граничних служби да лицу из треће државе издају одговарајућу визу, чиме му је забрањен улазак у шенгенски простор, превозник је био дужан да лично преузме лице у питању, чиме су и сами превозници стављени у позицију да врше *a priori* провјеру да ли лица које превозе задовољавају услове да уђу у неку од потписница Споразума и Конвенције, посебно што је чланом 27 Конвенције била предвиђена обавеза држава потписница да утврде одређене санкционе мјере против превозника који се ових правила не придржавају.

Уз визе, веома значајно питање регулисано Конвенцијом, односно, њеним члановима 28 – 38, било је питање права на азил. Утврђено је правило

да рјешавање захтјева за азил обавља једна држава и то најчешће држава на чијој се територији подносилац захтјева за азил нашао и која је лицу у питању и издала визу за улазак у шенгенски простор. То правило, међутим, није подразумијевало забрану за другу државу да рјешава захтјев за азил у складу са својим националним прописима, већ се њим настојала спријечити политичка злоупотреба овог права, као и то да лице у питању путује по шенгенском простору обраћајући се захтјевом за азил на више адреса. Наравно, уз правило „једне државе”, на то која ће држава рјешавати захтјев за одобравање азила утицали су и неки други фактори, попут породичних, односно, права на спајање породице, који су подразумијевали обавезу државе која је одређеном страном лицу признала статус избјеглице и омогућила му да борави на њеној територији, рјешава и захтјеве за азил чланова породице лица у питању те хуманитарни који су подразумијевали постизање договора између држава чланица шенгенског простора да нека од њих, примарно из породичних или културолошких разлога, преузме рјешавање захтјева за одобравањем азила. У сваком случају, државе су захтјеве за одобравањем азила рјешавале у складу са својим националним прописима који су се, без обзира на покушаје стандардизације на нивоу шенгенског простора, могли међусобно разликовати по неким кључним аспектима. Да би се избјегла ова врста ризика, не само на нивоу шенгенског простора, већ европске организације у цјелини, 1997. године у Даблину потписана је Конвенција о одређивању државе надлежне за разматрање захтјева за азил³⁵ коју су потписале све чланице Европске уније те којом су дефинисана правила за рјешавање сукоба надлежности у случају да више држава чланица искажу интенцију да процесуирају одређени захтјев за одобравање азила.

Креирање простора без унутрашњих граница на основу Споразума из Шенгена, односно, Конвенције о његовој примјени, захтијевало је и интенсификацију полицијске и безбједносне сарадње између држава потписница, посебно у контексту обезбјеђења адекватне контроле подручја уз спољну границу шенгенског простора, борбе против прекограничног, односно, међународног криминалитета и свих његових појавних облика те борбе против илегалне имиграције. Конвенцијом су обухваћени готово сви институти међународне полицијске сарадње, од размјене информација, заједничких истрага и постављања официра за везу, до прекограничних потјера, потрага, праћења или прекограничних контролисаних испорука. Такође, Конвенцијом је предвиђено успостављање Шенгенског информационог система (СИС) као централне базе података који су размјењивани између држава потписница, као и интензивирање сарадње и по другим релевантним питањима, попут општег института међународне правосудне сарадње или питања екстрадиције, а државе потписнице охрабрене су да међусобну сарадњу по свим релевантним

35 *Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities - Dublin Convention, OJ L 254/1, 19. 8. 1997.*

питањима даље конкретизују и развијају посредством билатералних и мултилатералних споразума.

Конвенцијом је Извршни комитет предвиђен као њено управљачко тијело, надлежно за мониторинг имплементације Конвенције и доношење релевантних одлука. Комитет су сачињавали министри унутрашњих послова или правосуђа држава потписница, а све одлуке у оквиру овог тијела доносиле су се консензусом. У складу са рјешењима Конвенције, као конкретни задаци Комитета могли су се издвојити: регулисање заједничких правила за прелазак спољних граница и утврђивање изузетака од њихове примјене; утврђивање поступка надзора над спољним границама; утврђивање поступка надзора и спровођења контроле над границама; утврђивање заједничког режима за разматрање захтјева за визу и доношење секундарних одлука; пријем листе докумената које државе потписнице достављају Извршном комитету, а које имају карактер дозволе боравка на њиховој територији; утврђивање критерија и практичних модалитета, а међусобно финансијско поравнање у случају обавеза удаљења; размјена података између држава потписница о подносиоцима захтјева за азил; посједовање списка докумената који се приликом вођења поступка могу директно упутити лицима која се налазе на територији друге земље потписнице; разматрање приједлога радне групе за сузбијање криминалитета у области опојних дрога, која се формира на основу члана 70 Конвенције; утврђивање облика и садржине потврде о преносу опојних дрога и психотропних супстанци потребних у медицинске сврхе; утврђивање измјена и допуна спискова забрањеног ватреног оружја; посједовање списка државних органа надлежних да захтијевају податке из Шенгенског информационог система те утврђивање листе биљака и биљних производа за које није потребно подносити фитосанитарне потврде.³⁶

Шенгенски информациони систем (СИС), као што је речено, успостављен је као централна база података о лицима и предметима који улазе, односно, напуштају шенгенски простор и од његовог успостављања до данас не само да је прошао различите фазе у свом развоју, већ је и на основу података, које је он омогућавао, долазило до континуираног ширења сарадње између држава учесница у различитим областима. СИС, прије свега, омогућава надлежним тијелима држава чланица, попут полицијских агенција и граничних служби, да добију релевантне податке о лицима и предметима на екстерној граници шенгенског простора, а посебно да остваре увид да ли је у односу на дато лице или предмет активиран неки од инструмената међународне полицијско-безбједносне сарадње,³⁷ као и да се упознају са инструкцијама о посту-

36 Погледати детаљније о томе: „Споразум из Шенгена – за Европу без граница”, Д. Лопандић и М. Јањевић, Међународна политика, Београд, 1996. година, стр. 244.

37 У оквиру СИС-а ови инструменти се називају „*alerts*” – упозорења и они садрже податке о лицима која су осумњичена за извршење одређеног кривичног дјела, несталим лицима, држављанима трећих држава којима је одбијен улазак у шенгенски простор, лицима која се траже

пању у случају проналаска и идентификације лица или предмета у питању. У свакој држави учесници постоје тзв. SIRENE³⁸ национални бирои, као контакт тачке преко којих се врши размјена свих релевантних информација о активирању инструмената из домена међународне полицијско-безбједносне сарадње те координација заједничких активности које се на основу њих покрећу. Као три основне групације података у оквиру СИС-а, издвајали су се подаци непосредно везани за граничну контролу, на основу којих су надлежне службе држава учесница могле одбити улазак и боравак држављанима трећих држава у шенгенском простору, подаци о регистарским ознакама возила која улазе или излазе из шенгенског простора те подаци везани за сарадњу у области провођења закона, а они су се односили на нестала лица те лица и објекте који су означени као релевантни у контексту кривичног поступка. Основни корисници СИС-а по правилу били су полицијски и царински органи те службе граничне контроле, да би приступ временом био омогућен и правосудним органима, службама надлежним из издавање виза, службама надлежним за регистрацију возила, Европолу те Евроцасту (енг. *Eurojust*).

Одржавање СИС-а је у надлежности Европске комисије, иако податке у систем углавном уносе националне контакт тачке. Од почетка 21. вијека, а посебно од 2004. године и пријема десет нових држава у чланство Европске уније, створила се потреба за унапређењем Шенгенског информационог система. Иако је оригинални план био да се тзв. СИС 2 нађе у примјени већ 2006. године, због различитих проблема на које су креатори нових софтверских рјешења наилазили, нови систем, на основу регулативе Савјета Европске уније и Европског парламента³⁹ те одлуке Савјета⁴⁰ угледао је свјетлост дана тек априла 2013. године. Централни рачунарски систем СИС 2 смјештен је у Стразбуру и повезан је са националним рачунарским системима свих држава које партиципирају у оваквом облику размјене информација. У односу на оригиналну верзију СИС-а, СИС 2 донио је низ новитета и унапређења, међутим, оно што је посебно значајно јесте да је СИС 2 извршио специфичну централизацију и категоризацију података те увео нове врсте података значајних за безбједност шенгенског простора. Тако, с једне стране, категорисани су подаци

у сврху асистенције у поступку који се води пред неким од судова у државама учесницама или међународним судовима, објектима који су заплијењени или служе као доказ у кривичном поступку, те лицима и објектима који могу представљати пријетњу по јавни поредак или националну безбједност.

38 *Supplementary Information Request at the National Entry* (SIRENE).

39 *Regulation 1987/2006 of the European Parliament and of the Council from 20th of December 2006 on the establishment, operation and use of the second generation of the Schengen Information System with respect to alert procedures falling under Title IV of the Treaty Establishing of the European Community*, OJ L 381/4, 28. 12. 2006.

40 *Council Decision 2007/533/JHA from 12th of June 2007 on the establishment, operation and use of the second generation of the Schengen Information System concerning procedures falling under Title VI the Treaty on European Union*, OJ L 205/63, 7. 8. 2007.

који су се односили на лица, укључујући нестала лица, лица за којима постоји расписана потјерница или која су у другом контексту значајна за кривични поступак који се води, држављане трећих држава којима је забрањен улазак и боравак у шенгенском простору те лица над којима је неопходно извршити дискретну или посебну провјеру, а најчешће се радило о лицима значајним у контексту заштите јавног поретка или националне безбједности. Другу категорију података представљали су подаци везани за предмете и објекте, попут возила, путних исправа, платних или кредитних картица које је било потребно заплијенити у интересу вођења кривичног поступка или над којима је требало спровести дискретну или посебну провјеру. Своје наредно унапређење СИС доживио је децембра 2019. године, када су на снагу ступиле регулатива 2018/1860,⁴¹ регулатива 2018/1861⁴² и регулатива 2018/1862,⁴³ док се примјена нове, унапређене верзије система очекује од 2021. године. Нови СИС ће донијети унапређења по следећим питањима:

- Размјена информација – подаци у оквиру система биће потпунији и свеобухватнији, чиме ће се допринијети јачању безбједности шенгенског простора;
- Биометријски подаци – у оквиру система располагаће се отисцима прстију, сликама и ДНК подацима како несталих лица, тако и одређених безбједносно интересантних лица, а у циљу потврђивања њиховог идентитета;
- Борба против тероризма – на основу искустава са бројним терористичким нападима који су протеклих година изведени у градовима Западне Европе, посебна пажња у оквиру новог СИС-а биће посвећена управо подацима о лицима и објектима повезаним са терористичким активностима;
- Осјетљиве групе – биће омогућено надлежним тијелима да у оквиру новог СИС-а активирају превентивна упозорења за поједине категорије осјетљивих лица, попут несталих особа, дјеце и жена који су потенцијални предмет отмице и трговине људима, особа које су реалне или потенцијалне жртве насиља на потпуној основи итд.

41 *Regulation of the European Parliament and of the Council on the use of Schengen Information System for the return of the illegally staying third-country nationals from 28th of November 2018*, OJ L 312/1, 7. 12. 2018.

42 *Regulation of the European Parliament and of the Council from 28th of November 2018 on the establishment, operation and use of the Schengen Information System in the field of border checks, and amending the Convention implementing the Schengen Agreement and amending and repealing Regulation 1987/2006*, OJ 312/14, 7. 12. 2018.

43 *Regulation of the European Parliament and of the Council from 28th of November 2018 on the establishment, operation and use of the Schengen Information System in the field of police cooperation and the judicial cooperation in criminal matters, amending and repealing Council Decision 2007/533/JHA and repealing Regulation 1986/2006 of the European Parliament and of the Council and Commission Decision 2010/261/EU*, OJ 312/56, 7. 12. 2018.

- Илегалне миграције – подразумијева превасходно потпунију размјену података о лицима из трећих држава којима је забрањен улазак и боравак у шенгенском простору;
- Омогућавање унапријеђеног приступа СИС-у европским агенцијама – на примјер, Европолу ће бити омогућен приступ свим релевантним подацима у оквиру СИС-а у пуном капацитету, док ће Европској агенцији за границу и обалску стражу бити омогућен приступ подацима из домена њене надлежности.

Томе треба додати и да је од краја 2018. године у оквиру СИС-а у употреби механизам аутоматизованог читавања отисака прстију (*Automated Fingerprint Identification System – AFIS*), чиме се боравак и кретање лица која имају везе са криминалним активностима чини додатно отежаним.

Шенгенски споразум 1985. године, као што смо видјели, потписало је пет земаља, да би временом број европских држава које су приступиле овом споразуму и Конвенцији о његовој примјени континуирано растао. Тренутно, у шенгенском простору партиципира укупно 26 земаља, од којих су њих 22 чланице Европске уније: Аустрија, Белгија, Чешка Република, Данска, Естонија, Финска, Француска, СР Њемачка, Грчка, Мађарска, Италија, Летонија, Литванија, Луксембург, Малта, Холандија, Пољска, Португал, Словенија, Словачка, Шпанија и Шведска. Уз наведене чланице Европске уније, ту су и четири земље које партиципирају у оквиру Европске зоне слободне трговине (енг. *European Free Trade Association - EFTA*) – Норвешка, Швајцарска, Лихтенштајн и Исланд које, на основу засебних споразума, егзистирају као придружени чланови шенгенског простора. Што се тиче осталих чланица Европске уније, попут Хрватске, Бугарске, Румуније и Кипра, оне се налазе у процесу испуњавања услова за улазак у шенгенски простор, док је Ирска, иако је чланица европских заједница од 1973. године, изабрала тзв. *opt – out* могућност, односно, учествује у заједничким граничним контролама са чланицама шенгенског простора, али званично није његов члан. Ирска и Велика Британија још од 1923. године имају успостављен Заједнички путни простор (енг. *Common Travel Area – CTA*), у оквиру којег је њиховим држављанима омогућено слободно кретање без путних исправа. Три микродржаве или територије – Сан Марино, Монако и Ватикан, фактички се третирају као дио шенгенског простора.

С друге стране, када је ријеч о Шенгенском информационом систему, број партиципаната је нешто већи. Тренутно 30 држава остварује овакав облик сарадње, од којих је 25 чланица Европске уније, четири чланице ЕФТА које су и придружене чланице шенгенског простора те Велика Британија која је у оквиру СИС-а задржала одређене модалитете полицијске сарадње. Што се тиче Ирске и Кипра, припреме за њихово укључење у Шенген информациони систем, додуше у различитим капацитетима, увелико трају.

3. Сарадња у области унутрашњих послова и правосуђа према Уговору из Мاستрихта

У оквиру процеса који су довели до закључења Уговора из Мастрихта⁴⁴ и успостављања Европске уније, питање унапређења сарадње држава чланица у области унутрашњих послова и правосуђа, посебно на захтјев уједињене СР Њемачке, позиционирано је у врху преговарачке агенде. Изложена интензивним имигрантским притисцима из Источне Европе и са Блиског Истока, али и свјесна својих увећаних политичких потенцијала након уједињења 1990. године, СР Њемачка је на Међувладиној конференцији 1991. године манифестовала озбиљно незадовољство дотадашњим интензитетом и модалитетима сарадње у овој области те захтијевала да се, у условима успостављања унутрашњег тржишта и, самим тим, увећаних безбједносних изазова, дефинише ефикаснији модел сарадње по питањима унутрашње безбједности унутар будуће Уније, а то се може постићи само њиховом комунитаризацијом. Иако су је подржале и неке друге чланице, попут Белгије, Италије, Холандије или Шпаније, идеја о комунитарном моделу реализације интеграције и сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа на Међувладиној конференцији у Мастрихту није остварила успјех, јер је друга групација држава коју су предводиле Велика Британија и Данска, заговарала далеко скромнији модел сарадње по безбједносним питањима, који би почивао искључиво на инструментима међувладине сарадње, а никако на комунитарној, наднационалној регулаторној матрици за коју се залагала СР Њемачка са својим савезницима. Као резултат оштро конфронтираних ставова по кључним питањима, област унутрашњих послова и правосуђа смјештена је у Наслов VI Уговора о Европској унији, под називом „Одредбе о сарадњи у области унутрашњих послова и правосуђа”, односно, како се говорило све до Уговора из Лисабона,⁴⁵ у оквиру тзв. „трећег стуба” Уније. Као мастрихтски компромис између двије супротстављене перцепције будуће природе и облика сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа може се, с једне стране, навести њено поменуто смијештање у Наслов VI Уговора о Европској унији и позиционирање на ригидним механизмима међувладине сарадње те одбијање да се и шенгенска

44 Уговор из Мастрихта, односно, Уговор о успостављању Европске уније и уговори о измјенама и допунама оснивачких аката Европске (економске) заједнице, Европске заједнице за угаљ и челик те Европске заједнице за атомску енергију, потписани су 7. фебруара 1992, а ступили су на снагу 1. новембра 1993. године.

45 Уговор о измјенама и допунама Уговора о Европској унији и Уговора о Европској заједници (Реформски уговор) који је потписан у Лисабону 13. децембра 2007, а ступио на снагу 1. децембра 2009. године, доноси бројне измјене у правном и институционалном ткиву Европске уније, а једна од најзначајнијих је свакако била њена „депиларизација”, односно, укидање њене дотадашње „стубовне структуре” (енг. *pillar* – стуб). Погледати више о томе у: „Суверенитет, јуриспруденција и уставни плурализам: оглед о правном поретку Европске уније”, др Борис Тучић, ЈУ Универзитетска и народна библиотека Републике Српске, Бања Лука, 2016 година.

питања, на чему су инсистирале државе које су партиципирале у овом облику сарадње, уврсте у мастрихтска уговорна рјешења и успостави видљива институционална конекција са институцијама Уније, али и, с друге, уврштавање ипак релативно широког круга питања из ове области у оснивачки акт европске организације, посебно у компарацији са минималистичким приступом иза којег је стајала Велика Британија.

Прије преласка на разматрање рјешења из Наслова VI Уговора о Европској унији из Мастрихта, битно је истаћи да је „развијање блиске сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа”, у оквиру тадашњег члана Б Уговора о Европској унији,⁴⁶ идентификовано као један од циљева организације, да је у Мастрихту обезбијеђена уговорна основа за успостављање и дјеловање Европола, као и да је у правни систем Уније уведен, по својој природи, хибридан институт грађанства Европске уније, чиме је право на слободу кретања и боравка, додуше, у ограниченом контексту држављана земаља чланица, проширено и персонализовано, у смислу да је од економског трансформисано у лично право.

Сам Наслов VI Уговора из Мастрихта, односно, његови чланови К – К.9 на релативно уопштен начин регулисали су питање сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа. Прије свега, како је било предвиђено чланом К.1, у сврху реализације циљева Уније који су утврђени Уговором, а посебно слободе кретања људи те, притом, не задирући у надлежности Европске заједнице, као питања заједничког интереса у овој области, издвојена су:

- Политика азила
- Правила преласка спољних граница држава чланица и провођења граничне контроле;
- Имиграциона политика и политика везана за држављане трећих држава, а посебно у контексту услова њиховог уласка, кретања и боравка на територији држава чланица те борбе против илегалног уласка, кретања, боравка и рада држављана трећих држава на територији чланица Уније;
- Борба против зависности од дрога;
- Борба против међународних превара;
- Правосудна сарадња у грађанским стварима;
- Правосудна сарадња у кривичним стварима;
- Царинска сарадња;
- Полицијска сарадња у циљу превенције и борбе против тероризма, нелегалне трговине дрогом и других озбиљних облика међународног криминалитета, укључујући, уколико је неопходно, и одређене облике царин-

46 У Амстердаму преименован у члан 2 Уговора, док је наведени циљ организације данас садржан у члану 3 лисабонског Уговора о Европској унији.

ске сарадње, а на основу система размјене информација широм Уније посредством система Европола.

Како је предвиђао члан К.2, приликом остваривања сарадње по наведеним питањима, у обзир ће бити узета рјешења Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода из 1950, односно, Конвенције о статусу избјеглица из 1951. године те обавеза држава чланица да обезбиједе заштиту лицима која су прогоњена на политичкој основи. Другим ставом истог члана била је дефинисана заштитна клаузула за државе чланице, у смислу да је речено да предвиђена сарадња у оквиру Уније неће утицати на активности које државе чланице проводе у циљу одржавања јавног реда и мира и очувања националне безбједности. Другим ријечима, питања очувања јавног реда и мира и заштите националне безбједности идентификована су као питања у искључивој надлежности држава чланица.

Када је ријеч о предвиђеним облицима сарадње, члан К.3 прописивао је да ће се државе чланице међусобно информисати и консултовати у оквиру Савјета како би међусобно координисале своје активности, а у ту сврху је била предвиђена и тијесна сарадња између надлежних органа управе. С друге стране, Савјету је дато овлашћење да на иницијативу било које државе чланице или Европске комисије, односно, само државе чланице када је ријеч о питањима правосудне сарадње у кривичним стварима, царинске и полицијске сарадње, доноси заједничке ставове и заједничке акције те израђује приједлоге конвенција које би се препоручивале државама чланицама на усвајање, у складу са њиховим уставним процедурама. Заједнички ставови (енг. *common positions*) представљали су врсту правног акта којег је Савјет доносио у циљу општег остварења циљева Уније и промоције сарадње у предметној области, водећи рачуна, притом, о избору одговарајуће форме и процедуре. С друге стране, заједничке акције (енг. *common actions*) доношене су уколико је постојала процјена да ће циљеви Уније бити ефикасније остварени заједничком акцијом држава чланица него њиховим индивидуалним дјеловањем, а предвиђена је била и могућност да Савјет донесе одлуку да се одређена мјера, усвојена у циљу имплементације заједничке акције, усвоји квалификованом већином. Када је ријеч о конвенцијама које су на усвајање предлагане државама чланицама, њихове имплементационе мјере, сем уколико није било предвиђено другачије, Савјет је доносио двотрећинском квалификованом већином. Посебно значајна је била и уговорно препозната, и то једна од ријетких у овој области, надлежност Суда правде Европске уније да врши интерпретацију одредби ових конвенција, као и да рјешава спорове који се могу појавити у њиховој примјени, под условом да је таква надлежност Суда конвенцијом и предвиђена.

Као институционални оквир за координацију и усмјеравање сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа био је предвиђен Координациони

одбор, сачињен од високих званичника из држава чланица. Уз координацију активности држава чланица у овој области, Одбор је, у складу са чланом К4 Уговора, био задужен да даје мишљење на приједлоге и иницијативе Савјета, било на основу захтјева Савјета или на властиту иницијативу. Поред тога, Одбор је учествовао у припреми материјала за сједнице Савјета по питањима предвиђеним чланом К.1 Уговора о Европској унији, али и под условима дефинисаним чланом 100д Уговора о Европској заједници, по питањима предвиђеним чланом 100ц истог уговорног акта.⁴⁷ Представник Европске комисије активно је учествовао у раду Координационог одбора, али није партиципирao у коначном утврђивању приједлога и мишљења који су упућивани Савјету. По правилу, Савјет је по свим питањима из Наслова VI Уговора о Европској унији одлучивао једногласно, уз могућност да једногласно одлучивање у одређеним ситуацијама замијени одлучивањем квалификованом већином која се у том периоду темељила на пондерацији гласова, да би каснијим измјенама и допунама оснивачких аката претрпјела корјените промјене.

У односима са међународним организацијама и трећим субјектима генерално, како је предвиђао члан К.5 Уговора о Европској унији из Мастрихта, државе чланице би кроз заједничке ставове дефинисале јединствену позицију по одређеним питањима из ове области, а предсједавајући Европском унијом⁴⁸ и Европска комисија, у складу са чланом К.6 Уговора, имали су обавезу да о свим активностима које се спроводе у оквиру Наслова VI информишу Европски парламент. Предсједавајући је такође имао обавезу да се консултује са Парламентом о свим кључним аспектима сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа, као и да се постара да ставови Европског парламента буду узети у обзир приликом утврђивања заједничких активности, али и ништа више од тога. Парламент је могао да поставља питања и захтијева од Савјета све релевантне информације, а једном годишње би била организована засебна сједница Европског парламента на којој би се расправљало о остварењу напретку у овој области. Очигледно, позиција Европског парламента у области унутрашњих послова и правосуђа према рјешењима Уговора из Мастрихта била је само консултативног и информативног карактера.

Чланом К.7 Уговора остављена је могућност примјене института унапријеђене, односно, како се тада називала, ближе сарадње између појединих

47 Члан 100ц Уговора о Европској заједници регулисао је овлашћење Савјета да, на приједлог Европске комисије те након консултовања Европског парламента, једногласно дефинише визне услове за прелазак спољне границе држава чланица држављана трећих држава, док је члан 100д Уговора дефинисао улогу Координационог одбора у овим активностима, уз јасно разграничење његове улоге од уговорно дефинисаних надлежности Комитета сталних представника (фр. COREPER), као једног од кључних тијела за функционисање Савјета.

48 Измјенама и допунама оснивачких аката у Лисабону и ова позиција је претрпјела измјене, у смислу да је Европски савјет добио предсједника на мандат од пет година, а некадашњи предсједавајући Унијом је наставио да егзистира искључиво као предсједавајући Савјетом Европске уније на мандат од шест мјесеци, по принципу ротације.

држава чланица у овој области, под условом да се редовним процедурама и инструментима не могу остварити жељени резултати те да се ближом сарадњом ни на који начин не омета или не угрожава остварење циљева Уније. Институционална, статусна и процедурална рјешења из тадашњих чланова 137 – 139, 142, 146, 147, 150 – 153, 157 – 163 и 217 Уговора о Европској заједници, како је предвиђао члан К8 Уговора о Европској унији, примјењивала су се и на Наслов VI Уговора, а административни трошкови дјеловања институција Уније у оквиру полицијске и правосудне сарадње подмиривани су из буџета организације, с тим што је Савјету остављена могућност да једногласно утврди границу оперативних трошкова који могу бити измирани из буџета организације или, пак, да на исти начин донесе одлуку да оперативне трошкове сноси државе чланице. Такође, Савјету је остављена и могућност да, на основу једногласности те на приједлог Европске комисије или државе чланице, донесе одлуку да се одредбе члана 100ц Уговора о Европској заједници примијене и на активности које се спроводе у области унутрашњих послова и правосуђа. То је значило да је Савјет могао не само једногласно донијети помињану генералну одлуку о листи земаља чији држављани морају посједовати визу приликом преласка спољних граница чланица Уније, већ је могао, у случају очекиваног повећаног прилива држављана одређене државе у земље чланице, на приједлог Европске комисије, квалификованом већином донијети одлуку о обавези посједовања визе за држављане те државе, која се ограничавала на период од шест мјесеци, уз могућност његовог продужетка на основу одлуке Савјета коју би донио једногласно.

Као што је био случај и са потоњим уговорним пакетима, Уговору о Европској унији из Мастрихта и уговорима о измјенама и допунама три европске заједнице придружени су додатни акти – анекси, протоколи и декларације, којима су додатно дефинисана, прецизирана, односно, разрађена поједина релевантна питања. И док је правна обавезност анекса и протокола и у правној теорији, али и у јуриспруденцији Суда правде од самог почетка била неупитна, по питању правне природе декларација, постојала су различита мишљења, како у правној доктрини, тако и у појединим институцијама Европске уније. Преовладавало је мишљење да је ријеч искључиво о политичким документима, односно, манифестацијама политичке воље без формално правне обавезности те је овакав став заступала и Европска комисија. Суд правде, с друге стране, иако је у почетном периоду дијелио овакво мишљење, касније је у јуриспрудентним оквирима све више изражавао спремност да се интерпретативно ослања и на ову врсту докумената, чиме је директно и индиректно указивао на њихов значај⁴⁹ у правном систему организације. У сваком случају, за сарадњу у области унутрашњих послова и правосуђа, како је пројектована

49 О положају декларација у правном систему Европске уније погледати, на примјер, у: „*EU Law: Texts, Cases and Materials*”, Paul Craig and Grainne de Burca, Oxford University Press, 6th edition, 2015, pp. 105 -127.

Уговором из Мастрихта, вриједне помена биле су двије декларације – Декларација бр. 31 о азилу те Декларација бр. 32 о полицијској сарадњи. Прва, Декларација о азилу, садржавала је одређивање да се у оквиру Савјета до почетка 1993. године дефинишу мјере посредством којих би се дјеловало у правцу хармонизације најзначајнијих аспеката политика азила држава чланица, док је Декларација о полицијској сарадњи била нешто спецификованија те су њом државе чланице позване да интензивније дјелују у правцу утврђивања и прихватања програма јачања међусобне полицијске сарадње, на основу приједлога којег је СР Њемачка изнијела на самиту у Луксембургу 1991. године.⁵⁰ Како је предвиђено, фокус програма јачања међусобне полицијске сарадње требало је да буде на размјени информација и искустава у циљу пружања подршке кривичним истрагама које спроводе националне полицијске агенције, изради база података са подацима релевантним за рад полицијских и правосудних органа, унапређењу полицијског аналитичког дјеловања и одабиру најефикасније методологије рада, изради јединственог, европског стратешког документа за превенцију криминала, а на основу сличних националних програма држава чланица те заједничкој едукацији и обуци. Такође, државе су кроз Декларацију изразиле одређивање да најкасније током 1994. године направе процјену у којем правцу је њихову међусобну сарадњу потребно даље развијати.

Као што је поменуто на почетку овог дијела, Уговором из Мастрихта обезбијеђена је уговорна основа за успостављање и дјеловање Европола. Спорадичне иницијативе за чвршћом сарадњом између полицијских агенција земаља Западне Европе појављивале су се још током шездесетих и седамдесетих година прошлог вијека, попут заједничке граничне полиције СР Њемачке и три земље Бенелукса из 1969. године или чвршћег повезивања полицијских агенција западноевропских држава у оквиру Интерпола 1971. године, међутим, резултати ових иницијатива били су прилично скромни. У другој половини осамдесетих година дошло је до евидентног повећања трговине дрогом у Западној Европи, што је био један од разлога да тадашњи западноњемачки канцелар Хелмут Кол на самиту у Единбургу 1991. године покрене иницијативу за успостављањем Европске канцеларије криминалистичке полиције, која би располагала оперативним полицијским овлашћењима. На самиту у Луксембургу идуће године, њемачка иницијатива је дорађена те је предвиђено да фокус будуће јединствене европске полиције треба бити на трговини дрогом и међународном организованом криминалу, као и да треба бити организована по угледу на амерички ФБИ или њемачку Савезну криминалистичку службу (БКА). Међутим, њемачка иницијатива није наишла на одобравање, посебно Велике Британије која се противила успостављању наднационалне европске полицијске агенције те која је у њемачкој иницијативи видјела покушај успостављања политичке доминације. Министри унутрашњих послова у окви-

50 European Council Summit, Luxembourg, 28 – 29 June 1991, Presidency Conclusions.

ру ТРЕВИ групе, на састанку у Ден Хагу 1991. године, разматрали су њемачку иницијативу и постигли договор да се успостави Европска обавјештајна јединица за дроге, као некакво компромисно, прелазно рјешење. Припремљена је и посебна радна група у оквиру ТРЕВИ групе, којом су доминирали представници Велике Британије, а са задатком да припреми статут и програм рада Јединице. Паралелно, на међувладиној конференцији у Мастрихту, СР Њемачка је поново инсистирала да се дјелује у правцу успостављања европске полицијске агенције те је изнесен приједлог да се то тијело назове Европска полицијска канцеларија (Европол). Радној групи у оквиру ТРЕВИ групе проширен је мандат, у смислу да је требало припремити оснивачки акт и друге релевантне документе будуће Европске полицијске канцеларије, с тим што је и овом приликом Великој Британији омогућено да доминира дјеловањем радне групе, јер се очекивало да ће се на тај начин амортизовати њено противљење њемачкој иницијативи. Први конкретан приједлог са којим је изашла радна група у оквиру ТРЕВИ групе био је оснивачки акт Европске обавјештајне јединице за дроге, која је била замишљена не као тијело са оперативним полицијским овлашћењима, већ више као форум који би окупљао министре унутрашњих послова држава чланица и високе полицијске службенике, који би два пута годишње размјењивали искуства и утврђивали основне смјернице заједничког дјеловања, а на основу радних докумената које би израђивале намјенски успостављене радне групе. Уопште, питање евентуалних оперативних полицијских овлашћења Јединице, уз оно које се односило на њено сједиште, показало се као најспорније, јер су државе које су биле на страни Велике Британије сматрале да би додјељивање оваквих овлашћења некаквом наднационалном полицијском тијелу представљало озбиљно нарушавање њиховог суверенитета. По питању сједишта Јединице, СР Њемачка је предлагала да то буде Виртемберг, што су Француска и Велика Британија одбиле, јер је у том граду било сједиште и њемачке Савезне криминалистичке службе (БКА), Холандија је као сједиште предлагала Ден Хаг, што такође неким чланицама није било прихватљиво због, како се оцјењивало, холандске (пре)либералне политике по питању дрога. Због спорења по наведеним питањима, успостављање Европске обавјештајне јединице за дроге пролонгирано је на више од годину дана, а сама идеја је прилично изгубила на својој вјеродостојности.

Уговор о Европској унији из Мастрихта понудио је уговорну основу за успостављање Европола у члану К.1 тачка 9, гдје је, како је поменуто, као један од заједничких интереса држава чланица у области унутрашњих послова и правосуђа наведено и развијање полицијске сарадње у циљу превенције и борбе против тероризма, трговине дрогом и других облика међународног криминалитета, укључујући и, уколико је потребно, одређене облике царинске сарадње, а посредством система за размјену информација широм Уније који ће бити успостављен у оквиру Европске полицијске канцеларије (Европола). Другим ријечима, сам оквир за успостављање и дјеловање Европола

којег је понудио Уговор из Мاستрихта био је далеко од њемачке интенције да се успостави европска полицијска агенција са оперативним овлашћењима. Умјесто оперативних овлашћења, како се може примијетити, фокус је био преваходно на размјени информација. Као прелазно рјешење до успостављања оваквог, функционално редукованог Европола, успостављена је Европска обавјештајна јединица за дроге која је започела са радом 1994. године. Истовремено, у оквиру ТРЕВИ групе, на основу могућности које је понудио Уговор из Мастрихта, настављен је рад на припреми приједлога оснивачких аката Европола те је 1995. године потписана Конвенција о успостављању Европске полицијске канцеларије⁵¹ која је ратификована тек 1999. године, а сам Европол је постао оперативан јула исте године. Скромна рјешења по питању природе, статуса и надлежности Европола садржана у Конвенцији о његовом успостављању резултат су, с једне стране, оштрих сукоба између држава чланица по овим питањима, али и, с друге, чињенице да су Конвенцију израђивали службеници који нису располагали неопходним оперативним полицијским искуством. У сваком случају, правни оквир за успостављање и дјеловање Европола временом се мијењао, укључујући и, као што ће се видјети, кроз измјене и допуне оснивачких аката европске организације.

Инкорпорација сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа у правни систем Европске уније Уговором из Мастрихта представљала је помак у односу на претходни период, у којем је сарадња по питањима унутрашње безбједности била *ad hoc*, неформалнијег и изразито партикуларног карактера. С друге стране, међутим, и сама рјешења Уговора из Мастрихта била су далеко од жељене пројекције заговарача чвршћег повезивања у овој области. Сарадња у области унутрашњих послова и правосуђа смјештена је у некадашњи трећи стуб Уније, чврсто позиционирана на међувладиним механизмима сарадње који, како се брзо показало, нису обезбјеђивали довољну пропулзивност и ефикасност у дефинисању, а поготово реализацији утврђених политика. Узимајући у обзир оштру супротстављеност држава чланица по питању потребе, али и самог модалитета развоја интеграције и сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа у оквиру Уније те, у складу с тим, прилично оскудна уговорна рјешења која смо претходно укратко размотрили, могло би се рећи да је Наслов VI Уговора о Европској унији из Мастрихта представљао само почетни контракутални импулс, ембрион из којег ће се постепено, додуше, не без озбиљних разлика међу државама чланицама, развити интеграција и сарадња у области унутрашњих послова и правосуђа какву познајемо данас. Први корак у том правцу учињен је већ измјенама и допунама оснивачких аката у Амстердаму.

51 Council Act from 26 July 1995 drawing up the Convention based on Article K.3 of the Treaty of the European Union on the European Police Office (EUROPOL Convention), OJ C 316/1, 27. 11. 1995.

4. Сарадња и интеграција у области унутрашњих послова и правосуђа према Уговору из Амстердама

Измјене и допуне оснивачких аката Европске уније и европских заједница које су реализоване на међувладиној конференцији у Амстердаму 1997. године, донијеле су низ промјена, између осталог, и у области унутрашњих послова и правосуђа, међу којима се најзначајнија односила на комунитаријацију грађанско-правне области, односно, њено премијештање из трећег у први стуб Уније или из Наслова VI Уговора о Европској унији у нови Наслов IV Уговора о Европској заједници. На тај начин, сарадња у области унутрашњих послова и правосуђа своју правну основу, али и диференциран регулаторни режим, добила је у два уговорна акта – Уговору о Европској унији, односно, његовом преименованом Наслову VI „Полицијска и правосудна сарадња у кривичним стварима” те новом Наслову IV Уговора о Европској заједници под називом „Азил, визе, миграције и остала питања везана за слободно кретање лица”.

У компарацији са верзијом Уговора из Мاستрихта, Уговор из Амстердама доноси идеолошки обојеније те амбициозније циљеве Уније у области унутрашњих послова и правосуђа. Наиме, како је предвиђао ренумерисани члан 2 Уговора о Европској унији, један од дефинисаних циљева било је и „очување и развијање Уније као простора слободе, безбједности и правде, на којем је обезбијеђено слободно кретање лица заједно са одговарајућим мјерама надзора спољних граница, азила, имиграција те спречавања и сузбијања криминала”. Наведени циљ Уније је даље разрађен у члану 29 у оквиру Наслова VI Уговора о Европској унији, у којем је било наведено да је циљ Уније „обезбјеђивање високог нивоа заштите грађана у оквиру простора слободе, безбједности и правде развојем заједничких активности држава чланица у областима полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима и спречавањем расизма и ксенофобије”. Наведени циљ, према слову Уговора, остварује се спречавањем и борбом против организованог и другог криминала, а посебно тероризма, трговине људима и кривичних дјела против дјете, незаконите трговине дрогом и оружјем те корупције и превара. Као мјере посредством којих је планирана реализација предвиђених циљева у оквиру Наслова VI Уговора о Европској унији, била је предвиђена интензивнија сарадња између полицијских, царинских и других надлежних тијела у државама чланицама, самостално или посредством Европола, интензивнијом сарадњом између правосудних и других надлежних органа држава чланица те усклађивањем, у складу са исказаном потребом, кривично-правних одредби држава чланица по свим релевантним питањима. Под заједничким дјеловањем у оквиру кривично-правне материје, била је предвиђена оперативна сарадња између полицијских, царинских и других надлежних тијела која су задужена за спровођење закона у

вези са спречавањем, откривањем и истрагама кривичних дјела те прикупљање, чување, обрада, анализа и размјена одговарајућих података, укључујући и податке којима располажу тијела за спровођење закона о извјештајима о сумњивим финансијским трансакцијама, а посебно преко Европола, придржавајући се релевантних одредби о заштити тајних података. Такође, била је предвиђена и сарадња и реализација заједничких иницијатива у домену едукације и обуке, размјене официра за везу, привременог упућивања службеника у другу државу чланицу, употребе опреме и у форензичким истраживањима, као и заједничко оцјењивање појединих истражних техника везаних за откривање тешких облика организованог криминала.⁵² Савјет Европске уније добио је задатак да промовише полицијску сарадњу између држава чланица посредством Европола, као и да, у року од пет година од ступања Уговора из Амстердама на снагу, донесе одговарајуће мјере посредством којих ће се омогућити Европолу да олакша и пружи подршку у припреми истражних радњи надлежних тијела држава чланица, укључујући оперативне радње заједничких тимова којима представници Европола треба да обезбиједи подршку. Такође, предвиђено је и доношење мјера којима би се омогућило да Европол од надлежних тијела држава чланица затражи провођење и координацију истрага у конкретним случајевима те да развија посебна стручна знања која се могу ставити на располагање државама чланицама ради помоћи у истрагама везаним за организовани криминал. На крају, требало је да Савјет својим мјерама допринесе промоцији стварања веза између службеника тијела за провођење кривичних истрага у државама чланицама, који су специјализовани за борбу против организованог криминала и који уско сарађују са Европолом те да допринесе успостављању истраживачке, документационе и статистичке мреже о прекограничном криминалу.

У области правосудне сарадње у кривичним стварима, заједничко дјеловање из Наслова VI Уговора о Европској унији подразумијевало је олакшавање и убрзавање сарадње између надлежних министарстава те судских и других одговарајућих тијела држава чланица по питањима судског поступка и извршења судских одлука, олакшавање екстрадиције између држава чланица, усклађивање релевантних прописа између држава чланица, у мјери у којој је то потребно за побољшање међусобне сарадње, рјешавање питања сукоба надлежности између држава чланица те постепено усвајање мјера којима се утврђују минимална правила у вези са конститутивним елементима кривичних дјела и кривично-правним санкцијама у области организованог криминала, тероризма и незаконите трговине дрогом. Савјет Европске уније је задужен да утврди услове и ограничења под којима надлежна тијела за провођење закона једне чланице могу дјеловати на територији друге, у вези и у договору са тијелима државе домаћина. Као и у Уговору из Мастрихта, предвиђено је

52 Члан 30 Уговора о Европској унији из Амстердама.

да дефинисани облици сарадње у оквиру Наслова VI не задиру у овлашћења држава чланица по питању очувања јавног реда и мира и заштите унутрашње безбједности, као и да се државе чланице међусобно обавјештавају и савјетују у сврху усклађивања свог дјеловања. Но, новитет којег доноси Уговор из Амстердама садржан је у предвиђеним врстама правних аката које Савјет доноси једногласно, на приједлог Европске комисије или државе чланице. Тако, предвиђено је доношење заједничких ставова, посредством којих државе чланице дефинишу заједничку позицију по одређеном питању, али и оквирних одлука посредством којих се дјелује у правцу усклађивања и хармонизације националних прописа држава чланица по одређеном питању те које су обавезујуће за државе чланице по питању циља, али не и начина његовог остварења и које не могу бити непосредно дјелујуће. Поред њих, било је предвиђено и доношење одлука у сваку другу сврху која је у складу са циљевима Наслова VI Уговора, а којима се не може вршити усклађивање националних прописа држава чланица те које су обавезујућег карактера и нису непосредно дјелујуће. Предвиђено је да Савјет квалификованом већином доноси мјере за провођење ове врсте одлука, као и да утврђује конвенције и доставља их државама чланицама на усвајање у дефинисаном року, у складу са њиховом уставном процедуром. Уколико конкретном конвенцијом није другачије речено, када најмање половина држава чланица усвоји предложену конвенцију, она ступа на снагу у тим државама чланицама, а Савјет двотрећинском већином доноси мјере за њихово спровођење.

Посебно значајан новитет којег доноси амстердамска верзија Уговора о Европској унији, односила се на могућност проширења надлежности Суда правде и на питања из његовог Наслова VI. Наиме, државама чланицама је била остављена могућност да у тренутку потписивања Уговора или у неком каснијем тренутку, посебном изјавом прихвате надлежност Суда правде у домену претходног поступка по питањима ваљаности и тумачења оквирних одлука и одлука, тумачења конвенција, као и у погледу утврђивања ваљаности и тумачења мјера које су донијете у циљу њихове имплементације. Очигледно, ријеч је била о условној надлежности Суда правде, јер је иста почивала на искључивој, формалној сагласности држава чланица. Уједно, ријеч је била и о диференцираној надлежности, у смислу да је Суд правде потенцијално могао доносити одлуке о ваљаности и тумачењу одредби садржаних у оквирним одлукама и одлукама кроз поступак о претходном питању, могао је вршити интерпретацију одредби конвенција, али не и утврђивати њихову ваљаност те утврђивати ваљаност и вршити тумачење одредби садржаних у имплементационим мјерама. Како је било експлицитно наведено, Суд није био надлежан да утврђује ваљаност активности које проводе полицијски органи или друга тијела за спровођење закона у државама чланица те преиспитивати вршење дужности држава чланица у контексту очувања јавног реда и мира и заштите унутрашње безбједности.

Када је ријеч о поступцима за утврђивање ваљаности оквирних одлука и одлука из Наслова VI Уговора о Европској унији, њих је могла покренути Европска комисија или држава чланица из разлога ненадлежности, битне повреде поступка, повреде Уговора или било којег правног правила везаног за његову примјену или због злоупотребе овлашћења. Предвиђени рок за покретање поступка био је два мјесеца од дана објављивања (спорног) акта.

Такође, била је предвиђена и секундарна надлежност Суда правде за рјешавање спорова између држава чланица који се односе на тумачење или примјену аката донесених у оквиру Наслова VI Уговора, али само уколико Савјет Европске уније није у стању спор ријешити у року од шест мјесеци од дана када га Савјету упуту нека од држава чланица, као и да рјешава спорове између Комисије и држава чланица који се односе на тумачење или примјену конвенција утврђених на основу одредби Наслова VI Уговора.

Задржано је рјешење из Мастрихта о дјеловању Координационог одбора чији је задатак, уз координацију активности, достављање мишљења и сугестија Савјету на властиту иницијативу или тражење Савјета и учешће у припреми материјала за сједнице Савјета, као и одређивање да државе чланице дефинишу заједничку позицију по свим релевантним питањима у комуникацији са трећим субјектима. Улога Европског парламента у питањима из Наслова VI Уговора о Европској унији је и даље остала редукована, у смислу да је било предвиђено да се Савјет консултује са Парламентом прије доношења предвиђених мјера у овој области, и то у року којег утврђује Савјет, а који не смије бити краћи од три мјесеца. Другим ријечима, мишљење Парламента није било обавезујуће за Савјет, али је његово добијање представљало процесни услов, како би Савјет могао наставити процедуру. Уколико Парламент не би заузео став у дефинисаном року од три мјесеца, Савјет је био слободан да настави са својим дјеловањем. Такође, била је предвиђена обавеза предсједвајућег и Комисије да редовно извјештавају Парламент о свим активностима које се предузимају на основу Наслова VI Уговора. Парламент је био овлашћен да тражи информације и поставља питања Савјету, а једном годишње је одржавана тематска сједница Европског парламента на којој се расправљало о релевантним питањима из ове области.

Битан новитет којег је Уговор из Амстердама донио генерално па и у оквиру Наслова VI Уговора о Европској унији, односио се на могућност примјене института појачане, односно, унапријеђене сарадње, као манифестације ширег принципа флексибилне интеграције.⁵³ Наиме, како је предвиђао члан 40 Уговора, државама чланицама које су заинтересоване да у области полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима успоставе појачану

53 У амстердамски Уговор о Европској унији инкорпорисан је нови Наслов VII „Одредбе о ближој сарадњи” који је у цјелости посвећен регулисању новоуведеног института ближе или појачане сарадње.

сарадњу, може бити одобрено кориштење институција, поступака и механизма предвиђених Уговором, под условом да је таква сарадња у складу са циљевима Заједнице и Наслова VI Уговора о Европској унији, као и да се њом доприноси бржем развоју Уније у подручју слободе, безбједности и правде. Поменуто одобрење давао је Савјет који је, на захтјев заинтересованих држава, о томе одлучивао квалификованом већином, под условом да се нека од држава чланица, из разлога националних безбједносних интереса, не успротиви таквом начину одлучивања, када би се ово питање најчешће прослијеђивало Европском савјету. Савјет је био дужан тражити мишљење од Европске комисије о захтјеву за појачаном сарадњом те о истом упознати и Европски парламент. Активностима које се реализују у оквиру института ближе сарадње могу се накнадно придружити и друге заинтересоване државе, након упућивања нотификације Савјету и Европској комисији те доношења одлуке Савјета на основу образложеног мишљења које му достави Комисија. Оно што је битно истаћи јесте да, у складу са тачком 5. члана 40 амстердамског Уговора о Европској унији, институт ближе сарадње није могао бити активиран у контексту протокола о интегрисању тековина Шенгена у оквиру Европске уније, којим је и „шенгенски *acquis*”, као што ће се видјети касније, инкорпорисан у правни систем европске организације. Битно је било и рјешење из члана 42 Уговора, којим је било предвиђено да Савјет, на приједлог Европске комисије или државе чланице те након консултовања Европског парламента, једногласно одлучи о трансферу појединих питања из члана 29 у оквиру Наслова VI Уговора о Европској унији у Наслов IV Уговора о Европској заједници те да утврди начин одлучивања по тим питањима. Наравно, посљедњу ријеч у овом процесу имале би државе чланице, у смислу да је била неопходна верификација одлуке Савјета коју врше чланице, у складу са њиховим уставним процедурама.

Још кроз активности које су претходиле амстердамској конференцији, попут самита у Торину 1996. године или рада Групе за рефлексију,⁵⁴ видјело се да иоле озбиљније дефинисани циљеви, а поготово успостављање и развијање Уније као истинског простора слободе, безбједности и правде, не могу бити реализовани посредством међувладиних инструмената предвиђених у Мастрихту. Стога је као први корак продубљења интеграције и сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа извршен поменути трансфер грађанско-правне материје из трећег у први стуб Уније, односно, у нови Наслов IV Уговора о Европској заједници под називом „Визе, азил, имиграција и остале политике које се односе на слободно кретање лица”. Тако, чланом 61 Уговора о Европској заједници било је прописано да Савјет, уз уобичајени петогодишњи транзициони период, доноси мјере којима ће се обезбиједити слободно кретање лица те пратеће мјере које су директно повезане са слобо-

54 Енг. *Reflection Group*, која је успостављена као експертско тијело са задатком да припреми приједлог измјена и допуна оснивачких аката пред амстердамску конференцију.

дом кретања, а односе се на питања контроле спољних граница, азила и имиграција те спречавања и борбе против организованог криминала. Поред тога, предвиђено је да Савјет доноси и друге мјере у областима азила, имиграција и заштите права држављана трећих држава, мјере у области правосудне сарадње у грађанским стварима, мјере којима ће се допринијети јачању административне сарадње између држава чланица. Такође, одредбе члана 61 Уговора о Европској заједници реферишу и на обавезе Савјета по питању доношења мјера у области полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима, у складу са релевантним одредбама Уговора о Европској унији. Узимајући у обзир тада још увијек постојећу „стубовну структуру” Европске уније те чињеницу да су Европска унија и три европске заједнице егзистирале на властитим оснивачким актима којима су регулисана сва релевантна питања везана за њихов статус, надлежности, односно, права и обавезе, овакве повезнице биле су суштински значајне у контексту манифестације јединствености институционалног и правног система у оквиру европске организације, али и очувања кохерентности политика које се у оквиру ње дефинишу и спроводе. Истовремено, управо овакве повезнице из одредаба оснивачких аката заједница и Уније, наравно, уз стриктно поштивање њихових уговорних надлежности, послужили су као један од кључних аргумената Суду правде при дефинисању ставова о јединствености правног поретка европске организације. Кроз чланове 62 – 69 Уговора о Европској заједници детаљније су разрађена питања која су предмет сарадње у оквиру овог Наслова. Тако, предвиђено је да у року од пет година Савјет донесе мјере којима се елиминишу контроле лица на унутрашњим границама Уније, без обзира да ли је ријеч о грађанима Уније или држављанима трећих држава, као и мјере којима се уређују питања преласка спољних граница Уније, попут стандарда и процедура које ће примјењивати државе у циљу контроле лица која прелазе те границе и правила за визе за боравак до три мјесеца, укључујући списак трећих земаља чији држављани морају посједовати визу приликом преласка спољних граница и оних земаља чији су држављани ослобођени те обавезе, процедуре и услова за издавање виза држава чланица, јединствени модел визе те правила о јединственим визама. Такође, као мјере Савјета које је уређивао члан 62 Уговора о Европској заједници биле су предвиђене и оне којима би се утврђивали услови под којима држављани трећих држава имају право путовања на територију држава чланица током периода од три мјесеца, а приликом доношења наведених мјера Савјет је поступао у складу са чланом 67 Уговора, што је подразумијевало да је у прелазном петогодишњем периоду одлуке доносио једногласно, на приједлог Европске комисије или иницијативу државе чланице, а након консултовања Европског парламента. Након истека транзиционог периода, Савјет би одлуке доносио на приједлог Европске комисије, уз консултовање Европског парламента, с тим што би једногласно могао донијети одлуку да се одређена

питања из овог наслова подведу под одредбе тадашњег члана 251 Уговора,⁵⁵ односно, да се примијени поступак саодлучивања Савјета и Европског парламента, који је омогућавао равноправну позицију Парламента у односу на иначе легислативно предоминантан Савјет те који данас представља основни, а самим тим и најраспрострањенији модел одлучивања у постлисабонској Европској унији. Изузетак од прописане процедуре одлучивања представљала су питања дефинисања листа трећих земаља чији држављани морају, односно, не морају посједовати визу приликом преласка спољне границе Уније, као и питање израде јединственог модела визе, везано за која је Савјет, већ од ступања Уговора из Амстердама на снагу, могао одлучивати квалификованом већином, на приједлог Европске комисије те уз консултовање Европског парламента. С друге стране, по питањима процедура и услова за визе које издаје држава чланица и правила о јединственим визама, експлицитно је, дакле, без претходног усвајања процедуралне одлуке Савјета, било предвиђено да ће се након истека петогодишњег транзиционог периода примјењивати поступак саодлучивања из тадашњег члана 251 Уговора о Европској заједници.

У области азила, како је предвиђао члан 63 Уговора, на основу процедуре из члана 67, Савјет је доносио одговарајуће мјере у складу са Женевском конвенцијом о статусу избјеглица из 1951. и њеним Протоколом из 1967. године, а те мјере су се могле односити на критеријуме и механизме за утврђивање надлежне државе за разматрање захтјева за одобрење азила, минималне стандарде у погледу пријема подносилаца захтјева за азил у државама чланицама, минималне стандарде по питању услова које би требало да испуне подносиоци захтјева за азил како би уопште могли да затраже тај статус те минималне стандарде у погледу поступка одобравања или одбијања статуса избјеглице у државама чланицама. Такође, било је предвиђено да Савјет доноси и конкретније мјере по питању статуса избјеглих и расељених лица, и то када је ријеч о минималним стандардима за одобравање привремене заштите за расељена лица из трећих земаља која се не могу вратити у земљу поријекла, као и за лица којима је из другог разлога потребна међународна заштита те мјере којима се настоје уравнотежити напори које улажу државе чланице у пријему избјеглица и расељених лица, као и подношењу посљедица тог пријема. У области имиграција, било је предвиђено да Савјет доноси мјере којима се регулишу услови уласка и боравака, као и стандарди и процедуре за издавање виза и дозвола за боравак на дужи рок које врши држава чланица, укључујући и право на окупљање породице (енг. *family reunification*), као и мјере везане за питања илегалне имиграције и илегалног боравака, укључујући и репатријацију лица која немају легалан боравак у држави чланици. Савјет је овлашћен да доноси и мјере којима се утврђују права и услови по којима држављани трећих држава, који легално бораве у држави чланици, могу боравити у другим

55 Члан 189б Уговора о Европској заједници из Мастрихта.

државама чланицама. Истовремено, мјере које Савјет донесе по питању имиграција и услова под којима легално присутни држављани трећих држава могу боравити и у другим државама чланицама, не спречавају државе чланице да задрже постојеће или уведу нове националне прописе, под условом да су исти у складу са Уговором и другим међународним прописима. Такође, и у оквиру Наслова IV Уговора о Европској заједници⁵⁶ јасно је наведено да мјере које се доносе у оквиру њега не могу задирати у вршење надлежности држава чланица по питањима обезбјеђења јавног реда и одржавања унутрашње безбједности, као и да, у случају да се једна или више држава чланица налазе у ванредном стању проузрокованом изненадним приливом великог броја држављана трећих држава, Савјет може, на приједлог Комисије и уз консултовање Европске комисије, квалификованом већином усвојити привремене мјере које не могу трајати дуже од шест мјесеци.

У грађанскоправној материји, предвиђена правосудна сарадња, у складу са чланом 65 Уговора, подразумијевала је доношење мјера у циљу побољшања и поједностављења система прекограничног достављања и нотификације судских и вансудских докумената, сарадњу у области добијања доказа, признања и извршења пресуда у грађанским и комерцијалним стварима, укључујући и вансудске одлуке, као и сарадњу по питањима унапређења усклађености правила држава чланица којима се уређује материја сукоба закона и судских надлежности, односно, елиминисања препрека за добро функционисање грађанским поступака, уколико је потребно и кроз подстицање усклађености правила о грађанском поступку која се примјењују у државама чланицама. У домену административне сарадње, члан 66 Уговора о Европској заједници предвиђао је да Савјет, у складу са наведеном процедуром из члана 67, доноси мјере којима се унапређује сарадња између административних служби држава чланица које су надлежне за питања из Наслова IV Уговора, као и сарадња између ових служби и Европске комисије.

Када је ријеч о прописаној надлежности Суда правде, у члану 68 Уговора о Европској заједници било је предвиђено да ће Суд, у оквиру поступка о претходном питању из тадашњег члана 234 Уговора, вршити тумачење одредби из Наслова IV Уговора, односно, тумачење и утврђивање ваљаности мјера које доносе органи Заједнице, уколико се у оквиру поступка који се води пред националним судом, у односу на чију одлуку није предвиђен правни лијек у националном законодавству, постави такво питање. У том случају, национални суд, уколико сматра да је таква одлука Суда правде неопходна за поступак који се пред њим води, обратиће се Суду правде са захтјевом за прелиминарно мишљење, с тим што су из надлежности Суда правде изузета питања везана за обезбјеђење јавног реда и одржавање унутрашње безбједности држава чланица. Такође, Савјет, Европска комисија или држава чланица могли

⁵⁶ Члан 64 Уговора о Европској заједници из Амстердама.

су затражити од Суда правде да пресуди по неком питању тумачења одредби Наслова IV Уговора или аката које на основу њих доносе органи Заједнице, с тим што у том случају одлука Суда правде, у форми пресуде, не би се примјењивала на већ донесене, правоснажне одлуке и пресуде националних судова.⁵⁷

Уговорни пакет из Амстердама, поред значајних новитета из основног текста уговорā, за развој сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа, значајан је и по рјешењима садржаним у протоколима који су им придодати. Ту, свакако, централно мјесто заузимају како протокол којим је шенгенски *acquis* инкорпорисан у правни систем организације, тако и протоколи којима су дефинисани одређени изузеци и ограничења примјене релевантних уговорних одредби у односу на Велику Британију, Ирску и Данску.

Протоколом бр. 2 о укључењу тековина Шенгена у оквиру Европске уније, који је придодат Уговору о Европској унији, потписнице Шенгенског споразума овлашћене су да, у оквиру питања која спадају у тековине Шенгена, успоставе ближу сарадњу кроз институције и правни систем Европске уније те уз поштовање одговарајућих одредби Уговора о Европској унији и Уговора о Европској заједници. При томе, питања која спадају у категорију „тековина Шенгена” побројане су у Анексу овог протокола, а ту спадају Споразум из Шенгена из 1985. и Конвенција о његовој примјени из 1990. године, сви протоколи о приступању које су друге државе потписивале, заједно са одговарајућим финалним актом и изјавама те све одлуке и декларације Извршног комитета, односно, акти које су донијели органи на које је Извршни комитет пренио овлашћења одлучивања.

Централни члан Протокола о укључењу тековина Шенгена у оквиру Европске уније је члан 2 у којем је јасно наведено да ће се од дана ступања Уговора на снагу, тековине Шенгена примјењивати између тадашњих чланица шенгенског простора, с тим што ће улогу Извршног комитета преузети Савјет, у оквиру којег ће чланице шенгенског простора једногласно доносити све неопходне мјере у правцу имплементације тековина. Притом, Савјет ће индивидуално, водећи рачуна о релевантним уговорним рјешењима, утврђивати правну основу за сваку од одредби или одлука које чине тековине Шенгена, везано за које је утврђена и општа, уговорно прописана надлежност Суда правде. До доношења одговарајућих мјера Савјета посредством којих би била идентификована правна основа за сваку од одредби, односно, одлука које чине тековине Шенгена, постојеће тековине Шенгена смјештене су у Наслов VI Уговора о Европској унији. Велика Британија и Ирска остале су изван шенгенског простора, с тим што им је и чланом 4 Анекса Протокола бр. 2 остављена могућност да преузму тековине Шенгена, у цјелости или појединим његовим дијеловима, а о томе одлуку једногласно доноси Савјет, сачињен од представника држава чланица шенгенског простора. Како је предвиђао члан 6

⁵⁷ Тзв. правило пресуђене ствари (*res judicata*).

Анекса, Норвешка и Исланд ће бити придружени примјени тековина Шенгена, и то у оквиру процедуре која ће се дефинисати засебним споразумом којег ће са овим земљама закључити Савјет, на основу претходно једногласно донијете одлуке. Такође, Савјет, сачињен од представника чланица шенгенског простора, квалификованом већином доноси све неопходне мјере у правцу инкорпорације Секретаријата Шенгена у Генерални секретаријат Савјета Европске уније. Посебно је значајно то што је укључивање тековина из Шенгена, односно, шенгенског *acquis*-а у правно ткиво Европске уније подразумијевало обавезу свих држава које имају тенденцију да постану чланице ове организације, да кроз приступне преговоре прихвате све његове елементе, без обзира да ли је ријеч о актима који су донесени прије или након уврштавања тековина у правни систем Уније.

Сљедећи значајан протокол придодат амстердамском уговорном пакету јесте Протокол бр. 3 о примјени одређених елемената члана 14 Уговора о оснивању Европске заједнице на Уједињено Краљевство и Ирску. Члан 14 Уговора о Европској заједници односио се на успостављање унутрашњег тржишта, као простора у којем је обезбијеђена слобода кретања људи, робе, капитала и услуга, закључно са 31. децембром 1992. године. Према рјешењима Протокола бр. 3, Уједињено Краљевство, без обзира на члан 14 Уговора о Европској заједници те друге релевантне одредбе тог уговора или Уговора о Европској унији, односно, међународне споразуме закључене са трећим субјектима Европске заједнице или Заједнице и њених чланица, задржало је право да и даље врши граничну контролу лица која желе да уђу у Уједињено Краљевство. Ријеч је о контролама које се сматрају неопходним, а односе се на евентуално право уласка држављана земаља које су потписнице споразума о Европском економском простору, укључујући и чланове њихове породице који одређена права настоје да остваре на основу права Заједнице, као и држављане других држава који таква права остварују на основу споразума које обавезују Уједињено Краљевство. Како је стриктно наведено, ништа из члана 14 Уговора о Европској заједници, као ни из других одредби овог или Уговора о Европској унији, односно, аката који су на основу ових уговора донијети, не задире у право Уједињеног Краљевства да врши такве контроле. С друге стране, Протоколом је верификовано право Уједињеног Краљевства и Ирске да и даље међусобно примјењују аранжман Заједничког простора путовања, а сва права која су дата Уједињеном Краљевству у контексту овог Протокола дата су и Ирској, све док је обавезана наведеним аранжманом са Уједињеним Краљевством. Истовремено, битно је напоменути да су наведена права вршења граничне контроле, која су дата Уједињеном Краљевству и Ирској, утемљена на принципу реципроцитета, односно, да остале државе чланице такође могу вршити идентичне контроле држављана Уједињеног Краљевства и Ирске, односно, простора за чије спољне односе је Уједињено Краљевство задужено (Комонвелт), приликом њиховог уласка на територију ових држава

те да ништа из члана 13 Уговора о Европској заједници, других релевантних одредби овог и Уговора о Европској унији и аката који су на основу њих донијети, не може задржати у право осталих чланица да такву контролу врше.

Прокол бр. 4 о положају Уједињеног Краљевства и Ирске, придодат Уговору о Европској заједници, био је значајан из разлога што је њим направљено изузеће примјене Наслова IV овог уговора у односу на наведене двије чланице европске организације. Како је било стриктно наведено у члану 2 Протокола, ништа из Наслова IV Уговора у Европској заједници неће обавезивати Уједињено Краљевство и Ирску. При томе, ријеч је била не само о одредбама Наслова IV Уговора, већ и о мјерама које су на основу њих донијете, као и о одлукама Суда правде које су се тичале одредби Наслова IV Уговора, односно, мјера које су на основу ових уговорних одредби донијете. Као што је било предвиђено, наведене одредбе, мјере и одлуке неће задржати у надлежности те права и обавезе Уједињеног Краљевства и Ирске, нити ће утицати на тековине Заједнице или представљати њихов дио који би био обавезујућег карактера за ове двије државе. Истовремено, изузимајући одредбе Протокола којим су тековине Шенгена укључене у оквире Уније, чланом 3 Протокола остављена је могућност Уједињеном Краљевству и Ирској да се, у року од три мјесеца од момента покретања иницијативе или подношења приједлога Савјету, укључе у поступак усвајања или имплементације акта на основу Наслова IV Уговора о Европској заједници, као и да се, у складу са његовим чланом 4, у сваком моменту, посредством нотификације достављене Савјету и Европској комисији, обавезу мјером коју је усвојио Савјет на основу одредби Наслова IV Уговора о Европској заједници, изузимајући поново Протокол о тековинама Шенгена. Логично, државе које нису изразиле спремност да се обавезу мјерама донијетим на основу Наслова IV Уговора нису сносиле ни финансијске посљедице тих мјера, изузев индиректних административних трошкова које имају органи Заједнице, односно, Уније. Чланом 8 Ирској је остављена могућност да у сваком моменту у писаној форми обавијести Савјет да не жели више бити обавезана одредбама овог протокола, након чега би и на њу биле примјењиване редовне уговорне одредбе.

Протоколом бр. 5 највећи дио рјешења из протокола који се односио на Уједињено Краљевство и Ирску примијењен је и на Данску, с тим што је Данска задржала учешће у активностима из Наслова IV Уговора о Европској заједници које су се односиле на одређивање држављана трећих држава који морају посједовати визу приликом преласка спољних граница Уније, као и у активностима везаним за утврђивање јединственог формата визе. Такође, Данској је остављена могућност да, у року од шест мјесеци након усвајања одређене мјере на основу Наслова IV Уговора о Европској заједници Савјета, а која се тиче тековина Шенгена, донесе одлуку да ли ће дати мјеру инкорпорисати у своје национално законодавство или не. Уколико Данска изрази одређено да предметну мјеру из тековина Шенгена укључи у национални

правни систем, то питање би се регулисало засебним међународним споразумом између Данске и осталих чланица шенгенског простора, као и Ирске и Уједињеног Краљевства, уколико су ове двије државе претходно изразиле опредјељеност да учествују у сарадњи по предметним питањима.

За политику азила Европске уније у оквиру амстердамског уговорног пакета био је значајан и Протокол бр. 29 о азилу за држављане држава чланица Европске уније, који је садржавао само један члан којим су били прописани услови који морају бити испуњени приликом прихватања на разматрање захтјева за одобравањем азила које подносе држављани земаља чланица. Предметни услови подразумевали су да је упућивање захтјева за азил држављана друге државе чланице Уније омогућено уколико се држава држављанства датог лица, након ступања Уговора из Амстердама на снагу, изузела од примјене Конвенције о заштити права човјека и основних слобода, на основу њеног члана 15, уколико је започета процедура из члана 6 тачка 1. Уговора о Европској унији против државе држављанства због нарушавања основних вриједности на којима Унија почива те уколико је Савјет у оквиру процедуре из члана 6 Уговора о Европској унији установио флагрантно кршење начела и вриједности Уније државе држављанства. Изузев наведених околности, уколико би одређена чланица једнострано прихватила да разматра захтјев за одобравањем азила којег је упутио држављанин друге чланице, била је дужна о томе одмах обавијестити Савјет Европске уније. Захтјев за одобравањем азила у овом случају би се разматрао, уз претпоставку да је он неоснован, али то ни на који начин није могло задирати у коначну одлуку коју је доносила држава којој се са захтјевом дато лице обратило.

Протоколом бр. 31 о спољним односима држава чланица у вези са преласком спољних граница било је регулисано да одредбе из тачке 2. став а) члана 62 у оквиру Наслова IV Уговора о Европској заједници, које су се односиле на стандарде и процедуре које ће примјењивати државе чланице приликом преласка њихових спољних граница, не ограничавају право чланица да преговарају и закључују споразуме са трећим земљама по питањима из ове области, наравно, уз потпуно уважавање прописа Заједнице и других релевантних међународних споразума.

Уз наведене протоколе, за област унутрашњих послова и правосуђа било је релевантно и неколико декларација придодатих Уговору из Амстердама. Прије свега, нужно је поменути Декларацију бр. 7 о члану 30 Уговора о Европској унији, у којој је било наведено да ће активности у области полицијске сарадње, на основу члана 2 Уговора о Европској унији, укључујући и активности Европола, бити предмет судског надзора надлежних националних органа у складу са правилима које примјењују државе чланице. То је значило да су државе чланице посредством поменуте декларације изразиле политичко опредјељење да властите, националне органе са правосудном функцијом

укључе у процес надзора над заједничким активностима које се спроводе на основу члана 2 Уговора, уважавајући, наравно, позицију и надлежности националних правосудних органа, с једне, односно, тадашњег Суда правде европских заједница, с друге.

Кроз Декларацију о члану 35 Уговора о Европској унији, државе чланице су прихватале надлежност Суда правде, у складу са тачкама 2. и 3. овог члана. Међу државама које су овакву надлежност Суда правде прихватиле приликом потписивања Уговора из Амстердама биле су Белгија, СР Њемачка, Грчка, Луксембург и Аустрија, с тим што је већина наведених држава изразила опредјељење да кроз своје законодавство идентификују судске органе који су, у случају одсуства националног правног лијека у односу на њихове одлуке, дужни обратити се Суду правде кроз поступак о претходном питању са захтјевом за тумачењем или утврђивањем ваљаности неког акта из члана 35 Уговора. Холандија, с друге стране, кроз наведену декларацију заузела је нешто либералнији став, најавивши да ће националним законодавством утврдити обавезу у овом контексту и за националне судове у односу на чије одлуке је у домаћем законодавству предвиђен правни лијек. Међутим, без обзира на ставове које су чланице изразиле кроз Декларацију, на крају се испоставило да је питање овлашћеног националног суда, односно, његове обавезе да се у оквиру поступка о претходном питању обрати Суду правде, кроз своју интензивну јуриспруденцију рјешавао управо централни правосудни орган европске организације.⁵⁸

Као што се може видјети из овог кратког прегледа његових најзначајнијих рјешења, Уговор из Амстердама донио је низ промјена по питању интеграције и сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа у оквиру Европске уније. У циљу конкретизације активности у правцу реализације уговорних циљева у области унутрашњих послова и правосуђа, 3. децембра 1998. године Савјет за правосуђе и унутрашње послове усвојио је Акциони план Савјета и Европске комисије како на најбољи начин имплементирати одредбе Уговора из Амстердама о „Простору слободе, безбједности и правде”,⁵⁹ познатији као „бечки Акциони план”, у којем су, на петнаестак страна, била садржана додатна појашњења појединих уговорних одредби те детаљније утврђени приоритети и заједничке активности које је потребно реализовати у правцу остварења уговорно дефинисаних циљева из Амстердама, укључујући и временске оквире њихове реализације.

„Комунитаризација”, односно, узимајући у обзир његов цијелокупан контекст, „европеизација” питања из области унутрашњих послова и правосуђа,

58 Погледати: C – 61/65, *Vassen Göbbels*, ECR 377, 30.06.1966; C – 506/04, *Wilson*, ECR I – 8613, 19. 9. 2006.

59 *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.

започета у Амстердаму, своју финалну фазу доживјеће кроз Уговор из Лисабона,⁶⁰ но, прије преласка на разматрање његових релевантних рјешења, нужно је одговорити на питање да ли је и какве промјене у овој области донио Уговор из Нице.⁶¹

5. Сарадња и интеграција у области унутрашњих послова и правосуђа према Уговору из Нице

Фокус измјена и допуна оснивачких аката у Ници био је на нормативној, институционалној и процедуралној припреми Европске уније за ширење на исток, до којег је дошло 2004, односно, 2007. године, но њима су предвиђени и одређени новитети у области унутрашњих послова и правосуђа те ћемо се у овом дијелу на њих и осврнути.

Прије свега, потребно је поменути да је Европска комисија током саме Међувладине конференције предлагала да се успостави Тужилачки одјел Европске уније који би штитио њене финансијске интересе, међутим, ова иницијатива није наишла на зелено свјетло држава чланица. Умјесто тога, пратећи закључке са самита у Тампереу од 15. и 16. октобра 1999. године и процесе који су услједили након њега, извршена је измјена члана 31 Уговора о Европској унији, посвећеног правосудној сарадњи у кривичним стварима, на начин да је њима сада предвиђена уговорна основа те дефинисани задаци Евроцаста. Наиме, након ступања Уговора из Амстердама на снагу, први корак у правцу потпуне реализације идеје о простору слободе, безбједности и правде на основу његових одредби био је поменути самит у Тампереу, на којем се један од усвојених закључака тицао управо потребе успостављања засебне јединице (Евроцаста) посредством које би се додатно ојачала сарадња између држава чланица у борби против организованог криминала. Јединицу би сачињавали тужиоци, судије или виши полицијски службеници са изразитим искуством у борби против прекограничног и међународног криминалитета. На иницијативу Француске, Португала, Шведске и Белгије, 14. децембра 2000. године донијета је одлука о успостављању тијела привременог карактера (енг. Pro-EUROJUST) са сједиштем у Бриселу, које је постало оперативно 1. марта 2001. године. Након терористичког напада на САД 11. септембра 2001. године, питање борбе против тероризма и других тешких облика међународног кри-

60 О појму и импликацијама европеизације инструмената међународног јавног права у правном систему Европске уније погледати: „Европеизација међународног јавног права и импликације по државе чланице Европске уније”, Борис Тучић, Модерна управа, часопис за управно-правну теорију и праксу, бр. 9 – 10, новембар 2013, АДУ Бања Лука, стр. 173 – 183;

61 Уговор из Нице о измјени Уговора о Европској унији, уговор о оснивању европских заједница и одређених с њима повезаних аката, потписан је 26. децембра 2001, а ступио је на снагу 1. фебруара 2003. године.

миналитета посебно добија значај, а Савјет Европске уније доноси одлуку⁶² о успостављању Евроцаста као тијела задуженог за координацију правосудне сарадње земаља чланица. Евроцастом у институционалном смислу и његовим развојем бавићемо се у засебном дијелу, а овдје ћемо се осврнути на поменуте измјене члана 31 Уговора о Европској унији. Тако, нови, садржајно богатији члан 31 Уговора о Европској унији из Нице предвиђао је да ће заједничко дјеловање у кривичним стварима подразумевати:

- олакшавање и убрзавање сарадње између надлежних министарстава те судских и других надлежних тијела држава чланица, укључујући и, према потреби, сарадњу посредством Евроцаста у вези са судским поступцима и извршењем судских одлука;
- олакшавање изручења између држава чланица;
- обезбјеђење усклађености правила у државама чланицама, у мјери у којој је то неопходно за остваривање такве сарадње;
- спречавање сукоба надлежности између држава чланица;
- постепено усвајање мјера којима се утврђују минимална правила у вези са конститутивним елементима кривичних дјела и кривичноправним санкцијама у области организованог криминала, тероризма и незаконите трговине дрогом.

Конкретније, у тачки 2 члана 31 било је наведено да ће Савјет подстицати сарадњу у оквиру Евроцаста, и то на начин да ће омогућити Евроцасту да доприноси квалитетнијој координацији између тијела држава чланица задужених за кривично гоњење, промовисати, путем Евроцаста, подршку у кривичним истрагама у предметима тешких прекограничних кривичних дјела, посебно када се ради о организованом криминалу, уважавајући налазе Европола те промовисати блиску сарадњу између Евроцаста и Европске правосудне мреже,⁶³ у циљу лакшег извршавања молби и провођења захтјева за изручењем.

Сљедећи битан моменат из Уговора из Нице односио се на даље проширење одлучивања квалификованом већином у оквиру Савјета. У суштини, ријеч је била о тренду који је започео Уговором из Амстердама, а измјенама

62 *Council Decision of 28th of february 2002 setting up EUROJUST with a view to reinforcing the fight against serious crime*, 2002/187/JHA, OJ L 063, 6th of March 2002.

63 На приједлог Белгије, Европска правосудна мрежа успостављена је заједничком акцијом 98/428/JHA коју је Савјет Европске уније усвојио 29. јуна 1998. године. Мрежу, која је званично започела са радом 25. септембра 1998. године, сачињавају контакт тачке из земаља чланица и Европске комисије, а њена основна намјена јесте олакшавање и убрзавање размјене информација и других облика сарадње, прије свега, у борби против међународног или прекограничног криминалитета, али и рјешавању одређених питања из грађанско-правне и трговинске области. О Европској правосудној мрежи погледати више у: „Европска правосудна мрежа у кривичним стварима”, мр Јелена Ћеранић, Европско законодавство, Београд, година VIII, бр. 29 – 30, стр.42 – 48.

и допунама оснивачких аката у Ници он је захватио и одређена питања која су предмет анализе којом се бавимо. Тако, доношење мјера квалификованом већином одмах по ступању на снагу Уговора из Нице било је предвиђено у домену слободе кретања грађана Европске уније по члану 18 Уговора о Европској заједници или правосудне сарадње у грађанским стварима из члана 65 Уговора о Европској заједници. Што се тиче осталих питања из Наслова IV Уговора о Европској заједници, ситуација је била нешто компликованија. На Међувладиној конференцији која је довела до Уговора из Нице заузет је став да се отварање према одлучивању квалификованом већином у Савјету по питањима из Наслова IV Уговора у највећој мјери треба реализовати поступно, ослањајући се на допунске инструменте те уз испуњавање одређених услова. Допунске инструменте представљали су протоколи или политичке декларације придодате Уговору, а међу њима најзначајнији је свакако био Протокол о члану 67 Уговора о Европској заједници, којим је било предвиђено да ће Савјет, приликом усвајања мјера из члана 66 Уговора, од 1. маја 2002. године одлучивати квалификованом већином, на приједлог Европске комисије и уз консултовање Европског парламента. Да се подсјетимо, чланом 66 Уговора о Европској заједници било је регулисано питање сарадње између надлежних административних и управних служби држава чланица и Европске комисије по питањима из Наслова IV Уговора. По питањима из домена азила и имиграција из чланова 62 и 63 Уговора, одлучивање квалификованом већином пролонгирано је за 2004. годину те је било предвиђено да неће захватати кључне елементе ових политика, попут усвајања мјера са циљем уравнотежења напора које улажу државе чланице у пријему избјеглица и расељених лица, као и у подношењу посљедица тог пријема⁶⁴ или мјера којима се дефинишу услови уласка и боравка, као и стандарди и процедуре за издавање виза и дозвола боравка на дужи рок, укључујући и право на окупљање породица.⁶⁵

Проширење одлучивања квалификованом већином у Савјету, између осталих, и на одређена питања у области унутрашњих послова и правосуђа, конкретније, Наслова IV Уговора о Европској заједници, уско је повезано са релативно интензивном експанзијом поступка саодлучивања на све већи број области интеграције и сарадње и његово постепено претварање у основни поступак одлучивања у Европској унији, какав је данас. Другим ријечима, по свим питањима из Наслова IV Уговора о Европској заједници гдје је измјенама и допунама у Ници предвиђен прелазак са једногласности на одлучивање квалификованом већином, уведен је поступак саодлучивања који је, како је поменуто, изједначавао легислативну позицију Савјета и Европског парламента. Тако, Уговором из Нице поступак саодлучивања, по ступању Уговора из Нице на снагу или након истека одређеног временског периода, предвиђен

64 Члан 62 став 2. тачка б) Уговора о Европској заједници.

65 Члан 62 став 3. тачка а) Уговора о Европској заједници.

је за питања контроле граница, азила или правосудне сарадње у грађанским стварима, односно, чланова 62, 63 и 65 Уговора о Европској заједници.

Таксативно наведено, измјене у начину одлучивања по појединим питањима из Наслова IV Уговора о Европској заједници које је донио Уговор из Нице, подразумијевале су сљедеће:

- Члан 65 Уговора о Европској заједници – правосудна сарадња у грађанским стварима, одлучивање квалификованом већином и поступак саодлучивања уведени по ступању Уговора из Нице на снагу, изузев аспеката који су се односили на право обједињавања породице;
- Члан 62 став 2. тачка а) – стандарди и процедуре везане за прелазак спољних граница Уније, одлучивање квалификованом већином и поступак саодлучивања биће примијењен након постизања сагласности о модалитету имплементације мјера које би биле доношене на овакав начин;
- Члан 62 став 3. – кретање држављана трећих држава који посједују визу, одлучивање квалификованом већином и поступак саодлучивања у примјени од 2004. године;
- Члан 63 став 1. – политика азила, одлучивање квалификованом већином и поступак саодлучивања у примјени након што се на нивоу Заједнице дефинише заједнички регулаторни оквир;
- Члан 63 став 2. тачка а) – лица под привременом заштитом, одлучивање квалификованом већином и поступак саодлучивања биће уведени након дефинисања заједничког регулаторног оквира на нивоу Заједнице;
- Члан 63 став 3. тачка б) – илегална имиграција, одлучивање квалификованом већином и поступак саодлучивања биће уведени од 2004. године;
- Члан 66 Уговора о Европској заједници – административна сарадња по питањима из Наслова IV Уговора, одлучивање квалификованом већином у Савјету и поступак консултовања Европског парламента биће уведени након ступања Уговора из Нице на снагу, у складу са рјешењима протокола којег смо већ помињали.

Индиректно, за област унутрашњих послова и правосуђа као, уосталом, и за друге области гдје је његова примјена била предвиђена, значајне су биле и измјене које је Уговор из Нице донио по питању примјене института ближе или појачане сарадње. Уговор из Нице у члану 43 у оквиру Наслова VII Уговора о Европској унији систематизовао је услове који морају бити испуњени да би институт ближе сарадње био примијењен. Наравно, кључни услови, попут оног да се ближа сарадња може користити само као посљедње средство за остварење циљева и када редовне процедуре и поступци сарадње не дају очекиване резултате или оног да она мора бити отворена за све државе чланице, остали су непромијењени. Минимум предвиђених учесника у појачаној сарадњи је осам, што је у тренутку усвајања Уговора из Нице представљало

више од половине држава чланица, на чему је Уговор и инсистирао, да би, уз проширења до којих је дошло 2004, односно, 2007. године, то представљало нешто мање од трећине чланица, односно, омјер који је на Међувладиној конференцији предлагала Европска комисија. Уз ограничено проширење могућности примјене института и на Заједничку спољну и безбједносну политику, односно, некадашњи други стуб Уније, битан новитет у примјени института који је донио Уговор из Нице регистрован је и у оквиру Европске заједнице, односно, првог стуба, а он је подразумеивао отклањање могућности стављања вета држава чланица те, умјесто њега, преношење одлучивања о примјени института на Европски савјет, у оквиру којег се о примјени појачане сарадње одлучивало квалификованом већином, а уколико је било ријечи о питањима о којима се редовно одлучивало кроз поступак саодлучивања, за покретање ближе сарадње била је потребна и сагласност Европског парламента. Пратећи наведену промјену у оквиру првог стуба Уније, могућност примјене националног вета приликом доношења одлуке о активирању ближе сарадње Уговором из Нице отклоњена је и из трећег стуба, односно, области полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима.

6. Сарадња и интеграција у области унутрашњих послова и правосуђа према Уговору из Лисабона

Уговор из Лисабона или „Реформски уговор”, како се колоквијално често означава, сачињен је и потписан у прилично тешким околностима изазваним неуспјехом Уговора о Уставу за Европу. Истовремено, неуспјех, како се показало, преамбициозног „европског устава” и сазнање да конституционализација оснивачког акта Уније, чак и уз њену промоцију кроз јуриспруденцију Суда правде,⁶⁶ још увијек није наилазила на плодно тло у сфери политичких и државно-суверенистичких односа, вратила је процесе који су за циљ имали реформу оснивачког акта европске организације у нешто мирније и, рекло би се, традиционалније неофункционалистичке воде. То, уједно, не значи да бројна рјешења која су по различитим питањима била предвиђена Уговором о Уставу за Европу своје мјесто нису нашла и у лисабонском уговорном пакету.

Уговор из Лисабона донио је бројне промјене у правном и институционалном ткиву Европске уније које су се, посљедично, одразиле и на област унутрашњих послова и правосуђа. Прије свега, сам Уговор из Лисабона са-

⁶⁶ Идеју о оснивачком акту Европске заједнице као „нечем вишем” од обичног уговорног акта Суд правде изнио је још у чувеном случају *Van Gend en Loos* (C – 26/62, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration*, ECR I – 00001, 5. 2. 1963), да би нешто отвореније ставове о Уговору о Европској заједници као „уговору – уставу” изнио у случају *Les Verts* (C – 294/83, *Parti écologiste „Les Verts” v European Parliament*, ECR I – 01339, 23. 4. 1986).

стоји се од два уговорна акта – Уговора о Европској унији и Уговора о функционисању Европске уније, који замјењује некадашњи Уговор о Европској заједници, с тим што је оснивачким актима придодат и, што је подједнако важно, вриједносно изједначен⁶⁷ и трећи документ – Повеља Европске уније о основним правима. Ступањем Уговора из Лисабона на снагу извршена је тзв. депиларизација, односно, уклањање стубовне структуре Европске уније те је Европска заједница престала да постоји, а њене задатке и надлежности преузела је Унија.⁶⁸ Уклањање стубовне структуре Уније подразумијевало је креирање јединственијег и унифициранијег правног простора у којем се доминантно примјењује некадашњи комунитарни регулаторни модел, са изузетком Заједничке спољне политике и политике безбједности, иако су и у овој области отшкринута врата за примјену појединих регулаторних модела из некадашњег првог стуба.⁶⁹ Наравно, са престанком постојања Европске заједнице,⁷⁰ и сам термин „комунитарно” и „комунитаризација” престали су бити у примјени те је данас умјесто њих примјереније користити термине „Унијин регулаторни модел”, „унионизација” или, пак, „европеизација”.⁷¹

У сваком случају, уклањањем стубовне структуре Уније довршен је процес започет још у Амстердаму, а он се огледао у подвођењу и питања у области полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима под модел интеграције и сарадње какав се примјењивао у некадашњој Заједници. То је, другим ријечима, подразумијевало да ће се, након петогодишњег транзиционог периода, и по овим питањима примјењивати поступци одлучивања и правни инструменти из некадашњег првог стуба уз, што је подједнако битно, обезбјеђење правосудне заштите кроз дјеловање Суда правде Европске

67 Члан 6.1. лисабонског Уговора о Европској унији каже: „Унија признаје права, слободе и начела одређена Повељом Европске уније о основним правима од 7. децембра 2000. године, како је прилагођена у Стразбуру 12. децембра 2007. године, а која има исту правну вриједност (енг. *legal value, prim. a*) као и уговори”.

68 Члан 1.3 лисабонског Уговора о Европској унији: „...Унија ће замијенити и наслиједити Европску заједницу”.

69 То се, прије свега, односи на уговорну идентификацију надлежности Суда правде при утврђивању демаркационе линије између Заједничке спољне политике и политике безбједности и других облика спољњег дјеловања Уније те при утврђивању валидности одлука институција Уније којима се уводе санкционе мјере против правних и физичких лица.

70 За разлику од Европске заједнице за угљ и челик, чији је оснивачки акт био закључен на период од педесет година те чије је надлежности и задатке својевремено преузела Европска (економска) заједница, Европска заједница за атомску енергију, која се темељи на властитом оснивачком акту чије важење није темпорално било ограничено, наставила је да егзистира и након ступања Уговора из Лисабона на снагу, међутим, узимајући у обзир њено „ослањање” на Унију у правном, институционалном и процедуралном смислу, ријеч је примарно о формалној, али не и суштинској самосталности Европске заједнице за атомску енергију у односу на Европску унију.

71 О овом питању погледати у: „Институт унапријеђене сарадње у функцији „европеизације” норми међународног приватног права”, мр Радмила Драгишић, ЈУ Народна и универзитетска библиотека Републике Српске, 2018, стр. 14 – 19.

уније.⁷² Питањима полицијске и правосудне сарадње у оквиру лисабонског уговорног пакета посвећен је Наслов V Уговора о функционисању Европске уније – „Простор слободе, безбједности и правде”, којим је обједињена регулација питања из некадашњег првог и трећег стуба, односно, Уговора о Европској заједници и Уговора о Европској унији. Сам Наслов V Уговора о функционисању Европске уније издијељен је на пет поглавља: Опште одредбе, Политике граничне контроле, азила и имиграције, Правосудна сарадња у грађанским стварима, Правосудна сарадња у кривичним стварима те Полицијска сарадња. Како предвиђа члан 67 у оквиру општих одредби, Унија ће успоставити простор слободе, безбједности и правде, уз поштовање основних права и различитих правних система и традиција држава чланица. Како се даље наводи, она ће обезбиједити уклањање унутрашњих граница за кретање лица и дефинисати оквир за заједничку политику азила, имиграција и контроле спољних граница, које се темеље на солидарности држава чланица те фер односу према држављанима трећих држава, укључујући и лица без држављанства, која ће, у контексту Наслова V Уговора о функционисању Европске уније, имати статус држављана трећих држава. Као један од суштинских циљева у овој области наведено је и постизање високог нивоа безбједности, примарно кроз усвајање и примјену мјера за превенцију и борбу против криминала, расизма, ксенофобије и мјера којима се врши координација и сарадња између полицијских и правосудних органа и других надлежних тијела те посредством међусобног признања правосудних одлука у кривичним стварима и, уколико се исказе потреба, усклађивањем кривичног законодавства држава чланица. Како је наведено у ставу 4. члана 67 Уговора о функционисању Европске уније, Унија ће олакшати приступ правди, посебно кроз обезбјеђење међусобног признања судских и вансудских одлука у грађанским стварима, а Европски савјет је, у складу са чланом 68, добио задатак да дефинише стратешке смјернице за легислативно и оперативно планирање у области „Слободе, безбједности и правде”.

Општа тенденција јачања позиције националних парламената у процесима који се реализују на европској равни, а посебно у контексту остваривања контроле над поштивањем принципа супсидијарности и пропорционалности, може се идентификовати и у оквиру Наслова V Уговора о функционисању Европске уније. Тако, чланом 69 Уговора предвиђено је да ће национални парламенти обезбјеђивати да сви приједлози и легислативне иницијативе који се реализују у оквиру поглавља 4 (правосудна сарадња у кривичним стварима) и 5 (полицијска сарадња) буду у складу са принципима супсидијарности и пропорционалности, у складу са аранжманима предвиђеним Протоколом о примјени принципа супсидијарности и пропорционалности⁷³ који је придодат

72 У складу са структурним промјенама које је донио Уговор из Лисабона, некадашњи Суд правде Европских заједница преименован је у Суд правде Европске уније.

73 Протокол бр. 2 придодат лисабонском Уговору о Европској унији.

Уговору. Не доводећи у питање чланове 226, 227 и 228 Уговора о функционисању Уније, којима су, између осталих, регулисана питања успостављања истражних комитета и дјеловања Омбудсмана Европске уније, предвиђено је да Савјет, на приједлог Европске комисије, усваја мјере којима ће се утврдити аранжмани у оквиру којих државе чланице, у сарадњи са Комисијом, проводе објективну и непристрасну оцјену провођења политика из ове области, посебно у домену узајамног признања судских и вансудских одлука, а о утврђеним налазима морају се информисати Национални и Европски парламент.

Битан новитет предвиђен је чланом 71 Уговора којим је регулисано да ће се у оквиру Савјета успоставити стални комитет са задатком да промовише и јача унутрашњу безбједност Уније. Сврха одбора јесте да олакшава координацију надлежних тијела држава чланица, а у његов рад могу бити укључени представници релевантних тијела и агенција Уније. О раду овог одбора, редовно се извјештавају Национални и Европски парламент. И заиста, одредбе из члана 71 Уговора о функционисању Европске уније реализоване су успостављањем засебног сталног тијела у оквиру Савјета посвећеног питањима унутрашње безбједности у Унији под називом COSI.⁷⁴ Кроз ово тијело дјелује се у правцу олакшавања, промоције и јачања координације и сарадње између полицијских, правосудних и царинских органа држава чланица. У раду тијела COSI, на његов позив, по правилу учествују и представници Евроцаста, Европола, Фронтекса и других релевантних тијела и агенција Уније, чиме се обезбјеђује конзистентност дјеловања у овој области на нивоу организације. COSI има изражену улогу и да, у сарадњи са Политичким и безбједносним комитетом у оквиру Савјета, потпомаже у примјени тзв. клаузуле солидарности из члана 222 Уговора о функционисању Европске уније, а која подразумијева да ће Унија мобилисати све инструменте који су јој на располагању како би пружила помоћ држави чланици која је предмет терористичког напада или природних несрећа и катастрофа. Међутим, COSI нема овлашћење да партиципира у формалној припреми легислативних аката који се упућују у процедуру, нити располаже оперативним овлашћењима. Свака држава чланица одлучује да ли ће у оквиру тијела COSI бити представљена једним представником или посредством више лица која би била задужена за појединачна питања којима се ово тијело бави. Између засједања тијела COSI, обично се одржавају састанци правних савјетника који иначе дјелују у оквиру дипломатских мисија држава чланица у Бриселу.

И лисабонска уговорна рјешења задржавају питања очувања јавног реда и мира и унутрашње безбједности држава чланица у њиховој искључивој надлежности, уз отворену могућност да државе чланице самостално дефинишу модалитет међусобне сарадње по питањима националне безбједности на начин који оне сматрају одговарајућим. Такође, изражено је одређење

74 *Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security – COSI.*

и за реализацијом сарадње између релевантних органа управе у контексту Наслова V Уговора, а Савјет, на приједлог Европске комисије, доноси одговарајуће мјере у циљу јачања те сарадње, као и сарадње између управних и административних органа држава чланица и Европске комисије. При томе, ове мјере Савјет доноси на приједлог Европске комисије⁷⁵ и након консултовања Европског парламента. У циљу превенције и борбе против тероризма и других повезаних активности, како је предвиђено чланом 75 Уговора, Савјет и Парламент ће, кроз редовни или уобичајени поступак,⁷⁶ усвајати регулативе⁷⁷ којима ће се утврдити оквир административних мјера за кретање капитала и платни промет, укључујући замрзавање средстава, финансијске имовине или економске добити која припада или је у власништву физичких и правних лица, група или недржавних субјеката, а који се доводе у везу са терористичким активностима и њиховим финансирањем. На основу донијетих регулатива, Савјет на приједлог Комисије доноси имплементационе мјере.

По питањима граничне контроле, азила и имиграција, уређених одредбама Поглавља 2 Наслова V Уговора о функционисању Европске уније, предвиђено је да ће Унија развијати политике у правцу отклањања унутрашњих граничних контрола за лица, без обзира на њихово држављанство, развијати систем контроле преласка њених спољних граница те постепено уводити јединствени, интегрисани систем управљања преласком њених спољних граница. У правцу реализације овако дефинисаних циљева, предвиђено је да ће Савјет и Европски парламент, у оквиру редовне или уобичајене процедуре, доносити мјере којима ће се уредити заједничка политика виза и други облици одобрења краткорочног боравка на територији Уније, утврдити која лица која прелазе спољне границе Уније подлијежу контроли, дефинисати услове под којима ће држављани трећих држава располагати краткорочним правом кретања на територији Уније, постепено уводити јединствени систем управљања спољним границама Уније те утврдити околности под којима лица, без обзира на њихово држављанство, неће подлијегати контроли приликом преласка унутрашњих граница у оквиру Уније. С друге стране, уколико се дјеловање Уније покаже неопходним у примјени права утврђених чланом 20 став 2. тачка а)

75 У неким случајевима је омогућено доношење мјера Савјета и на иницијативу минимално једне четвртине држава чланица.

76 Редовни или уобичајени поступак (енг. *ordinary procedure*) представља најраширенији начин одлучивања према лисабонском Уговору. По својој садржини, он не представља ништа друго до некадашњи поступак саодлучивања.

77 Регулative су акти опште важности који обавезују у цјелости и непосредно су примјењиви на територији држава чланица. У домаћој литератури се уз термин „регулатива” користе и термини „уредба”, „правилник” или „правило”, међутим, термин „регулатива” је најпрецизнији те методички и теоријски оправдан, јер се његовом употребом на адекватан начин овај акт Европске уније одваја од терминолошки сличних аката у међународном и домаћем праву.

Уговора⁷⁸ о функционисању Европске уније, а при томе Унија не расплаже уговорно предвиђеним овлашћењима за такво дјеловање, Савјет може, дјелујући у оквиру посебне процедуре, донијети одговарајуће мјере по питању пасоша и других путних и идентификационих докумената те дозвола боравка. При томе, посебна процедура подразумијева једногласност у оквиру Савјета те консултовање Европског парламента.

У члану 78 Уговора исказано је опредјељење да се на нивоу Уније развије јединствена политика азила, супсидијарне и привремене заштите, посредством којих ће се обезбиједити адекватан положај држављана трећих држава којима је потребна међународна заштита, поштујући међународно-правни принцип забране протјеривања те одредбе Женевске конвенције о избјеглицама из 1951. и њеног протокола из 1967. године. У циљу утврђивања јединствене политике азила, односно, користећи терминологију самог уговорног акта, „политике заједничког европског азила”, Савјет и Европски парламент ће у оквиру редовне процедуре доносити мјере којима ће се дефинисати јединствени статус држављана трећих држава који ће важити за цјелокупан простор Уније, јединствени аранжман супсидијарне заштите за држављане трећих држава којима није одобрен азил, али им је потребна међународна заштита, заједнички систем привремене заштите за расељена лица у случају њиховог масивног прилива, заједничке процедуре за одобравање или укидање статуса азила или супсидијарне заштите, критерији и механизми за утврђивање која држава чланица је надлежна за разматрање захтјева за азил, стандарде којима ће се дефинисати услови под којима захтјев за одобравање азила или супсидијарне заштите може бити прихваћен те развијање партнерских односа и сарадње са трећим државама у циљу адекватног управљања приливом људи који упућују захтјев за азилом, супсидијарном или привременом заштитом у оквиру Уније. Заштитна или клаузула хитности (енг. *emergency clause*) из става 3. члана 78 Уговора подразумијева да ће Савјет, у случају да се једна или више држава чланица нађе у ванредној ситуацији проузрокованој изненадним приливом држављана трећих држава, на приједлог Комисије и након консултовања Европског парламента, усвојити привремене мјере којима ће се обезбиједити подршка погођеним државама чланицама.

Када је ријеч о имиграцијама, у члану 79 Уговора о функционисању Европске уније предвиђено је да ће Унија развијати заједничку политику која ће бити усмјерена ка обезбјеђењу ефикасног управљања миграцијама, правичног третмана држављана трећих држава који легално бораве на простору Уније те превенцији и борби против илегалних имиграција и трговине људима. Кроз редовну процедуру, Савјет и Парламент ће у том смислу доносити

78 Члан 20 став 2. тачка а) Уговора о функционисању Европске уније уређено је право на слободно кретање и боравак на територији држава чланица у оквиру института грађанства Европске уније.

мјере којима ће се утврдити услови уласка и боравка те стандарди за издавање дугорочних виза и дозвола боравка држава чланица, укључујући и остварење права на спајање породице, дефинисати права држављана трећих држава да легално бораве у држави чланици, укључујући и услове под којима се може легално остварити право кретања и боравка у другим државама чланицама, утврдити категорије илегалне имиграције и нелегалног боравка на територији држава чланица, укључујући и враћање лица са илегалним боравком у државу држављанства те дефинисати адекватни инструменти за борбу против трговине људима, а посебно жена и дјеце. Такође, дефинисано је право Уније да закључује споразуме са трећим државама којима ће се уредити питање реадмисије или враћања држављана трећих држава који не испуњавају услове који су прописани за улазак и боравак на територији државе чланице. У циљу пружања подршке држави чланици у правцу интеграције држављана трећих држава који легално бораве на њеној територији, Савјет и Европски парламент ће у оквиру редовне процедуре доносити неопходне мјере, с тим што се те мјере не могу односити на питање усклађивања законских и других аката држава чланица. Такође, предвиђена сарадња у домену политике имиграција не може задирати у право држава чланица да пропишу квоте за легалан улазак и боравак радне снаге из трећих држава, у складу са потражњом на њиховом тржишту рада у појединим секторима, а приликом дефинисања и имплементације заједничке политике из овог поглавља стриктно се мора водити рачуна о принципима солидарности и правичне расподеле одговорности између држава чланица, укључујући и ону финансијске природе.

Поглавље 3 Наслова V Уговора о функционисању Европске уније, као што је наведено, посвећено је правосудној сарадњи у грађанским стварима. Како је предвиђено чланом 81 Уговора, Унија ће развијати правосудну сарадњу у грађанским стварима са прекограничном компонентом, која се темељи на принципу заједничког признања судских и вансудских одлука између држава чланица, а може подразумијевати и доношење мјера у правцу међусобног усклађивања њихових законских и других релевантних аката. У правцу реализације правосудне сарадње у грађанским стварима, поново кроз редовну процедуру, Савјет и Парламент ће усвајати неопходне мјере које ће имати за циљ међусобно признање и провођење судских и вансудских одлука између држава чланица, прекограничну размјену судских и вансудских докумената, рјешавање сукоба надлежности између држава чланица уколико до њега дође у конкретном случају, развијање сарадње у домену размјене доказа, обезбјеђење ефикасног приступа правди, елиминацију препрека ефикасном одвијању грађанских поступака, уколико је неопходно и посредством промоције заједничких процедуралних правила грађанског поступка у државама чланицама те развијање алтернативних метода за рјешавање спорова. Одређени процеси изузетак је направљен у домену остварења права на спајање породице са прекограничном компонентом, у смислу да је предвиђено да ће Савјет

донијети одговарајуће мјере у оквиру посебног поступка, дакле, једногласно и уз консултовање Европског парламента. Такође, Савјету је остављена могућност да, на приједлог Комисије, доноси одлуке којима ће се утврдити аспекти породичног права са прекограничним импликацијама који могу бити предмет регулисања посредством аката који се усвајају редовним поступком. У том случају, Савјет одлучује једногласно, након консултовања Европског парламента те уз обавезно информисање националних парламената који могу изразити своје противљење оваквој одлуци у року од шест мјесеци од дана нотификације.

Међусобно признање судских пресуда дефинисано је као један од кључних елемената и правосудне сарадње у кривичним стварима, укључујући и, по потреби, међусобно усаглашавање законских и других аката у овој области. У циљу реализације полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима, Савјет и Европски парламент су овлашћени да, у оквиру редовног поступка, доносе мјере којима ће се дефинисати правила и процедуре за међусобно признање судских одлука, спречавати и, у случају њиховог настанка, рјешавати спорови по питању надлежности између држава чланица, развијати едукација и обука судија и административног особља те олакшати сарадња између судских и других релевантних власти у државама чланицама по питањима везаним за кривични поступак и извршење судских пресуда. Такође, Савјет и Парламент ће, посредством директива⁷⁹ усвојених у редовном поступку, у мјери у којој је то неопходно како би се олакшало међусобно признање судских пресуда и одлука те, генерално, полицијска и правосудна сарадња са прекограничном компонентом, утврдити минимална правила за остварење ове сарадње, узимајући у обзир различитости правних система држава чланица и њихових правних традиција. Директиве о којима је ријеч посебно треба да буду посвећене питањима међусобног прихватања доказног материјала између држава чланица, правима оптужених у кривичном поступку, правима жртава кривичног дјела те сваком другом аспекту кривичног поступка којег Савјет утврди као релевантан, и то одлуком којег донесе у оквиру посебног поступка, односно, једногласно и уз сагласност Европског парламента. Како је очигледно ријеч о минималној стандардизацији која се обезбјеђује имплементацијом директива, државе чланице ни на који начин нису спријечене да међусобну сарадњу додатно унапређују, дакле и изнад „минимума” којег утврђује директива у питању. Међутим, уколико држава чланица у оквиру Савјета изрази противљење у односу на нацрт директиве, сматрајући да се датим нацртом подрива њен властити кривичноправни систем, она може захтијевати

79 Директиве представљају врсту правног акта телеолошког карактера, у смислу да се њима дефинише циљ и рок у којем је дати циљ потребно остварити, а државама чланицама је остављено дискреционо право да одаберу најповољнији и најефикаснији метод, односно, начин остварења тог циља, водећи рачуна како о захтјевима властитог правног поретка, тако и о захтјевима правног поретка Европске уније, укључујући и циљеве директива у питању.

да се усвајање директиве измјести у Европски савјет. У том случају, редовни поступак у којем учествују Савјет и Парламент се суспендује, Европски савјет у року од четири мјесеца треба да ријеши неспоразуме и врати евентуално измијењени нацрт директиве Савјету, када се редовни легислативни поступак наставља. У случају да се у оквиру Европског савјета не постигне консензус, то неће спријечити најмање девет чланица да по питању које се уређује спорном директивом, успоставе унапређену сарадњу, уз обавезу да о томе обавијесте Савјет, Европски парламент и Европску комисију.

Чланом 83 Уговора о функционисању Европске уније утврђено је одређење да се заједнички, посредством директива усвојених у редовном поступку, дефинише биће кривичних дјела и одговарајуће кривичне санкције. И овдје је, наравно, ријеч о минималној стандардизацији, а посебно у домену најтежих кривичних дјела са прекограничном компонентом, која захтијевају заједничко дјеловање у правцу њихове превенције, сузбијања или рјешавања. Ријеч је о дјелима тероризма, трговине људима, сексуалног насиља над женама и дјецом, нелегалне трговине дрогом и оружјем, прању новца, корупције, кривотворења новца и других средстава плаћања, сајбер злочина те организованог криминала. Савјету је дато овлашћење да одлуком, усвојеном кроз посебан поступак, ову листу кривичних дјела додатно прошири. И при одређивању бића кривичног дјела и консеквентних санкционих мјера, уколико се то покаже као неопходно, остављена је могућност да се посредством директива, усвојених у редовном или посебном поступку, утврди минимум стандарда чијим прихватањем и имплементацијом кроз национално законодавство ће се допринијети међусобном усаглашавању кривичноправних инструмената чланица по овим питањима. Као и у случају директива којима се утврђује минимум заједничких стандарда у домену признања судских одлука, и овдје је остављен заштитни механизам државама чланицама да изразе противљење нацрту директиве којим се утврђују минимални стандарди при утврђивању бића кривичног дјела, када долази до трансфера поступка у Европски савјет те, у случају непостизања консензуса, евентуалног активирања института унапређене сарадње заинтересованих држава чланица.

По питању превентивног дјеловања у кривичноправној области и обезбјеђења његове промоције и подршке на нивоу Уније, Савјету и Европском парламенту, у складу са чланом 84 Уговора о функционисању Европске уније, остављена је могућност да усвајају све неопходне мјере, изузимајући мјере које би имале за циљ међусобно усклађивање релевантних националних прописа.

Улога Евроцаста, према члану 85 Уговора, јесте да подржи и ојача координацију и сарадњу између надлежних истражних и тужилачких тијела држава чланица у борби против најтежих кривичних дјела са прекограничном или транснационалном компонентом, а на основу информација које му обезбје-

ђују државе чланице и Европол. Савјет и Европски парламент, посредством регулатива усвојених у редовном поступку, дефинишу структуру, надлежности, циљеве и задатке Евроцаста у овом контексту. Ти задаци посебно могу да обухвате покретање кривичних истрага, као и, у случају кривичних дјела са финансијским импликацијама по саму Унију, предлагање покретања кривичног поступка којег спроводе овлашћени органи држава чланица, координацију кривичних истрага и поступака којег спроводе органи држава чланица, јачање правосудне сарадње, укључујући и рјешавање конфликта по питању надлежности између држава чланица у оквиру Европске правосудне мреже. Када је ријеч о кривичним дјелима са финансијским импликацијама по организацију, Савјету је дато овлашћење да, у оквиру посебног поступка, усвоји регулативу којом ће се успоставити Канцеларија европског јавног тужиоца. Уколико се нека од држава чланица томе успротиви, заинтересоване чланице могу по овом питању активирати институт унапређене сарадње, а сама Канцеларија европског јавног тужиоца ће бити надлежна за спровођење истраге и кривичног поступка у циљу привођења правди починилаца и саучесника у извршењу кривичног дјела којим се нарушавају финансијски интереси Уније. Канцеларија, уколико се појави потреба, у спровођењу својих задатака остварује тијесну сарадњу са Европолом. Савјет поменутом регулативом коју усваја у посебном поступку утврђује општа правила дјеловања Канцеларије европског јавног тужиоца, услове под којима она остварује своје задатке те правила поступка којих се мора придржавати. Овлашћења Канцеларије могу бити додатно ојачана одлуком коју доноси Европски савјет, а којом се врши допуна члана 85 Уговора,⁸⁰ посебно када је ријеч о проширењу листе кривичних дјела са прекограничном компонентом за које ће Канцеларија европског јавног тужиоца бити надлежна. Европски савјет у овом контексту одлучује једногласно, уз сагласност Европског парламента те након консултовања Европске комисије.

У домену полицијске сарадње из Поглавља 5 Наслова V Уговора о функционисању Европске уније, предвиђено је да ће на нивоу организације бити успостављена полицијска сарадња између надлежних тијела држава чланица, укључујући њихове полицијске, царинске и друге релевантне органе који се баве спровођењем закона, а у циљу превенције, откривања и истраживања кривичних дјела. Даља разрада полицијске сарадње повјерена је Савјету и Европском парламенту који, у оквиру редовног поступка, усвајају мјере којима се уређују питања прикупљања, чувања, процесуирања, анализе и размјене релевантних информација, обезбјеђења тренинга и едукације за особље у органима за провођење закона, укључујући и њихову размјену те дефинисања заједничких истражних метода и техника, посебно у контексту утврђивања најтежих облика кривичних дјела. Савјету је повјерено овлашћење да,

⁸⁰ Ријеч је о тзв. „пасарела поступку”, односно, скраћеној процедури измјена и допуна појединих одредби оснивачког акта.

у оквиру посебног поступка, донесе мјере које се тичу оперативне сарадње између надлежних државних тијела, а у случају непостизања потребне једногласности у Савјету, а потом и у Европском савјету по овом питању, заинтересоване државе, у складу са релевантним уговорним одредбама, могу активирати институт унапријеђене сарадње, уз стандардну обавезу обавјештавања Савјета, Европског парламента и Комисије о својој намјери. При томе, тековине Шенгена су изузете од примјене ове процедуре.

Како је дефинисано чланом 88 Уговора о функционисању Европске уније, улога Европола јесте да промовише, подржи и ојача активности које спроводе полицијски и други органи за провођење закона у државама чланицама у циљу спречавања и борбе против криминалитета са прекограничном компонентом, а посебно тероризма и других тешких кривичних дјела којима се озбиљно нарушавају интереси организације. Као и у случају Евроцаста, и овдје је предвиђено да Савјет и Парламент, у оквиру редовног поступка, одговарајућом регулативом утврде структуру, циљеве и задатке Европола, а који се посебно могу односити на прикупљање, чување, процесуирање, анализу и размјену информација које Европол добија од држава чланица или надлежних органа трећих држава, координацију, организацију и реализацију истражних и оперативних радњи које спроводе надлежни органи држава чланица или заједнички истражни тимови, а уколико је потребно, у сарадњи са Евроцастом. Регулативама у питању утврдиће се и одговорност Европола у односу на Европски парламент и парламенте држава чланица, а свака активност коју Европол спроводи мора бити реализована у сарадњи и у комуникацији са надлежним органима држава чланица на чијој територији се активности спроводе. Као што и саме уговорне одредбе кажу, Европол не располаже оперативним полицијским овлашћењима, већ све мјере које подразумевају употребу силе морају спроводити надлежна тијела држава чланица. Такође, Савјет може, посредством мјера донијетих у оквиру посебног поступка, дефинисати и оквирне услове под којима полицијски и други органи за провођење закона једне државе чланице могу дјеловати на територији друге чланице, у сарадњи и на основу одобрења те државе чланице.

Дакле, након кратког прегледа најзначајнијих рјешења из Наслова V Уговора о функционисању Европске уније, јасно је да су по питању сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа извршене озбиљне промјене у неколико кључних сегмената. Област унутрашњих послова и правосуђа уговорно позиционирана у један и јединствени наслов Уговора о функционисању Европске уније, што не значи да његове одредбе треба читати и интерпретирати индивидуално, односно, изван општег уговорног контекста и других релевантних уговорних одредби, без обзира да ли се одредбама из Наслова V Уговора о функционисању Европске уније на њих реферише или не. Депиларизација и смијештање цјелокупне области унутрашњих послова и правосуђа у нови регулаторни модел подразумејевали су проширење некадашњег

поступка саодлучивања, односно, данашњег основног поступка и, у оквиру њега, одлучивања квалификованом већином у Савјету, на нова питања и облике сарадње у овом контексту. Тако, нека од главних питања која су захваћена проширењем основног поступка (поступка саодлучивања) и квалификоване већине у Савјету су:

- утврђивање листе трећих држава чији држављани морају или не морају посједовати визу приликом преласка спољних граница Уније, као и утврђивање јединственог формата те визе (члан 77 Уговора о функционисању Европске уније);
- легална имиграција (члан 79 Уговора о функционисању Европске уније);
- правосудна сарадња у кривичним стварима (чланови 82 – 86 Уговора о функционисању Европске уније);
- питања везана за Евроџаст (члан 85 Уговора о функционисању Европске уније);
- неоперативна сарадња између полицијских тијела држава чланица (члан 87 Уговора о функционисању Европске уније);
- питања везана за Европол (члан 88 Уговора о функционисању Европске уније).

Томе садржајно треба свакако придодати и рјешења из члана 196 у оквиру Наслова XXIII Уговора о функционисању Европске уније, која се односе на сарадњу у домену цивилне заштите. Поред побројаних питања из ове области која су лисабонским рјешењима обухваћена редовним поступком и одлучивањем квалификованом већином у оквиру Савјета, ранијим измјенама и допунама оснивачких аката, као што смо видјели, овакав облик одлучивања предвиђен је, између осталог, и за правила везана за издавање краткорочних виза и дозвола боравка по члану 77, политике азила из члана 78, илегалне имиграције из члана 79 те правосудне сарадње у грађанским стварима, изузимајући дио који се односи на породично право, из члана 81 Уговора о функционисању Европске уније. Са друге стране, као питања код којих је и Уговором из Лисабона предвиђено једногласно одлучивање у Савјету и примјена посебног поступка, могу се издвојити правила везана за издавање путних и идентификационих докумената по члану 77, породично право, укључујући и право на спајање породице по члану 81, оперативна полицијска сарадња по члану 87 те доношење одлуке о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца, по члану 86 Уговора о функционисању Европске уније.

Истовремено, подвођење цјелокупне сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа под некадашњи „комунитарни” регулаторни модел, подразумијевало је појачану улогу Европске комисије и по овим питањима, посебно када је ријеч о њеној улози иницијатора или предлагача одговарајућих мјера и аката. По неким питањима, међутим, попут правосудне сарадње у

кривичним стварима, полицијске сарадње и административне сарадње, право иницијативе Европска комисија дијели са једном четвртином држава чланица. Такође, како је предвиђено чланом 10 Протокола бр. 36 о прелазним одредбама, придодатом Уговору из Лисабона, дјеловање Европске комисије у пуном капацитету у овом контексту, као, уосталом, и установљење надлежности Суда правде Европске уније и у односу на питања из некадашњег трећег ступа, морало је сачекати истек петогодишњег транзиционог периода, односно, до 1. децембра 2014. године.

Уз наведени Протокол бр. 36 о прелазним одредбама, као релевантни протоколи придодати Уговору из Лисабона, а који су директно и индиректно везани за реализацију сарадње у области унутрашњих послова и правосудја, могу се издвојити: Протокол бр. 19 о инкорпорацији тековина Шенгена у оквиру Европске уније, Протокол бр. 20 о примјени одређених аспеката члана 26 Уговора о функционисању Европске уније у односу на Уједињено Краљевство и Ирску, Протокол бр. 21 о позицији Уједињеног Краљевства и Ирске у односу на простор „Слободе, безбједности и правде”, Протокол бр. 22 о Данској, Протокол бр. 23 о спољним односима држава чланица по питању преласка спољних граница Уније те Протокол бр. 24 о азилу за држављане држава чланица Европске уније. Ријеч је о протоколима који су номотехнички и нумерички преуређени те адаптирани у складу са захтјевима Уговора из Лисабона, али је њихов садржај, којег смо анализирали у претходним дијеловима рада, у правилу остао непромијењен у односу на њихове оригиналне верзије. Уз наведене протоколе, битно је поменути и неколико релевантних декларација, и то: Декларацију бр. 21 о заштити личних података у области полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима, Декларацију бр. 22 о члановима 48 и 79 Уговора о функционисању Европске уније којом је изражено одређење да се при регулисању питања легалне имиграције води рачуна о финансијским импликацијама по државу пријема, Декларацију бр. 25 о члановима 75 и 215 Уговора о функционисању Европске уније којом је, између осталог, утврђено да ће се, приликом утврђивања санкционих мјера Савјета и Европског парламента у циљу борбе против тероризма и његовог финансирања, водити рачуна о заштити људских права те да ће наведене санкционе мјере почивати на чврстим критеријима у овом контексту, Декларацију бр. 26 о неучествовању држава чланица у мјерама донијетим на основу Наслова V Уговора о функционисању Европске уније којом је предвиђено да ће Савјет, не улазећи у меритум одлуке државе чланице која не учествује у одређеном облику сарадње из овог Наслова, размотрити импликације тог неучествовања по реализацију заједничке политике Европске уније у овој области те Декларацију бр. 28 о примјени члана 85 Уговора о функционисању Европске уније у којој је наведено да ће се приликом доношења регулатива Савјета, којима се утврђују конкретне надлежности и задаци Евроцаста, водити рачуна о националним прописима и праксама држава чланица у домену

покретања кривичних поступака. Њима треба придодати и групу декларација које се вежу за Протокол бр. 19 придодат уговорном акту: Декларација бр. 44 о члану 5 Протокола бр. 19 о инкорпорацији тековина Шенгена у оквиру Европске уније и Декларација бр. 45 о ставу 2. члана 5 Протокола бр. 19 о инкорпорацији тековина Шенгена у оквиру Европске уније, којима се манифестује став да држава чланица која је упутила нотификацију да не жели бити обавезана новим правним актом у оквиру шенгенског *acquis*-а чије усвајање је иницирано, исту може повући до момента усвајања предметног акта, односно, да ће Савјет, у ситуацијама када Уједињено Краљевство и Ирска изразе став да не желе бити обавезане новим актом у оквиру дијела тековина Шенгена у којем иначе учествују, размотрити могуће импликације њиховог неучествовања у провођењу мјере у питању те Декларација бр. 46 о ставу 3. члана 5 Протокола бр. 19 о инкорпорацији тековина Шенгена у оквиру Европске уније, односно, Декларација бр. 47. о ставовима 3, 4. и 5. члана 5 Протокола бр. 19 о инкорпорацији тековина Шенгена у оквиру Европске уније, којима се утврђује да Европска комисија, у случају да Савјет не донесе одлуку након прве обављене расправе, у року од четири мјесеца може поднијети измијењени приједлог Савјету на поновно разматрање, односно, да држава чланица, у случају неоснованог одбијања да партиципира у реализацији мјера донијетих на основу наведених ставова 3, 4. и 5. члана 5 Протокола 19, може сносити и одређене финансијске консеквенце. На крају, ту су и декларације које су на међувладиној конференцији у Лисабону поднијеле државе чланице, појединачно или групно, међу којима је, у контексту питања којима се бавимо, релевантна Декларација бр. 56 коју је предложила Ирска, а тиче се члана 3 Протокола бр. 21 о положају Уједињеног Краљевства и Ирске у односу на „Простор слободе, безбједности и правде”. Кроз наведену декларацију, Ирска је изразила подршку успостављању и неометаном функционисању „Простора слободе, безбједности и правде” у оквиру којег се поштују основна права и уважавају различитости правних система и традиција држава чланица те у којем појединац ужива највиши ниво личне заштите и безбједности. У складу с тим, Ирска изражава одређено да учествује у сарадњи у оквиру Наслова V Уговора о функционисању Европске уније у мјери у којој је то могуће, а то, прије свега, подразумијева партиципирање у полицијској сарадњи на нивоу Уније, као и да ће, у складу са рјешењима Протокола, у року од три године од ступања Уговора из Лисабона на снагу, поново размотрити специфичне аранжмане из Протокола и утврдити да ли и даље жели њима бити везана или ће у оквиру Наслова V Уговора о функционисању Европске уније учествовати у пуном капацитету као и огромна већина других држава чланица. Ту је и Декларација бр. 65 коју су поднијеле Уједињено Краљевство и Сјеверна Ирска, а која се односила на члан 75 Уговора о функционисању Европске уније. Кроз Декларацију, двије наведене земље изразиле су подршку примјени финансијских санкција као инструмента у борби против тероризма и с њим повезаних

активности. У том смислу, Уједињено Краљевство манифестовало је одређење да користи своје право предвиђено чланом 3 Протокола о положају Уједињеног Краљевства и Ирске у односу на „Простор слободе, безбједности и правде” те да учествује у доношењу свих будућих мјера на основу члана 75 Уговора о функционисању Европске уније.

7. Рјешења у области унутрашњих послова и правосуђа предвиђена Уговором о Уставу за Европу⁸¹

Као што је речено, Уговору из Лисабона претходила је израда, потписивање, али и неуспјели поступак ратификације Уговора о Уставу за Европу. Иако је ријеч о документу који, захваљујући негативном расположењу прво француских, а потом и холандских бирача, никада није угледао свјетлост дана,⁸² ипак је нужно осврнути се на нека од најзначајнијих рјешења у области унутрашњих послова и правосуђа која су Уговором о Уставу била предвиђена. Другим ријечима, нужно је одговорити на питање да ли би, да је исход референдумског изјашњавања у Француској и Холандији био другачији те да је Уговор о Уставу за Европу ступио на снагу, област унутрашњих послова и правосуђа данас изгледали другачије у односу на рјешења која је донио Уговор из Лисабона. Узимајући у обзир степен „ослањања” рјешења која су се нашла у Уговору из Лисабона на „несуђена” рјешења из Уговора о Уставу за Европу, чини се да је одговор на постављено питање негативан, међутим, потпунији увид може се остварити тек посредством сагледавања најзначајнијих рјешења „европског устава” у области унутрашњих послова и правосуђа.

Наиме, на самиту у Лакену из децембра 2001. године, усвојена је Декларација о будућности Европске уније,⁸³ којом је било предвиђено одржавање Конвенције о будућности Европске уније (Европске конвенције), којом је председавао некадашњи француски председник Валери Жискар д’Естен те међувладине конференције на којој би се разматрало питање измјена и допуна Уговора из Нице. Конвенцију о будућности Европске уније чинили су по

81 Уговор о Уставу за Европу (енг. *Treaty Establishing a Constitution for Europe*), OJ C – 310, 16th of December 2004.

82 Референдум у Француској о Уговору о Уставу за Европу, на који је изашло 69% бирача, одржан је 29. маја 2005. године. Од укупног броја бирача који су гласали, 55% бирача је одбацило овај документ, док је референдум у Холандији, на који је изашло 63.3% бирача те на којем је 61.6% од укупног броја бирача одбацило Уговор о Уставу за Европу, одржан је 1. јуна 2005. године. Претходно, јануара 2005. године, Европски парламент је усвојио необавезујућу резолуцију којом је дао подршку новом оснивачком акту.

83 *Laeken Declaration of 15th of December 2001 on the Future of the European Union*, Bulletin of the European Union, 2001, No. 12, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, „Presidency Conclusions of the Laeken European Council”, 14th and 15th of December 2001, p. 19 – 23.

два посланика из националних парламената држава чланица, шеснаест чланова Европског парламента, представници држава које су биле у процесу приступања Европској унији, два представника Европске комисије те представници влада држава чланица. Предсједавајући Конвенцијом, Жискар д'Естен, предложио је да се приступи изради Устава за Европу, посредством којег ће се обезбиједити дубља интеграција држава чланица те успоставити једноставнији и ефикаснији институционални модел европске организације. Идеју је подржао тадашњи предсједник Европске комисије Романо Проди, да би нацрт текста⁸⁴ Уговора о Уставу био прослијеђен на међувладину конференцију која је одржана од октобра 2003. до јуна 2004. године, а сам Уговор о Уставу за Европу потписан је у Риму, за вријеме италијанског предсједавања Унијом, 29. октобра 2004. године.

И Уговором о Уставу за Европу била је предвиђена јединствена уговорна основа за област унутрашњих послова и правосуђа, односно, чланови III – 257 до III – 277 у оквиру Наслова IV Уговора о Уставу, под називом „Простор слободе, безбједности и правде”. Такође, и овдје је уговорни наслов посвећен унутрашњим пословима и правосуђу структурално био издијељен на пет поглавља – Опште одредбе, Политике контроле границе, азила и имиграција, Правосудна сарадња у грађанским стварима, Правосудна сарадња у кривичним стварима те Полицијска сарадња. Компаративна анализа рјешења из Уговора о Уставу за Европу и Уговора из Лисабона⁸⁵ у области унутрашњих послова и правосуђа показује да су, пратећи генерални тренд који је донио овај документ, у Уговору о Уставу номинално предвиђени другачији правни инструменти којег усвајају институције организације.⁸⁶ Тако, на примјер, у члану 70 лисабонског Уговора о функционисању Европске уније, у контексту дефинисања аранжмана за евалуацију провођења политика у области унутрашњих послова и правосуђа предвиђено је усвајање одговарајућих „мјера” Са-вјета, док је у Уговору о Уставу предвиђено усвајање „европских регулатива” или „одлука”. Новитет Уговора о функционисању Европске уније у односу на Уговор о Уставу за Европу представљао је његов члан 73 којим је прописано да ће државе чланице међусобно, у складу са својим потребама, али и на основу властите одговорности, организовати облике сарадње и координације

84 Тзв. „Пенелопа пројекат”.

85 Цјелокупну компаративну анализу рјешења садржаних у два документа погледати у: „*The Lisbon Treaty and the European Constitution: Side by Side Comparison*”, Open Europe, January 2008.

86 Уговор о Уставу за Европу као акте које усвајају институције организације предвиђао је европске законе, европске оквирне законе, европске регулативе, европске одлуке те препоруке и мишљења. Упоређујући ове акте са данас важећим актима које усвајају институције Уније, могло би се рећи да по својој правној природи европски закони одговарају регулативама, европски оквирни закони директивама, док су се под европским регулативама подразумевали нелегислативни, односно, имплементациони акти који би били усвајани у циљу имплементације легислативних аката или самих одредаба оснивачког акта.

између својих управних и административних органа посредством којих ће се поспијешити заштита њихових националних безбједносних интереса. Овакво опредјељење у Уговору о Уставу није било садржано, али је била садржана одредба која је своје мјесто нашла у члану 74 Уговора о функционисању Европске уније, а која се односи на овлашћење Савјета да доноси мјере, односно, у свјетлу Уговора о Уставу, европске регулативе, којима се обезбјеђује административна сарадња између држава чланица те држава чланица и Европске комисије у области унутрашњих послова и правосуђа.

Разлике се проналазе и по питању општих одредби везаних за борбу против тероризма, у смислу да члан 75 Уговора о функционисању Европске уније садржи други и трећи став који нису били предвиђени у Уговору о Уставу за Европу, а односе се на овлашћење Савјета да, на приједлог Комисије, дефинише оквир за доношење финансијских санкција против појединаца и група који се доводе у везу са тероризмом и другим, везаним активностима, укључујући и његово финансирање. Или, у члану 77 Уговора о функционисању Европске уније садржан је став 3 којим је предвиђена могућност да Савјет, у циљу олакшавања реализације права на слободу кретања у оквиру института грађанства Европске уније те, уколико Уговором нису предвиђена специфична овлашћења у том смислу, ипак може у оквиру посебног поступка, дакле, једногласно и уз консултовање Европског парламента, усвојити одговарајуће мјере, док Уговор о Уставу такву одредбу није садржавао. Даље, у домену правосудне сарадње у грађанским стварима, на примјер, у члану 81 Уговора о функционисању Европске уније предвиђена је појачана улога националних парламената приликом утврђивања сегмената породичног права који, на основу одлуке Савјета коју доноси у оквиру посебног поступка, могу постати предмет регулисања у оквиру редовног поступка на нивоу Уније, док Уговором о Уставу оваква солуција није била предвиђена. У оквиру правосудне сарадње у кривичним стварима, Уговором о функционисању Европске уније предвиђена су нешто другачија процедурална правила, као и доношење и примјена другачијих правних инструмената у односу на она предвиђена Уговором о Уставу за Европу,⁸⁷ али се најупадљивија разлика односи на отварање могућности заинтересованим државама чланицама да, у случају одсуства предвиђене једногласности у Савјету приликом доношења мјера везаних за успостављање Канцеларије европског јавног тужиоца те његову унутрашњу организацију, надлежности и задатке, могу активирати институт унапређене сарадње, у складу са чланом 86 Уговора о функционисању Европске уније, док овакву могућност Уговор о Уставу није предвиђао. Идентична разлика може се констатовати и по питању полицијске сарадње, у оквиру које, у складу са чланом 87 Уговора о функционисању Европске уније, заинтересоване државе, уколико редовним процедурама предвиђене циљеве и интересе

⁸⁷ Чланови 82 – 85 Уговора о функционисању Европске уније, односно, чланови III – 270 до III - 273 Уговора о Уставу за Европу.

не могу остварити, могу своје заједничко дјеловање даље унаприједити кроз примјену института унапређене сарадње, у складу са релевантним уговорним одредбама, док оваква могућност Уговором о Уставу поново није била предвиђена.

Као што се може примијетити, разлике у релевантним одредбама Уговора из Лисабона и Уговора о Уставу за Европу у области унутрашњих послова и правосуђа готово да су минорне и више произилазе из неких структуралних, процесних и институционалних својствених предвиђених наведеним документима, него што осликавају различите намјере уговорних страна при регулисању „Простора слободе, безбједности и правде”.

СТРАТЕШКИ ОКВИР И ПРОГРАМИ ЗА РАЗВОЈ САРАДЊЕ У ОБЛАСТИ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА И ПРАВОСУЂА

Разматрање успостављања и развоја оквира за реализацију интеграције и сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа не може бити потпуно уколико се не осврнемо на неколико релевантних докумената који припадају категорији „меког права”, а чија је израда и усвајање текло паралелно са процесима везаним за измјене и допуне оснивачких аката организације. Ријеч је о документима који, дакле, нису формално обавезујућег карактера, али који представљају значајан платформски индикатор формалног развоја „Простора слободе, безбједности и правде”, посебно узимајући у обзир да су неријетко њихови садржински елементи доживјели своју потоњу кодификацију, односно, нашли се у релевантним одредбама оснивачког акта европске организације.

1. Програм из Тампереа

Самит у Тампереу, одржан 15. и 16. октобра 1999. године, тематски је био посвећен питањима сарадње и интеграције у области унутрашњих послова и правосуђа након ступања Уговора из Амстердама на снагу. На крају самита, усвојен је обиман сет закључака Предсједништва, односно, „Програм из Тампереа”,⁸⁸ у чијој припреми, што такође представља својеврстан ексклузивитет, није партиципирао Савјет Европске уније са својим радним тијелима.

⁸⁸ Tampere European Council Summit, 15th and 16th of December 1999, Presidency Conclusions, доступно на https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm, посљедњи пут приступљено 4. 6. 2020. године.

Прилично амбициозно iskazana opredjeleđa šefova država i vlada na samitu u Tampereu, između ostalog, podrazumiđevala su sljedeće:

- Iskazana je podrška Evropskog savjeta donošenju konkretnih mjera Savjeta i Evropske komisije u pravcu unapređenja saradnje u oblasti unutrašnjih poslova i pravosuđa, sa ciljem uspostavljanja potpunog „Prostora slobode, bezbjednosti i pravde”, kao i opredijeljenost da Evropski savjet intenzivno prati realizaciju svih aktivnosti u ovom kontekstu koje su bile definisane kako Ugovorom iz Amsterdama, tako i Akcionim planom iz Bеча.
- Ponorvљeno je opredjeleđe da se pravosudna saradnja u građanskim i krivicnim stvarima između država članica dodatno unaprijedi, primarno kroz meђusobno priznanje sudskih i vansudskih odluka sudova i drugih nadležnih institucija, kao i da se u najvećoj mogućoj mjeri pitanje ekstradicije učini fleksibilnim, odnosno, da se ovaj institut zamiјeni pravnim aranđmanom transfera osuđених лица u državu potraživanja.⁸⁹
- Predviđeno je da se do decembra 2000. godine donese konkretan program mjera neopходних za realizaciju principa meђusobnog priznanja sudskih i vansudskih odluka između država članica.
- Iskazano je opredjeleđe da se odmah приступи razradi koncepta zajedничких истражних timova, kada god je to moguće, u saradnji sa Evropolom, kao i da se unapređenje policijske saradnje realizuje i formiranjem tijela koje bi okupљalo šefove policija država članica.
- Manifestovano je opredjeleđe da se обезбиди пуна materijalna, organizaciona, politička i свака друга podrška раду Evropla и ширењу његових компетенција, kao i da se приступи formiraju Evroplasta и Evropskog policijskog koleda (eng. CEPOL), za realizaciju zajedничке обуке и едукације високих policijsких службеника.
- Izraženo je opredjeleđe da se intenzivno приступи usklađivanju nacionalnih propisa kojima se utvrđuje biće krivicnog djela и одговарајуће санкционе mjere, a посебно u домену финансиjskog криминала, недозвољене трговине дрогом, трговине људима, експлоатације жена и дјече, високотехнолошког криминала и криминала везаног за угрожавање животне средине, kao i da se djелује u pravcu razvijanja instrumenata za sprečavanje prađa novca.
- Izraženo je opredjeleđe da se што хитније изради evropski strateški документ u oblasti борбе против дрога за период 2000 – 2004. godine,

⁸⁹ Као што ће се видјети, evropskim налогом за хапшење (eng. *European Arrest Warrant*), који ће u правни систем Evropske уније бити уведен нешто касније и који је изазвао доста буре како између држава чланица, тако и u стручној јавности, питање екстрадиције је уређено на далеко ширим основама.

као и спремност да се искористе сви расположиви потенцијали како би спољње дјеловање Уније у области „Слободе, безбједности и правде” било учињено што ефикаснијим, с тим што је предвиђено да ће се шефови држава и влада питањем спољњег дјеловања Уније посебно бавити на самиту у Фиери, предвиђеном за јун 2000. године.

На овакав начин конципиран, сет закључака из Тампереа представљао је ништа друго до акциону листу, односно, програмске мјере које је требало да Савјет и Европска комисија преточе у одговарајуће правне акте у правном систему Европске уније. Сам Програма из Тампереа конципиран је на временски период од пет година, односно, до 2004. године, са обавезном ревизијом остварених резултата и евентуалним измјенама и допунама програмских циљева у децембру 2001. године. Међутим, са терористичким нападима у САД септембра 2001. године, дошло је до прекомпозиције приоритета, у смислу да се од неких мјера у оквиру Програма одустало, а настојао се дефинисати „шири фронт” антитерористичких мјера, укључујући и доношење двије веома важне оквирне одлуке – Оквирну одлуку о борби против тероризма⁹⁰ и Оквирну одлуку о Европском налогу за хапшење,⁹¹ чиме су државе чланице Уније не само изразиле спремност да се суоче са глобалним терористичким изазовима, већ су на тај начин исказале и солидарност са САД. Уз наведене двије одлуке, убрзане су активности у правцу успостављања и операционализације Евроцаста, као тијела посредством којег је требало да се развија кривичноправна сарадња између држава чланица.

Значај Програма из Тампереа био је вишеструк. Прије свега, он је представљао први конкретан те прилично амбициозан сет мјера којег су дефинисали и прихватили шефови држава и влада држава чланица Европске уније у области унутрашњих послова и правосуђа. На основу њега, а посебно у околностима интензивираних безбједносних изазова у глобалним оквирима након 2001. године, дошло је до усвајања прилично великог броја различитих инструмената и мјера које су имале за циљ успостављање „Простора слободе, безбједности и правде”, а остварен је и значајан напредак у домену усаглашавања националних прописа држава чланица у предметној области. Не смије се изгубити из вида да је у том периоду дошло и до успостављања и операционализације важних европских полицијских и правосудних агенција – Европола, Евроцаста и CEPOL-а, а као једно од кључних питања на којем је требало додатно радити односило се на обезбјеђење одговарајуће инкорпорације и имплементације заједничких инструмената и мјера у националне правне системе држава чланица. Ово, као и друга релевантна питања, своје мјесто

90 *Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism*, OJ L 164/3, 22. 6. 2002.

91 *Council Framework Decision 2002/584/JHA of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States - Statements made by certain Member States on the adoption of the Framework Decision*, OJ L 190/1, 18. 7. 2002.

наћи ће у новом петогодишњем програму за развој интеграције и сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа, познатијем као Хашки програм.⁹²

2. Програм из Хага

За разлику од Програма из Тампереа који је био конципиран у форми закључака Предсједништва, Програм из Хага представљао је први формални документ овакве природе, чији су садржајни елементи договорени на самиту Европског савјета у Хагу 5. новембра 2004. године. Но, прије формалног усвајања документа, Европски савјет је тражио од Комисије да сачини Акциони план за његову имплементацију,⁹³ што ће Комисија, у сарадњи са Савјетом, и учинити до августа 2005. године. Програм из Хага формално је верификован 13. децембра 2004. године,⁹⁴ а односио се на период од 2005. до краја 2009. године. Истовремено, Европски савјет је позвао Савјет Европске уније да креира услове за ефикасну реализацију мјера предвиђених Програмом из Хага и Акционим планом, као и да надгледа њихово провођење. Базична идеја Програма из Хага било је чвршће повезивање националних правних система држава чланица у појединим областима те креирање заједничке европске правне културе посредством које би се омогућила ефикаснија кривичноправна сарадња на европском нивоу, наравно, уз пуно уважавање специфичности правних система и традиција држава чланица. Комисија је добила задатак да интензивно прати реализацију Програма те да о томе извјештава Европски савјет и Савјет Европске уније, посебно након ступања Уговора о Уставу за Европу на снагу, јер се сматрало да је потребно Програм из Хага и његов акциони план реализовати у складу са правним основама те институционалним и процедуралним аранжманима које ће донијети нови уговорни акт. Но, како се испоставило, основна слабост и Програма из Хага и његовог акционог плана било је управо њихово ослањање на Уговор о Уставу за Европу, односно, чињеница да овај документ никада није ступио на снагу.

У таквим околностима, на самиту у Луксембургу, одржаном 16. и 17. јуна 2005. године, донијета је одлука да се са реализацијом Програма и акционог плана сачека до новембра 2006. године, да би 2006. године било одлучено да се настави са примјеном Програма из Хага, без његовог формалног везивања

92 Систематичан преглед реализованих активности везаних за развој сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа у периоду од Уговора из Мастрихта до доношења Програма из Хага дат је у „*From Maastricht to Hague: the politics of judicial and police cooperation*”, Ch. Elsen, ERA Forum 2007, p. 13 – 26.

93 *Council and Commission Action Plan Implementing the Hague Programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union*, 2005, OJ C 198.

94 *Council Document 16054/04 of the 13th of December 2004, reproducing European Council Conclusions of the 5th of November 2004.*

за ступање Уговора о Уставу на снагу и без формалног усвајања акционог плана Комисије и Савјета, којим је, између осталог, било предвиђено доношење преко три стотине правних инструмената и конкретних мјера посредством којих је требало додатно ојачати интеграцију и сарадњу у области унутрашњих послова и правосуђа. Битан елемент Програма из Хага односио се на остваривање процјене свих постојећих мјера у области унутрашњих послова и правосуђа, а поготово конвенција које су усвајане у периоду након Мастрихта, односно, оквирних одлука након Амстердама. Суштинско питање односило се на њихову ефикасност у контексту реалног живота и колико се оваквим инструментима уистину може допринијети слободи, безбједности и правди за грађане Уније. За евалуацију у овом контексту, Програмом су били предвиђени и функционисање, капацитети и препреке са којима су се у свом дјеловању суочавала тијела и агенције Европске уније у области унутрашњих послова и правосуђа те, на основу извршене евалуације, дефинисање одговарајућих модалитета за њихово превазилажење.

Значај Програма из Хага примарно се огледао у томе што су на основу њега настављене активности које нису у потпуности реализоване на основу Програма из Тампереа, са посебним фокусом на даљем унапређењу правосудне сарадње кроз институт узајамног признања судских и вансудских одлука и усклађивања релевантних националних прописа. Такође, кроз Програм из Хага изражена је опредјељеност да се додатно јачају мјере по питањима по којима се сарадња показала као недовољна, као и потреба да се превенција и борба против тероризма позиционира високо на агенди заједничког дјеловања, посебно након терористичких напада у Мадриду 2004. године. У том смислу, кроз Програм је стављен већи нагласак на јачање оперативне сарадње између полицијских агенција држава чланица, као и, посебно, са Европолом и Евроцастом те успостављање и операционализација заједничких истражних тимова. Значајна је била и исказана опредјељеност ка успостављању Комитета за унутрашњу безбједност (COSI), као тијела које би давало неопходне импULSE полицијској сарадњи. Програмом из Хага је уведен и принцип доступности, који је подразумијевао обезбјеђење ефикасне размјене информација између држава чланица и надлежних европских тијела и агенција, посебно у кривичноправној области, а предвиђено је и формирање Ситуационог центра (енг. *EU Intelligence Analysis Centre – SITCEN*) који је, кроз израду стратешких анализа, требало да допринесе ефикаснијој превенцији и борби против тероризма. На крају, у складу са Европском безбједносном стратегијом, као широм платформом коју је Европски савјет усвојио децембра 2003. године, Програм из Хага је дефинисао смјернице за развијање неопходних капацитета у домену управљања кризама и заштите унутрашње безбједности Европске уније у кризним ситуацијама.

3. Конвенција из Прума⁹⁵

У важне изворе права Европске уније, укључујући и област унутрашњих послова и правосуђа, спадају и међународни споразуми закључени између држава чланица, било на основу могућности или, пак, обавезе дефинисане оснивачким актом европске организације, било самоиницијативно држава чланица. Такав правни инструмент представља и Конвенција из Прума коју је потписало 27. маја 2005. године седам земаља чланица – СР Немачке, Аустрије, Белгије, Луксембурга, Холандије, Шпаније и Француске, са циљем успостављања највиших стандарда у прекограничној сарадњи, са посебним нагласком на борбу против тероризма, прекогранични организовани криминал и илегалне миграције. Узимајући у обзир да је Конвенција из Прума закључена као инструмент међународног (јавног) права, подразумијевала је ратификацију у државама потписницама у складу са њиховим уставним рјешењима, а ступила је на снагу деведесет дана од депоновања посљедњег ратификационог инструмента Секретаријату Савјета Европске уније држава потписница.⁹⁶

Основни циљеви Конвенције подразумијевали су:

- унапређење размјене информација, посебно у области спречавања и борбе против тероризма, и то без посебних процедуралних захтјева;
- размјена ДНК података, отисака прстију и регистрационих ознака возила;
- распоређивање тзв. ваздушних маршала, односно, овлашћених полицијских службеника у ваздушном саобраћају;
- предузимање одговарајућих мјера за спречавање илегалних миграција, укључујући и постављање савјетника у земље изворишта и транзита илегалних миграција те пружање међусобне помоћи у враћању илегалних миграната у земље поријекла;
- успостављање ближе полицијске сарадње, укључујући и заједничке полицијске патроле, поготово у пограничним појасевима;
- заједничко обезбјеђење високо ризичних скупова;

95 *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, 27th of May 2005, Council Secretariat, 10900/05, Brussels, 7th of July 2005.

96 Конвенција је између Аустрије, СР Немачке и Шпаније ступила на снагу 24. новембра 2006, да би процес ратификације у осталим државама чланицама био окончан током 2007. године. Током неколико година након њеног потписивања, више држава, попут Словеније, Португала, Финске, Мађарске и Италије, исказале су опредјељење да се прикључе Конвенцији.

- у случају природних несрећа и катастрофа те терористичких напада, заједничко реаговање интервентних јединица на територији државе потписнице која је природном несрећом или катастрофом, односно, терористичким актом погођена;
- успостављање аранжмана праћења осумњичених преко границе друге државе потписнице, без њеног претходног обавјештавања из разлога хитности.

Како је било истицано још приликом њеног закључења,⁹⁷ постојала је намјера да се Конвенција инкорпорише у правни систем европске организације, односно, конкретније, да се подведе под примјену института ближе или унапређене сарадње. Међутим, Конвенција је била закључена у форми класичног међународног споразума и, што је далеко битније, државе потписнице уопште нису испоштовале уговорно предвиђену процедуру за реализацију унапређене сарадње по питањима из области унутрашњих послова и правосуђа којима се Конвенција бави. Другим ријечима, Европска комисија и Европски парламент нису били укључени у процес израде и закључења Конвенције, на начин како је то уговорно било предвиђено те је, самим тим, постојала реална опасност да Конвенција буде доведена у питање пред тадашњим Судом правде европских заједница због кршења принципа лојалности или искрене сарадње из члана 10 Уговора о Европској заједници, према којем државе чланице треба да се уздрже од предузимања било каквих мјера којима се може угрозити или довести у питање остварење уговорно дефинисаних циљева организације. На срећу, до тога није дошло, иако је Конвенција, као што ће се видјети, од самог почетка наилазила на бројне отпоре појединих држава чланица Уније.

У сваком случају, видјели смо да је у фокусу Конвенције било унапређење размјене информација између држава потписница, посебно у домену борбе против тероризма. У том смислу, државе потписнице су исказале одређено за ангажовањем националних контакт тачака посредством којих би овај задатак био ефикасно и правовремено реализован. Ријеч је о класичном механизму у домену размјене информација као института међународне полицијско-безбједносне сарадње, који није представљао новитет ни у оквиру Европске уније, узимајући у обзир да су и Савјет,⁹⁸ а и Европска комисија⁹⁹ у више наврата наглашавали значај и улогу националних контакт тачака не

97 О овоме погледати, на примјер, у: „*The Prum Process: The way Forward for EU Police Cooperation and Data Exchange?*”, R. Belanova, у „*Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union*”, E. Guild and E. Geyer, editors, Ashgate Publishing Ltd, Aldershot, UK 2008.

98 Погледати: *Action Plan to Combat Organized Crime, adopted by the Council on 28th of April 1997*, OJ C – 251, 15th of August 1997.

99 Погледати: *Communication Enhancing Police and Customs Cooperation in the European Union: Report on Achievements since the entry into force of Treaty of Amsterdam*, COM 367, Final.

само за размјену информација између држава чланица, већ и са надлежним европским агенцијама или међународним организацијама у овој области, попут Интерпола. Међутим, чињеница је била да су националне контакт тачке за размјену података одредбама Конвенције¹⁰⁰ биле недовољно прецизно дефинисане, укључујући и питање да ли су националне контакт тачке у свом дјеловању спецификоване само за једну област међусобне сарадње или се посредством њих одвија размјена информација по свим питањима везаним за прекогранични или међународни криминалитет обухваћеним Конвенцијом.

Под утицајем терористичких напада на тлу САД од 11. септембра 2001. године, Конвенцијом из Прума, како је речено, предвиђено је увођење „ваздушних маршала”, односно, овлашћених и наоружаних службеника у ваздушни саобраћај. Међутим, Конвенција ни по овом питању није била најпрецизнија, јер су њене одредбе под „ваздушним маршалима” подразумијевале овлашћеног полицијског службеника или друго посебно обучено, овлашћено лице за одржавање безбједности у авиону, чиме се, поготово када је ријеч о другом дијелу дефиниције, остављало доста простора државама потписницама да самостално идентификују лице које ће бити задужено за одржавање безбједности приликом лета, укључујући чак и, како су заговарале неке потписнице, припаднике оружаних снага, што је посебно било изложено критици због одсуства одговарајуће демократске контроле приликом њиховог постављања на одређеним летовима.

Рекли смо да је Конвенција била предмет напада од момента њеног закључења. Међу државама чланицама, очекивано, узимајући у обзир његову позицију у оквиру „Простора слободе, безбједности и правде”, најгласније је било Уједињено Краљевство, односно, прецизније, Комитет за европска питања Горњег дома британског парламента, док је на институционалном нивоу у оквиру Европске уније најгласнија критика долазила из Европског парламента, јер се сматрало да закључење Конвенције представља корак уназад, односно, отварање врата за повратак међувладине сарадње и парцијалну интеграцију у области унутрашњих послова и правосуђа, по узору на шенгенски систем, а што свакако није могло бити дочекано са одобравањем у праскозорје потписивања Уговора из Лисабона, који је за област унутрашњих послова и правосуђа предвидио продубљење интеграције, као и појачану улогу и Европског и националних парламената. Уопште, критика Конвенције из Прума подразумијевала је да се њом слабе капацитети организације, али и међусобно повјерење између држава чланица те отклања демократска контрола посредством Европског и националних парламената. Такође, парцијалним рјешењима у којима не учествују све државе чланице, без обзира на „отвореност” Конвенције за приступ других чланица, како се сматрало, не доприноси се цјеловитости и ефикасности правног поретка европске организације

100 Чланови 16 – 19 Конвенције.

те се њене институције, као мјесто на којем се доносе све кључне заједничке одлуке у овој области, озбиљно доводе у питање.¹⁰¹

Но, без обзира на критике, као што смо рекли на почетку овог дијела, већ након њеног закључења, Конвенција је предложена организацији као широка платформа за даље унапређење полицијске сарадње између држава чланица. На томе је, чини се, највише инсистирала СР Њемачка која је и своје предсједавање Унијом искористила у том правцу, а што је за резултат имало политички договор у оквиру Савјета из фебруара 2007. године да се дио Конвенције инкорпорише у правни систем организације. Јуна исте године, државе чланице постигле су сагласност да се донесе одлука о унапређењу прекограничне полицијске сарадње, посебно у борби против тероризма и прекограничног криминала, чиме се настојао остварити, суштински, најбитнији циљ Конвенције, који се огледао у успостављању и унапређењу размјене информација између држава чланица, ДНК профила, отисака прстију и регистарских ознака возила те одредбе о ближој сарадњи између интервентних полицијских јединица у кризним ситуацијама. На крају, не без отпора и приговора како процедуралног, тако и материјалног карактера, садржај Конвенције из Прума је кроз двије одлуке Савјета из 2008. године унијет у правни систем Европске уније.¹⁰²

4. Програм из Стокхолма¹⁰³

Програм из Стокхолма представљао је трећи програмски документ за развој сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа, усвојен на засједању Европског савјета 10. и 11. децембра 2009. године, са роком реализације у периоду од 2010. до краја 2014. године. Као такав, Програм из Стокхолма представљао је наставак програма из Тампереа и Хага, с тим што су у његовом фокусу била питања заштите грађана Европске уније, посебно када је рјеч о безбједносним изазовима у виду уговорно гарантованих права Европске уније, односи Европске уније са трећим субјектима у области унутрашњих послова и правосуђа, рјешавање питања из области имиграција и азила те јачање Уније као простора за праведнији, слободнији и безбједнији живот њених грађана.

101 Погледати: „*Three paces forward and two back for EU police and judicial cooperation in criminal matters*”, E. Guild and F. Geyer, CEPS, 2006, p. 3.

102 *Council Decision of 23rd of June 2008 on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime*, 2008/615/JHA, 2008, OJ L 210/1; *Council Decision of 23rd of June 2008 on the improvement of cooperation between the special intervention units of the Member States of the European Union in crisis situations*, 2008/617/JHA, 2008, OJ L 210/73.

103 *The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting citizens*, OJ C – 115, Published on 4th of May 2010.

Конкретније, Програм из Стокхолма предвиђао је шест кључних приоритета. Први се односио на потребу да се Европа учини континентом на којем ће права грађана бити заштићена и поштована. У том смислу, Програм је предвидио наставак заједничких активности у правцу елиминације дискриминације, по било којој основи, заштите осјетљивих социјалних група, обезбјеђења слободе кретања на цијелом континенту, заштите личних података те охрабривања грађана да партиципирају у демократским процесима. Други програмски приоритет подразумијевао је да Европа мора бити континент посвећен правди, а што је подразумијевало даље јачање полицијске и, посебно, правосудне сарадње између држава чланица, утврђивање минималних заједничких стандарда у домену грађанског и кривичног права те промоцију система е-правде, као платформе посредством које ће се, уз помоћ савремених технологија, обезбиједити квалитетнији приступ правди и информацијама. У складу са трећим програмским приоритетом, Европа мора бити континент који штити своје грађане, што у фокус ставља потребу даљег унапређења полицијске и међународне сарадње у циљу превенције и борбе против трговине људима, организованог криминала, сексуалне и сваке друге експлоатације, трговине дрогом и привредног криминала.

Четврти програмски приоритет подразумијевао је да Европа мора бити континент који је доступан те је, самим тим, потребно истрајати и даље развијати конзистентне политике азила и имиграција, контроле и управљања границом, ефикасан систем за издавање виза те развијати сарадњу на европском континенту уопште, по свим питањима везаним за „Простор слободе, безбједности и правде”. Посљедња два приоритета из Програма из Стокхолма односили су се на спољне активности Уније у области унутрашњих послова и правосуђа те њен положај у савременом, глобализованом свијету. Тако, пети приоритет предвиђа да Европа мора бити континент који је у солидарним односима са остатком свијета те је неопходно обезбиједити флексибилну политику миграција која ће у довољној мјери уважавати потребе тржишта рада у Европској унији и омогућити адекватну интеграцију имиграната у њиховим новим срединама. Такође, изражена је подршка заједничком европском систему азила, посредством којег ће се обезбиједити адекватан пријем за све који легално долазе на простор Уније, али и осигурати заштита њених спољних граница. Напослијетку, кроз шести програмски приоритет исказано је опредјељење да се Европска унија учини функционалним и кредибилним субјектом у савременом, глобализованом свијету, што подразумијева потребу да Унија успоставља и развија партнерске и пријатељске односе са државама и организацијама широм свијета, посебно у контексту дијелења ресурса, размјене информација, идентификације заједничких безбједносних изазова те промоције међународне правде, слободе и безбједности. Уз Програм из Сток-

холма, усвојен је и његов акциони план¹⁰⁴ којег је израдила Европска комисија, а кроз који су дефинисане конкретне активности, њихови институционални носиоци те временски оквир њихове реализације.

У сваком случају, значај Програма из Стокхолма, уз чињеницу да је њим обезбијеђен својеврстан континуитет програмског планирања у области унутрашњих послова и правосуђа, лежи у чињеници да је битан његов дио посвећен спољним активностима Уније по питањима везаним за „Простор слободе, безбједности и правде”. Истовремено, немогуће је не примијетити чињеницу да је Програмом додатно маркиран тренд садржан и у Уговору из Лисабона, а који се односи како на потребу рјешавања питања „демократског дефицита” Европске уније, посебно у контексту њеног односа са њеним грађанима, тако и на потребу јачања Уније као глобалног актера, укључујући и област унутрашњих послова и правосуђа. Оба питања су протеклих година, па чак и деценија, представљали основу за озбиљне критике на рачун Уније те не чуде рјешења из Уговора из Лисабона којима се, на примјер, настоји извршити „демократизација” процеса који се реализују на европској равни, укључујући и посредством јачања улоге националних и Европског парламента у европским пословима или, пак, уговорним гарантовањем права грађанске иницијативе. С друге стране, ни овај документ, као ни они који су му претходили, није био поштеђен различитих напада и критика, међу којима се најчешће истицала његова апстрактност, односно, то да Програм представља „листу лијепих жеља”, без обезбјеђења одговарајућих капацитета посредством којих би дефинисани приоритети били реализовани.¹⁰⁵ Европска комисија је имала задужење да током 2012. године направи евалуацију реализованих активности и приоритета, међутим, до тога није дошло. Након истека периода на који се односио Програм из Стокхолма, одустало се од израде даљих програмских платформи те се, као што ће се видјети касније, дефинисању праваца развоја интеграције и сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа, у складу са релевантним уговорним рјешењима, приступило на нешто другачији начин.

104 *Action Plan implementing the Stockholm Programme*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Delivering an Area of freedom, security and justice for Europe's citizens, COM (210) 171 Final, Brussels, 20th of April 2010.

105 У извјештају Комитета за европске послове британског парламента о реализацији Програма из Стокхолма наводи се да „иако је Програм из Стокхолма значајно допринио заједничким напорима у борби против, на примјер, организованог криминала и нових међународних безбједносних изазова са којима се суочава Европска унија у области унутрашњих послова и правосуђа, он представља ништа друго до „листе за куповину”, са предеталним и дифузним циљевима. Стога, нови стратешки документ мора поставити јасне стратешке циљеве за даљи развој „Простора слободе, безбједности и правде”, а његов нагласак мора бити на консолидацији и ефикаснијој имплементацији дефинисаних мјера”. Погледати: „*Strategic Guidelines for the EU's New JHA Strategic Programme: steady as she goes*”, House of Lords, European Union Committee, 13th Report of Session 2013 – 14, april 2014.

5. Стратегија унутрашње безбједности Европске уније

У складу са Насловом 4.1 Програма из Хелсинкија, у којем је Европски савјет позвао Савјет и Европску комисију да израде, односно, усвоје стратешки документ Европске уније по питању унутрашње безбједности, Савјет Европске уније је на свом засједању од 25. и 26. фебруара 2010. године усвојио документ „Стратегија унутрашње безбједности Европске уније: ка европском безбједносном моделу”,¹⁰⁶ којег је верификовао и Европски савјет.¹⁰⁷ Како је финалним одредбама стратешког документа била предвиђена обавеза Европске комисије да, у форми комуникације, усвоји акциони план за њено провођење, Комисија је 22. новембра 2010. године усвојила документ „Комуникација Савјету и Европском парламенту – Стратегија унутрашње безбједности Европске уније у акцији: пет корака ка безбједнијој Европи”,¹⁰⁸ којим се, уважавајући све дотадашње напоре који су у контексту изградње регулаторног, легислативног и стратешког оквира по безбједносним питањима реализовани на нивоу Европске уније, настојао обезбиједити свеобухватан оперативни и акциони приступ рјешавању актуелних изазова у области унутрашњих послова и правосуђа.

Структурално, стратешким документом Европске комисије идентификовано је пет општих тематских циљева те конкретни кораци у правцу њихове реализације за период 2011 – 2014. године. Први општи циљ подразумевао је сузбијање организованог међународног криминала и међународних криминалних мрежа. У тексту се констатује да је, и поред јачања полицијске и правосудне сарадње у претходном периоду, Унија и даље изложена безбједносним изазовима услед дјеловања међународних криминалних мрежа и организованог криминала уопште. Откривање и пресијецање криминалних финансијских токова, а поготово оних који служе за финансирање организованих криминалних активности, као и идентификација и заплијена криминалом стечене имовине, представљају кључне задатке које је потребно реализовати заједничким снагама на нивоу Уније у наредном периоду. Да би се то постигло, потребно је додатно ојачати правни оквир у овој области на нивоу организације, посебно кроз међусобно признање судских и вансудских одлука те даљим усаглашавањем националних рјешења по питању саме дефиниције бића кривичних дјела, али и санкционих мјера које су за конкретна кривична дјела националним прописима биле предвиђене.¹⁰⁹

106 *Council document 5842/10*, 26th of February 2010.

107 *European Council document 7120/10*.

108 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, „*The EU Internal Security Strategy in Action: Five Steps towards a more secure Europe*”, COM 673, Final.

109 *Ibidem*, стр. 5.

Други општи циљ предвиђен стратешким документом тицао се превенције тероризма и дефинисања адекватног одговора на радикализацију и регрутовање за вршење терористичких дјела. Уз констатацију да терористичке пријетње представљају један од кључних безбједносних изазова како за државе чланице, тако и специјализоване агенције на нивоу организације, утврђено је да се посебна пажња мора посветити превентивном дјеловању те спречавању радикалне пропаганде чији су примарни адресати припадници млађе, односно, друга или трећа генерација насљедника имиграната у државама чланицама из арапских земаља. Како би се адекватно превентивно реаговало, стратешким документом је истакнуто да је потребно јачати капацитете друштвених заједница у превенцији радикализације и регрутовања терористичких група или појединаца, спречавати финансирање терористичких група и организација и пратити финансијске токове који се повезују с њима те дјеловати протекционо у односу на комуникациону и другу инфраструктуру која може бити предмет употребе лица повезаних са терористичким активностима. У контексту повећања информатичке, односно, сајбер безбједности за правна и физичка лица на простору Уније, документ реферише на активности предвиђене „Дигиталном агендом за Европу”, а које се односе на борбу против информатичког криминала, јачања информатичке безбједности и безбједну интернет комуникацију те заштиту приватности као кључних елемената за изградњу повјерења и безбједно кориштење информатичких мрежа. По питању борбе против високотехнолошког криминала, предвиђено је да се дјелује у правцу јачања капацитета и овлашћења органа и агенција за спровођење закона, развијања високотехнолошке индустрије посредством које се треба обезбиједити задовољавајући ниво безбједности грађана као корисника савремених технологија те изградње инструмената за брзе одговоре на високотехнолошке нападе.

У домену управљања границама, указано је да безбједност граница почива на кориштењу савремених технологија за граничну контролу и надзор те појачаној сарадњи држава чланица у овом контексту посредством Фронтекса.¹¹⁰ Постизање одговарајућег нивоа безбједности на границама предвиђено је посредством кориштења капацитета Европског система за надзор граница, односно тзв. Евросур, јачања улоге Фронтекса у контроли спољних граница, заједничког управљања ризиком везаног за кретање робе преко спољних граница Уније, даљег јачања сарадње између националних граничних служби држава чланица.

На крају, стратешким документом разрађене су активности које је требало предузети и по питању ефикасног управљања кризним и ванредним ситуацијама, проузрокованих различитим факторима, попут природних

110 *The European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union - FRONTEX.*

катастрофа, терористичких и високотехнолошких напада те епидемијама. У циљу јачања безбједности Уније и њених грађана, у овом контексту предвиђена је примјена принципа солидарности између држава чланица, шоластички приступ процјенама и управљању кризама те чвршће повезивање центара за рано упозоравање и управљање кризама на националном нивоу, уз развијање неопходних капацитета на нивоу Европске уније за хитан одговор на све врсте потенцијалних катастрофа. Како је наглашено у стратешком документу, одговорност за његово успјешно провођење лежи како на државама чланицама, тако и институцијама и специјализованим агенцијама Европске уније, док је, у складу са чланом 71 Уговора о функционисању Европске уније, COSI комитет у оквиру Савјета Европске уније добио задатак да координира, интегрише и обезбједи адекватну оперативну сарадњу између специјализованих агенција Уније укључених у очување унутрашње безбједности организације.

6. Стратешке смјернице 2014 – 2019. године

Након ступања Уговора из Лисабона на снагу, приступило се интензивној изградњи, у односу на претходни период, ефикаснијег правног оквира у области унутрашњих послова и правосуђа. У складу са лисабонским уговорним циљевима, Унија се у потпуности мора трансформисати у „Простор слободе, безбједности и правде”, у којем ће гарантована права грађана бити заштићена. Истовремено, лисабонским уговорним рјешењима,¹¹¹ Европски савјет је добио задатак да дефинише основне стратешке смјернице за легислативно и оперативно планирање у овој области, чему се приступило одмах по привођењу предвиђеног периода имплементације Програма из Стокхолма крају. Европски савјет је јуна 2014. године дефинисао Стратешке смјернице за легислативно и оперативно планирање за петогодишњи интервал 2014 – 2019. године, које се ослањају на Стратешку агенду Европске уније као, како је раније поменуто, документ ширег развојног карактера, усвојен такође јуна 2014. године.

Приликом усвајања документа, Европски савјет је подвукао неколико општих приоритета заједничког дјеловања у наредном периоду, а који су се односили на:

- потребу за конзистентном и ефективном имплементацијом усвојених мјера у области унутрашњих послова и правосуђа;
- интензивирање међусобне сарадње између држава чланица, али и чланица и саме Европске уније;
- унапређење улоге специјализованих европских агенција у овој области;

¹¹¹ Члан 68 Уговора о функционисању Европске уније каже: „Европски савјет ће дефинисати стратешке смјернице за оперативно планирање у области слободе, безбједности и правде”.

- утврђивање потенцијала савремених технологија за развој сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа те заједничку борбу против међународног криминалитета и његових појавних облика;
- чвршће повезивање спољних и унутрашњих политика Уније, јер се питања попут заштите личних података, миграција и азила или борбе против тероризма морају прожимати кроз релевантне унутрашње политике Европске уније, али морају бити и високо на агенди њених спољних односа са трећим субјектима.

Конкретније, у свакој од приоритетних области које су нашле своје мјесто у овом стратешком документу, утврђени су одговарајући циљеви и задаци:

- На првом мјесту нашла се област „Заштите и промоције основних људских права”, гдје је наведено да Европска унија мора обезбиједити заштиту и промоцију основних људских права, како на интерном плану, тако и изван ње, а посебна пажња мора бити посвећена праву на заштиту личних података. У том смислу, један од дефинисаних легислативних приоритета односио се на усвајање општег правног оквира за заштиту личних података, што је и реализовано маја 2016. године.¹¹²
- У области „Миграција, азила и граничних контрола”, као најзначајнији приоритети предвиђени су оптимизација користи коју Европска унија може имати од легалне миграције, посебно у економском и демографском смислу, пружање заштите свим лицима којима је потребна таква заштита, рјешавање питања илегалне миграције, водећи при томе рачуна о животима и добробити миграната који се крећу ка Европи те уз прецизну подјелу одговорности и поштивање принципа солидарности између држава чланица. Конкретније, у домену легалне миграције, истакнуто је да Европа, суочена са озбиљним изазовима старења становништва, мора остати атрактивна дестинација и максимизирати могућности које легална миграција доноси. У том смислу, документ позива на дијалог са пословном заједницом и другим социјалним партнерима те усвајање кохерентних и ефикасних правила интеграције легалних миграната од стране држава чланица. По питању азила, истиче се да посвећеност Европске уније реализацији својих међународних обавеза као предуслов захтијева снажну европску политику азила те је, као један од кључних приоритета, утврђена транспозиција и имплементација Заједничког европског система азила, посредством којег ће се свим тражиоцима

¹¹² Regulation 2016/679 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, OJ L 119/1, 04.05.2016; Directive (EU) 2016/680 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purposes of the prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and on the free movement of such data, and repealing Council Framework Decision 2008/977/JHA, OJ L 119/89, 4. 5. 2016.

азила омогућити да буду идентично третирани на цијелом простору Уније. Такође, Европски савјет је позвао на јачање улоге Канцеларије за подршку европском азилу,¹¹³ као тијела чији је основни задатак унапређење сарадње и подршка државама чланицама по овом питању. У домену илегалних миграција, наглашена је потреба да се утврде сами коријени овог феномена, као и да се Унија примарно концентрише на највеће мигрантске таласе. Како би се ово остварило, Унија мора да успостави сарадњу како са државама поријекла илегалних миграната, тако и кључним државама транзита. Као конкретнији задаци у области илегалне миграције, предвиђени су јачање и ширење регионалних програма заштите, идентификација и санкционисање лица која се баве кријумчарењем миграната и трговином људима те успостављање ефикасне заједничке политике повратка илегалних имиграната у њихове земље поријекла. На крају, по питањима контроле граница и издавања виза, наглашено је да непостојање унутрашњих граничних контрола те значајно повећање броја путника у земље Европске уније, захтијева успостављање ефикаснијег и модернијег модела контроле њених спољних граница. Стога, Европски савјет је као кључне приоритете у овом контексту издвојио модернизацију управљања границама, уз обезбјеђење финансијске исплативости, јачање подршке коју обезбјеђује Фронтекс и нови Европски систем за надзор граница (Евросур), разматрање могућности успостављања јединственог европског система граничних служби на њеним спољним границама те модернизација политике издавања виза.

- У области „Безбједност: борба против криминала и тероризма”, у документу се наводи да би основни приоритети требало да подразумевају мобилизацију свих расположивих инструмената полицијске и правосудне сарадње, јачање улоге Европола и Евроцаста, као и разматрање учинковитости стратешких докумената о домену унутрашње безбједности, развијање одговарајућег приступа борби против сајбер криминала те превенција појаве радикализације и екстремизма као одговора на феномен повратка ратника са страних ратишта.
- Када је ријеч о „Правосудној сарадњи”, Европски савјет је нагласио потребу за успостављањем истинског европског простора правде, у оквиру којег ће различити правни системи и традиције бити уважавани, а повјерење по правним питањима између држава чланица, без обзира на те разлике, бити ојачано. Стога, као најзначајнији приоритети идентификовани су промоција конзистентности и јасности легислативе Европске уније, поједностављење остварења права на приступ правди, даље унапређење међусобног признања судских и вансудских одлука, постизање напретка у преговорима око успостављања Канцеларије

113 Енг. *European Asylum Support Office*.

европског јавног тужиоца те олакшавање заједничких прекограничних активности, оперативне сарадње, едукације и тренинга.

- Коначно, по питању „Слободе кретања”, Европски савјет је поново истакао значај остварења права на слободу кретања, боравка и рада за грађане Европске уније на цијелом њеном простору, уз истовремено рјешавање питања злоупотребе овог права и превара.

7. Европска агенда безбједности 2015 – 2020. године¹¹⁴

Европска агенда безбједности, поново у форми комуникације Европске комисије, представља наставак стратешког и планског дјеловања започетог Стратегијом унутрашње безбједности Европске уније из 2010. године, с тим што је новим документом предвиђена реализација дефинисаних приоритета и циљева у петогодишњем периоду, односно, од 2015. до 2020. године. У документу је наглашено да се на безбједносне изазове може адекватно одговорити примарно кроз заједничко дјеловање на европском нивоу, из разлога што државе чланице, иако је њихова одговорност за безбједност грађана неспорна, не могу самостално постићи очекиване резултате. Као централни безбједносни изазови којима се бави овај стратешки документ истичу се тероризам, организовани криминал, високотехнолошки криминал и с њима повезане активности прекограничног или међународног карактера. У условима изложених појединих држава чланица терористичким актима током 2015. године, превенција и борба против тероризма постављена је у сам врх безбједносне агенде те је изражена потреба за хитним и снажним одговором Уније у циљу спречавања тероризма и дјеловања терористичких група и организација на европском континенту, а посебно дјеловања лица која, након повратка са терористичких обука и ратних дешавања на простору Сирије и Ирака, представљају озбиљну пријетњу по унутрашњу европску безбједност. У том смислу, истакнуто је да превентивно дјеловање и борба против тероризма у наредном периоду треба да почива на снажнијој координацији између специјализованих агенција Европске уније те обједињавању њихових капацитета и ресурса. Као централна синергична институционална тачка у овом контексту предвиђена је Европска антитерористичка тачка у оквиру Европола, која би обухватила програм „Путници”, који подразумијева праћење кретања држављана трећих држава који се доводе у везу са тероризмом, заједничко дјеловање Европске уније и САД кроз програм ТФТП у циљу пресијецања финансијских токова везаних за тероризам, децентрализовану информатичку мрежу

¹¹⁴ *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) 185, Final.

везану за подршку обавјештајно-финансијским јединицама - FIU. net, а за коју је у 2016. години било планирано да буде спојена са Европолом те Европолове постојеће капацитете за ватрено оружје и експлозивне направе. У оквиру центра, Евроцаст би био задужен за координацију истрага и кривичноправно процесуирање терористичких и дјела која су са повезана са тероризмом. У легислативном смислу, исказано је одређење да се даље јача правни оквир за борбу против тероризма на нивоу Уније, прије свега, кроз измјене Оквирне одлуке за борбу против тероризма током 2016. године. Указано је и да посебну пажњу у борби против тероризма треба посветити заштити инфраструктуре и тзв. лаких мета (енг. *easy targets*), попут јавних манифестација и других видова масовних окупљања те превентивно дјеловати на спречавању ширења радикалних исламистичких идеологија којима су модерни терористички акти обојени.

Уз тероризам, организовани криминал је такође означен као један од кључних безбједносних изазова по Европску унију те је изражено одређење да се посебна пажња посвети пресијецању финансијских аспеката организованог криминала, који су, по правилу, повезани са корупцијом, преварама, фалсификовањем и кријумчарењем. Стога, уз јачање капацитета на нивоу организације у овом смислу, потребно је јачати координацију и сарадњу националних тијела надлежних за одузимање и управљање одузетом имовином стеченом вршењем криминалних радњи. Констатовано је да се велики дио активности међународног организованог криминала реализује у домену илегалне трговине оружјем из сусједних земаља, уз стандардне безбједносне изазове, попут трговине дрогом, трговине људима и кријумчарења миграната.

Високотехнолошки криминал је оквалификован као најбрже развијајућа област у сфери криминала те је Директивом о нападима на информационе системе¹¹⁵ инкриминисана злоупотреба софтверских алата и успостављен оквир за ефикасну размјену информација о нападима на информационе системе у оквиру Уније, док су Директивом о злостављању дјецe¹¹⁶ усклађена законодавства држава чланица у циљу спречавања овог кривичног дјела посредством интернета.

Као посебан проблем, идентификоване су злоупотребе у домену виртуелних валута и плаћања која се могу вршити посредством мобилних апликација. Да би се успјешно одговорило на иновативност и флексибилност високотехнолошког криминала, потребна је интензивна сарадња са приватним сектором и телекомуникационим компанијама, али и јачати правни и ре-

¹¹⁵ *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.

¹¹⁶ *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. 158

гулаторни оквир како на европском, тако и на националном нивоу. Како је истакнуто, Европски центар за борбу против високотехнолошког криминала у оквиру Европола треба да игра улогу главног информацијског система за спровођење закона у овој области.

На крају, стратешким документом је наглашено да се безбједносна сарадња на нивоу Европске уније треба реализовати на основу следећих пет принципа:

- потпуно поштивање људских права и слобода;
- обезбјеђење више транспарентности, одговорности и демократске контроле како би се мобилисало повјерење грађана;
- ефикаснија примјена и спровођење постојећих правних инструмената Европске уније;
- снажнија повезаност међусекторског и међуагенцијског приступа те
- обједињавање унутрашње и спољне димензије безбједности, као и да је у практичном смислу посебно потребно обезбиједити:
- бољу размјену информација на основу развијених база података на европском и националном нивоу;
- појачану оперативну сарадњу између држава чланица те између њих и специјализованих тијела и агенција Уније,
- ефикасније мјере подршке, попут оспособљавања, финансирања, истраживања и иновација.

8. Стратешке смјернице 2019 – 2024. године

Припрема стратешких смјерница у области унутрашњих послова и правосуђа за период 2019 – 2024. године започела је под румунским предсједавањем Савјетом Европске уније, наставила се током финског предсједавања, да би под хрватским предсједавањем, од почетка 2020. године, ушла у своју завршну фазу. Међутим, иако је било планирано њихово коначно усвајање на засједању Европског савјета у марту 2020. године, до тога није дошло, не само из разлога што је борба против пандемије вируса корона потиснула сва друга питања у други план, већ и из разлога што између самих држава чланица још увијек није била постигнута пуна сагласност о њиховом садржају.

У нацрту документа, који је био предмет разматрања Савјета за унутрашње послове и његових радних тијела, наводи се да је Унија у претходних пет година била суочена са озбиљним безбједносним изазовима у облику мигрантске кризе, али и серије терористичких напада који су организовани на територији њених држава чланица. Такође, у документу се јасно указује да постоје одређене разлике држава чланица по питању приоритета које треба

реализовати у наредном периоду те се апелује на пуно јединство у правцу реализације заједничких вриједности на којима Унија почива, а који се својим значајним дијелом односе и на област унутрашњих послова и правосуђа. Стога, као први приоритет предвиђен Нацртом стратешких смјерница за легислативно и оперативно планирање у области слободе, безбједности и правде за период 2019 – 2024. године, наводи се управо заштита базичних вриједности Уније из члана 2 Уговора, а посебно владавине права, као кључног предуслова за функционисање организације, укључујући унутрашње тржиште, област слободе, безбједности и правде те заштиту права и слобода њених грађана. Како је наведено, институције Уније и државе чланице наставиће да дијеле одговорност у правцу обезбјеђења владавине права те заједнички развијати све неопходне инструменте посредством којих ће владавина права бити осигурана. Посебан акценат стављен је на потребу интензивирања дијалога између институција Уније и њених држава чланица по овом питању, чиме ће, како је наведено, доћи до повећања међусобног повјерења.

Јачање повјерења између држава чланица те чланица и институција организације, наведени су као други приоритет у области унутрашњих послова и правосуђа, за које се каже да представља предуслов за развој различитих политика у овој области која, суштински, почива на међусобном признању одлука судског и вансудског карактера између држава чланица.

Обезбјеђење ефикасног провођења правних инструмената Европске уније које врше државе чланице идентификовано је као један од кључних приоритета за наступајући период. Поред тога, указано је на потребу да се, прије усвајања нових правних аката у области унутрашњих послова и правосуђа, направи детаљна анализа на који начин и у коликој мјери ће нови акт квалитативно допринијети животу грађана Уније. Управо у циљу јачања међусобног повјерења, како у грађанскоправној, тако и кривичноправној области, неопходно је развијати заједничке евалуационе шеме, у складу са чланом 70 Уговора о функционисању Европске уније, посредством којих ће се, између осталог, сагледати сви аспекти обезбјеђења неопходне подршке државама чланицама да на једнак начин примијене правне инструменте Уније, посебно узимајући у обзир различите финансијске и апсорпционе капацитете којима државе чланице располажу.

У документу је посебна пажња посвећена дигитализацији у области унутрашњих послова и правосуђа, као инструменту за јачање међусобног повјерења између држава чланица, под условом да се на нивоу Уније обезбиједи јединствена дигитална платформа коју ће користити сви актери. У том смислу, препозната је посебна улога Европске комисије, специјализованих агенција Европске уније у области унутрашњих послова и правосуђа те Европске правосудне мреже, као централних носилаца заједничке обуке и едукације по овом питању. У домену шенгенског простора, указано је на потребу да-

љег јачања контроле над лицима која улазе или напуштају простор Уније, прије свега, посредством заједничких софтверских контролних система који су инсталирани на спољним границама шенгенског простора. Истакнута је и потреба да се у области контроле граница, азила и миграција настави са интензивним дијалогом у оквиру Уније, узимајући у обзир да су се у периоду реализације претходних стратешких смјерница појавиле несугласице између држава чланица по питању јединственог европског система азила. У складу са израженим опредјељењем за чвршћим повезивањем унутрашњих и спољних политика Европске уније, исказано је опредјељење да се интензивирају односи са земљама поријекла и транзита илегалних миграната који су представљали озбиљан безбједносан ризик за Европску унију у протеклом периоду. У том смислу, поново је апеловано на све државе чланице да се придржавају заједничке, кохерентне платформе договорене на нивоу организације. У циљу унапређења односа са трећим субјектима по овим питањима, а узимајући у обзир сложену институционалну структуру Европске уније, потребно је прецизније дефинисати улогу и овлашћења сваког актера у овим процесима те обезбиједити да све државе чланице дјелују искључиво у оквирима дефинисаним на нивоу организације.

По питању миграција и азила, исказана је потреба за успостављањем надзорних механизма над лицима која улазе на простор Европске уније и упућују захтјев за азилом у реалном времену, али и обезбјеђењем квалитетније размјене информација између држава чланица и агенција Уније, а посебно оних држава које су понијеле највећи терет мигрантског таласа. Иако је у овом контексту, како је констатовано, учињено много, неопходно је додатно уложити напоре на нивоу Уније у правцу ефикасније борбе против корупције и организованог криминала. Посебно је указано и на потребу да се, у ери дигитализације и примјене савремених технолошких платформи у борби против међународног криминалитета, изврши евалуација улоге, овлашћења и капацитета свих специјализованих агенција на нивоу Уније у овој области, у циљу њиховог усаглашавања са захтјевима новог доба.¹¹⁷ У том смислу, указано је и на потребу да се обезбиједе сви неопходни услови на нивоу Уније, од успостављања адекватног регулаторног оквира, до омогућавања организационих и финансијских капацитета, у циљу потпуне имплементације савремених технологија као инструмента у борби против међународног криминалитета и његових појавних облика те претварања Уније у истински „Простор слободе, безбједности и правде”.

117 Тачка 19 Стратешких смјерница.

ОДАБРАНЕ ПОЛИТИКЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ОБЛАСТИ „СЛОБОДЕ, БЕЗБЈЕДНОСТИ И ПРАВДЕ”

1. Политике у оквиру европског простора слободе кретања људи

Идеја о слободи кретања људи на простору европске организације налази се у самом средишту европског интеграционог пројекта. Зачето као економско право у функцији привредних токова на заједничком, односно, унутрашњем тржишту, право на слободу кретања прошло је кроз неколико еволутивних фаза, да би данас егзистирало као лично право грађана Европске уније, које своје утемељење проналази у различитим правним основама. Фундамент овог права односи се на слободно кретање, боравак, али и вршење економских функција на цијелом простору Уније, а његови субјекти су примарно грађани Европске уније, односно, држављани земаља чланица који, захваљујући свом националном држављанству, уживају и одређене допунске, деривативне бенефиције из института права грађанства европске организације, укључујући и само право на слободу кретања и боравка. Иако је примарно резервисано за грађане Уније, оно, свакако, у одређеном капацитету, реферише и на држављане трећих држава који легално улазе и бораве на простору Уније, као и специфичне, рањиве категорије, попут избјеглица или тражилаца азила. Омогућавање слободе кретања, које свакако није протекло без озбиљних потешкоћа те успостављање специфичног унутрашњег либерализованог аранжмана у овом контексту, подразумијевало је и различите безбједносне ризике те захтијевало да се, паралелно са омогућавањем права на слободу кретања, развијају и додатне, условно речено, допунске политике посредством којих ће се успоставити адекватна контрола над флукуацијом лица, а безбједносни ризици покушати свести на минимум. То значи да политике Европске уније у области слободе кретања подразумијевају широк и прилично хетероген конгломерат различитих инструмената којима се настоје уредити питања попут слободе кретања и боравка, преласка граница и граничних контрола, права и статуса

држављана трећих држава који легално улазе и бораве на простору Европске уније, виза, азила те борбе против илегалних имиграција. Гледајући из перспективе држављана земаља чланица, први правни аранжман који привлачи пажњу јесте свакако институт грађанства Европске уније.

1.1. Институт грађанства Европске уније

Институт грађанства Европске уније, колико год то на први поглед не изгледало тако, представља сложен правно-политички феномен, са комплексном „предисторијом” постепеног обликовања његове форме и садржине, да би, коначно, на инсистирање тадашњег шпанског премијера Фелипеа Гонзалеса, на Међувладиној конференцији 1990. и 1991. године која је изнедрила Уговор из Мастрихта, био уврштен у правни систем европске организације.¹¹⁸ Након његовог помињања у Преамбули,¹¹⁹ чланом Б Уговора о Европској унији из Мастрихта утврђено је да је један од циљева организације да „јача заштиту права и интереса држављана земаља чланица увођењем грађанства Уније”, да би даљој разradi института, примарно пратећи потребу да се на нивоу организације обезбиди одговарајућа правосудна заштита права која су њим била предвиђена, био посвећен нови Дио II Уговора о Европској заједници под насловом „Право грађанства Уније”.¹²⁰ Институт грађанства Европске уније не замјењује¹²¹ нити може замијенити национална држављанства држава чланица. Управо супротно, право грађанства Европске уније конципиран је као деривативан, зависан и допунски правни однос релативно ограниченог садржаја. То значи да је предуслов уживања статуса „грађанина Уније” посједовање држављанства неке од држава чланица организације те да је право грађанства Уније дериват, односно, да се изводи из класичног националног држављанског односа. Другим ријечима, статус грађанина Уније условљен је те зависи од посједовања држављанства неке од држава чланица,¹²² а његов

118 О развоју института грађанства Европске уније погледати, на примјер: „*From workers to citizens: on evolution of EU citizenship*”, Therese Blanchet, New Journal of European Criminal Law, Volume 7, Issue 2, First Published on the 1st of June 2016, p. 142 – 150 или „*The origins of the European citizenship in the first decades of European integration*”, Espen D. H. Olsen, Journal of European Public Policy, 2008, 15:1, p. 40 – 57.

119 „*Resolved to establish citizenship common to citizens of thier countries.....*”, Параграф VIII Преамбуле Уговора из Мастрихта.

120 Чланови 8 – 8Е Уговора о Европској заједници из Мастрихта.

121 Овакво одређење нашло је и своје мјесто у ставу 1. ренумерисаног члана 17 Уговора о Европској заједници из Амстердама: „...Грађанство Уније ће допунити и неће замијенити национално држављанство”.

122 О правној природи института грађанства Европске уније погледати: „Институт грађанства и његово место у правном поретку Европске уније“, Весна Кнежевић Предић, у „Европски грађанин у времену кризе”, зборник радова са научне конференције „Европски грађанин у времену кризе: избор између ЕУ и државе чланице као лажна дилема”, приређивачи Слободан

садржински супстрат чини неколико допунских права које држављани земаља чланица уживају на нивоу организације.

Лисабонским уговорним пакетом преузет је највећи дио рјешења из претходних уговорних аката, а правна природа и садржај права која су овим институтом била предвиђена, неизмијењен је. Праву грађанства, прије свега, посвећен је Наслов II лисабонског Уговора о Европској унији под називом „Одредбе о демократским принципима”, гдје се у члану 9 прописује обавеза Уније и њених институција, тијела и агенција да поштују принцип једнакости грађана те свим грађанима посвете једнаку пажњу. У истом члану, наводи се да сваки држављанин земље чланице ужива статус грађанина Уније, а статус грађанина Уније допуњује и не замјењује држављански однос који физичка лица имају у односу на чланице организације. Појам грађанства Уније помиње се и у члану 10 Уговора, у контексту принципа представничке демократије оличене у непосредно изабраном Европском парламенту те се у ставу 3. овог члана гарантује право сваког грађанина на учешће у демократском животу Уније, у којој ће процес одлучивања бити транспарентан те приближен грађанима у мјери у којој је то могуће. Уз одредбе става 1. члана 11 лисабонског Уговора о Европској унији, којима су институције Уније обавезане да грађанима и њиховим удружењима омогуће да манифестују своје ставове и размјењују мишљења о свим питањима из живота Уније, Уговором из Лисабона уведен је и институт грађанске иницијативе којом је омогућено да се, у облику петиције коју потпише најмање милион грађана Уније, покрене иницијатива у правцу правне конкретизације сваког питања које је предмет регулисања Уговора о Европској унији и Уговора о њеном функционисању.

Но, како је у ранијим уговорним пакетима највећи дио одредби из домена грађанства Уније био концентрисан у Уговору о Европској заједници, тако и је и данас, у оквиру Уговора из Лисабона, највећи дио одредби посвећен овом институту садржан у Уговору о функционисању Европске уније, тачније, његовом Наслову II под називом „Недискриминација и грађанство Уније”. Тако, чланом 20 Уговора о функционисању Европске уније, који је, у суштини, сукцесор некадашњег члана 17 Уговора о Европској заједници,¹²³ понавља се одређење грађанства Уније као деривативног и зависног правног односа те се набрајају права која су њим обухваћена, с малом разликом у односу на претходне уговорне акте, у смислу да се приликом набрајања користи латинска крилатица *inter alia* (између осталог, *prim. a*), што указује да творци уговора листу права обухваћених институтом грађанства Уније нису сматрали коначном. У сваком случају, право грађанства Уније подразумијева лично право слободе кретања и боравка, политичка права у виду права на учествовање

Самарић и Ивана Радић Милосављевић, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2013, стр. 13 - 39.

123 Ренумерација извршена приликом измјена и допуна оснивачких аката у Амстердаму.

у изборима за Европски парламент и локалне органе власти у држави бора- вишта, право на дипломатску и конзуларну заштиту коју пружају друге држа- ве чланице у трећој држави у којој држава држављанства не посједује своје дипломатско-конзуларно представништво те право на обраћање и петицију Европском парламенту, Омбудсману Европске уније и савјетодавним тијели- ма организације, укључујући и право на заступање одговора на једном од званичних језика Европске уније.¹²⁴ Ту се свакако не смију изгубити из вида ни тзв. секундарна права грађана, која они уживају као порески обвезници, корисници програма социјалне помоћи или потрошачи на простору Уније.¹²⁵

За предмет којим се бавимо, велики значај има право на слободу кре- тања и боравака предвиђено институтом грађанства Европске уније. Чланом 21 Уговора о функционисању Европске уније гарантовано је право на слобо- ду кретања и боравака грађана Уније на цијелом њеном простору, с тим што ово право, уосталом, као и остала права која су институту обухваћена, није апсолутно, већ подлијеже ограничењима садржаним у уговорима и другим релевантним актима који се доносе у циљу њиховог провођења. У случају да је за реализацију овог циља неопходно овлашћење које уговорно није до- дијељено Унији, Савјет и Европски парламент, у оквиру редовног поступка, могу усвојити мјере којима ће се олакшати постизање тог циља. Такође, Са- вјет може, у циљу обезбјеђења слободе кретања и боравака грађана Уније на цијелом њеном простору те уз примјену посебног поступка, донијети мјере којима ће се уредити релевантна питања из области социјалне заштите и со- цијалне безбједности.¹²⁶

1.2. Слобода кретања грађана Европске уније у ширем контексту

Слобода кретања лица представља једну од „четири велике слободе” на којем почива унутрашње тржиште Европске уније, али и перцепција Уније као либералног политичког пројекта. Почевши од римских уговора, слобо- да кретања радника била је начелно предвиђена тачком ц) члана 3 Уговора о Европској економској заједници, којим је било прописано да ће се, у контек-

124 Под званичним језицима Европске уније подразумевају се језици свих држава чланица, који су међусобно равноправни.

125 У складу са ставом 1. члана 153 Уговора о функционисању Европске уније, Унија, заједно са државама чланицама, учествује у формулисању социјалних права радника, односно, како прописује члан 169 истог уговорног акта, доприноси заштити здравља, безбједности и економ- ских интереса потрошача.

126 Вјероватно најзначајнији имплементациони документ у овом контексту била је Директива 2004/38/ЕС о праву грађана Уније и чланова њихове породице да се крећу и слободно борава на територији држава чланица, којом је допуњена Регулатива 1612/68 и стављене ван снаге Директиве 64/221/ЕЕС, 68/360/ЕЕС, 72/194/ЕЕС, 73/148/ЕЕС, 75/34/ЕЕС, 75/35/ЕЕС, 90/364/ ЕЕС, 90/365/ЕЕС и 93/96/ЕЕС, OJ L 158, р. 77 – 123, 30. 4. 2004. Ова директива је измијењена и допуњена регулативом 492/2011 од 5. априла 2011. године, OJ L 141/2011.

сту реализације циљева Заједнице, омогућити уклањање препрека слободном кретању људи, услуга и капитала између држава чланица. Измјенама оснивачких аката у Мастрихту и Амстердаму ово начелно опредјељење је благо допуњавано те позиционирано у корелацији са функционисањем заједничког, односно, унутрашњег тржишта. Као што смо видјели приликом анализе рјешења Уговора из Лисабона, његовим ступањем на снагу је слобода кретања у оквиру јединственог „Простора слободе, безбједности и правде” одређена као један од циљева Уније, док је чланом 21 Уговора о функционисању Европске уније, како смо видјели, она предвиђена као лично право у оквиру института грађанства Уније, али и повезана са функционисањем унутрашњег тржишта из члана 26 Уговора. Но, то није све.

Наиме, одредбе Наслова IV Уговора о функционисању Европске уније посвећене су слободи кретања лица, услуга и капитала те се у оквиру њих могу пронаћи различите правне основе за остварење овог базичног права и вриједности европске организације. Тако, одредбе из чланова 45 – 48 Уговора посвећене су слободи кретања радника, чланови 49 – 55 говоре о слободи кретања у контексту реализације права настањивања, док чланови 56 – 62 Уговора слободу кретања детерминишу у контексту реализације права пружања услуга. Другим ријечима, наведеним одредбама се слобода кретања гарантује радницима, лицима која располажу правом настањивања те пружаоцима услуга, а њихов статус на простору Уније у овом контексту мора бити изједначен с држављанима државе чланице у којој се налазе. Ништа друго до конкретизација општег начела забране дискриминације на основу држављанства, као једног од базичних и често кориштених начела у јуриспруденцији Суда правде. Конкретизација и имплементација наведених уговорних одредби реализована је, прије свега, кроз поменути Директиву 2004/38 из 2004. године, измијењену и допуњену 2011. године, којом су дефинисани услови под којима грађани Уније и чланови њихове породице остварују право на слободу кретања и боравка на територији држава чланица, стичу право сталног боравка на територији одређене државе чланице, али прописују и одређене ситуације када је ово право могуће ограничити или суспендовати, из разлога заштите јавног реда, безбједности или јавног здравља. Директивом је предвиђено право уласка, боравка и напуштања територије држава чланица за грађане Уније и чланове њихове породице на основу личне карте, односно, важеће путне исправе, без захтјева за посједовањем улазне или излазне визе или другог сличног документа. Што се тиче држављана трећих држава, њихов аранжман уласка и боравка на територији држава чланица у директној вези је са листама трећих држава чији држављани морају или не морају посједовати визу за улазак и боравак на простору Уније, и то у року од три мјесеца, преко три мјесеца, те уз могућност стицања права на стални боравак.¹²⁷

¹²⁷ Члан 5 Директиве 2004/38.

Када је ријеч о грађанима Уније који бораве на територији друге државе чланице у континуитету најмање пет година, они стичу право на стални боравак у тој држави, као и чланови њихове породице, без обзира на њихово држављанство. То значи да и чланови породице грађанина Уније који су држављани трећих држава, уколико су са грађанином Уније у континуитету боравили на територији друге државе чланице најмање пет година, стичу право на стални боравак у тој чланици. С друге стране, у складу са чланом 16 Директиве 2004/38, право на стални боравак се губи уколико је направљен дисконтинуитет боравка од најмање двије године. Члановима 27 – 33 Директиве прописане су конкретне ситуације у којима је, како смо рекли, из разлога заштите јавног реда, безбједности и јавног здравља, могуће ограничити или суспендовати право на слободу кретања, с тим што се ограничавајуће мјере из разлога јавног реда и безбједности морају непосредно тицати личног понашања појединца у питању, а које мора представљати стварну, тренутну и изражену опасност по неки од основних интереса друштва, односно, државе која ограничавајуће мјере доноси. Другим ријечима, разлози увођења ограничавајућих мјера не могу бити опште или, посебно, апстрактне природе, већ се морају базирати на конкретним појединачним случајевима.

1.3. Унутрашње и спољне границе Уније и њихов прелазак

Реализација идеје слободе кретања лица наметала је потребу за унутрашњом либерализацијом граничних контрола између држава чланица те успостављање јединственог, ефикасног режима граничне контроле на границама држава чланица које истовремено представљају спољне границе Уније. Ова два елемента – уклањање унутрашњих граничних контрола те успостављање јединственог аранжмана на спољним границама Уније, у суштини, међусобно су неодвојиви, јер унутрашња либерализација у овом контексту готово по аутоматизму подразумијева повећање безбједносног ризика који се настоји свести на минимум управо чвршћом интеграцијом и сарадњом при регулацији контроле спољних граница „Простора слободе, безбједности и правде”. Како показују догађаји везани за мигрантски талас, па и суочавање са изазовима везаним за пандемију вируса корона, чини се да још увијек има много простора за унапређење заједничког дјеловања по питању граничних контрола, али и политика које су с њим непосредно везане, иако је на нивоу организације у протеклих неколико деценија у овом контексту учињено заиста много. При томе, не смије се изгубити из вида да је питање граничних контрола политички веома осјетљиво и комплексно те да је у непосредној корелацији са категоријама државне територије и вршењем суверене власти, као два „света грала” државног идентитета у класичном смислу.

У сваком случају, видјели смо да је значајан корак у правцу унутрашње либерализације те успостављања ефикасније контроле на спољним граница-

ма учињен кроз Споразум из Шенгена из 1985, односно, Конвенцију о његовој примјени из 1990. године, као и да је инкорпорацијом тековина Шенгена у правни систем Европске уније, кроз измјене и допуне оснивачких аката у Амстердаму, створена основа за успостављање заједничке политике контроле спољних граница Уније те дефинитивно укидање унутрашњих граничних контрола између држава чланица. У свјетлу реализације амстердамских уговорних рјешења у овој области, Европска комисија је кроз своју Комуникацију из 2002. године под називом „Ка интегрисаном управљању спољним границама Европске уније”,¹²⁸ изразила незадовољство начином на који државе чланице и њихове граничне службе спроводе тековине Шенгена, истичући да је контрола кретања лица на основу шенгенских тековина у искључивој надлежности Заједнице уз, наравно, инструменте везане за контролу спољних граница садржане у тадашњем трећем стубу Уније. Како би се ситуација по питању граничне контроле поправила, Комисија је предложила неколико краткорочних и средњерочних мјера и приоритета које је потребно остварити, а они су подразумевали следеће:

- модификацију постојеће правне регулативе на нивоу организације, како би се створили услови за креирање јединствене, интегрисане европске службе граничне контроле;
- креирање јединствених оперативних инструмената граничне контроле на нивоу организације, посредством којих ће се остваривати ефикаснија координација и сарадња;
- креирање јединствених механизма за анализу ризика у овој области;
- креирање и реализација јединственог система едукације и обуке и јачања капацитета националних граничних служби држава чланица те
- јачање принципа одговорности, у смислу адекватне дистрибуције финансијског оптерећења те успостављања заједничких контролних тачака на појединим локацијама на морским и копненим границама држава чланица.

Мјере и приоритети које је предложила Европска комисија кроз Комуникацију из 2002. године нису у потпуности реализоване, али су несумњиво омогућиле позитиван импулс за даљи развој садржинских елемената у оквиру политике контроле спољних граница Уније. Задржимо се на питању контроле преласка спољних граница. Један од првих конкретнијих, оперативних инструмената донијетих у циљу стандардизације контроле спољних граница представљао је Заједнички приручник о границама¹²⁹ који је донио Извршни

128 *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 233, Final.

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

комитет Споразума из Шенгена, да би, након инкорпорације тековина у правни систем организације, овај инструмент био измијењен и допуњен актима које, у складу са уговорно прописаним процедурама, доносе институције Уније. Међу њима, потребно је издвојити Одлуку о заједничким ознакама граничних прелаза¹³⁰ или Регулативу о печатању путних исправа.¹³¹ Првим актом утврђен је минимум заједничких стандарда које је требало да примјењују државе чланице при означавању граничних прелаза на спољним границама Уније, док је наведеном регулативом извршена допуна Конвенције о примјени Споразума из Шенгена и Приручника Извршног комитета у циљу обезбјеђења јединственог приступа печатању путних исправа држављана трећих држава приликом преласка спољних граница Уније.

Веома важан правни инструменет представљала је и Регулатива Савјета и Европског парламента о утврђивању Кодекса шенгенских граница,¹³² којом је извршена измјена и допуна имплементационе шенгенске конвенције и аката усвојених на основу ње, у правцу утврђивања заједничке политике преласка спољних граница и заједничких стандарда и правила која морају бити испоштована приликом преласка спољних граница Уније. Кодекс је накнадно мијењан и допуњаван у неколико наврата,¹³³ али је битно истаћи да се његове одредбе примјењују у односу на свако лице које прелази спољне или унутрашње границе Уније, уз пуно уважавање права на слободу кретања те права рањивих категорија, попут избјеглих лица или лица која траже међународну заштиту. Предвиђено је да је прелазак спољних граница Уније омогућен само на јасно означеним граничним прелазима те у прописаном временском интервалу, а државе чланице су имале обавезу да листу својих граничних прелаза који се користе у ту сврху доставе Европској комисији. У погледу статуса држављана трећих држава и њиховог преласка спољних граница Уније, Кодексом су углавном преузета рјешења из Конвенције о примјени Споразума из Шенгена те су ове одредбе Конвенције стављене ван снаге. Тако, држављанима трећих држава у циљу боравка на простору Уније до три мјесеца у интервалу од шест мјесеци, потребно је да посједују важећу путну исправу, да посједују одговарајућу визу, уколико је њихова држава, у складу са данас

130 *Concil Decision determining the minimum indications to be used on signs at external border crossing points*, OJ L 261/119.

131 *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*, OJ L 369/5.

132 *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)*, OJ L 105/1.

133 Погледати регулативе: 296/2008, (2008) OJ L 97/60; 81/2009, (2009) OJ L 35/56; 810/2009, (2009) OJ L 234/1; 265/2010, (2010) OJ L 85/1.

важећом регулативом Савјета и Европског парламента 2018/1806,¹³⁴ на листи држава за које је посједовање визе предвиђено као обавезно, да могу оправдати улазак и боравак на простору Уније, укључујући и посједовање довољних финансијских средстава за боравак на простору Уније и повратак у матичну државу или неку трећу државу, да није ријеч о лицима за која је у оквиру Шенген информационог система (СИС) издато упозорење о забрани уласка те да не представљају пријетњу или опасност по јавни ред, безбједност и националне интересе држава чланица, односно, да у оквиру националних база података држава чланица није издато упозорење о забрани уласка на њихову територију из наведених разлога. Уколико држављани трећих држава не испуњавају наведене услове, биће им онемогућен улазак и боравак на простору Уније, с тим што овакво рјешење не задире у примјену посебних одредби о азилу или пружању међународне заштите. Основа за забрану уласка може представљати искључиво образложена одлука надлежне институције, у оквиру које се јасно морају навести разлози забране, а сама одлука о забрани ступа на снагу одмах. Држављанину треће државе на располагању је правни лијек жалбе на донијету одлуку, али њено подношење не пролонгира правоснажност одлуке о забрани уласка.

Кодексом је прописано и да сва лица подлијежу контроли на спољним границама, на начин да се утврђује њихов идентитет на основу важеће путне исправе те уз примјену одговарајућих база података и других софтверских и информационих алата. Држављани трећих држава подлијежу детаљној контроли која укључује провјеру испуњености наведених услова за улазак и боравак на простору Уније, а може се, између осталог, односити и на то да ли се на путној исправи могу утврдити знакови фалсификовања, упоређивање датума уласка и изласка како би се установило да ли је предметно лице боравило на простору Уније дуже од одобреног интервала, контролу и прегледа превозног средства које држављанин треће државе користи приликом уласка или изласка са простора Уније итд. Такође, Кодексом су предвиђена и посебна правила контроле за поједине категорије лица, попут шефова држава и чланова њихових делегација, носиоца дипломатских и службених путних исправа, пилота, морнара, прекограничних радника или малољетника.

Европска комисија је 2011. године усвојила Комуникацију о успостављању система паметних граница,¹³⁵ у оквиру које је изнијела низ приједлога у правцу унапређења и модернизације контроле на спољним границама Уније.

¹³⁴ *Regulation 2018/1806 of the European Parliament and of the Council from 14th of November 2018 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement*, OJ L 303, 28. 11. 2018, p. 39 – 58. Ова регулатива је замијенила регулативу 539/2001, која је била важећа до 17. децембра 2018. године.

¹³⁵ *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Smart borders - Options and the way ahead*, COM 680, Final.

На основу Комуникације, Комисија ће нешто касније на усвајање предложити Регулативу о увођењу Улазно-излазног система за регистрацију података држављана трећих држава који прелазе спољне границе држава чланица Европске уније¹³⁶ те Регулативу за успостављање програма за регистрацију путника.¹³⁷ Такође, Комисија је покренула иницијативу за доношењем нове Регулative о Кодексу кретања лица преко граница¹³⁸ чијим ће усвајањем бити замијењен Кодекс о преласку шенгенских граница. Предложени систем паметних граница, односно, Улазно-излазни програм и Програм за регистрацију путника, као његови операционализовани изрази, подразумејевали су унапређена софтверска рјешења на основу којих је могуће извршити тренутну провјеру идентитета лица и исправности његове путне исправе те успостављање унапређене базе података на европском и националном нивоу о уласку и боравку држављана трећих држава на простору Уније у интервалу до деведесет дана. Такође, увођењем Програма за регистрацију путника предвиђено је укидање улазних печата на спољним граничним прелазима те увођење дигиталне регистрације података из путних исправа и њихово спремање у базу података која би била повезана за Шенген информационим системом и Виза информационим системом. Предвиђено је међусобно умрежавање Програма за регистрацију путника и Улазно-излазног програма, а регистрациони програм путника почивао би на употреби специјалних картица чије се читавање врши на граничним прелазима те се подаци попут отисака прстију или број визе којом лице у питању располаже, уколико је њено посједовање неопходно, спремају у Централни регистар који је повезан са Шенген информационим системом и Виза информационим системом те би, у случају непостојања евидентиране забране, улазак држављанину треће државе на простор Уније био допуштен.

Узимајући у обзир повећану изложеност земаља чланица Уније мигрантском таласу и приливу избјеглица у том периоду, Комисијин приједлог новог Кодекса о кретању лица преко граница подразумевао је измјене и допуне Кодекса из 2006. године, као и цјелокупну кодификацију различитих извора којима се регулише прелазак унутрашњих и спољних граница Уније, у настојању да се омогући слобода кретања, али и заштите јавни ред и мир те безбједност држава чланица. У међувремену, узимајући у обзир дужину трајања процеса евентуалног доношења новог Кодекса, Комисија је предложила и дјелимичне измјене Кодекса из 2006. године, посебно његовог члана 7, на начин да је предвиђена шира контрола путних исправа свих лица која, у

136 *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 95, Final.

137 *Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council establishing a Registered Traveller Program*, COM 95, Final.

138 *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 08, Final.

складу са правом организације, располажу слободом уласка и кретања на простору Уније. Предвиђено је да се контрола врши посредством Шенген информационог система те Интерполове и националних база података о украденим и кривотвореним путним исправама. Циљ наведене измјене био је да се спријечи улазак лицима који могу представљати одређени ризик или опасност по јавни ред, мир, унутрашњу безбједност, јавно здравље или међународне интересе било које државе чланице.

У сваком случају, приједлози Европске комисије везани за успостављање система „паметних граница” наишли су на различите препреке, како од држава чланица, тако и у оквиру појединих институција и тијела Европске уније. Након различитих анализа и тестних фаза вршених током 2015. године, Европска комисија је повукла своје оригиналне приједлоге из 2013. године те је 2016. године изашла са новим приједлозима који су, дијелом, доживјели своју формалну верификацију посредством обједињене регулативе¹³⁹ о успостављању система регистрације улазака, излазака и одбијања улазака држављанима трећих држава који прелазе спољне границе држава чланица и утврђивању услова под којима се омогућава приступ систему у циљу спровођења закона, а којом се врши измјена Конвенције о имплементацији Споразума из Шенгена и регулатива 767/2008¹⁴⁰ и 1077/2011.¹⁴¹ Кључни новитет у односу на оригинални приједлог Комисије тицао се омогућавања, под одређеним условима, приступа подацима из система и агенцијама за провођење закона, уз уважавање људских права и основних слобода, укључујући и право на заштиту личних података. Такође, у циљу адаптације на импликације *Brexit*-а, регулатива је претрпјела одређене измјене и допуне јуна 2019. године.

Када је ријеч о преласку унутрашњих граница, видјели смо да су кључне иницијалне одредбе и по овом питању биле садржане у Конвенцији о примјени Споразума из Шенгена те шенгенским Кодексом о границама.¹⁴² У складу са наведеним одредбама, слобода преласка унутрашњих граница гарантована

139 *Regulation 2017/2226 of the European Parliament and of the Council from 30 November 2017 establishing an Entry/Exit System (EES) to register entry and exit data and refusal of entry data of third-country nationals crossing the external borders of the Member States and determining the conditions for access to the EES for law enforcement purposes, and amending the Convention implementing the Schengen Agreement and Regulations (EC) 767/2008 and (EU) 1077/2011*, OJ L 327/20, 9. 12. 2017.

140 *Regulation (EC) 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)*. Данас је на снази измијенјена и допуњена верзија овог акта из јуна 2019. године.

141 *Regulation (EU) 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*, OJ L 286/1, 1. 11. 2011. Овај акт је престао да важи 10. децембра 2018. године, а замијењен је измијењеном и допуњеном верзијом акта од 11. децембра 2018. године.

142 Глава III Кодекса.

је свим лицима на било којем мјесту, без спровођења било каквих граничних контрола, с тим што укидање контрола на унутрашњим границама не доводи у питање спровођење полицијске контроле на територији државе чланице, под условом да та полицијска контрола не представља супститут за граничну контролу и да не подразумејева идентичне мјере као и класична гранична контрола. У ванредним ситуацијама озбиљне угрожености јавног реда и унутрашње безбједности, државама чланицама је остављена могућност да уведу контролу на унутрашњим границама и то у року који не може бити дужи од тридесет дана. Такође, држава која планира увести контролу на унутрашњим границама дужна је о томе благовремено обавијестити како остале чланице, тако и Европску комисију и Европски парламент. Комисија у том случају обавља разговор са државом у питању најкасније петнаест дана од дана планираног увођења контроле на унутрашњим границама, како би се утврдио циљ увођења контроле, модалитети међусобне сарадње у таквим околностима, као и усклађеност контролних мјера са принципом пропорционалности. Уколико то налажу хитни разлози заштите јавног поретка или унутрашње безбједности, у складу са члановима 23 – 31 шенгенског Кодекса, држава чланица је могла одмах увести контроле на својим унутрашњим границама, уз обавезу да о томе одмах извијести остале чланице и Европску комисију. Мјере којима је регулисана могућност увођења контрола на унутрашњим границама измијењене су 2013. године, регулативом Европског парламента и Савјета 1051/2013¹⁴³ како би се утврдила заједничка европска правила за увођење контрола на унутрашњим границама у ванредним околностима. Регулативом је предвиђена могућност увођења контроле на интерним границама, дјелимично или у потпуности, у периоду од тридесет дана, уколико се у држави чланици појаве озбиљне пријетње по јавни ред или унутрашњу безбједност. У случају да кризна ситуација која је проузроковала увођење контролних мјера потраје дуже од тридесет дана, предвиђена је могућност продужетка њихове примјене за још тридесет дана, с тим што укупна примјена контролних мјера не може трајати дуже од шест мјесеци, изузев у екстремно ванредним околностима цјелокупне угрожености подручја без контроле на унутрашњим границама, када је могуће контролне мјере задржати у периоду од максимално двије године. Истовремено, увођење контрола на унутрашњим границама детерминисано је јасним критеријима, а реализује се кроз поступак којег спроводе надлежни органи државе која уводи привремену граничну контролу.

Регулатива оставља могућност државама чланицама да у изненадним ванредним околностима по јавни ред и унутрашњу безбједност уведу хитне контролне мјере у периоду од десет дана, с тим што њихова примјена не може бити продужавана више од двадесет дана. На крају, регулативом је предвиђе-

143 *Regulation (EU) 1051/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 amending Regulation (EC) 562/2006 in order to provide for common rules on the temporary reintroduction of border control at internal borders in exceptional circumstances*, OJ L 295/1.

на и посебна могућност увођења контролних мјера на унутрашњим границама у ванредним околностима угрожавања цјелокупног простора без унутрашњих граница услјед трајних и озбиљних поремећаја контроле на спољним границама Уније. У таквим ситуацијама, остављена је могућност увођења контроле у периоду од шест мјесеци, с тим што се наведени период, у случају и даљег трајања ванредних околности, могао продужавати максимално три пута по шест мјесеци. Уколико све мјере које предвиђа регулатива не уроде плодом у смислу отклањања ванредних околности које су довеле до привременог успостављања интерних граничних контрола, Савјету Европске уније је остављена могућност да, у циљу заштите заједничких интереса, једној или више држава чланица препоручи увођење граничних контрола на свим или само неким унутрашњим граничним прелазима. Овакву препоруку Савјет доноси на приједлог Европске комисије, с тим што и државе чланице могу захтијевати од Комисије да упути формални приједлог Савјету по овом питању. Ријеч је о крајње екстремним околностима, условљеним постојањем озбиљних недостатака и поремећаја у спровођењу контроле на спољним границама Уније, а који морају бити садржани у оцјени Комисије која чини саставни дио њеног приједлога којег упућује Савјету те која је прописана Регулацивом о успостављању механизма евалуације и праћења примјене тековина из Шенгена.¹⁴⁴ Регулацива 1051/2013 престала је да важи 11. априла 2016. године, а њени садржински елементи нашли су своје мјесто у регулативи о закону о шенгенским границама (енг. *Schengen Borders Code*)¹⁴⁵ из исте године.¹⁴⁶

На крају разматрања неких од најзначајнијих рјешења по питању контроле и преласка граница у оквиру Европске уније, требало би се осврнути и на поменути Фронтекс. Фронтекс је успостављен 2004. године регулативом Савјета 2007/2004,¹⁴⁷ под пуним називом Европска агенција за управљање оперативном сарадњом на спољним границама држава чланица Европске уније, са циљем обезбјеђења ефикасније координације и подршке државама чланицама при надгледању спољних граница Европске уније. Са сједиштем у Варшави, Фронтекс је, прије свега, захваљујући околностима везаним за мигрантску кризу и таласе миграната чија су номинална крајња адреса управо најразвијеније чланице Уније, од свог оснивања у сталном организационом,

144 *Council Regulation 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*, OJ L 295/27.

145 *Regulation 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code)*, OJ L 77/1, 23.03.2016.

146 Тренутно је на снази измијењена и допуњена верзија овог акта од 11. јуна 2019. године.

147 *Council Regulation 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*, OJ L 349/1.

кадровском и финансијском јачању, да би у једном моменту, као што ће се видјети, дошло и до измјене самог назива Агенције. Дјеловањем Фронтекса руководе Управни одбор којег чине по један представник држава чланица и два представника Европске комисије те извршни директор са својим замјеницима, којег именује Управни одбор на приједлог Европске комисије.

Централни задаци Фронтекса предвиђени регулативом о његовом успостављању подразумевали су распоређивање представника граничних полиција и експерата на спољним границама Уније, подршку државама чланицама при реадмисији илегалних миграната, прикупљање и анализу података о стању на спољним границама Уније те израду процјена ризика. Измјенама и допунама регулативе до којих је дошло 2007. године,¹⁴⁸ надлежност Фронтекса је проширена и на координацију тимова за брзу акцију (енг. *Rapid border intervention teams*), сачињених од припадника граничних полиција држава чланица, који се успостављају привремено у циљу распоређивања на одређеним тачкама на спољним границама, а на захтјев неке од држава чланица која се суочава са озбиљним изазовима при контроли спољних граница Уније, најчешће оличених у прекомјерном броју илегалних миграната из трећих држава који покушавају да уђу на територију Уније. При томе, Управни одбор Фронтекса, на приједлог Извршног директора, двотрећинском већином доноси одлуку о броју и профилу припадника националних граничних служби који ће партиципирати у тиму за брзу акцију.

Даље јачање Фронтекса услиједило је усвајањем регулативе 1168/2011.¹⁴⁹ Новом регулативом, између осталог, предвиђено је успостављање информационог система (енг. *ICONET*) којим би биле обухваћене све националне службе за миграције држава чланица у циљу њихове квалитетније координације и информисања, измијењена су правила о реализацији заједничких операција и пилот пројеката, дато је овлашћење Фронтексу да врши евалуацију капацитета држава чланица да на одговарајући начин спроводе контролу спољних граница, као и право посједовања, изнајмљивања и коришћења техничке опреме те координације заједничких операција реадмисије. Такође, у раду Фронтекса јасно су прецизирана правила која се односе на заштиту и безбједност података те обраду личних података приликом спровођења заједничких акција, а посебно акција реадмисије илегалних миграната у земљу поријекла. Међутим, оно што је битно истаћи јесте да је Фронтекс, и поред несумњивог јачања његовог статуса и капацитета до којег је усвајањем нове

¹⁴⁸ Regulation 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) 2007/2004 as regards that mechanism and regulating the tasks and powers of guest officers, OJ L 199/30.

¹⁴⁹ Regulation 1168/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 amending Council Regulation (EC) 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, OJ L 304/1.

регулативе дошло, остао и даље координирајућа агенција, без оперативних овлашћења, која припадају искључиво надлежним тијелима држава чланица. С друге стране, један од кључних задатака повјерених Фронтексу односио се на вршење анализе стања на спољним границама и израду процјене ризика, на основу заједничког, интегрисаног модела који се примјењује на нивоу Уније. Анализе и процјене ризика садрже како опште процјене стања на нивоу Уније, тако и на нивоима појединих региона, а при њиховој изради Фронтексу помажу националне службе држава чланица, институције, тијела и агенције Уније и других међународних организација те надлежне службе држава нечланица. Кључни алат за бављење аналитичким задацима и израду процјене ризика јесте Фронтекс мрежа за анализу ризика, у коју се на мјесечном нивоу прикупљају информације и статистички подаци из националних граничних служби држава чланица, који су категорисани у шест категорија: идентификовани илегални преласци границе; одбијени уласци на спољним границама Уније; идентификовани илегални останак или боравак на територији држава чланица; поднесене апликације за одобравање азила; идентификовани саучесници у реализацији илегалних миграција те идентификовани фалсификовани документи. На основу прикупљених података и урађених процјена ризика, планирају се активности Агенције, укључујући и, уколико је то потребно, реализацију заједничких активности кроз тимове за заједничку акцију, како би се обезбједила подршка одређеној држави чланици у заустављању илегалних миграција и успостављању адекватне контроле на спољним границама Уније. Оно што је битно истаћи јесте да спровођења заједничких акција на територији одређене државе чланице нема без њене сагласности, односно, позива те држава чланица, уколико се не слаже са одређеном акцијом која би се реализовала на њеној територији или у њеној близини, може уложити вето, чиме се иницирана заједничка акција обуставља.

Сљедећи крупан корак напријед у развоју Фронтекса, а тиме и заједничког регулисања контроле спољних граница Уније, учињен је на основу приједлога Европске комисије из 2015. године, који је подразумијевао његово преименовање у Агенцију европске граничне и обалске страже те даље јачање његовог статуса и надлежности. Приједлог Комисије је преточен у регулативу 1624/2016¹⁵⁰ којом је, између осталог, предвиђено да Фронтекс располаже ојачаном оперативном и надзорном функцијом у циљу обезбјеђења ефикасне и униформне имплементације права Европске уније у домену контроле њених спољних граница. Тако, у случају идентификације одређених слабости и поремећаја контроле спољних граница националне граничне службе одређене државе чланице, извршни директор Фронтекса је могао донијети препоруку држави у питању о преузимању одговарајућих активности којима би идентификоване слабости биле отклоњене. Међутим, уколико препорука не би била

150 *Regulation 1624/2016 of the European Parliament and of the Council from 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard*, OJ L 251, 16. 9. 2016.

адекватно и ефикасно имплементирана и на тај начин заштићени интереси Уније и осталих чланица, односно, уколико би се процијенило да наставак такве ситуације може угрозити функционисање шенгенског простора, Управни одбор Фронтекса је могао усвојити јединствен европски став по том питању. У ситуацији да ни мјере предвиђене јединственим европским ставом не би биле на адекватан начин имплементирани, односно, уколико би неправилности и пропусти при контроли спољних граница Уније и даље били присутни, Комисија би могла размотрити да се поново успоставе граничне контроле у шенгенском простору.¹⁵¹ Ипак, позиција Фронтекса у овом контексту, као и сама правна природа „европског става” којег дефинише Управни одбор Агенције, остали су недоречени. Регулатором су ојачана техничка и оперативна овлашћења Фронтекса, у смислу да је могао самостално набављати и располагати властитом техничком опремом,¹⁵² али и Саставом обалске страже за брзо дејство (енг. *Rapid Reaction Pool*),¹⁵³ састављеног од најмање 1500 припадника националних служби држава чланица, која се, у случају потребе, хитно активира и дјелује у правцу успостављања адекватне контроле на спољној граници Уније. У сваком случају, регулатива 1624/2016 донијела је даље унапређење по питању статуса и овлашћења Фронтекса, али он њом ипак није преточен у некаку европску федералну агенцију која би располагала властитим, изворним оперативним овлашћењима. У суштини, рјешења регулативе 1624/2016 представљали су одраз баланса између потребе да се успостави јединствени инструмент посредством којег ће се обезбиједити адекватна контрола спољних граница Уније и на униформан начин спроводити њено право по питању граничне контроле те отпора појединих држава чланица да даље врше пренос овлашћења у овом домену на институције, тијела и агенције на европском нивоу. Другим ријечима, без обзира на промјене у његовом називу и након ступања на снагу ове регулативе, Фронтекс је наставио да дјелује као децентрализована координирајућа структура која се примарно ослања на капацитете и активности држава чланица у контексту заштите спољних граница Уније.

Најновија измјена регулативе на којој почива Фронтекс, односно, његов статус, овлашћења и задаци, десила се новембра 2019. године те је ова верзија регулативе¹⁵⁴ и тренутно на снази. Њом се даље дјелује у правцу јачања компетенција Фронтекса. На примјер, позиција официра за везу Фронтекса при државама чланицама, који су на прилично генералан начин предвиђени претходном регулативом из 2016. године те чији је основни задатак олакшавање комуникације и сарадње између Фронтекса и надлежних служби држа-

¹⁵¹ Члан 19.10 регулативе.

¹⁵² Члан 38 регулативе.

¹⁵³ Члан 20.5 регулативе.

¹⁵⁴ *Regulation 1896/2019 of the European Parliament and of the Council 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard*, OJ L 295, 14. 11. 2019.

ва чланица, новом регулативом додатно је разрађена, а њихова улога се сада посебно истиче приликом израде Извјештаја о процјени стања у државама чланицама по питању капацитета, потенцијала, људских и техничких ресурса за адекватно управљање спољним границама Уније, који се састављају примарно на основу информација које обезбјеђују официри за везу Фронтекса. Позиција Фронтекса је сада нешто прецизнија и у околностима када постоје идентификоване слабости и поремећаји у контроли спољних граница Уније коју врше одређене државе чланице, чак и након усвајања препорука извршног директора Агенције. Уколико препоруке којима би се отклониле идентификоване слабости не би биле адекватно имплементирани, извршни директор о томе обавјештава Управни одбор Фронтекса и Европску комисију. На приједлог извршног директора, Управни одбор сада, у складу са чланом 32.10 регулативе, доноси правно обавезујућу одлуку у којој су садржане мјере које држава чланица у питању мора спровести у правцу успостављања контроле над спољном границом Уније. Такође, члановима 34 и 35 регулативе предвиђено је да Фронтекс, у сарадњи са државом у питању, може идентификовати три нивоа ризика по спољне границе Уније или, пак, функционисање шенгенског простора, од чега зависи и природа акције коју је потребно предузети. Први или ниски ниво ризика подразумијева обавезу државе чланице у питању да врши редовне контроле над спорним дијеловима спољне границе те стави на располагање одговарајуће техничке и људске ресурсе док се ризик не отклони. У случају идентификације средњег нивоа ризика, држава у питању ће обезбиједити да адекватне и сталне контролне мјере буду спроведене на спорном дијелу спољне границе, док су у случају појаве високог ризика, националне власти охрабрене и позване да траже асистенцију Фронтекса. Постоји и четврти, ванредни ниво ризика, у случају чије идентификације долази до информисања Европске комисије, а извршни директор ће предложити држави у питању да тражи спровођење заједничке акције Фронтекса или успостављање заједничких тимова за брзо дејство.¹⁵⁵ Уколико се држава у питању оглуши на приједлог извршног директора, Савјет Европске уније, на приједлог Европске комисије, донијеће имплементациону одлуку која ће садржавати мјере које је потребно предузети те обавезати државу чланицу да блиско сарађује са Фронтексом у њиховом провођењу. Након доношења одлуке Савјета, извршни директор Агенције ће у року од два дана изградити Оперативни план којег ће предочити надлежним службама државе чланице у питању те утврдити које мјере и који модалитет заједничког дјеловања је неопходан, укључујући и распоређивање припадника Сталног састава Агенције. У случају да држава чланица не сарађује са Агенцијом при реализацији мјера из имплементационе одлуке Савјета или се не сагласи са Оперативним планом извршног директора у року од тридесет дана, Европска комисија може донијети одлуку да се поново успоставе граничне контроле у шенгенском простору.

155 Члан 41.1 регулативе.

По питању оперативних овлашћења, нова регулатива предвиђа могућност успостављања и брзих тимова за управљање миграцијама који су сачињени од експерата специјализованих агенција Уније те који се, на захтјев државе чланице, распоређују на најосјетљивија подручја мигрантских рута (енг. *hot spots*). Проширена су и овлашћења Фронтекса по питању набавке и располагања неопходним техничким средствима, у циљу свођења његове зависности од капацитета држава чланица на минимум, иако су по овом питању и даље остале бројне недоречености. Такође, направљене су измјене и по питању успостављања Састава обалске страже за брзо дејство, у смислу да је предвиђено да се он трансформише у Стални састав који би до 2021. године имао 5.000 припадника, а до 2027. године 10.000 сталних и обучених припадника који могу одговорити свим изазовима по безбједност спољних граница Уније. Како је предвиђено чланом 54.1 регулативе, Стални састав биће састављен од четири категорије припадника: именованих лица испред Агенције, лица која Агенцији за ову намјену дугорочно на располагање стављају државе чланице, краткорочно именована лица испред држава чланица те именована лица испред држава чланица која се ангажују искључиво за потребе спровођења заједничких брзих акција на спољним границама Уније. У суштини, највећи новитет није представљало само успостављање Сталног састава, већ чињеница да су првој категорији њених припадника додијељена непосредна оперативна овлашћења, попут провјере идентитета и држављанства лица над којима се врши контрола, одобравање или одбијање уласка на територију државе чланице након спроведене контроле, печатање путних исправа, издавање или одбијање издавања виза, спровођење патрола уз спољну границу или, пак, узимање и уношење отисака прстију у заједничку базу података. Међутим, за спровођење извршних овлашћења припадника Агенције, потребна је сагласност државе чланице на чијој територији припадници Агенције дјелују.

Поред базичних регулатива које смо укратко размотрили, битно је навести и неке друге правне инструменте који су такође у одређеној мјери детерминисали дјеловање Агенције, попут регулативе 1052/2013¹⁵⁶ којом је успостављен Евросур, као информатичка мрежа за размјену података између Фронтекса и држава чланица, а која се „утопила” у регулативу 1896/2019, којом су предвиђена нешто технички унапређенија рјешења по овом питању. Ту је и регулатива 656/2014,¹⁵⁷ којом је регулисано питање координације заједничких активности надгледања спољних граница на мору коју врши Фрон-

156 *Regulation (EU) 1052/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 establishing the European Border Surveillance System (Eurosur)*, OJ L 295, 6. 11. 2013.

157 *Regulation (EU) 656/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing rules for the surveillance of the external sea borders in the context of operational cooperation coordinated by the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union*, OJ L 189, 27. 6. 2014.

текс, а која је такође инкорпорисана у регулативу из 2019. године те раније помињана регулатива 399/2016¹⁵⁸ о Законику Уније о правилима управљања кретањем лица преко граница (шенгенски гранични Законик), односно, Директива 115/2008¹⁵⁹ о заједничким стандардима и процедурама у државама чланицама за повратак држављана трећих држава који илегално бораве на простору Уније, у њихове земље поријекла, односно, њихов транзит у трећу државу.

1.4. Држављани трећих држава и њихов статус у оквиру „Простора слободе, безбједности и правде”

Положај и статус држављана трећих држава у оквиру Европске уније регулисан је бројним правним инструментима који настају и који се примјењују у оквиру различитих политика које се дефинишу и имплементирају у оквиру „Простора слободе, безбједности и правде”. Другим ријечима, њихов статус није регулисан само инструментима који се доносе у оквиру најмаркантнијих политика у овом контексту, попут политике азила, виза, миграција или борбе против илегалних имиграција, већ и кроз низ других питања и односа који се најчешће сврставају у општу категорију легалних миграција, а гдје спадају питања попут права на легалан боравак, права на рад, студирање, научно-истраживачки рад, право на спајање породице и друга. Сва ова питања, у одређеној мјери и у специфичном контексту, била су регулисана одредбама Уговора о Европској (економској) заједници и прије Маастрихта, да би успостављањем Европске уније велики број питања везан за легалне миграције био позициониран у оквиру њеног трећег стуба. Унутар трећег стуба, ова питања су детаљније била регулисана инструментима различите правне природе, од резолуција које су доносили министри унутрашњих послова и које су припадале сфери меког права, до класичних правних аката предвиђених за трећи стуб, попут заједничких акција.¹⁶⁰ Након „комунитаризације”, односно,

158 *Regulation 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code)*, OJ L 77, 23. 3. 2016. Најновија верзија регулативе усвојена 11. јуна 2019. године.

159 *Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals*, OJ L 348, 24. 12. 2008.

160 На примјер, Заједничка акција из 1996. године о јединственом обрасцу дозвола за боравак које се издају држављанима трећих држава, *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. Након измјена и допуна оснивачких аката у Амстердаму, овај акт је замијењен класичним инструментом „првог стуба”, односно, Регулативом о јединственом обрасцу дозвола за боравак држављана трећих држава, *Council Regulation (EC) No 1030/2002 of 13 June 2002 laying down a uniform format for residence permits for third-country nationals*, OJ L 157/1.

трансфера питања из корпуса легалних миграција из трећег у први стуб и њиховог подвођења под правни и регулаторни режим Заједнице, правни инструменти трећег стуба, уз уважавање предвиђеног петогодишњег транзиционог периода, замјењивани су инструментима који су се редовно доносили у оквиру Заједнице и то најчешће директивама, узимајући у обзир политичку осјетљивост питања о којима је ријеч, као и природу директива као телеолошких аката који државама чланицама остављају приличну дискрециону маргину по питању избора метода реализације циља који је директивом дефинисан. У сваком случају, након Амстердама, усвојен је читав низ директива којима су регулисана различита питања везана за статус држављана трећих држава на простору Уније, а неке од најзначајнијих биле су:

- Директива Савјета 86/2003/ЕС о праву на спајање породице;¹⁶¹
- Директива Савјета 109/2003/ЕС о статусу држављана трећих држава који имају стални боравак на простору Уније¹⁶² (последња измијењена и допуњена верзија од 20. маја 2011. године);
- Директива 114/2004/ЕС о условима прихвата држављана трећих држава у сврху студирања, размјене ученика, неплаћене обуке или добровољног рада¹⁶³ (престала да важи 23. маја 2018. године, замијењена Директивом 801/2016¹⁶⁴ Европског парламента и Савјета);
- Директива Савјета 71/2005/ЕС о посебном поступку за улазак држављана трећих држава у сврху научног истраживања¹⁶⁵ (престала да важи 23. маја 2018. године, замијењена Директивом 801/2016 Европског парламента и Савјета);
- Директива Савјета 50/2009/ЕС о условима уласка и боравака држављана трећих држава у сврху запошљавања висококвалификоване радне снаге;¹⁶⁶

161 *Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification*, OJ L 251, 3. 10. 2003.

162 *Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents*, OJ L 16, 23. 1. 2004.

163 *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*, OJ L 375, 23. 12. 2004.

164 *Directive (EU) 2016/801 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of research, studies, training, voluntary service, pupil exchange schemes or educational projects and au pairing*, OJ L 132, 21. 5. 2016.

165 *Council Directive 2005/71/EC 12 October 2005 on a specific procedure for admitting third-country nationals for the purposes of scientific research*, OJ L 289/15, 3. 11. 2005.

166 *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*, OJ L 155, 18. 6. 2009.

- Директива 98/2011/EU о јединственом поступку за издавање јединствене дозволе држављанима трећих држава за боравак и рад на територији држава чланица те о заједничком скупу права радника трећих држава који легално бораве у држави чланици;¹⁶⁷
- Директива 36/2014/EU о условима уласка и боравка држављана трећих држава у сврху запошљавања сезонских радника¹⁶⁸ или
- Директива 66/2014/EU о условима за улазак и боравак држављана трећих држава у оквиру интеркорпорацијског премијештања.¹⁶⁹

Осврнућемо се на нека од најзначајнијих рјешења наведених директива. Директивом о праву на спајање породице, на примјер, дефинисани су услови и процедуре за спајање држављанина треће државе који легално борави на простору Уније и члана његове породице, такође, држављанина треће државе, који живи изван Уније. Предметним правом располаже сваки држављанин треће државе који располаже дозволом боравка у држави чланици Уније на период од најмање годину дана, као и могућношћу да добије и сталну дозволу боравка. То значи да се директива не примјењује на поједине категорије лица, попут лица који су у поступку тражења избјегличког статуса, лица која уживају привремену заштиту или на територији државе чланице бораве у контексту уживања супсидијарне заштите, као и на чланове породице држављана земаља чланица Уније. Право на спајање породице реализује се на основу захтјева којег подноси или држављанин треће државе који легално борави у некој од држава чланица Уније или чланови његове породице, зависно од националних прописа државе чланице у питању. Државама чланицама дато је дискреционо право да одбију захтјев уколико постоји основана процјена да чланови породице држављанина треће државе представљају опасност по њен јавни поредак, јавну безбједност или јавно здравље. Директивом су дефинисане и процедуре за спајање породице лица која су у некој од држава чланица стекла избјеглички статус.

Директивом о статусу држављана трећих држава који имају стални боравак, омогућен је стални легални боравак држављанима трећих држава на територији држава чланица, гарантује се њихов једнак третман те омогућава право на слободу кретања на простору Уније. Директивом нису обухваћена

167 *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*, OJ L 343, 23. 12. 2011.

168 *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*, OJ L 94, 28. 3. 2014.

169 *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*, OJ L 157, 27. 5. 2014.

лица која бораве на простору Уније у сврху студирања, лица која уживају избјеглички статус или су у поступку његовог добијања, лица која уживају привремену или супсидијарну заштиту, лица која на простору Уније бораве привремено у форми сезонских радника или, пак, лица која уживају дипломатски статус. Да би лице добило право на стални боравак, оно мора претходно боравити на територији државе чланице у периоду од најмање пет година прије подношења апликације, располагати довољним финансијским средствима за издржавање чланова породице, посједовати одговарајуће здравствено осигурање те испуњавати и одређене специфичне критерије, попут социјалне интегрисаности у држави боравка. Након добијања сталне дозволе боравка, држављанин треће државе ужива једнак третман као и држављани чланице која је дозволу издала, изузимајући, наравно, корпус права и обавеза која су стриктно везана за држављански статус.

Директива о јединственом поступку за издавање јединствене дозволе за боравак и рад донијета је у циљу унификације и поједностављења процедура на нивоу Уније у овом контексту. Дозволу држављанину треће државе у сврху легалног боравка и рада на њеној територији издају надлежни органи државе чланице у којој држављанин треће државе има намјеру остварити, односно, остварује радноправни однос, а корпус права која су њом предвиђена подразумијевају право на легалан улазак, право на легалан боравак, право на рад те право на уживање једнаког третмана као и држављани државе домаћина.

Директивом о прихвату држављана трећих држава у сврху студирања, размјене ученика, неплаћене обуке или вршења волонтерског рада, на генералној равни омогућено је усавршавање држављана трећих држава у некој од држава чланица, с тим што су за сваку засебну категорију лица које третира ова директива, утврђени засебни услови и процедуре прихвата, односно, издавања боравишних дозвола¹⁷⁰ док је доношење Директиве о прихвату држављана трећих држава у сврху научно-истраживачког рада представљало директну импликацију снажнијег фокусирања у оквиру саме Уније на значај научно-истраживачког рада у контексту обезбјеђења убрзаног и одрживог привредног развоја. Овом директивом, осим услова и процедура за улазак и добијање боравишне дозволе за држављане трећих држава и чланове њихових породица, регулисано је и питање једнаког третмана за држављане трећих држава у односу на држављане земље домаћина у одређеним областима током реализације научно-истраживачког рада, као и мобилност истраживача из трећих држава и по другим државама чланицама.

Директивом о условима уласка и боравка држављана трећих држава у сврху запошљавања висококвалификоване радне снаге утврђују се услови и процедуре за улазак и боравак ове категорије лица на простору Уније у оквиру програма „плава карта ЕУ”, као и њихови платни разреди који се утврђују на

¹⁷⁰ Погледати чланове 13 – 16 Директиве.

основу статистичких података које обезбјеђује Евростат. Сама „плава карта ЕУ” представља посебну дозволу боравка и рада у држави чланици Уније за специфичне, висококвалификоване категорије лица, а њено стицање је условљено задовољењем критерија који су прописани Директивом.¹⁷¹ Једна од предности предвиђених Директивом односи се на могућност да се држављанин треће државе који посједује „плаву карту”, као и чланови његове породице, након осамнаест мјесеци боравка у држави чланици Уније која је издала „плаву карту”, пресели у другу државу чланицу и у њој оствари радни однос.

Директивом о сезонским радницима омогућен је легалан улазак и боравак овој категорији лица у периоду од пет до девет мјесеци у временском интервалу од дванаест мјесеци, изузев у ситуацијама када је дозвола боравка издата у околностима које нису повезане са сезонским радом. Директивом су регулисана примарно права сезонских радника из сфере радноправног односа, укључујући и висину примања и обавезно радно вријеме, право на штрајк, социјално осигурање, право на исплату заосталих плата, право на стручно усавршавање, пореске олакшице те право на признавање диплома и стручних квалификација.

На крају, Директивом о условима за улазак и боравак држављана трећих држава у оквиру интеркорпорацијског премијештања регулисани су услови и процедуре трансфера, по правилу високообразоване и квалификоване радне снаге из подружница компанија са сједиштем у државама чланицама Уније, чиме се обезбјеђује акумулација високообразованог кадра на тржишту рада Европске уније, као битан предуслов реализације идеје Уније као динамичног привредног подручја заснованог на знању.

1.5. Заједничка политика виза

Успостављање заједничке политике виза на нивоу Уније представљало је директан резултат процеса укидања унутрашњих граничних контрола те успостављања спољних граница Уније, започетих, како смо видјели, у оквирима Шенгена. Но, дефинисање заједничке политике виза на нивоу организације, у суштини, започело је инкорпорацијом „тековина Шенгена” у правни систем Уније измјенама и допунама оснивачких аката у Амстердаму, тачније, њиховом подјелом и смијештањем у тада нови Наслов IV Уговора о Европској заједници. На тај начин, визна политика базирала се на одредбама Конвенције о примјени Споразума о Шенгену, с једне стране те уговорних одредби којима су утврђена овлаштења Заједнице да регулише питања попут јединственог формата виза, листе трећих држава чији држављани морају посједовати визу приликом уласка и боравка на простору Уније, визног информационог система или доношења „законика о визама” (енг. *Visa code*), с друге.

¹⁷¹ Чланови 7 – 11 Директиве.

Када је ријеч о униформном формату виза, ово питање је ријешено регулативом 1683/95 Савјета Европске уније¹⁷² која је донијета на основу члана 100ц Уговора о Европској заједници, још у Мастрихту унијетом у овај уговорни акт. Уз јединствени формат, детаљно уређеним њеним Анексом 1, регулативом су прописани технички стандарди које су издате визе морале испуњавати, како би се спријечило њихово фалсификовање. Техничке спецификације виза третиране су као службени, односно, тајни податак, који се достављао само националним органима држава чланица надлежним за њихово издавање. У том смислу, свака држава чланица је имала обавезу Европској комисији и другим државама чланицама доставити назив свог надлежног органа за штампање визних наљепница, како би се спријечиле евентуалне злоупотребе. Измјенама регулативе 2002. године¹⁷³ из безбједносних разлога је предвиђено да се у визни образац уврсти и фотографија лица на чије име је она издата, док је измјенама из 2008. године¹⁷⁴ обезбијеђена већа техничка усклађеност формата визе са захтјевима Виза информационог система те олакшана могућност да се у заједничком информационом систему прати издавање виза по броју њихове визне наљепнице.

Статус држављана трећих држава у контексту захтјева за посједовањем визе приликом преласка спољне границе Европске уније рјешаван је на основу утврђивања црне, односно, бијеле листе држава, које су биле садржане у анексу регулативе коју је донио Савјет још 1995. године,¹⁷⁵ међутим, ову регулативу је Суд правде поништио из процесних разлога само двије године касније, да би нови акт, који је садржавао и нове листе држава чији држављани (не)морају посједовати визу при уласку на територију државе чланице, био донијет 1999. године.¹⁷⁶ По правилу, визе морају посједовати држављани држава које су наведене на листи у анексу регулативе, а када је ријеч о држављанима држава које нису биле обухваћене листом, о томе су одлучивале државе чланице самостално, као и у случају апатрида и лица са избјегличким статусом. Нова регулатива¹⁷⁷ којом је регулисано питање обавезе посједовања виза при уласку на простор Уније држављана трећих држава те која је замијенила како регулативу из 1999. године, тако и раније донијете одлуке Извршног комитета у оквиру шенгенског простора, усвојена је 2001. године. Оно што је

172 *Council Regulation (EC) 1683/95 laying down a uniform format for visas*, (1995) OJ L 164/1.

173 *Council Regulation (EC) 334/2002 of 18 February 2002 amending Regulation (EC) 1683/95 laying down a uniform format for visas*, OJ L 53/7.

174 *Council Regulation (EC) 856/2008 of 24 July 2008 amending Regulation (EC) 1683/95 laying down a uniform format for visas as regards the numbering of visas*, OJ L 235/1.

175 *Council Regulation (EC) determining the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders of the Member States*, OJ L 234/1.

176 *Council Regulation (EC) 574/1999 determining the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders of the Member States*, OJ L 72/2.

177 *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*, OJ L 81/1.

посебно битно, како се испоставило, и за земље Западног Балкана, ова регулатива је наредних година претрпјела неколико измјена, и то 2001, 2003, 2005, 2006, 2009. и 2018. године, посебно у дијелу који се односи на „бијелу листу” трећих држава чији су држављани ослобођени посједовања визе приликом уласка на територију неке од држава чланица Европске уније.¹⁷⁸

Поред наведених регулатива, за функционисање заједничке визне политике били су значајни и неки други акти. Као примјер могу се навести двије директиве - Директива о обавези авиокомпанија да достављају имена путника¹⁷⁹ или Директива о утврђивању помоћи илегалном уласку, транзиту и боравку у Европској унији,¹⁸⁰ али и Кодекс о визама, донијет у форми регулативе по први пут 2009. године,¹⁸¹ и њим су детаљно уређене процедуре издавања транзитних или боравишних виза за територије држава чланица у периоду не дужем од три мјесеца, а у циљу олакшавања путовања, спречавања илегалних миграција те даљег усклађивања националних рјешења у државама чланицама по овом питању. Кодексом се уређује поступак и услови за издавање виза за кратки боравак на простору Уније, утврђује листа држава чији држављани морају посједовати аеродромске транзитне визе, правила за подношење захтјева за издавање визе, изглед јединственог обрасца визе, потребни биометријски подаци, висина такси које се наплаћују приликом издавања визе, начин издавања визе на спољним границама, модалитети сарадње између држава чланица по овом питању те друга релевантна питања која су до тада била регулисана различитим правним инструментима Уније, односно, Заједнице те одлукама Извршног комитета шенгенског простора. У том смислу, битно је истаћи да су усвајањем Кодекса престале да важе одредбе Конвенције о имплементацији Споразума из Шенгена које су се односила на ова питања,¹⁸² али и неки други акти, попут Одлуке Извршног комитета шенгенског простора којом је утврђен Заједнички приручник и Заједничка конзуларна упутства држава партиципаната или, пак, Заједничка акција Савјета о регулисању транзита на аеродромима.

У циљу његовог даљег унапређења, а узимајући у обзир глобалне и регионалне безбједносне околности, Европска комисија је 2014. године изашла

178 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, 1806/2018 (2018) OJ L 303/39.

179 Council Directive 2004/82/EC on the obligation of carriers to communicate passenger data, OJ L 261/24, 6. 8. 2004.

180 Council Directive 2002/90/EC defining the facilitation of unauthorised entry, transit and residence, OJ L 328/17, 5. 12. 2002.

181 Regulation (EC) 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code), OJ L 243/1, 15. 9. 2009.

182 Чланови 9 – 17 Конвенције.

са приједлогом новог Кодекса о визама Европске уније¹⁸³ којим је, како је истицала Комисија, поступак издавања виза требало да буде поједностављен, директни и индиректни трошкови издавања виза редуковани те уведен институт супституције који предвиђа да се захтјев за издавањем визе више не мора поднијети лично. Такође, предвиђено је и поједностављење самог обрасца за издавање виза, увођење могућности електронске апликације за визу, као и продужење рока за подношење апликације за визу, како би се туристичка и пословна путовања могла адекватније планирати. Међутим, Савјет и Европски парламент нису се могли сложити око неких од кључних рјешења предвиђених приједлогом, укључујући и категорију „визе за безбједан пролаз” (енг. *safe passage visa*), као облика транзитне визе која се издаје тражиоцима азила, односно, лицима којима је потребна међународна заштита, како би им се омогућило да стигну у конкретну државу чланицу у циљу обезбјеђења неопходне помоћи. Стога, марта 2018. године Комисија је изашла са новим приједлогом који је, за разлику од оног из 2014. године, много мање био фокусиран на економске, а много више на безбједносне аспекте, посебно узимајући у обзир незанемарљив притисак под којим су се одређене чланице Уније нашле 2015. и 2016. године у контексту поднесених захтјева за одобравањем азила. Приједлогом су била предвиђена мања поједностављења у поступку издавања виза, али и одређени облици пенала¹⁸⁴ за треће државе које одбијају да сарађују са Европском унијом по питању реадмисије њихових држављана. И Савјет и Европски парламент су изашли са својим амандманима на рјешења из приједлога Комисије која су се односила управо на питање „пенала” за некооперативне треће државе те се чинило да ће и овај приједлог доживјети исту судбину као и онај из 2014. године. Међутим, до тога ипак није дошло те је 20. јуна 2019. године усвојен нови Кодекс о визама Европске уније¹⁸⁵ који је започео са примјеном 2. фебруара 2020. године. Уз наведену могућност примјене одређених пенала према трећим државама које не сарађују са Европском унијом по питању реадмисије, новим Кодексом предвиђено је да се апликација за издавање визе може поднијети у року до шест мјесеци прије реализације самог путовања,¹⁸⁶ дјелимично су олакшане процедуре за добијање тзв. *multiple entry* виза на период од пет година те је предвиђено да се апликација може поднијети у држави пребивалишта путника, односно, тамошњем конзулату или конзуларном одјељењу државе чланице у коју путник намјерава

183 *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Union Code on Visas (Visa Code) (recast)*, COM 0164, Final.

184 Попут повећања трошкова за издавање виза, испостављање захтјева за додатним документима приликом аплицирања за визу, продужетак самог процеса и рокова за одобравање визе, ограничење броја улазака на територију држава чланица, односно Уније, итд.

185 *Regulation 2019/1155 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 amending Regulation (EC) 810/2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code)*, OJ L 188, 12. 7. 2019.

186 Претходни рок је износио три мјесеца до дана путовања у државу чланицу Европске уније.

путовати, као и да апликација за визу може бити попуњена и потписана електронским путем, уколико за то постоје правни и технички услови у држави у којој се апликација подноси.

Централну техничку платформу за успјешну реализацију заједничке политике виза представља Виза информациони систем, за чије су успостављање и почетак функционисања значајна била два правна инструмента – одлука Савјета о успостављању Виза информационог система из 2004. године¹⁸⁷ те регулатива Савјета о Визном информационом систему и размјени података између држава чланица о краткорочним визама¹⁸⁸ из 2008. године. У оперативном смислу, Виза информациони систем својим карактеристикама подсјећа на Шенгенски информациони систем, у смислу да је на врху централна информациона јединица која је повезана са националним информационим јединицама, односно, националним органима држава чланица задуженим за издавање виза. Као и код Шенгенског система, и овдје је одржавање, развијање те обезбјеђење комуникације централне јединице са националним јединицама у надлежности Европске комисије, док су државе чланице одговорне за успостављање и правилно функционисање националних визних система. Приступ Виза информационом систему имају национални полицијски службеници те одговорна лица Европола, и то у случајевима када постоје основане сумње, односно, када се сматра да приступ подацима у Систему може олакшати спречавање или рјешавање кривичног дјела тероризма или другог тешког кривичног дјела са прекограничним или међународним елементима. У Виза информационом систему, у складу са релевантним правним инструментима, похрањује се неколико категорија податка, попут нумеричких података о подносиоцу захтјева за визу, одлука о апликацији за визу - да ли је апликација одобрена, одбијена, односно, да ли је виза продужена или опозвана, фотографија и отисци прстију подносиоца апликације за визу, претходни захтјеви за издавање визе, као и захтјеви за издавање визе који су доставила лица са којима подносилац захтјева путује.

Виза информациони систем постао је оперативан крајем 2011. године, а сама регулатива из 2008. године временом је претрпјела одређене измјене. Прво је 2013. године дошло до мањих, условно речено, техничких модификација, које су имале за циљ чвршће повезивање централне и националних база података уз употребу унапређених техничких и софтверских рјешења, да би 2018. године Комисија изашла са обимнијим приједлогом унапређења „ВИС регулативе”, са циљем јачања безбједносне димензије система. На основу приједлога Комисије те након тешких преговора између Савјета и Европског

187 *Council Decision 2004/512/EC of establishing the Visa Information System (VIS)*, OJ L 213/5, 15. 6. 2004.

188 *Regulation (EC) 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)*, OJ L 218/60, 13. 8. 2008.

парламента, 11. јуна 2019. године усвојене су измјене и допуне регулативе, којима је, између осталог, предвиђено обавезно спровођење безбједосних провјера како би се утврдило да ли одређено лице приликом „мулти” улазака на простор Уније користи различите идентитете, уношење дугорочних виза, укључујући и тзв. златне визе те дозвола боравка у систем, како би се обезбиједила потпуност и кохерентност његових података те олакшавање приступа подацима из Виза информационог система националним агенцијама за спровођење закона и Европолу у сврху идентификације жртава кривичних дјела, односно, спречавања или рјешавања кривичних дјела тероризма и других тешких кривичних дјела. Битно је истаћи да су маја 2019. године Европски парламент и Савјет усвојили два значајна акта - регулативу 817/2019¹⁸⁹ и регулативу 818/2019¹⁹⁰ које имају за циљ јачање интероперабилности информационих система који се користе у области унутрашњих послова и правосуђа, а у циљу олакшавања размјена информација те јачања безбједности на простору Уније. При томе, прва регулатива за свој предмет регулисања има чвршће повезивање и обезбјеђење веће интероперабилности информационих система у домену граничних контрола и виза, док је друга посвећена информационим системима и базама података у домену полицијске сарадње, правосудне сарадње у грађанским и кривичним стварима, азила и миграција.

1.6. Заједничка политика у области азила

Заједничка политика на нивоу Европске уније у области азила представља једну од најкомплекснијих, а по много чему и најконтроверзнијих заједничких политика у оквиру „Простора слободе, безбједности и правде”. Иако су све државе оснивачких европских заједница те државе које су накнадно ступале у њихово чланство, биле потписнице Женевске конвенције из 1951. године,¹⁹¹ као основног међународноправног инструмента у овој области, успостављање и развој заједничке политике на нивоу европске организације текло је релативно споро и неријетко је било оптерећено политичким несугласицама између држава чланица, чак и у новијем периоду, попут оног између Француске и Италије из 2011. године или иступања тадашњег француског

189 *Regulation 817/2019 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 on establishing a framework of interoperability between EU information systems in the field of borders and visa and amending regulations 767/2008, 399/2016, 2226/2017, 1240/2018, 1726/2018 and 1861/2018 of the European Parliament and of the Council and Council Decisions 512/2004 and 633/2008*, OJ L 135/27, 22. 5. 2019.

190 *Regulation 818/2019 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 on establishing a framework for interoperability between EU information systems in the field of police and judicial cooperation, asylum and migration and amending regulations 1726/2018, 1862/2018 and 816/2019*, OJ L 135, 22. 5. 2019.

191 *Geneva Convention Relating to the Status of Refugees*, 189 UNTS 137, 28. јул 1951. године (ступила на снагу 22. априла 1954. године).

министра унутрашњих послова Николе Саркозија у оквиру изборне кампање 2005. године.¹⁹²

У сваком случају, сарадња у области азила започела је изван правног и институционалног оквира Европске уније, тачније 1986. године посредством *ad hoc* радне групе о миграцијама. Највећи допринос ове радне групе била је израда Даблинске конвенције 2000. године, којом су дефинисана правила за утврђивање надлежне државе чланице за рјешавање захтјева за азил поднијетог на простору Заједнице¹⁹³ што је у том периоду представљало једно од горућих питања, јер су се државе чланице неријетко сусретале са проблемом мултиплицираних захтјева за азилом (енг. *asylum shopping*). Како су се државе чланице европске организације налазиле под релативно јаким притиском тражилаца азила, ово питање је у Мастрихту оцијењено као једно од питања „заједничког интереса” те је инкорпорисано у правни систем организације, односно, у њен трећи стуб - „Полицијска и правосудна сарадња”. Истовремено, узимајући у обзир природу и начин функционисања трећег стуба Уније, без обзира на његову инкорпорацију у правни и институционални систем Уније, питање азила се примарно и даље рјешавало на националном нивоу, а улога Савјета, у складу са тадашњим члановима К.4. и К.6. Уговора о Европској унији из Мастрихта, била је да пружи максималну подршку Европској комисији, као и да извјештава Европски парламент о свим иницијативама покренутим у овој области. Тадашњи Суд правде европских заједница није имао надлежност да се бави питањем азила, а инструменти који су усвајани на нивоу организације по правилу су припадали категорији меког права, попут препорука и резолуција. Све је то имплицирало да резултати заједничког дјеловања по питању азила на нивоу Европске уније у том периоду буду више него скромни, али ће се ситуација у одређеној мјери промијенити ступањем Уговора из Амстердама на снагу 1. маја 1999. године те утврђивањем и усвајањем Програма из Тампереа на самиту одржаном октобра исте године.

Као што је већ неколико пута поменуто, измјенама оснивачких аката у Амстердаму дошло је до „комунитаризације” или пребацивања појединих питања везаних за слободу кретања и правосудну сарадњу у грађанскоправној материји из трећег у први стуб Уније. Другим ријечима, ова питања, уз уважавање петогодишњег прелазног периода, подведена су под класични регулаторни режим Заједнице, што је подразумевало, између осталог, употребу њених стандардних правних инструмената те, уз одређена ограничења, успостављање надлежности Суда правде. Тако, у складу са чланом 63 амстердамског Уговора о Европској заједници, требало је да Савјет у петогодишњем

192 Погледати: „*The European Union Asylum Policy after the Treaty of Lisbon and the Stockholm Programme: towards Supranational Governance in a Common Area of Protection?*“, Christian Kaunert and Sarah Leonard, *Refuge Survery Quarterly*, Vol. 31, No. 4, 2012, p. 2.

193 *Convention determining the state responsible for eximining an application for asylum lodged in one of the Member States of the European Community*, OJ C 254/1.

периоду донесе низ мјера у области азила којима ће се дефинисати критерији за утврђивање надлежне државе чланице за рјешавање захтјева за азил, утврдити минимални заједнички стандарди по питању пријема избјеглица, на нивоу права европске организације утврдити сам појам „избјеглице” или, пак, дефинисати заједничке процедуре пријема и обраде апликација за азил. Такође, према истом члану Уговора, било је неопходно утврдити минималне заједничке стандарде по питању обезбјеђења привремене или супсидијарне заштите расељеним лицима и лицима којима је међународна заштита потребна, као и утврдити јасан принцип одговорности држава чланица за провођење заједничке политике у овој области на нивоу организације. Такође, кроз уговорне одредбе државе чланице су изразиле политичку спремност да на нивоу Уније постепено развијају заједничку политику у области азила, која би уважавала рјешења Женевске конвенције из 1951. године. Уопште, у компарацији са Уговором из Мастрихта, Уговор из Амстердама омогућио је ефикаснији оквир за дефинисање и имплементацију заједничке политике у области азила, међутим, то не значи да бројна ограничења у овом контексту нису била и даље присутна. Условљеност и ограниченост јурисдикције Суда правде европских заједница већ смо поменули, а томе треба придодати и обавезу једногласног одлучивања у Савјету у првих пет година по ступању Уговора из Амстердама на снагу или чињеницу да је Европска комисија, за разлику од „аутохтоних” области првог стуба, право легислативне иницијативе по овим питањима у овом периоду дијелила са државама чланицама, након чијег истека би тек стекла своје класично дискреционо право иницирања легислативног поступка, односно, усвајања одређеног правног акта.

У оквиру Програма из Тампереа, усвојеног у форми закључака на самиту шефова држава и влада, изражено је експлицитно одређење да се дјелује у правцу успостављања заједничке политике азила на нивоу организације, у чијем центру би био „Заједнички европски систем азила”, као и да успостављање заједничких минималних стандарда, на чему је стриктно инсистирао Уговор из Амстердама, треба да буде пут ка дефинисању праве заједничке политике у области азила, која ће подразумевати јединствене процедуре и јединствен статус за сва лица која су у потрази за азилом на цијелом простору Европске уније.

У складу са релевантним уговорним одредбама те одређењима указаним кроз Програм из Тампереа, у годинама након ступања Уговора из Амстердама на снагу, дошло је до усвајања заиста великог броја правних инструмената у области азила. Као неки од најзначајнијих издвајали су се Директива о привременој заштити,¹⁹⁴ Директива о условима пријема тражила-

194 *Council Directive 2001/55/EC of 20 July on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof*, OJ L 212/12, 7. 8. 2001.

ца азила,¹⁹⁵ Даблин II регулатива,¹⁹⁶ Директива о условима за стицање азила¹⁹⁷ те Директива о процедури одобравања азила.¹⁹⁸ Директивом о привременој заштити регулисано је питање обезбјеђења привремене заштите у условима масовног прилива лица трећих држава која исказују захтјев за обезбјеђењем међународне заштите, с тим што сам појам „масовног прилива” у државе чланице одређује Савјет, одлучујући квалификованом већином те на приједлог Европске комисије, иако је свакој држави чланици остављена могућност да обезбјеђење привремене заштите врши у складу са својим могућностима и капацитетима. Другим ријечима, овом директивом се покушао увести принцип солидарности држава чланица у случају „масовног прилива” расељених лица из трећих држава, додуше, без тангирања финансијске димензије солидарности између чланица организације у овом контексту. Директивом о условима пријема тражилаца азила дефинисан је минимум заједничких стандарда по различитим питањима везаним за статус тражилаца азила у државама чланицама Уније, укључујући информисање, боравак, слободу кретања, запошљавање, образовање или здравствену заштиту. Истовремено, одредбе ове директиве нису се односиле на лица која траже или су предмет примјене института привремене заштите. Оригинална Директива о условима пријема тражилаца азила важила је до 20. јула 2015. године, а у складу са новим, лисабонским уговорним рјешењима, замијењена је Директивом 2013/33/ЕУ јуна 2013. године.¹⁹⁹ Даблин II регулативом, која је замијенила Конвенцију из Даблина из 1990. године, даље се конкретизују правила за утврђивање државе чланице одговорне за рјешавање конкретне апликације за стицање азилантског статуса, посебно у контексту спречавања мултиплицираног подношења захтјева у више држава чланица. Регулатива успоставља хијерархијски однос између критерија за утврђивање надлежне државе чланице, међутим, основни принцип био је да је за рјешавање азилантског статуса, као и за само лице које је у потрази за азилом, надлежна чланица на чију територију је дато лице прво ушло приликом ступања на простор Европске уније. Истовремено, одредбе регулативе нису спречавале остале државе чланице да размотре апликацију за одобравање статуса азила, иако нису формално овлашћене за њено

195 *Council Directive 2003/9/EC of January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers*, OJ L 31/18, 6. 2. 2003.

196 *Council Regulation (EC) 343/2003 of 18 February 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 third-country national*, OJ L 50/1, 25. 2. 2003.

197 *Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 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*, OJ L 304/12, 30. 9. 2004.

198 *Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status*, OJ L 326/13, 13. 12. 2005.

199 *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*, OJ L 180/96, 29. 6. 2013.

рјешавање. Такође, регулативом је, под одређеним условима које предвиђа тзв. „систем из Даблина”, омогућен трансфер тражилаца азила између држава чланица у циљу рјешавања њиховог азила и то кроз примјену EURODAC-а,²⁰⁰ као базе података која садржи релевантне податке о тражиоцима азила, укључујући и отиске прстију, како би се евидентирало у којим државама чланицама је одређено лице већ поднијело захтјев за одобравањем азилантског статуса. Као што ће се видјети, ова регулатива је 2013. године замијењена тзв. Даблин III регулативом.²⁰¹ Директива о условима за стицање статуса азиланта прописивала је минимум заједничких стандарда које држављанин треће државе или апатрид у избјегличком статусу или статусу лица којем је неопходна међународна заштита, мора испунити у циљу добијања привремене или супсидијарне заштите на простору Уније, као и садржај тих стандарда. Директивом је преузето одређење појма избјеглице из Женевске конвенције из 1951. године, док се под лицем којем се може омогућити супсидијарна заштита директивом подразумијева лице које се не може квалификовати за статус избјеглице, али којем пријети реална опасност у држави поријекла. Директива је донијела два новитета: први се односио на чињеницу да се као извори „опасне пријетње” у држави поријекла не третирају само државни органи власти, већ и недржавни субјекти, док је други подразумијевао далеко шире тумачење појма „прогањања” (енг. *persecution*), од оног традиционалног којим су државе чланице до тада оперисале. У сваком случају, ова директива је, уз одређене измјене и допуне, била у примјени до 21. децембра 2013. године, када је замијењена Директивом 2011/95/EU.²⁰² Директива о процедури одобравања азила прописивала је минимум заједничких стандарда када је ријеч о самој процедури рјешавања азилантског статуса, укључујући приступ процедури, право боравка у држави чланици за вријеме рјешавања апликације, права и обавезе тражилаца азила, право на правну помоћ и заступање у оквиру процедуре те друга питања. Такође, Директивом су утврђени и неки значајни правни институти и категорије, попут „сигурне државе поријекла” (енг. *safe country of origin*) или „сигурне треће државе” (енг. *safe third country*),²⁰³ на основу којих су неке чланице, попут Шпаније и Португала, на примјер, морале извршити озбиљне

200 Упостављен регулативом Савјета 2725/2000 од 11. децембра 2000. године, оперативан од јануара 2003. године - *Council Regulation (EC) 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the establishment of “EURODAC” for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention*, OJ L 316/1, 15. 12. 2000.

201 *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*, OJ L 180/108, 29. 6. 2013.

202 *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 uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection and for the content of protection granted*, OJ L 337/9, 20. 12. 2011.

203 Погледати члан 36 Директиве.

корекције свог националног законодавства у смислу редукције могућности за одбијање захтјева за стицање азила по овој основи. Директива је била на снази до 20. јула 2015. године, када је замијењена Директивом 2013/32/EU Савјета и Европског парламента.²⁰⁴

И из овог кратког прегледа правних инструмената који су донијети у годинама непосредно након ступања Уговора из Амстердама на снагу, очигледно је да је прва фаза успостављања Заједничке политике у области азила била прилично динамична, у смислу да је донијет највећи дио аката предвиђених уговорним одредбама те да су по многим питањима утврђени минимални стандарди којих су се државе чланице морале придржавати. Потом је услиједила друга фаза успостављања Заједничког европског система за азил која није била толико динамична као прва. Програм из Хага који је замијенио Програм из Тампереа, усвојен је 2004. године те је у оквиру њега поново исказано јасно опредјељење држава чланица за успостављањем европског азилантског система на нивоу организације, који би почивао на јединственим процедурама и јединственом статусу уживалаца азилантског статуса или супсидијарне заштите на цијелом простору Уније. Програмом из Хага је такође наглашена потреба пуне имплементације Женевске конвенције о статусу избјеглица, као и других релевантних међународних инструмената у правном систему Европске уније. Програмом су институције Уније позване да усвоје инструменте и акте неопходне за остваривање друге фазе успостављања Заједничког европског система азила до краја 2010. године, а указано је и да је неопходна чвршћа практична сарадња између држава чланица, посебно по питањима пријема захтјева за одобравањем статуса азила, прво кроз креирање структуре на нивоу организације које би обједињавале надлежне институције за рјешавање апликација у државама чланицама, а која би, потом, била трансформисана у Европску канцеларију за подршку, посредством које би се ојачала практична координација између држава чланица у области азила.

На практичној равни израде и усвајања предвиђених правних инструмената, међутим, био је евидентан одређени замор након исцрпљујуће прве фазе успостављања европског азилантског система. Преовладало је мишљење да је потребно извршити евалуацију импликација до тада усвојених правних инструмената и остварености заједничких минималних стандарда по бројним питањима из ове области, прије него што се настави са даљом израдном нормативног оквира на нивоу организације. У том смислу, Европска комисија је 2007. године изашла са „Зеленим папиром”,²⁰⁵ на основу којег су започеле јавне консултације о будућности Заједничког европског система азила. Полазећи од резултата евалуације примјене до тада усвојених правних инструмената те

204 *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*, OJ L 180/60, 29. 6. 2013.

205 *Commission of the European Communities, Green Paper on the Future Common European Asylum System*, COM 301, 6 June 2007.

спроведене јавне расправе, Европска комисија је јуна 2008. године, у форми комуникације, објавила План политике у области азила,²⁰⁶ у оквиру које је истакнуто да се политика азила на нивоу организације базира на три основна стуба – правној хармонизацији, практичној сарадњи те принципу солидарности између држава чланица, односно, како се то у документу означавало, „свијести о одговорности”. У праскозорје Програма из Хелсинкија и ступања на снагу Уговора из Лисабона, Европска комисија је израдила неколико приједлога правних аката у области азила, међу којима је био и приједлог да се током 2009. године успостави структура на нивоу Уније посредством које би се обезбиједила практична координација између држава чланица по питањима азила, односно, Европска канцеларија за подршку у области азила (енг. *European Asylum Support Office*), као и приједлози измјена и допуна важећих правних инструмената у области азила, како би се њихова рјешења, односно, утврђени минимум стандарда додатно унаприједио, јер је извршена евалуација примјене важећих правних инструмената показала да остварени резултати нису задовољавајући. Међутим, преговори о приједлозима Комисије реализовани су прилично споро, а било је и јасно да ће се оригинално замишљени рок за успостављање Заједничког европског система азила морати пролонгирати са 2010. на 2012. годину, како је и наведено у документу Савјета „Европски пакт о имиграцијама и азилу”²⁰⁷ из 2008. године.

Рјешења Уговора из Лисабона снажно су детерминисала даљи развој Заједничке политике у области азила и то на три нивоа. Прије свега, Унија је добила снажније компетенције при регулацији овог питања у односу на рјешења Уговора из Амстердама чији је фокус, као што смо видјели, био примарно на дефинисању минималних заједничких стандарда при регулацији различитих питања из области азила. У складу са чланом 78 Уговора о функционисању Европске уније, Унија је добила овлашћење да на јединствен начин дефинише питања попут азилантског статуса који ће бити валидан на цијелом њеном простору, институт а супсидијарне и привремене заштите, заједничких процедуралних правила за одобравање или укидање азилантског статуса или примјене супсидијарне заштите, критерија и механизма за утврђивање надлежне државе чланице за рјешавање захтјева за одобравањем азилантског статуса, стандарде за пријем лица у потрази за азилантским статусом те сарадње са трећим државама. Други ниво подразумијевао је јачање позиције институција Европске уније у области азила на основу лисабонских уговорних рјешења, посебно узимајући у обзир ширење опсега примјене „редовног

206 *Commission of the European Communities, 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*, COM 360, 17 June 2008.

207 *Council of the European Union, European Pact on Immigration and Asylum*, EU Doc. 13440/08, 24. 9. 2008.

поступка”, односно, некадашњег поступка саодлучивања те, у оквиру њега, одлучивања квалификованом већином у Савјету. Ширење редовног поступка одлучивања у области азила подразумијевало је јачање позиције Европског парламента као сулегислатора са Савјетом, док је надлежност Суда правде Европске уније додатно ојачана у односу на сва питања у области азила. На крају, трећи ниво детерминисаности даљег развоја заједничке политике у области азила посредством лисабонских уговорних рјешења односио се на додјељивање правно обавезујућег карактера Повељи Европске уније о основним правима те њено изједначавање, по њеној „правној вриједности”, са уговорним актима. При томе, не смије се изгубити из вида, поготово у контексту правне обавезности овог документа, да Повеља Европске уније о основним људским правима на више мјеста тангира корпус права у области азила. На примјер, чланом 18 Повеље истакнуто је да ће „право на азил бити гарантовано у складу са правилима Женевске конвенције од 25. јула 1951. године и Протокола од 31. јануара 1967. године о статусу избјеглица...”²⁰⁸ То не значи ништа друго до обавезе да сви акти које доносе институције Уније у области азила морају бити у сагласности са Конвенцијом о статусу избјеглица, односно, њеним протоколом те да, узимајући у обзир проширене компетенције Суда правде у овој области, евентуална неусаглашеност аката институција Уније са одредбама Конвенције и Протокола може представљати основу за њихову ништавост. Обавезујући карактер Повеље Европске уније о основним правима у овом контексту подразумијева „субјективно и извршно право физичких лица на стицање статуса азиланта у складу са правом Уније”²⁰⁹ изузев, наравно, чланица Уније које нису прихватиле обавезујући карактер Повеље приликом измјена и допуна оснивачких аката у Лисабону.²¹⁰ Обавезујући карактер Повеље и њено вриједносно изједначавање са уговорима, представљало је адекватну основу за даље јачање правног положаја лица која су у потрази за азилантским статусом у оквиру Европске уније.

Приликом разматрања стратешких оквира у области унутрашњих послова и правосуђа генерално, видјели смо да је 2010. године усвојен трећи петогодишњи оквир, оличен у Програму из Стокхолма, а којим је било предвиђено успостављање заједничког простора заштите и солидарности која почива на

208 Протоколом из 1967. године, познатијим као „Протокол из Њу Јорка”, уклоњена су територијална и временска ограничења уживања азилантског статуса која су била предвиђена оригиналним текстом Конвенције из Женева, у смислу да је оригинални текст Конвенције предвиђао да се њена рјешења примјењују на лица која су избјеглички статус стекла под утицајем ратних и сличних дешавања до јануара 1951. године, иако су државе потписнице Конвенције располагале дискреционим правом да њене одредбе примијене и на ситуације изван тог временског оквира.

209 „*The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Right to be Granted Asylum in the Union's Law*”, М – Т. Gil – Bazo, *Refugee Survey Quarterly*, 27, 2008, p. 51.

210 Велика Британија, док је још била чланица Уније, односно, Чешка Република, Пољска и Република Ирска.

јединственим процедурама у области азила те јединственом статусу свих лица на простору Уније којима је гарантована међународна заштита.²¹¹ У контексту успостављања „простора заштите” на територији Европске уније, Европски савјет је кроз Програм из Стокхолма позвао Европски парламент и Савјет да до 2012. године успоставе јединствена правила и статус за сва лица којима је одобрен азил или супсидијарна заштита,²¹² а Европску комисију да размотри и друге могућности увођења јединствених процедура у области азила, уз појачану улогу EURODAC-а и Европске канцеларије за подршку. Такође, Програмом је предвиђена и могућност да Европска унија, као организација која ужива статус правног лица и међународноправни субјективитет, у складу са својим вриједносним и политичким одређењима, приступи Конвенцији из 1951, односно, њеном протоколу из 1967. године. По питању поменуте солидарности у области азила, Програм из Стокхолма нагласио је потребу њеног даљег јачања и промоције, иако експлицитне одредбе о „подјели одговорности” или „свијести о одговорности” нису унијете у документ. Оно што је значајно, Програм се бави и спољном димензијом политике азила Европске уније, гдје је истакнуто да све иницијативе у овој области морају бити реализоване у блиској сарадњи са Комесеријатом УН за избјеглице (UNHCR),²¹³ а као приоритет спољњег дјеловања Уније у области азила наводи се подршка изградњи капацитета у трећим државама, примарно посредством реализације регионалних програма заштите или дефинисањем заједничких програма Европске уније у области пресељења.²¹⁴

У сваком случају, након ступања Уговора из Лисабона на снагу, у новим регулаторним и институционалним околностима дјеловало се у правцу даље изградње правног оквира заједничке политике у области азила. У том смислу, иако смо неке од њих већ помињали, потребно је издвојити неколико најреlevantнијих правних инструмената у области азила, а који су и тренутно на снази:

- Регулатива 603/2013 о успостављању система EURODAC-а за упоређивање отисака прстију ради ефикасне примјене Регулативе 604/2013 и о захтјевима за упоређивање с подацима EURODAC-а које подносе органи за спровођење закона држава чланица и Европола за потребе спровођења закона и о измјени Регулативе 1077/2011 о оснивању Европске агенције за оперативно управљање обимним информационим системима у области слободе, безбједности и правде,²¹⁵

211 Council of the European Union, „*The Stockholm Programme – An Open and Secure Europe Serving and Protecting the Citizens*”, p. 69.

212 *Ibidem*, p. 70.

213 *Ibidem*, p. 72.

214 *Ibidem*, p. 73.

215 Regulation (EU) 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 Reg-

- Регулатива 604/2013 о успостављању критеријума и механизма о одређивању државе чланице одговорне за рјешавање захтјева за међународну заштиту, односно, тзв. Даблин III регулативе;²¹⁶
- Директива 2011/95/EU о стандардима за квалификовање држављана трећих држава или лица без држављанства као корисника међународне заштите за јединствени статус избјеглица или лица која испуњавају услове за супсидијарну заштиту, као и садржај одобрене заштите;²¹⁷
- Директива 2013/32/EU о заједничким поступцима за одобравање или укидање међународне заштите²¹⁸ те
- Директива 2013/33/EU о утврђивању стандарда за прихват подносилаца захтјева за међународну помоћ.²¹⁹

Када је ријеч о Даблин III регулативи, њом се успостављају заједничка правила за утврђивање надлежне државе чланице за рјешавање захтјева за међународном заштитом, при чему је задржано опште правило да о захтјеву одлучује држава у коју је подносилац прво ушао на простору Уније, уз одређене изузетке. У односу на Даблин II регулативу, Даблин III регулатива прецизније одређује хијерархију критерија који се примјењују приликом утврђивања надлежне државе за рјешавање захтјева и то према слиједећем редослиједу: а) држава која је издала визу или дозволу боравка; б) држава у коју је подносилац захтјева ушао илегално; в) држава у којој је подносилац захтјева провео протеклих пет мјесеци; г) држава у коју је подносилац захтјева ушао јер му за то није била потребна виза; д) држава на чијем аеродрому је подносилац захтјева поднио захтјев за међународну заштиту. У случају када се и након примјене наведених критерија не може одредити надлежна

ulation (EU) 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) 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice, OJ L 180/13, 29. 6. 2013.

216 Regulation (EU) 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, OJ L 180/108, 29. 6. 2013.

217 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, OJ L 337/9, 20. 12. 2011.

218 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, OJ L 180/60, 29. 6. 2013.

219 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, OJ L 180/96, 29. 6. 2013.

држава чланица, одлучивање о захтјеву ће вршити држава у којој је захтјев и поднијет. При томе, када су у питању малољетна лица или лица чији чланови породице легално живе на простору Уније, могућа су одступања од редослиједа примјене наведених критерија. У јеку изражених притисака тражилаца азила на државе чланице, који су свој врхунац достигли током 2015. године, Европска комисија је изашла са неколико приједлога измјена у домену Заједничке политике у области азила. Прво је 6. априла 2016. године изашла са комуникацијом „Према реформи Заједничког европског система азила и унапређеном правном приступу Европи”,²²⁰ на основу које је маја исте године предложила први сет конкретних мјера, које су подразумевале измјене и допуне регулативе о EURODAC-у, успостављање Европске агенције за азил која би замијенила Европску канцеларију за подршку по питањима азила и, што је најважније, измјену Даблин III регулативе, односно, доношење нове – Даблин IV регулативе.²²¹ Када је ријеч о Даблин регулативи, Европска комисија је са својим приједлогом иступила, прије свега, на иницијативу чланица које су биле прве на удару мигрантског таласа те које су, самим тим, највише биле изложене притиску тражилаца азила са подручја Блиског и Средњег Истока, попут Грчке или Италије. Овим државама „даблински” принцип по којем је за рјешавање захтјева за азилом или заштитом одговорна држава чланица у коју подносилац захтјева први уђе приликом ступања у простор Уније, свакако је најмање ишао на руку. Стога, новим приједлогом Комисије ишло се за тим да се амортизује мигрантски притисак, поготово на државе чланице које су највише биле на удару те изврши праведна распоdjела тражилаца азила и омогући њихово премјештање и преузимање које врше друге државе чланице. У том правцу, Комисија је предвидјела трајни механизам распоdjеле и прихватања азиланата у кризним ситуацијама изазваним њиховим великим приливом и то на основу кључа распоdjеле, односно, утврђених квота миграната за сваку државу чланицу. И док је Европски парламент, уз одређене амандмане, дефинисао своју позицију у односу на приједлог Комисије, а коју је требало заступати у оквиру легислативног поступка у комуникацији са Савјетом, на нивоу Савјета тај јединствени став је изостао, јер су одређене чланице Уније, попут чланица Вишеградске групе, изразиле оштро противљење изнесеним приједлозима. Усљед нејединства у оквиру Савјета, заједничка позиција није могла бити усвојена те Предсједништво Савјета није могло добити мандат да се упусти у комуникацију са представницима Европског парламента у оквиру редовног легислативног поступка.

220 „Towards a reform of the Common European Asylum System and enhancing legal avenues to Europe”, COM/2016/0197, Final.

221 *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 0450, Final.

Након првог сета приједлога конкретних мјера, Европска комисија је убрзо изашла и са другим, који је подразумијевао доношење нове регулативе која би замијенила Директиву 2013/32/EU о заједничким поступцима, регулативе која би замијенила Директиву 2011/95/EU о стандардима за квалификовање те измјене и допуне Директиве 2013/33/EU о условима пријема. Посматрајући први и други сет предложених мјера заједно, у оквиру Савјета, компромис је постигнут у случају приједлога измјена и допуна Директиве о условима пријема, приједлога нове регулативе која би замијенила Директиву о стандардима за квалификовање, приједлога измјена и допуна регулативе о EURODAC-у, приједлога регулативе о успостављању Европске агенције за азил те приједлога за успостављање оквира Европске уније за пресељење. То је значило да је Савјет у овим случајевима дефинисао заједнички став који је најчешће подразумијевао и одређене амандмане на оригиналне приједлоге Комисије те да се редовни легислативни поступак са Европским парламентом и, у одређеној форми, Европском комисијом, могао наставити. Са друге стране, као што је претходно речено, Савјет није могао постићи сагласност када је ријеч о приједлогу Даблин IV регулативе, али и када је ријеч о новој регулативи која би замијенила Директиву о заједничким, односно, јединственим поступцима у области азила.

Но, питање примјене мигрантских квота те, посредством њега, примјене принципа солидарности и подјеле одговорности између држава чланица, манифестовало се као више него озбиљан изазов како за односе између „истока” и „запада” у оквиру Уније, тако и за успјешно превазилажење кризе у којој се организација нашла. Паралелно са израдом приједлога за успостављање трајног механизма прерасподјеле миграната који су у потрази за одређеним обликом међународне заштите на простору Уније, Комисија је у мају и септембру 2015. године предложила и тренутну, привремену прерасподјелу тражилаца азила, како би се растеретиле чланице које су биле највише на удару. Тако, у првом приједлогу из маја 2015. године, Комисија је предложила да се прерасподјели 40.000 миграната превасходно из Грчке, Италије и Мађарске, да би у септембру предложила прерасподјелу додатних 120.000 миграната, и то из Италије 15.600, Грчке 50.400 те Мађарске 54.000. Кључ за утврђивање квота прерасподјеле, према приједлогу Европске комисије, подразумијевао је индикаторе попут броја становника државе чланице (40% учешћа), висине БДП (40% учешћа), просјечног броја апликација из претходног периода (10% учешћа) те стопе незапослености у држави чланици (10% учешћа при одређивању квоте). Крајем јуна, прихваћена је реалокација 40.000 миграната, а крајем септембра 2015. године и преосталих 120.000, с тим што ове одлуке у Савјету нису донијете једногласно, већ прегласавањем.²²² Државе попут Мађарске, Румуније, Чешке и Словачке гласале су против одлука, док је Финска

²²² 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, OJ 2015 L 248, p. 80.

била суздржана. Такође, Мађарска и Словачка су покренуле поступке против Савјета Европске уније пред Судом правде Европске уније,²²³ истичући како наметање мигрантских квота на овакав начин представља директно нарушавање суверенитета држава чланица. Указујући на процедуралне пропусте, мањкавост правне основе за доношење одлука о привременој расподјели миграната, као и да овај механизам не представља адекватан одговор на мигрантску кризу са којом се Унија суочавала, ове двије земље су у одвојеним поступцима, које је Суд правде потом објединио, тражиле поништење одлука Савјета. Током поступка пред Судом правде, Пољска је снажно подржавала Мађарску и Словачку, док су, с друге стране, Белгија, СР Њемачка, Грчка, Италија, Луксембург, Шведска те Европска комисија биле на страни Савјета. Суд правде Европске уније је, очекивано, одбацио тужбени захтјев Мађарске и Словачке у потпуности и подржао одлуке Савјета.²²⁴ Међутим, то није значило и рјешавање проблема са прерасподјелом миграната по овој основи, јер су државе које су биле противнице привременог механизма прерасподјеле наставиле своју борбу политичким средствима. Стога и не чуди да је од укупно 160.000 миграната колико је требало да буде прераспоређено између држава чланица, прераспоређено само њих 21.700.

Такође, не смије се изгубити из вида и да је Унија, паралелно са политичком и легислативном драмом која се одвијала у оквиру ње, настојала своје спољне границе заштитити и кроз комуникацију са трећим државама које су се налазиле на мигрантској рути. У том смислу, најзначајнији „партнер” Унији била је Турска, са којом је од друге половине 2015. године одржано неколико састанака на којима је, између осталог, било ријечи и о дефинисању заједничких инструмената за пресијецање илегалних улазака миграната преко Турске на простор Уније. Новембра 2015. године дефинисан је Заједнички акциони план, а марта 2016. године постигнут је и свеобухватни договор о заједничком дјеловању Уније и Турске у правцу пресијецања дјеловања кријумчара миграната преко турске територије на простор Уније. Договор је подразумијевао:

- у складу са правилима Европске уније и међународног права, враћање у Турску свих илегалних миграната који након 20. марта 2016. године пређу са турске територије на грчка острва, односно, у простор Уније;
- за сваког сиријског држављанина који, услијед илегалног борава, буде враћен са грчких острва на територију Турске, у Унију ће се упутити други сиријски држављанин из Турске, у складу са „УН критеријима рањивости” (енг. *UN Vulnerability Criteria*);²²⁵

223 Joined Cases C – 643/15 and C – 647/15, *Slovakia and Hungary vs Council*, OJ C 374/4, 6. 11. 2017.

224 Преглед изнесених ставова и аргумената у поступку погледати у: Court of Justice of the European Union PRESS RELEASE No. 91/17 Luxembourg, 6 September 2017, CVRIA, Press and Information.

225 Погледати: „*Vulnerability Screening Tool – Identifying and addressing vulnerability: a tool for asylum and migration systems*“, UNHCR, International Detention Coalition and OAK Foundation, Geneva, 2015.

- Турска ће предузети све неопходне мјере како би спријечила успостављање нових мигрантских рута преко њене територије у Европску унију те ће по овом питању блиско сарађивати како са Унијом, тако и са сусједним земљама;
- након успостављања потпуне контроле над кретањем миграната, а поготово над илегалним миграцијама, биће реализован Програм добровољног хуманитарног пријема, на основу којег ће дио миграната био распоређен у државе чланице Уније;
- убрзање процеса либерализације визног режима између Турске и држава чланица Европске уније;
- обавезу Европске уније да, у сарадњи са Турском, интензивира активности у правцу одговарајуће прерасподјеле одобрених 3 + 3 милијарде еура за потребе рјешавања мигрантског питања (тзв. „избјеглички пакет”);
- убрзавање заједничких активности на успостављању царинске уније између Турске и Европске уније;
- ревитализацију и интензивирање приступних преговора између Турске и Европске уније;
- заједничко дјеловање Европске уније и Турске у правцу побољшања хуманитарне ситуације у Сирији.²²⁶

Видјели смо да је као специјализовани институционализовани актер на нивоу Уније, регулативом 439/2010, успостављена Европска канцеларија за подршку азилу, као и да је Европска комисија припремила доношење новог правног инструмента посредством којег би Канцеларија прерасла у ојачану Европску агенцију за азил. Како је наведено у члану 1 Регулative 439/2010, Канцеларија, са сједиштем у Ла Валети, успостављена је у циљу унапређења заједничког Европског система азила, јачања сарадње између држава чланица у области азила те пружања и координације оперативне подршке државама чланицама. Њени конкретнији задаци подразумијевају: организовање промоција, координацију размјене информација и идентификовање добре праксе; организацију промоција и координацију активности везаних за релевантне информације из државе поријекла, укључујући и израду аналитичких извјештаја на основу тих информација; пружање подршке у добровољном трансферу лица којима је одобрена међународна заштита у оквиру Европске уније; обуку особља из националних административних органа и правосудја те координацију и размјену информација о операцијама које се на нивоу Европске уније спроводе у домену спољашњих мјера азила. У односу на државе чланице које су изложене снажном азилантском притиску, Канцеларија је дужна прикупљати информације о мјерама које је могуће хитно предузети, дјеловати у правцу успостављања система за рано упозоравање како би се

226 „EU – Turkey Statement”, European Council and Council, Press Release, 18. 3. 2016.

државе чланице благовремено упозориле на масовни прилив тражилаца азила те пружити подршку чланицама у анализи захтјева за азил и успостављању услова за прихват азиланата, као и формирању тимова за азиланте. Канцеларија располаже и овлашћењима да, у случају да то држава чланица захтијева, распореди тимове за подршку на територији те државе. Главно тијело Канцеларије је Управни одбор којег сачињава по један представник сваке државе чланице, два представника Европске комисије и један члан UNHCR-а који, додуше, нема права гласа у Одбору. Одбор се састаје најмање два пута годишње, а одлуке у оквиру њега се доносе апсолутном већином, с тим што државе које не учествују у реализацији појединих мјера из области азила, морају да бити суздржане приликом њиховог изгласавања. Управни одбор бира директора Канцеларије, усваја планове рада и извјештаје о раду Канцеларије, рјешава кадровска питања, утврђује заједнички систем информисања те рјешава друга питања значајна за рад Канцеларије. Директор Канцеларије бира се на мандат од пет година, из реда кандидата које именује Европска комисија, а након доношења програма пред Европским парламентом. Мандат директору Канцеларије може бити продужен једном и то за период од највише три године.

С друге стране, информациону, софтверску платформу у области азила чини EURODAC, односно, База података за упоређивање отисака прстију приликом подношења апликације за азил, успостављена још 2000. године Регулацивом 2725/2000, која је потом мијењана и допуњавана 2013. године. У складу са одредбама Регулациве 2725/2000, отисци прстију свих тражилаца азила старијих од 14 година се достављају у централну базу података, гдје се упоређују са отисцима већ садржаним у бази како би се утврдило да ли је конкретан тражилац азила већ поднио захтјев у некој другој држави чланици, односно, спријечио тзв. *asylum shopping*. Такође, државе чланице су дужне узети отиске прстију и свим држављанима трећих држава који илегално уђу у простор Уније те их упутити у централну базу података како би се исти упоредили са отисцима прстију тражилаца азила. Подацима из централне базе података управља Европска комисија, а провјеру и анализу података за потребе Европола врши посебна јединица која је успостављена у оквиру њега. Регулацивом су регулисана и веома важна питања заштите и безбједности података те права лица од којих се подаци узимају, као и питање складиштења, коришћења, обраде или евентуалног брисања података о свим лицима или лицима која су стекла држављанство државе чланице или статус избјеглице. У овим активностима значајну улогу има и институција Европског повјереника за заштиту података (енг. *European Data Protection Supervisor – EDPS*), успостављена 2004. године.

1.7. Заједничка политика у области илегалних миграција

Илегалне (и)миграције представљају проблем са којим се европска организација и њене државе чланице, додуше, у различитом интензитету, суочавају већ деценијама. Ријеч је о проблематици која се тешко може апстраховати од осталих политика у домену слободе кретања, попут контроле спољних граница, заједничке политике виза или заједничке политике азила и пружања међународне заштите. Уз сву изазовност суочавања са проблемом илегалних миграција у материјалном, оперативном или организационом смислу, додатну потешкоћу представља и потреба успостављања одговарајућег баланса између примјене превентивних, суспензивних или санкционих мјера према илегалним мигрантима, с једне стране те заштите основних људских права ове категорије лица на простору Уније, с друге. При томе, под илегалним мигрантима у праву Европске уније подразумевају се „држављани трећих држава који су присутни на територији државе чланице, а који не испуњавају или више не испуњавају услове за останак или боравак на територији те државе”.²²⁷ Лица која су идентификована као илегални мигранти доспијевају на црну листу Шенгенског информационог система и других, с њим повезаних релевантних система и база податка те, умјесто уласка и боравка на простору Уније, ова лица најчешће бивају протјерана у земљу поријекла или трећу државу, у чему учествују припадници Фронтекса и надлежних националних полицијских агенција.

У сваком случају, рудименти изградње нормативног оквира у овој области могу се пронаћи још у Конвенцији о примјени Споразума из Шенгена,²²⁸ док први озбиљнији покушај изградње свеобухватне стратегије у борби против илегалних миграција на нивоу Уније започиње комуникацијом Европске комисије Савјету и Европском парламенту о заједничкој политици у области илегалних имиграција из 2001. године.²²⁹ Потом су услједили Акциони план Савјета о борби против илегалних миграција и трговине људима у Европској унији из 2002. године²³⁰ те Зелена књига Европске комисије о повратку илегалних миграната,²³¹ са припадајућим Акционим планом Савјета за њену реализацију²³² из исте године. На основу ових инструмената „меког

227 Члан 2 (б) Директиве о минималним стандардима санкција и мјера против послодаваца који запошљавају држављане трећих држава који илегално бораве у државама чланицама, *Directive 2009/52/EC providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals*, OJ L 168/24, 20. 7. 2009.

228 Погледати чланове 23 – 27 Конвенције.

229 *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a common policy on illegal immigration*, COM 672, Final.

230 *Proposal for a comprehensive plan to combat illegal immigration and trafficking of human beings in the European Union*, OJ C 142/23.

231 *Green paper on a community return policy on illegal residents*, COM 175, Final and COM 564, Final.

232 *Council doc. 14673/02*, 25 Nov 2002.

права”, донијето је неколико веома значајних класичних правних инструмената првог стуба, којим су регулисана различита питања у овој области. Прије свега, донијета је Директива о помоћи у случајевима транзита ради удаљавања ваздушним путем,²³³ Регулатива о успостављању мреже официра за везу по питању илегалних миграција,²³⁴ Директива о међусобном признању налога за протјеривање држављана трећих држава²³⁵ и с њом повезана спроведена одлука о финансирању протјеривања,²³⁶ Директива о обавези превозника да достављају податке о путницима,²³⁷ Одлука о заједничким летовима за повратак²³⁸ те Директива о дозволи боравка која се издаје држављанима трећих држава који су жртве трговине људима или који су укључени у активности којима се омогућавају илегалне миграције, а који сарађују са властима.²³⁹ Значајни су били и одређени правни инструменти којима су се правна лица и привредни субјекти, а посебно они који се баве превозничком дјелатношћу, настојали спријечити да учествују у илегалним активностима везаним за транспорт миграната, попут Директиве 2001/51/ЕС²⁴⁰ којом је допуњен члан 26 Конвенције о примјени Споразума из Шенгена у овом смислу или Директиве 2002/90/ЕС којом су прописане санкције за лица која због материјалне користи помажу или настоје помоћи држављанима трећих држава приликом илегалног уласка и боравка на територији Европске уније.²⁴¹ Директива је допуњена Оквир-

233 *Council Directive 2003/110/EC of 25 November 2003 on assistance in cases of transit for the purposes of removal by air*, OJ L 321/26, 6. 12. 2003.

234 *Council Regulation 377/2004 on the creation of an immigration liaison officers network*, OJ L 64/1, 2. 3. 2004. Ова регулатива је мијењана и допуњавана 2011. године, а престала је да важи 13. августа 2019. године, када је замијењена регулативом 2019/1240 - *Regulation 2019/1240 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on the creation of a European network of immigration liaison officers*, OJ L 198/88, 25. 7. 2019.

235 *Council Directive 2001/40/EC of 28 May 2001 on the mutual recognition of decisions on the expulsion of third country nationals*, OJ L 149/34, 2. 6. 2001.

236 *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, 27. 2. 2004.

237 *Council Directive 2004/82/EC on the obligation of carriers to communicate passenger data*, (2004) OJ L 261/24, 6. 8. 2004.

238 *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, 6. 8. 2004.

239 *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, 6. 8. 2004.

240 *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*, OJ L 187/45, 10. 7. 2001.

241 *Council Directive 2002/90/EC defining the facilitation of unauthorised entry, transit and residence*, OJ L 328/17, 5. 12. 2002.

ном одлуком 2002/946/JHA²⁴² којом се од држава чланица захтијевало санкционисање правних и физичких лица у случају њиховог понашања које је Директивом одређено као недопустиво. Приликом санкционисања правних и физичких лица, државе чланице морају примијенити ефикасне, пропорционалне и одвраћајуће кривичне санкције, о чему се небројено пута изјаснио Суд правде,²⁴³ а кривичне санкције могу бити праћене додатним мјерама у виду конфискације превозних средстава која су кориштена приликом вршења кривичног дјела, забране вршења професионалне дјелатности или, пак, депортације. Казна затвора у трајању од осам година предвиђена је уколико је предметно кривично дјело извршено у циљу стицања материјалне добити у оквиру криминалне организације или уколико је кривично дјело извршено уз угрожавање живота других лица, док су предвиђене санкције за правна лица подразумијевале привремену или трајну забрану вршења пословне дјелатности, стављање под судски надзор или ликвидацију на основу судског налога.²⁴⁴

Као што се може видјети, на нивоу Уније, дјеловало се у правцу интензивне регулације различитих питања када је ријеч о борби против илегалних миграција. Но, од свих усвојених правних инструмената, вјероватно су најзначајнији били Директива 2008/115/ЕС о заједничким стандардима и поступцима држава чланица по питању враћања држављана трећих држава који илегално бораве на простору Уније, познатија као „Директива о враћању”²⁴⁵ те поменута Директива 2009/52/ЕС о минималним стандардима за санкције и мјере против послодаваца који запошљавају држављане трећих држава који незаконито бораве на простору Уније.²⁴⁶ Доношењем ове директиве, настојао се остварити троструки циљ: смањити привлачност уласка и боравка илегалних миграната на простору Уније у сврху остварења права на рад, редуковати нелојалну конкуренцију на заједничком тржишту између компанија које запошљавају и које не запошљавају илегалне мигранте те заштитити легалне раднике од нелојалне конкуренције у виду илегалне радне снаге.

Директива о враћању, којом су замијењени чланови 23 и 24 Конвенције о примјени Споразума из Шенгена, обухвата држављане трећих држава који су идентификовани као лица која илегално бораве у државама чланицама те се њом прописује да државе чланице морају донијети појединачну одлуку о

242 *Council framework Decision 2002/946/JHA on the strengthening of the penal framework to prevent the facilitation of unauthorised entry, transit and residence*, OJ L 328/1, 5. 12. 2002.

243 Погледати, на примјер: C – 6/60, *Humblot vs. Belgium*, ECR 559; C – 33/76, *Rewe – Zentralfinanz eG and Rewe – Zentral AG vs. Landwirtschaftskammer für das Saarland*, ECR 1989; C – 213/89, *Factortame I*, ECR I – 2433; C – 177/88, *Dekker*, ECR I – 3941; C – 208/90, *Emmot*, ECR I – 4269.

244 Погледати чланове 1 и 2 Оквирне одлуке 2002/946/JHA.

245 *Directive 2008/115/EC on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals*, OJ L 348/98, 24. 12. 2008.

246 *Directive 2009/52/EC providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals*, OJ L 168/24, 20. 7. 2009.

враћању сваког држављанина треће државе који илегално борави на њеној територији. Уколико постоји билатерални споразум којим је то питање ријешено, држављанин треће државе може бити послат и у другу државу чланицу која, након преузимања илегалног мигранта, доноси одлуку о његовом враћању. С друге стране, државама чланицама је остављена прилично широка дискрециона маргина да донесу одлуку којом се илегалном мигранту, из разлога хуманости, емпатије или других разлога, омогућава да остане на њиховој територији. Уколико се донесе одлука о враћању, илегални мигрант који је предмет те одлуке дужан је напустити државу чланицу у року од седам до тридесет дана, а уколико то не учини, надлежна тијела државе чланице ће мигранта удаљити, с тим што је примјена принудних средстава удаљавања предвиђена као последње средство, у случају супротстављања удаљавању. При томе, мјера удаљавања мора подразумевати поштивање људских права, достојанства и физичког интегритета. Уз одлуку о враћању илегалног мигранта најчешће се примјењује и мјера забране поновног уласка тог лица на простор Уније у одређеном временском периоду, који се утврђује на основу релевантних околности у сваком појединачном случају, с тим што најчешће не прелази пет година, осим у случајевима озбиљне пријетње по јавни мир, јавно здравље или националну безбједност државе чланице у питању. Једно од најконтроверзнијих питања којим се бави Директива о враћању односи се на мигрантски притвор, односно, мјеру задржавања илегалног мигранта у циљу спровођења процеса удаљавања. Тако, Директивом је прописано да држављанин треће државе који је у процедури враћања, може бити задржан само у сврху припреме повратка или спровођења повратка те уколико постоји ризик од бјекства и када особа у питању избјегава или онемогућава враћање или процес удаљења са територије државе чланице. Као и све остале релевантне одлуке у овој области, надлежни орган државе чланице мора донијети мјеру имигрантског притвора у писаној форми која мора садржавати све релевантне материјалне и правне разлоге. Мјера имигрантског притвора не може трајати дуже од шест мјесеци, уз могућност продужетка њене примјене највише до годину дана у случајевима када не постоји потребна кооперативност лица у питању при реализацији враћања или процеса удаљавања или уколико постоје административне потешкоће, попут кашњења потребне документације из државе држављанства мигранта у питању. Такође, Директива прописује и услове задржавања те права илегалног мигранта који је предмет мјере задржавања. Прописано је да мјесто притварања мора бити посебан објект те да задржано лице мора бити одвојено од редовних притвореника уколико илегални мигрант мјеру притвора издржава у редовној затворској установи, да му мора бити обезбијеђено право на контактирање правног заступника, чланова породице и конзуларних власти државе држављанства или државе супституента у овом контексту, право на хитну медицинску његу и заштиту те право

на прослијеђивање свих неопходних информација, а засебним правилима су регулисане ситуације притварања малолјетних лица или читавих породица.²⁴⁷

1.8. Политике у области слободе кретања у условима мигрантске кризе

Разматрајући најзначајније елементе политика Европске уније у домену слободе кретања, спорадично смо се дотакли изазова са којима се организација и њене чланице сусрећу у контексту мигрантске кризе која је, и поред повременог затишја, у континуитету актуелна већ неколико година. Да бисмо разумјели импликације кризе по Европску унију и њено функционисање, одnose који владају у оквиру ње те позицију Уније као актера на широј међународној сцени, потребно је вратити се мало уназад и покушати ова питања сагледати у ширем временском, правно-нормативном, регулаторном и политичком контексту.

Процењује се да је у простор Уније до постизања споразума са Турском, марта 2016. године, ушло око 2 милиона миграната,²⁴⁸ највећим дијелом из Сирије и Ирака. У циљу адекватног суочавања са мигрантским изазовом у том периоду, дјеловало се у правцу убрзаног стварања ефикаснијег регулаторног оквира посредством којег би се настојала унаприједити заједничка рјешења по питањима контроле спољних граница, илегалних миграција, права на азил и међународне заштите на простору Уније те, самим тим, снажније допринијети унутрашњој безбједности. У форми комуникације, Европска комисија усвојила је нови документ „Европска агенда за миграције”²⁴⁹ којим је, прије свега, утврђено шест краткорочних приоритета заједничког дјеловања, а којима су предвиђени:

- безбједна и равномјерна дистрибуција миграната у свим државама чланицама;
- реализација Регионалног заштитног програма за помоћ најугроженијим државама чланицама на спољним границама Уније;
- снажније дјеловање Европола, у сарадњи са националним агенцијама, у циљу идентификације криминалних мрежа које пружају или учествују у кријумчарењу миграната;
- у оквиру Заједничке спољне политике и политике безбједности, реализација заједничких акција на мору, како би се спријечило кријумчарење миграната морским путем;

²⁴⁷ Погледати члан 115 Директиве.

²⁴⁸ Детаљне статистичке податке о мигрантским кретањима погледати на: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics.

²⁴⁹ *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 0240, Final.

- активација система за ванредне ситуације, у складу са лисабонским уговорним рјешењима те примјена клаузуле о солидарности, како би се тражиоци азила равноправно размјестили у свим државама чланицама;
- идентификација врућих тачака (енг. *hotspots*), посебно у Грчкој и Италији, како би се надлежним агенцијама Уније, односно, Европолу, Фронтексу и Канцеларији за подршку у области азила, олакшало успостављање контроле над мигрантским кретањима те омогућило ефикасније разврставање миграната од криминалних мрежа које се баве кријумчарењем људи;

Уз дефинисање краткорочних приоритета, новом миграционом агендом утврђени су и средњерочни и дугорочни циљеви које је требало реализовати, а који су разврстани кроз четири секторска стуба:

- редукција илегалних миграција посредством активности којима ће се уклонити коријен проблема у неевропским државама из којих мигранти долазе, борба против организованих криминалних мрежа које се баве кријумчарењем миграната и унапређење политике враћања;
- повећање ефикасности при управљању спољним границама Уније и контроли њиховог преласка;
- јачање заједничке политике азила, са тежиштем на принципу солидарности, како између држава чланица, тако и према лицима којима је потребна међународна заштита на простору Уније;
- развијање нове политике легалних миграција, која ће уважити демографске изазове са којима се суочава Унија и њене потребе за радном снагом те посредством које ће се олакшати приступ тржишту рада Уније високообразованој и квалификованој радној снази из трећих држава.

У циљу растерећења најугроженијих држава, а, прије свега, Грчке и Италије, донијете су двије обавезујуће одлуке Савјета које смо раније помињали, а које су се односиле на прихват и распоређивање два контингента миграната, првог од 40.000, а потом и другог од 120.000 људи, у свим државама чланицама, на основу дефинисаних квота за пријем које су биле садржане у анексима придодатим одлукама. Рекли смо да су ове одлуке и начин њиховог доношења изазвале доста буре у односима између држава чланица те да је већ тада дошло до оштре подјеле између „западних” и „источних”, односно, условно речено, старих и нових чланица, као и да су поједине нове чланице, попут Мађарске и Словачке, уз асистенцију и других чланица са истока континента, ове одлуке безуспјешно покушале оспорити пред Судом правде Европске уније. Паралелно, под мигрантским притиском дошло је до суспензије шенгенских рјешења, односно, поновног успостављања контрола на унутрашњим границама појединих чланица, попут Норвешке, Шведске, Данске, Аустрије, СР Њемачке, Белгије или Француске, а на основу измијењеног шенгенског

Кодекса о шенгенским границама из 2013. године. Комисија је почетком 2016. године разматрала могућност колективне суспензије шенгенских правила и увођења контроле на интерним границама до које, да се подсетимо, према Кодексу, може доћи у случају озбиљних поремећаја и пропуста при управљању спољним границама Уније и то најдуже на период од дванаест мјесеци, уз могућност продужетка на још годину дана, али се испоставило да је јединство и солидарност изостала и у овом контексту те да су државе чланице више биле определијелене да самостално уређују питање контроле својих граница. При томе, како је указао и тадашњи председник Европске комисије Жан Клод Јункер, колапс шенгенског система и суспензија унутрашње слободе кретања подразумијева веома озбиљне последице по опстанак и функционисање унутрашњег тржишта Уније, као и опстанак заједничке монете.²⁵⁰

Потом је улиједио споразум Европске уније и Турске из марта 2016. године, којим се Турска, између осталог, обавезала на јачање контроле на својим копненим и морским границама према Европској унији, примарно Грчкој, како би се зауставио прилив миграната из ратних подручја Сирије и Ирака.²⁵¹ Иако је овај договор Унији, узимајући у обзир озбиљна неслагања њених држава чланица по неким од кључних питања у овом контексту, био пријеко потребан те, иако је, како се испоставило, његова реализација коју врши Турска донијела пријеко потребну амортизацију притисака на спољне границе Уније у наредне двије до три године, споразум је био предмет оштре критике. Прије свега, чини се да је на овакав начин, у условима одсуства неопходног унутрашњег јединства, Унија контролу својих спољних граница индиректно препустила Турској која би, заузврат, добила одговарајућа финансијска средства, убрзање процеса либерализације визног режима и ревитализацију приступног процеса. И не само то, како ће се испоставити, споразум је Турској послужио као значајан инструмент „уцјене” Европе при реализацији њених спољнополитичких циљева, управо везаних за рат и стање у Сирији (регион Идлиба) и Ирака, о чему свједоче и иступи турског председника Реџепа Таипа Ердогана с почетка 2020. године, на примјер, у контексту образлагања разлога за планирано отварање турских граница према Европи и, суштински, омогућавање новог снажног мигрантског притиска, до чега је у одређеној мјери и дошло 26. фебруара исте године. Уз одсуство реализације обећане финансијске помоћи и незадовољство динамиком процеса визне либерализације за држављане Турске, Ердоган је као разлог поновног отварања граница и, на тај начин, одустајања од договора из 2016. године, наводио управо одсуство европске подршке за турску политику на подручју Сирије, коју је, опет, бар

250 Погледати: „*Restoring borders will kill internal market*“, Georgi Gotev, EUROACTIV, 15 January 2016, доступно на: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/junker-restoring-borders-will-kill-internal-market/>.

251 Иначе, у Турској је тада било присутно око четири милиона сиријских избјеглица.

у одређеној мјери, успијевао пронаћи на неким другим адресама.²⁵² Но, оно што је можда значајније од реалполитичког дјеловања Турске, односи се на чињеницу да је Европска унија готово преспавала неколико година затишја те да је, узимајући у обзир односе у оквиру ње и непостојање јединства по кључним питањима, потпуно неспремно дочекала турско одустајање од договора, суочивши се са неколико стотина хиљада миграната на својим спољним границама који су, превасходно преко Грчке, настојали домоћи се њених најразвијенијих чланица, а, прије свега, СР Њемачке, Аустрије те скандинавских земаља.²⁵³ Након поновног отварања турских граница према Европској унији и мучних сцена са турско-грчке границе, у Бриселу је 9. марта 2020. године одржан састанак председника Турске са највишим представницима Европске уније, али без утврђивања међусобних обавеза у правцу заустављања новог, „контролисаног” мигрантског таласа. Умјесто тога, договорено је да високи представник Европске уније за спољну политику и безбједност и његов колега с друге стране, министар спољних послова Турске, размотре најбоље модалитете да се договор из 2016. године одржи живим те да се обезбиједи његово идентично тумачење с обје стране, како би не би било неспоразума. Наравно, на састанку је било ријечи и о „подршци” Европске уније турској политици у сјеверној Сирији, иако Унија представља „цивилну силу” те су њени капацитети, без обзира на Заједничку спољну политику и политику безбједности, у оквиру које егзистира и Заједничка политика одбране, у том смислу веома ограничени. Истовремено, како би се пружила подршка Грчкој, неке чланице Уније, попут СР Њемачке,²⁵⁴ Португала, Финске и Луксембурга, изразиле се спремност да прихвате одређени број избјеглица из кампова на грчким острвима, од њих 42.000 који су тамо биле стациониране, а међу којима је било и око 5.500 дјеце без родитељске пратње. У сваком случају, став Брисела је био да је договор из 2016. године и даље актуелан, док је Турска, уз наведене захтјеве, тражила и додатне царинске олакшице у односима са Унијом, користећи могућност дефинитивног напуштања договора као својеверстан „чип” у овој политичкој партији карата. Истовремено, под утицајем опасности од новог мигрантског таласа, ипак је дошло до благог приближавања ставова „истока” и „запада” Уније по одређеним питањима, у смислу да су и старе, западне чланице почеле све више указивати на потребу јачања контроле и

252 Погледати: „*Erdogan Says: „We opened the doors” and Clashes Erupt as Migrants Head for Europe*”, New York Times, Published February 29th, Updated March 1st 2020, доступно на: <https://www.nytimes.com/2020/02/29/world/europe/turkey-migrants-eu.html>.

253 На то указује и низ састанака које је турски председник Ердоган имао са званичницима земаља чланица Уније, а посебно из Источне Европе, који су на билатералним основама и искључиво из угла властитих државних и националних интереса, покушавали да се баве овим питањем.

254 СР Њемачка важи за најснажнијег заговорника концепта пријема миграната и њиховог равноправног распоређивања у свим државама чланицама те је, поготово у очима чланица Вишеградске групе, управо она главни кривац за кризу са којом се Унија суочава.

затварања спољних граница Уније, за разлику од ранијег периода када су искључиве теме били принцип солидарности, пријем и распоређивање миграната у свим државама чланицама, њихов хумани третман те потребе тржишта рада на простору Уније. У том смислу, чини се да су чланице са истока Европе однијеле малу Пирову политичку побједу.

Ситуација са пандемијом вируса корона, сва друга, па и питање новог мигрантског таласа, гурнула је у други план. Узимајући у обзир да је пандемија и даље актуелна, на овом мјесту нећемо улазити у дубљу анализу њених импликација по реализацију политика Европске уније у домену слободе кретања. Но, оно што треба истаћи јесте да су државе чланице питања везана за слободу кретања, контролу граница те уласка и изласка са њихових територија, бар у првој фази, и у овом случају рјешавале углавном аутономно. Наравно, државе чланице и јесу те које располажу правом да, у случају угрожености јавног реда или унутрашње безбједности, уведу контроле на унутрашњим границама, док Европска комисија даје мишљење о потреби увођења такве мјере и поштивању принципа пропорционалности, али не може зауставити или преиначити одлуку државе чланице, уколико је ова одлучила да је донесе.²⁵⁵ Међутим, шенгенски Кодекс експлицитно не препознаје угроженост јавног здравља као разлог за поновно успостављање интерних граничних контрола, а ситуација са вирусом корона свакако би спадала у ову категорију. Европска комисија је, доведена пред „свршен чин”, кроз своја мишљења о уведеним мјерама држава чланица прилично екстензивно интерпретирала одредбе Кодекса, оправдавајући увођење интерних контрола из разлога угрожености јавног здравља, уз услов да њихово увођење ни на који начин не угрози функционисање унутрашњег тржишта, а посебно ланце снабдијевања робом и енергентима између држава чланица. Но, то свакако не мијења чињеницу да су државе чланице, слично као и 2015. године, дјеловале индивидуално, не чекајући мишљење Европске комисије у процесу доношења одлука о поновном успостављању интерних граничних контрола те да је Комисија дјеловала тек накнадно. Другим ријечима, чини се да су државе чланице и у периоду пандемије вируса корона, као и за вријеме мигрантске кризе 2015. године, дјеловале суверенистички, а не „европски” или са позиције припадности широј политичкој, правној или вриједносној заједници, у чијим основама, између осталог, лежи принцип солидарности и заједништва. Такође, чини се да се и 2020. године манифестовала идентична слабост као и неколико година раније, а која се односи на одсуство адекватне, правовремене и ефикасне размјене релевантних информација између држава чланица те њих и специјализованих агенција на нивоу Уније. Тако, Европски центар за превенцију и контролу болести, као специјализована агенција која би требало да дјелује по систему раног упозоравања, није располагала одговарајућим информацијама,

255 Наравно, Европској комисији преостаје могућност покретања одговарајућег поступка пред Судом правде Европске уније против државе чланице из процесних или материјалних разлога.

а довољно се присјетити и одбијања Француске и СР Њемачке да испоруче заштитне маске Италији која је представљала највеће жариште вируса корона, са више него катастрофалним подацима о новообољелим и преминулим из дана у дан или, потом, „заплијене” камиона са заштитним маскама намијењених Француској коју је извршила италијанска гранична полиција. Без обзира што је Европска комисија 15. априла усвојила Европску мапу пута²⁵⁶ као документ који би обезбиједио координисано дјеловање држава чланица у постепеном попуштању ограничавајућих мјера, потребан ниво заједничког дјеловања на нивоу Уније је изостао. Уколико се у обзир узме слично понашање држава чланица при избијању економско-финансијске кризе 2008. године, све ово јасно указује на изражени индивидуализам држава чланица у случају избијања било какве кризе те њихову потребу да се врате на своје националне, суверенистичке позиције на уштрб заједништва и прокламованог принципа солидарности. Одређене формалне активности, попут закључака министара здравља у оквиру Савјета од 13. марта,²⁵⁷ препорука Европске комисије које су ишле за тим да се обезбиједи виши степен заштите јавног здравља, али и затварања спољних граница Уније на тридесет дана уз могућност продужетка или, пак, закључака Европског савјета од 17. марта текуће године, у којима је изражена потреба за снажнијим јединством и координацијом између држава чланица те дефинисано пет приоритета у борби против вируса корона, укључујући и активацију Унијиног механизма за цивилну заштиту или фондова за хитне случајеве,²⁵⁸ не могу отклонити чињеницу да су државе по правилу дјеловале индивидуално, утркујући се међусобно у набавци потребне заштитне и медицинске опреме, а да су заједништво и принцип солидарности гурнути у други план.

2. Политике у области безбједности

2.1. Полицијска сарадња

Иако се у протеклих неколико деценија у свијету све више развијају специфични, асиметрични безбједносни изазови, који својим феноменолошким, садржајним, структуралним те имплекативним карактеристикама реферишу и на спољну и на унутрашњу димензију безбједности, област безбједности у Европској унији, као саставни сегмент њеног „Простора слободе, безбједно-

256 European Commission, Communication: „*Joint European Roadmap towards Lifting COVID-19 Containment Measures*”, 15th of April 2020.

257 Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council, Health Ministers Conclusions, 15th of March 2020.

258 Тзв. Европски фонд солидарности за хитне случајеве (енг. *European Emergency Solidarity Fund*).

сти и правде”, односи се примарно на унутрашњу безбједност, односно, безбједност у оквиру организације, док се спољна димензија безбједности третира у оквиру њене Заједничке спољне политике и политике безбједности (енг. *Common Foreign and Security Policy* – CFSP).

Или, као што је садржано у члану 67 став 3. Уговора о функционисању Европске уније, она подразумијева „дјеловање Уније у циљу обезбјеђења високог нивоа безбједности превентивним дјеловањем против криминала, расизма и ксенофобије, као и борбом против њих посредством сарадње и мјера полицијских и правосудних и других надлежних органа држава чланица”. Гледајући из угла држава чланица, и унутрашња област безбједности Европске уније је, суштински, за њих спољњег карактера, јер је ријеч о прекограничним или транснационалним безбједносним изазовима који, по неком основу, укључују више држава чланица. С друге стране, гледајући из угла наднационалне организације и њеног унутрашњег тржишта, на примјер, ријеч је, како смо рекли, о унутрашњим или интерним безбједносним изазовима, док се спољни безбједносни изазови који се појављују у њеним релацијама са трећим субјектима на широј међународној или глобалној сцени, третирају у оквиру Заједничке спољне политике и политике безбједности. У сваком случају, унутрашња област безбједности у општем смислу подразумијева заједничко дјеловање и сарадњу у циљу превенције и борбе против најтежих облика криминалитета и његових појавних облика, попут тероризма, организованог криминала, илегалне трговине дрогом, трговине људима, а посебно трговине и насиља над женама, дјецом и малолетницима. Овако гледајући, у средишту европске области безбједности је полицијска, односно, координација и сарадња тијела и агенција држава чланица за провођење закона, с тим што се овај облик дјеловања ни формално, а поготово суштински, не може одвојити од дјеловања правосудних органа чија међусобна сарадња, ипак, држећи се подјеле на три основне компоненте, примарно спада у област правде у оквиру „Простора слободе, безбједности и правде”. То значи да су све активности у оквиру „Простора слободе, безбједности и правде” међусобно снажно испреплетене и повезане, без обзира о којој компоненти унутар заједничког простора је номинално ријеч. Такође, битно је истаћи да, и поред тога што је тежиште надлежности, а самим тим и оперативног дјеловања у овом контексту, на државама чланицама и њиховим органима, и на нивоу Европске уније успостављене су, као што смо могли видјети у неким од претходних дијелова анализе, специјализована тијела и агенције посредством којих би безбједносна сарадња и координација на цијелом простору организације требало да буду додатно унапријеђени. Заједничко дјеловање на простору Уније усмјерено је ка заштити неких од базичних вриједности на којима организација почива, попут демократије, слободе, основних људских права или економског просперитета, односно, колоквијално, „европског начина живота”. Као приличан изазов у околностима изражених безбједносних ризика

са којима се Унија и њене чланице сусрећу протеклих деценију или двије, појављује се потреба успостављања и одговарајуће равнотеже између превентивног и, посебно, репресивног дјеловања надлежних националних органа, с једне стране те заштите либерално-демократских вриједности „(западно) европског друштва”, у чијем средишту је заштита људских права и слобода, с друге. Равнотежа између ефикасне борбе против безбједносних изазова и, при томе, обезбијеђене апсолутне заштите људских права и слобода, тешко да може и бити успостављена. Прије би се могло рећи да је ријеч о селекцији, односно, избору приоритета које диктирају безбједносни изазови са којима се Унија и њене државе чланице у конкретном моменту сусрећу.

У сваком случају, полицијска сарадња између држава чланица започела је на ванинституционалним и неформалним основама шездесетих година прошлог вијека, како на маргинама међународних и свјетских форума, тако и кроз дјеловање ТРЕВИ групе, међутим, њени домети били су прилично занемарљиви. Уговором из Мастрихта, односно, увођењем појединих облика политичке сарадње под правне и институционалне оквири новоуспостављене Европске уније, полицијска сарадња смјештена је у њен „трећи стуб” који је, да се подсјетимо, почивао на међувладиним механизмима сарадње. Као такво, заједничко дјеловање по питањима из трећег стуба Уније било је предмет бројних критика те је измјенама и допунама оснивачких аката у Амстердаму дошло до његове дјелимичне „комунитаризације”, с тим што је она обухватила искључиво питања везана за слободу кретања те правосудну сарадњу у грађанским стварима, док су полицијска и правосудна сарадња у кривичним стварима и даље остали у режиму, додуше, благо, али недовољно унапређеног, трећег стуба организације. До озбиљног искорака напријед у правцу креирања оквира за унапређење полицијске сарадње, у чијем средишту би била борба против међународног криминалитета и његових појединачних појавних облика, дошло је ступањем на снагу Уговора из Лисабона. Од тада, полицијска сарадња развија се као једна од најдинамичнијих, али и, из разлога које смо претходно помињали, као једна од најконтроверзнијих заједничких политика у оквиру Европске уније. При томе, у оквиру европске организације, у одређеној мјери развијени су готово сви познати институти савремене међународне полицијско-безбједносне сарадње чија детаљна анализа увелико превазилази оквири овог рада те ћемо, стога, на овом мјесту указати само на неке од њихових најзначајнијих карактеристика.²⁵⁹

259 О облицима или институтима међународне полицијско-безбједносне сарадње детаљније погледати у: „Међународна полицијска сарадња”, Жељко Никач, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2015.

2.1.1. Примјена појединих института међународне полицијске сарадње у оквиру Европске уније

Прекогранична потјера (енг. *Cross-border hot pursuit*) своју правну основу проналазила је још у Конвенцији о примјени Споразума из Шенгена из 1990. године, тачније, у њеном члану 46, гдје је било предвиђено да полицијски службеници из земаља потписница, у случају хитности и под одређеним условима, могу наставити потјеру за лицем које се доводи у везу са извршењем кривичног дјела и преко границе друге државе потписнице. Полицијски службеници у потјери, дакле, у изузетним околностима и из разлога хитности, при обављању својих активности могли су прећи границе друге потписнице, без претходног обавјештавања надлежних органа државе домаћина. При томе, као предмет прекограничне полицијске потјере, у складу са одредбама Конвенције, идентификована су лица која се као извршиоци или саучесници доводе у везу са одређеним кривичним дјелом, као и лица која су бесправно напустила установе за издржавање кривичне санкције затвора. Сама кривична дјела због којих је могућа прекогранична потјера лица која се с њима доводе у везу, подразумијевала су убиство с предумишљајем, убиство, силовање, подметање пожара, фалсификовање новца, тешку крађу, утају, изнуду, киднаповање и узимање талаца, трговину људима, недозвољену трговину или промет дрога и опојних средстава, подметање и употребу експлозивних средстава, недозвољену трговину или употребу оружја и минско-експлозивних средстава, транспорт отровног или штетног отпада, бесправно удаљавање са мјеста несреће у којој је било смртно страдалих или тешко повријеђених лица те друга кривична дјела која могу бити основ за екстрадицију лица у питању. Приликом вршења прекограничне потјере, полицијски службеници дужни су поштовати и понашати се у складу са правилима и прописима државе домаћина те могу евентуално привести лице које је било предмет потјере надлежним органима државе домаћина који врше његову идентификацију и хапшење. Такође, службеници који спроводе прекограничну потјеру морају о томе обавијестити надлежне органе државе домаћина чим се за то створе услови, с тим што држава домаћин, из разлога заштите јавног реда, здравља или националних интереса, може наредити заустављање потјере на њеној територији. У најкраћем, правила којих су се полицијски службеници који врше прекограничну потјеру, у складу са одредбама Конвенције, морали придржавати, подразумијевали су:

- стриктно поштивање и понашање у складу са одредбама Конвенције и прописима државе домаћина те повиновање наредбама надлежних органа државе домаћина;
- појам прекограничне потјере третирао је само копнене границе, с тим што је држава домаћин могла ограничити прекограничну потјеру само на једном дијелу своје територије те у одређеном временском периоду;

- изван домета потјере остали су објекти у приватном власништву (станови, куће и др);
- лица која врше потјеру, као и њихово возило, морају носити јасне идентификационе ознаке те су морали да се у сваком моменту представе и идентификују на захтјев службеног лица земље домаћина;
- у случају да лица која врше потјеру располажу службеним ватреним оружјем, оно се на територији друге државе чланице могло користити само у случају легитимне самоодбране;
- лице које је предмет прекограничне потјере може бити претресено само из безбједносних разлога, а приликом његовог привођења могу се користити полицијска средства за везивање (тзв. лисице), а предмети пронађени код датог лица могу бити одузети;
- након окончања прекограничне потјере, лица која врше потјеру дужна су представити се и надлежним органима државе домаћина доставити извјештај о спроведеној акцији, а уколико то органи државе домаћина захтијевају, остати на територији државе домаћина док се све појединости везане за спровођење прекограничне потјере не расвијетле, чак и у случајевима када није дошло до хапшења лица које је било предмет потјере;
- на крају, службена лица која су учествовала у прекограничној потјери дужна су пружити све неопходне информације и друге облике помоћи органима државе домаћина и након окончања потраге, укључујући и сам судски поступак.

Дакле, уколико посредством прекограничне потјере дође до хапшења одређеног лица, полицијски службеници који су вршили потјеру не могу аутоматски извршити трансфер датог лица преко границе, већ морају да га предају надлежним органима државе домаћина, а уколико постоји интенција да се лице ипак пребаци на територију њихове државе, мора се покренути поступак екстрадиције или издавања Европског налога за хапшење. Ухапшено лице које је предато органима државе домаћина испитује се у складу са прописима државе домаћина, без обзира на његову националност, с тим што уколико оно није држављанин државе домаћина, према правилима Конвенције, надлежни органи морају пустити лице у року од шест сати, изузимајући период од поноћи до девет часова ујутру. Да би се ово спријечило, предвиђено је подношење захтјева за екстрадицију или издавање Европског налога за хапшење,²⁶⁰ што је доводило до помало контроверзне ситуације, у смислу да органи државе домаћина нису могли задржати лице, на примјер, за којим је расписана међународна потјерница која важи и за ту државу или је осуђено за кривично дјело и неправно се удаљило са издржавања затворске казне, сем уколико

²⁶⁰ Члан 41 став 2. Конвенције.

не упуте захтјев за екстрадицију држави држављанства лица у питању. Што се тиче статуса полицијских службеника који врше прекограничну потјеру, они су третирани на идентичан начин, као и службеници државе домаћина у погледу извршења кривичног дјела, без обзира да ли је ријеч о извршењу дјела приликом потјере или су они жртва кривичног дјела.²⁶¹ У случају причињавања материјалне штете приликом вршења прекограничне потјере, за њену надокнаду одговорна је држава чији полицијски службеници врше потјеру, при чему се сви аспекти материјалне штете утврђују у складу са прописима државе домаћина.

Очигледно је да су правила везана за прекограничну потјеру, садржана у Конвенцији о примјени Споразума из Шенгена, без обзира што она и данас представљају нормативно „језгро” у овој области, патила од бар три основна ограничења. Прво се односило на чињеницу да је њима била уређена само прекогранична потјера која се реализује преко копнених граница, а друго на чињеницу да су државе потписнице Споразума из Шенгена и Конвенције о његовој примјени временски и просторно, на примјер, у одређеном појасу уз граничну линију, ограничили спровођење прекограничне потјере, како би заштитили своја суверена права. На крају, треће ограничење односило се на поменуто изузетост приватних просторија из домета прекограничне потјере, чиме се у значајној мјери редукује њена ефикасност. Такође, и поред тога што је националним прописима свих држава чланица предвиђено да се интерна потјера за одређеним лицем може вршити и у приватним просторијама, код прекограничне потјере то није случај.

Релевантне одредбе Конвенције о примјени Споразума из Шенгена којима је уређено питање прекограничне потјере, 2000. године су измијењене и допуњене Одлуком Савјета Европске уније²⁶² на начин да је државама чланицама омогућено да врше измјену националних органа овлашћених за спровођење прекограничне потјере, из разлога управљања људским ресурсима или других оправданих разлога, чиме је државама чланицама дата већа слобода и флексибилнији оквир за организовање и спровођење овог веома важног института међународне полицијско-безбједносне сарадње.

Прекогранично праћење (енг. *Cross-border Surveillance*), почива на претходној сагласности државе домаћина, с тим што су случајеви његовог спровођења без претходног информисања надлежних органа државе на чијој територији се праћење спроводи још изузетнијег карактера него у случају прекограничне потјере. Овај институт међународне полицијске сарадње такође је био регулисан одредбама Конвенције о примјени Споразума

²⁶¹ Члан 42 Конвенције.

²⁶² 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, OJ L 248/1, 3. 10. 2000.

из Шенгена,²⁶³ а као његов предмет наводе се лица повезана са извршењем одређеног кривичног дјела које може представљати основу за њихову екстрадицију. До прекограничног праћења одређеног лица без претходног упознавања надлежних органа државе домаћина може доћи у изнимним случајевима хитности, како би се наставило праћење једног или више лица осумњичених за извршење конкретног кривичног дјела. Статус полицијских службеника који врше праћење је углавном идентичан оном којег посједују службеници који врше прекограничну потјеру, са изузетком да за њих не постоји обавеза јасно истакнутих идентификационих ознака. Такође, држава домаћин може забранити ношење оружја на својој територији приликом вршења праћења, а полицијски службеници који врше прекогранично праћење не посједују оперативну овлашћење хапшења и притварања лица које је предмет праћења.²⁶⁴ Специфичност, а, могло би се рећи, и предност прекограничног праћења у односу на прекограничну потјеру, јесте и та да овдје не постоје предвиђена територијална и временска ограничења спровођења предвиђених полицијских радњи. Полицијски службеници друге државе чланице који врше прекогранично праћење дужни су сачинити извјештај о обављеним активностима и доставити га надлежним органима државе домаћина, а подлијежу истим правилима везаним за кривичну одговорност и одговорност за надокнаду штете као и у случају прекограничне потјере.

До одређених унапређења релевантних одредби Конвенције о примјени Споразума из Шенгена по овом питању дошло је посредством двије одлуке Савјета из 2000, односно 2003. године. Одлуком из 2000. године,²⁶⁵ Савјет је измијенио члан 40 Конвенције о примјени Споразума, на начин да је полицијским службеницима који врше прекогранично праћење омогућено да предмет праћења, уз лица која се доводе у везу са извршењем одређеног кривичног дјела, буду и лица посредством којих полицијски органи могу лакше доћи до извршилаца или саучесника у извршењу одређеног кривичног дјела, с тим што је за овакав облик прекограничног праћења увијек потребна сагласност државе домаћина. Одлуком из 2003. године,²⁶⁶ Савјет је проширио листу кривичних дјела која подлијежу примјени прекограничног праћења и потјере на додатних шест дјела попут тешке преваре, кријумчарења људи, прања новца, кријумчарења нуклеарних и радиоактивних супстанци, организованог криминала и тероризма, док су поједине већ постојеће категорије кривичних дјела

²⁶³ Члан 40 Конвенције.

²⁶⁴ Члан 40 став 2. тачка ф) Конвенције.

²⁶⁵ *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*, OJ L 248/1, 3. 10. 2000.

²⁶⁶ *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*, OJ L 260/37, 11. 10. 2003.

преименоване, попут силовања у тешко сексуално злостављање или фалсификовања новца у фалсификовање свих средстава плаћања.

Заједничке операције и истраге своју правну основу пронашле су у Конвенцији Европске уније о узајамној правној помоћи у кривичним стварима,²⁶⁷ а требало је да донесе одређена унапређења у односу на Европску конвенцију о међусобном пружању правне помоћи у кривичним стварима²⁶⁸ донијету још 1959. године у оквиру Савјета Европе те њен Први допунски протокол из 1978. године²⁶⁹. Рјешењима Конвенције Европске уније предвиђена је могућност успостављања заједничких оперативних и истражних тимова на ограничени временски период, а у сврху реализације специфичних задатака. У заједничким оперативним или истражним тимовима могу партиципирати двије или више држава чланица, а они се најчешће успостављају када се полицијски органи баве изузетно комплексним истражним радњама са прекограничном компонентом, када постоје преклапања у истрагама које спроводе полицијски органи држава чланица те када је потребно обезбиједити квалитетнију сарадњу и координацију. На челу тима, налази се полицијски службеник државе домаћина, у складу са чијим прописима тим дјелује. По правилу, заједнички оперативни и истражни тимови не располажу овлашћењима да дјелују у више чланица, али могу тражити помоћ и подршку и надлежних органа других држава, у складу са националним прописима и међународним споразумима државе домаћина. У раду тимова, често партиципирају и представници специјализованих агенција Европске уније, попут Европола, Евроцаста и Канцеларије за борбу против финансијских превара (енг. *European Antifraud Office* - OLAF), а учешће у заједничким тимовима може бити одобрено и службеницима из трећих држава, уколико се за тим укаже потреба.

Како је процес ратификације Конвенције Европске уније о узајамној правној помоћи у кривичним стварима текао прилично споро, а како је постојала потреба да у заједничким оперативним и истражним тимовима партиципира што већи број држава чланица, Савјет Европске уније је априла 2002. године донио Оквирну одлуку о заједничким истражним тимовима,²⁷⁰ а маја 2003. године и Препоруку за успостављање мултинационалних

267 *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*, OJ C 197/3, Consolidated version from 12. 7. 2000.

268 *European Convention on mutual assistance in criminal matters*, Strasbourg, 20. 4. 1959.

269 *Additional Protocol to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters*, ETS No. 099, 17. 3. 1978. Други допунски протокол усвојен је 8. новембра 2001. године, а ступио на снагу 1. 2. 2004. године – *Second Additional Protocol to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters*, ETS No. 182, 8. 11. 2001.

270 *Council Framework Decision 2002/465/JHA on joint investigation teams*, OJ L 162/1, 20.06.2002.

полицијских антитерористичких тимова.²⁷¹ Оквирна одлука је била замишљена као својеврстан *bypass*, у смислу да је предвиђено да она буде на снази док Конвенцију не ратификују све државе чланица Уније, уз 1. јануар 2003. године као оригинално утврђени рок за преузимање Оквирне одлуке у националне правне системе чланица. Но, како су, између осталог, показале евалуације и анализе које је радила Европска комисија након 1. јануара 2003. године, постојали су изражени проблеми при преузимању и имплементацији Оквирне одлуке у појединим државама чланицама, као што је Италија која је тек 11. марта 2016. године обавијестила Европску комисију да је на одговарајући начин извршила њену имплементацију у свом националном правном систему, чиме је, уз изражено одређење и Велике Британије двије године раније да учествује у сарадњи регулисаној Оквирном одлуком, обезбијеђена адекватна правна основа да све тадашње чланице партиципирају у заједничким тимовима. При томе, иако је тежиште и Оквирне одлуке и поменуте Препоруке Савјета било на борби против тероризма, ови акти су послужили као оквир за реализацију шире оперативне и истражне сарадње између полицијских тијела држава чланица.

Битан правни инструмент за успостављање и дјеловање заједничких оперативних тимова била је и Одлука Савјета из 2008. године²⁷² у коју је инкорпорисан значајан дио текста Конвенције из Прума, коју је дио држава чланица првобитно усвојио посредством примјене института унапређене сарадње. Овом одлуком Савјета дефинисана су правила за спровођење заједничких граничних патрола и других заједничких операција, попут пружања подршке при организацији масовних догађаја и јавних скупова, природних катастрофа и кризних ситуација те предвиђена међусобна размјена информација о таквим догађајима, координација заједничког реаговања те размјена и распоређивање опреме и полицијских снага на територију друге државе чланице. Поред тога, утврђена су и правила употребе оружја и муниције, као и цивилна и кривична одговорност те правила понашања ангажованих припадника полицијских снага. Такође, Савјет је 2009. године донио Приручник за успостављање заједничких тимова,²⁷³ а 2010. године донио је резолуцију о модалитетима успостављања заједничких оперативних тимова²⁷⁴ која је 2017. године замијењена новом.²⁷⁵

271 *Council Recommendation on a model agreement for setting up a joint investigation teams (JIT)*, OJ C 121/1, 23. 5. 2003.

272 *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, 06.08.2008.

273 *Joint Investigation Teams Manual*, COPEN 178, 13598/09, 23. 9. 2009.

274 *Council Resolution of 26 February 2010 on a Model Agreement on Setting – Up Joint Investigation Teams*, OJ C – 70/1 – 12, 19. 3. 2010.

275 *Council Resolution on a Model Agreement for Setting Up Joint Investigation Teams*, OJ C – 18/01, 19. 1. 2017.

Када је у питању прекогранично дјеловање специјалних интервентних јединица, Савјет Европске уније је 2008. године усвојио одговарајућу одлуку²⁷⁶ која је такође преузела значајан дио рјешења из Конвенције из Прума, чиме је овај акт у потпуности инкорпорисан у правни систем европске организације. Овим актом предвиђено је успостављање мреже интервентних јединица држава чланица (АТЛАС), које би, у случају кризних ситуација, заједнички дјеловале у државама чланицама. Између осталог, њом је предвиђено да, у случају кризне ситуације, држава чланица може тражити од друге чланице помоћ специјалне интервентне јединице, с тим што чланица од које је тражена помоћ задржава дискреционо право да тражену помоћ и одбије. Одлуком је државама чланицама препоручено да ово питање даље конкретизују и развијају посредством међусобних билатералних и мултилатералних споразума, а јединице које су пристигле у помоћ другој држави чланици морају да дјелују под командом те у складу са прописима државе на чијој територији се налазе. Утврђена је и прекршајна и кривична одговорност припадника интервентних јединица који дјелују на територији друге државе чланице, а предвиђено је и спровођење заједничке обуке и едукације те јачање међусобних комуникационих механизма.

2.1.2. Полицијска сарадња у оквиру Европске уније у односу на поједине појавне облике међународног криминалитета и друге релевантне заједничке активности

а) Хулиганизам на стадионима и спортским такмичењима

Када је ријеч о хулиганизму на стадионима и спортским такмичењима, ово питање је у фокусу полицијске сарадње посебно од средине осамдесетих година прошлог вијека, односно, од трагичних дешавања на стадиону Хејсел у Бриселу, непосредно пред почетак финалне утакмице тадашњег Купа европских првака између Ливерпула и Јувентуса, када је живот изгубило неколико десетина, а тешко повријеђено неколико стотина навијача. Понукани овим догађајем, министри унутрашњих послова и виши полицијски службеници су још у оквиру ТРЕВИ групе настојали развити сарадњу у циљу спречавања нереда на стадионима, но, без великих резултата. Потом је 1997. године усвојена Заједничка акција о сарадњи полицијских служби држава чланица на одржавању јавног реда и мира и очувању безбједности.²⁷⁷ Исте године, Савјет је донио Резолуцију о спречавању и обуздавању хулигана путем размјене

²⁷⁶ 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, OJ L 210/73, 6. 8. 2008.

²⁷⁷ 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, OJ L 147/1, 26. 5. 1997.

искустава, удаљавања са стадиона и политике према медијима,²⁷⁸ да би 2001. године донио и Резолуцију која је садржавала приручник са препорукама за међународну полицијску сарадњу и мјерама за спречавање и контролу насиља и немира повезаних са међународним фудбалским утакмицама.²⁷⁹ Иако резолуције нису биле правно обавезујућег карактера, препоруке и мјере које су у њима биле садржане биле су значајне за стандардизацију дјеловања држава чланица по овом питању, а како би сарадња била додатно ојачана, 2002. године донијета је и Оквирна одлука о безбједности у вези са међународним фудбалским утакмицама²⁸⁰ којом су државе чланице обавезане на успостављање националних полицијских контакт тачака за размјену информација између полицијских служби по питању кретања навијача, екстремних навијачких група те на координацију националних тачака са свим полицијским снагама на спортском догађају, прије, током и после његовог одржавања. Оквирна одлука је допуњена 2007. године²⁸¹ на начин да је предвиђена међусобна размјена и анализа потенцијалних ризика на основу процјена дјеловања навијача у националним првенствима те је утврђен и јединствени образац за размјену информација у складу са препорукама из Приручника којег је Савјет донио годину дана раније.²⁸² На крају, 2010. године, донијета је нова резолуција Савјета која је садржавала ревидиран и измијењен приручник и препоруке мјера за спречавање и контролу насиља и немира на међународним фудбалским утакмицама.²⁸³

б) Заштита јавних личности

По питању заштите јавних личности, дуго је било присутно оклијевање да се заједнички приступи регулисању овог питања на нивоу Европске уније те су државе чланице стандардно примјењивале националне прописе

278 *Council Resolution of 9 June 1997 on preventing and restraining football hooliganism through the exchange of experience, exclusion from stadiums and media policy*, OJ C 193/1, 24. 6. 1997.

279 *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*, OJ C 22/1, 24. 1. 2002.

280 *Council Decision 2002/348/JHA concerning security in connection with football matches with an international dimension*, OJ L 121/1, 8. 5. 2002.

281 *Council Decision 2007/412/JHA amending Decision 2002/348/JHA concerning security in connection with football matches with an international dimension*, OJ L 155/76, 15. 6. 2007.

282 *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*, OJ C 322/1, 29. 12. 2006.

283 *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*, OJ C 165/1, 24. 6. 2010.

и међународне споразуме којима је била регулисана ова материја. Прилично бојажљиво, Савјет је 2001. године усвојио Препоруку која је садржавала заједничку скалу за процјену нивоа угрожености,²⁸⁴ да би 2002. године усвојио Одлуку о успостављању Европске мреже за заштиту јавних личности²⁸⁵ коју сачињавају националне контакт тачке из држава чланица, а њени основни задаци подразумевају: унапређење размјене информација између националних служби које учествују у раду Мреже, а посебно општих и техничких информација и искустава у вези са заштитом јавних личности и информација о најпогоднијим мјерама за избор и укључивање одговарајућег особља служби које су одговорне за заштиту јавних личности, унапређење и развој најбоље заједничке праксе повезане са оперативним активностима које предузимају службе за заштиту јавних личности, подстицање упућивања службеника из служби које партиципирају у Мрежи, омогућавање размјене података, унапређења комуникације и развијање заједничких ставова по свим релевантним питањима, подстицање размјене оперативних информација у складу са националним прописима те подстицање контаката у вези са примјеном заштите у случајевима када се заштита јавних личности мора обезбиједити у двије или више држава чланица. Мрежом руководи држава чланица која је предсједавајућа Савјетом Европске уније и овом тијелу подноси редовне извјештаје о њеном функционисању, на основу чега Савјет сваке три године израђује одговарајуће евалуације о потреби унапређења Мреже.

в) Превенција прекограничног криминала

Како је процес либерализације трговинских токова у оквиру Европске (економске) заједнице добијао на интензитету, тако је у оквиру организације расла свијест о потреби заједничког дјеловања на превенцији криминала са прекограничном компонентом. Тако, Савјет Европске уније је 1997. године усвојио Резолуцију о превенцији организованог криминала²⁸⁶ да би 2001. године донио Одлуку о успостављању Европске мреже за превенцију криминала²⁸⁷ која окупља контакт тачке из држава чланица те чији задаци подразумевају подршку сарадњи између држава чланица у области превенције криминала, размјену информација и експертиза из ове области, прикупљање, анализу и оцјену информација о активностима које се спроводе на превенцији криминала и организацију обука, семинара и састанака посвећених

²⁸⁴ *Council Recommendation of 6 December 2001 setting a common scale for assessing threats to public figures visiting the European Union*, OJ C 356/1, 14. 12. 2001.

²⁸⁵ *Council Decision 2002/956/JHA setting up a European Network for the Protection of Public Figures*, OJ L 333/ 1, 28.11.2002. Овај акт је измијењен и допуњен 29. новембра 2009. године, OJ L 283/62, 30. 10. 2009.

²⁸⁶ *Council Resolution of 21 December 1998 on the prevention of organised crime with reference to the establishment of a comprehensive strategy for combating it*, OJ C 408/1, 21. 12. 1998.

²⁸⁷ *Council Decision 2001/427/JHA setting up a European crime prevention network*, OJ L 153/1, 8. 6. 2001.

превенцији криминала. У својој комуникацији из 2004. године,²⁸⁸ Европска комисија је предложила одређене измјене у функционисању Мреже, како у погледу начина њеног финансирања, тако и у контексту стављања већег акцента на превенцији појединих облика криминалитета, а посебно организованог криминала, дефинисање заједничких листа превентивних мјера, израду система надзора и оцјењивања националних превентивних мјера и методолошког усклађивања при праћењу превенције организованог криминала. У циљу даље разраде наведеног, Савјет је 2007. године усвојио Одлуку²⁸⁹ која је садржавала програм за превенцију криминала за период 2007 – 2013. године, у оквиру којег је посебно тежиште било на превенцији тероризма, трговине људима, илегалне трговине дрогом и оружјем те кривичних дјела против дјете и малолјетника. Након ступања Уговора из Лисабона на снагу те усвајања Програма из Стокхолма, било је предвиђено да Мрежа прерасте у Опсерваториј за превенцију криминала, чији би основни задаци били прикупљање, анализа и преношење знања о кривичним дјелима, укључујући и организован криминал, предлагање мјера за превенцију криминала, подршка и промоција институција држава чланица и Европске уније приликом предузимања превентивних мјера те размјена добре праксе између свих релевантних актера на националном и европском нивоу. Међутим, иако је Европска комисија била задужена да до краја 2013. године поднесе званичан приједлог о формирању Опсерваторија, до тога ипак није дошло, а Европска мрежа за превенцију криминала и даље функционише.

г) Превенција и борба против тероризма

Борба против тероризма свакако представља једно од најкомплекснијих питања са којима се државе чланице и њихова полицијска сарадња у оквиру Уније сусрећу у протеклих неколико деценија. Иако је, како ће се видјети, на нивоу Уније успостављен прилично развијен нормативни оквир за превенцију и борбу против тероризма и с њим повезаних активности, један од проблема са којим је свака међународна сарадња у овом контексту суочена односи се на чињеницу да државе, полазећи од свог историјског, културног и социјалног идентитета, на различите начине дефинишу неке од најважнијих садржинских елемената тероризма као феномена те се на различите начине и односе према овом проблему. На примјер, у СР Њемачкој се терористичка опасност деценијама перципирала као нешто што долази споља, односно, изван њених граница, иако су се и на њеном тлу, поготово седамдесетих година прошлог вијека, могле идентификовати организације терористичког карактера, да би

288 *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Crime prevention in the European Union*, COM 0165, Final.

289 *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*, OJ L 58/7, 24. 2. 2007.

до одређеног „уопштавања” у одређењу тероризма дошло тек у контексту имплементације правних инструмената којима је регулисана ова материја на нивоу Европске уније. Шпанија је, с друге стране, феномен тероризма, слично као и Велика Британија, дуго одређивала као унутрашњи или регионални феномен, да би тек након терористичких напада у Мадриду 2005. године дошло до промјене перцепције и одговарајућег третирања и његове међународне димензије. Чешка Република, опет, релативно ослобођена од терористичких пријетњи и опасности од идеолошке, политичке или вјерске радикализације становништва, према опасности од тероризма не његује тако стриктан став, односно, превенција и борба против тероризма не представља приоритет у чешкој политичко-правној агенди, иако се могућност терористичких напада, наравно, не искључује.

У сваком случају, већ у Уговору из Мاستрихта,²⁹⁰ борба против тероризма одређена је као једно од питања „заједничког интереса” у оквиру сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа, да би измјенама и допунама у Амстердаму успјешна борба против тероризма била одређена као један од предуслова за остварење идеје о Европској унији као простору слободе, безбједности и правде. У Уговору из Лисабона, под утицајем терористичких пријетњи којима је Европа била изложена, превенција и борба против тероризма позиционирана је високо на агенди сарадње и интеграције те се протеже кроз различите заједничке политике које се дефинишу и реализују на нивоу Уније, почевши од Заједничке спољне политике и политике безбједности, до области слободе, безбједности и правде.²⁹¹ На основу уговорних одредби, институције Европске уније дјеловале су у правцу креирања и доношења инструмената различите правне природе, међу којима се издвајају заједнички ставови за борбу против тероризма из 2001. године, Оквирна одлука за борбу против тероризма из 2002. године, са измјенама и допунама из 2008. године²⁹² те која је замијењена Директивом о борби против тероризма из 2017. године,²⁹³ Европска безбједносна стратегија из 2003. године,²⁹⁴ смјернице Европског савјета за борбу против тероризма садржане у петогодишњим програмским

290 Члан К.9. Уговора о Европској унији из Мастрихта.

291 Видјети члан 43 Уговора о Европској унији (CFSP), члан 75 (слобода, безбједност, правда), члан 83 (минимална правила за утврђивање кривичних дјела и кривичних санкција), члан 88 (мандат Европола) и члан 222 (солидарност као опште правно начело у правном систему Европске уније) Уговора о функционисању Европске уније.

292 *Council Framework Decision on combating terrorism, (2002) OJ L 164/3 and Council Framework Decision amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism, OJ L 330/21, 9. 12. 2008.*

293 *Directive (EU) 2017/541 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA and amending Council Decision 2005/671/JHA, 31. 3. 2017.*

294 *European Commission, A. Secure Europe in a Better World. European Security Strategy, Brussels, 12. December 2003, Doc. 15895/03.*

документима из Тампереа, Хага и Стокхолма, Стратегија за борбу против тероризма из 2005. године,²⁹⁵ Стратегија унутрашње безбједности,²⁹⁶ Европска агенда безбједности, Оквирна одлука о европском налогу за хапшење,²⁹⁷ Оквирна одлука о европском налогу за доказе,²⁹⁸ Директива о европском истражном налогу²⁹⁹ те различити правни акти усвојени у циљу борбе против прања новца и одузимању имовине проистекле из криминаних активности. Но, од побројаних инструмената, вјероватно највећи значај имале су Оквирна одлука о борби против тероризма те Оквирна одлука о европском налогу за хапшење.

Оригинална Оквирна одлука за борбу против тероризма, као што је речено, донијета је 2002. године, измјене и допуне извршене су 2008. године, да би 2017. године овај акт био замијењен Директивом за борбу против тероризма. Значај Оквирне одлуке за борбу против тероризма, прије свега, огледао се у чињеници да је њом утврђена заједничка дефиниција тероризма коју су све чланице морале инкорпорирати у своје националне правне системе те коју су морали уобзирити сви акти и документи који се доносе на нивоу организације, а који се директно и индиректно односе на тероризам. Тако, Оквирном одлуком је било прописано да терористички акт може бити учињен у циљу застрашивања становништва, принуде власти и доносиоца одлука у државама и међународним организацијама на одређено чињење или нечињење те напада на основе политичке, економске или друштвене структуре државе, односно, међународне организације. Другим ријечима, према Оквирној одлуци, акт тероризма може се извршити угрожавањем живота или физичког интегритета, узимањем талаца, уништавањем инфраструктуре, имовине или информационих система, отмицом авиона, брода и других превозних средстава, производњом, набавком, држањем, превозом те кориштењем оружја, експлозивних средстава и нуклеарно-биолошког и хемијског оружја, пуштањем у промет опасних супстанци, подметањем пожара, изазивањем попла-

295 *The European Union Counter – Terrorism Strategy*, Council Doc.14469/4/5 of 30 November 2005.

296 *The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe*, COM (2010) 673 final.

297 *Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States - Statements made by certain Member States on the adoption of the Framework Decision*, 18. 7. 2002.

298 *Council Framework Decision 2008/978/JHA of 18 December 2008 on the European evidence warrant for the purpose of obtaining objects, documents and data for use in proceedings in criminal matters*, 30. 12. 2008. Prestala da важи 21. 2. 2016, zamijenjena regulativom Evropskog parlamenta i Savjeta 2016/95 - *Regulation (EU) 2016/95 of the European Parliament and of the Council of 20 January 2016 repealing certain acts in the field of police cooperation and judicial cooperation in criminal matters*, OJ L 26/9, 2. 2. 2016.

299 *Directive 2014/41/EU of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 regarding the European Investigation Order in criminal matters*, OJ L 130/1, 1. 5. 2014.

ва или експлозија којима се могу угрозити људски животи те недозвољеним ометањем извора енергије, воде и других природних ресурса. Поред тога, Оквирном одлуком су инкриминисане и пријетња извршењем било које од наведених радњи те помагање, подстрекавање и покушај извршења било које од наведених радњи, без обзира да ли се терористички чин односи на једну или више држава чланица. У складу са Оквирном одлуком, државе чланице обавезане су да за дјело тероризма националним прописима утврде одвраћајуће, дјелотворне и пропорционалне кривичне санкције, укључујући и казну затвора у минималном трајању од осам година за покушај, односно, петнаест година за извршење терористичког акта. Оквирном одлуком је утврђено и одређење појма терористичке групе, у суштини, на идентичан начин као што је учињено са одређењем организоване криминалне групе из Оквирне одлуке за борбу против организованог криминала,³⁰⁰ а прописана је и одговорност правних лица у овом контексту. Измјенама и допунама Оквирне одлуке из 2008. године одређење терористичког акта је проширено, у смислу да су под ову категорију подведене и активности које су с тероризмом директно и индиректно повезане, попут јавних провокација у циљу извршења кривичног дјела тероризма, регрутовање у циљу извршења терористичког акта те оспособљавања и обучавања за извршење кривичног дјела тероризма. Такође, измјенама и допунама Оквирне одлуке, пријетње извршења неке од побројаних терористичких радњи, као и подстрекавање, саучесништво и покушај извршења ових радњи, оквалификовани су као кривично дјело.

Под утицајем терористичких напада којима је (Западна) Европа била изложена, 2017. године је усвојена Директива за борбу против тероризма која је замијенила Оквирну одлуку. Директива је донијела одређена унапређења у правној регулацији ове материје, у смислу да су напади на информационе системе којима се причињава озбиљна штета, а посебно када је ријеч о критичној инфраструктури, оквалификовани као кривично дјело тероризма, а проширен је и појам јавне провокације за извршење кривичног дјела тероризма, у смислу да је њим обухваћено и величање, слављење и глорификација терористичких аката. Директива је донијела и даље проширење корпуса кривичних дјела повезаних са тероризмом, подводећи под ову категорију и путовања у терористичке сврхе, организацију или олакшавање путовања у иностранство у ове намјене те прихватање оспособљавања за извршење терористичког акта.

Поред инструмената који су усвајани на нивоу организације и који се директно односе на превенцију и борбу против тероризма, свакако се не смије занемарити допринос аката донесених у другим областима, а који, такође, имају одређене импликације на заједничку борбу против тероризма. Ту на првом мјесту, као што ће се видјети, спадају акти којима се обезбјеђује

300 *Council Framework Decision 2008/841/JHA of 24 October 2008 on the fight against organised crime*, OJ L 300/42, 11. 11. 2008.

међусобно признање и извршење судских и других одлука у кривичноправној материји, посебно у домену замрзавања и одузимања имовине и доказа те пресијецања активности којима се обезбјеђује финансирање тероризма. Битно је истаћи и да је превенција и борба против тероризма саставна компонента готово сваког стратешког документа који је на нивоу организације донијет у, условно речено, безбједносној области. Но, појачане безбједносне пријетње са којима су се чланице Уније сусретале, довеле су до тога да је 2005. године донијета Стратегија за борбу против тероризма³⁰¹ као намјенски стратешко-политички оквир сачињен из четири тематске цјелине, којим су предвиђене мјере за превенцију тероризма, посебно у контексту спречавања радикализације и регрутовања у терористичке групе и организације, мјере за заштиту грађана и инфраструктуре те кривично гоњење терориста преко граница и конкретни одговори на терористичке акте. Први дио Стратегије посвећен је превенцији тероризма и садржи мјере које је потребно предузети у циљу дјеловања на коријене и узроке тероризма, како у оквиру Уније, тако и изван ње. Други дио посвећен је неопходним мјерама за повећање заштите грађана и инфраструктуре, а трећи мјерама кривичног гоњења терориста преко границе, мјерама за спречавање планова извођења терористичких напада, путовања у земље које се квалификују као „спонзори тероризма”, праћење и пресретање комуникација, пресијецање мрежа за подршку и финансирање тероризма, онемогућавање приступа оружју за извршење терористичког акта те привођење терориста правди. У четвртом дијелу, разрађују се смјернице за амортизацију посљедица терористичких напада у случају да до њих дође, у складу са принципом солидарности. Европска комисија, која је задужена да прати реализацију мјера и смјерница из Стратегије, 2010. године усвојила је посебну комуникацију у којој је био садржан детаљан извјештај³⁰² о постигнутим резултатима, али и будућим изазовима. Као једна од кључних порука Комисије, било је наведено да је терористичка пријетња по безбједност Уније и њених чланица и даље присутна, да тероризам еволуира те да главну терористичку опасност не представљају само припадници радикалних исламских група или припадници анархистичких и сепаратистичких група, већ и појединци који су предмет интензивне терористичке кампање посредством средстава електронске комуникације, а посебно интернета. Стога, као један од кључних изазова које је истакла Комисија односи се на спречавање радикализације и регрутовања, односно, борбе против терористичке пропаганде. На основу оваквог запажања, 2005. године на нивоу Европске уније усвојена је

301 *The European Union Counter – Terrorism Strategy*, Council Doc.14469/4/5 of 30 November 2005.

302 *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, „The EU Counter-Terrorism Policy: main achievements and future challenges*, COM 386, Final.

Стратегија за борбу против радикализације и регрутовања³⁰³ којом су као три основна циља идентификовани: спречавање активности група и појединаца који активно учествују у привлачењу људи за вршење терористичких аката, смањење посљедица екстремизма и промоција демократских вриједности, а, прије свега, безбједности појединца и заједнице, људских права и основних слобода и једнаких могућности за све, без обзира на поријекло, националну или вјерску припадност. Имплементација овог стратешког документа реализована је кроз низ различитих пројеката за спречавање радикализације држава чланица. Међутим, догађаји у посљедњих неколико година јасно указују да је борба против радикализације и терористичке пропаганде веома озбиљан изазов за Унију и њене државе чланице, о чему свједоче и подаци Европола о трендовима радикализације у младој популацији, посебно у свјетлу дјеловања тзв. Исламске државе, као тренутно најозбиљније терористичке организације у свијету.³⁰⁴

Када је у питању заштита грађана и критичне инфраструктуре, којима је посвећен други дио Стратегије Европске уније за борбу против тероризма, 2005. године донијета је намјенска Оквирна одлука о нападима на информационе системе³⁰⁵ која је 2013. године замијењена Директивом 2013/40.³⁰⁶ Такође, 2006. године усвојен је и Европски програм за заштиту критичне инфраструктуре, а 2009. године и истоимени акциони план. У свом извјештају о реализацији Стратегије која се односи на кривично гоњење терориста, Европска комисија је указала да је потребно уложити још додатних напора у правцу обезбјеђења адекватне кривичноправне сарадње између држава чланица, а посебно када је ријеч о примјени института попут Европског налога за хапшење или Европског налога за доказе.

Након терористичких напада у Паризу и Бриселу, 2015. и 2016. године, Савјет је усвојио нове смјернице за борбу против тероризма, којима је било предвиђено унапређење контроле преласка спољних граница и провјера биометријских података грађана Уније и држављана трећих држава преко расположивих база података, како би се идентификовали припадници терористичких група и организација, јачање капацитета Европола у контексту координације заједничке борбе против тероризма, као и евентуално проширење

303 *The EU Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism*, Council of the European Union, 24. 11. 2005.

304 О овоме погледати у: „*Preventing and Countering Youth Radicalisation in the EU*“, Directorate – General for Internal Policies, Policy Department C – Citizen’s Rights and Constitutional Affairs, Justice, Freedom and Security, European Parliament, Brussels, 2014 – 2019.

305 *Council Framework Decision 2005/222/JHA on attacks against information systems*, OJ L 69/67, 16. 3. 2005.

306 *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*, OJ L 218/8, 14. 8. 2013.

надлежности Фронтекса и на борбу против тероризма, унапређење сарадње између ЕУРОПОЛ-а и Фронтекса, посебно на „врућим тачкама” (енг. *hotspots*) најснажнијег прилива миграната у циљу идентификације терориста и размјене релевантних информација, појачана контрола промета оружјем и унапређење правног оквира по овом питању те предузимање додатних напора у циљу спречавања финансирања терористичких активности.

У циљу унапређења размјене информација, као предуслова иоле успјешне борбе против тероризма, Савјет је 2005. године донио Одлуку о размјени информација о тероризму,³⁰⁷ посредством које су државе чланице обавезане да успоставе засебне службе у оквиру полиције или тужилаштва чији ће основни задатак бити прикупљање и размјена информација у области тероризма, а предвиђено је и успостављање националих координатора за сарадњу са Европастом у овој области. Иначе, на нивоу Уније успостављена је читава лепеза различитих тијела, агенција и радних група које су укључене у прикупљање, анализу и размјену информација значајних за борбу против тероризма. На примјер, Група за борбу против тероризма, као обавјештајна мрежа задужена за интензивирање комуникације између држава чланица, успостављена је 2001. године и представљала је насљедника некадашњег Бернског клуба, у оквиру којег се седамдесетих година прошлог вијека обављала неформална размјена релевантних података између обавјештајних агенција држава чланица. Групу чине шефови безбједносних и обавјештајних служби држава чланица, Норвешке и Швајцарске те није непосредно везана за институције Уније, иако њом предсједава представник државе која тренутно врши функцију предсједавајућег Савјетом Европске уније. Уз Групу, битно је поменути и Обавјештајно-аналитички центар који је успостављен у оквиру Службе за спољне послове Европске уније (енг. *European External Affairs Service* - EEAS), као и да су у оквиру Европола успостављени засебан Тим за борбу против тероризма, а од 2016. године и Европски центар за сузбијање тероризма, којег сачињавају експерти за тероризам из сваке државе чланице.

д) Превенција и борба против организованог криминала

Уз тероризам, организовани криминал свакако представља најозбиљнији изазов по унутрашњу и спољну безбједност Европске уније и њених чланица. Прво одређење организованог криминала на нивоу организације датира из 1998. године, када је усвојена Заједничка акција за борбу против организованог криминала³⁰⁸ која је 2008. године замијењена Оквирном одлуком Савјета

³⁰⁷ Council Decision 2005/671/JHA on the exchange of information and cooperation concerning terrorist offences, OJ L 253/22, 29. 9. 2005.

³⁰⁸ 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, OJ L 351/1, 29. 12. 1998.

идентичног назива.³⁰⁹ Чланом 1 Заједничке акције, криминална организација дефинисана је као организовано удружење два или више лица које егзистира у дужем периоду и дјелује споразумно, у циљу вршења кривичних дјела која су кажњива казном затвора од најмање четири године или тежом санкцијом, без обзира да ли су дјела свршена или представљају средство за остваривање материјалне користи те, гдје год је могуће, остварују незаконит утицај на органе јавне власти. Питање које је највише било предмет преговора између држава чланица приликом доношења овог акта односило се на саму инкриминацију припадништва у криминалној организацији, јер су државе чланице и њихови национални прописи на различите начине третирали ову материју. Неке државе чланице су и припадништво криминалној организацији третирали као кривично дјело, док код других то није био случај, већ се појам припадања криминалној организацији користио искључиво у оперативном раду полицијских службеника. Стога, Заједничком акцијом је државама чланицама остављена могућност да примијене сразмјерне, ефикасне и одвраћајуће санкције или према учешћу у криминалној организацији или према удруживању у криминалну организацију. У сваком случају, битно је истаћи да је перцепција криминалне организације садржана у заједничкој акцији утицала и на одређење криминалне организације садржане у Конвенцији ОУН о транснационалном организованом криминалу из 2000. године,³¹⁰ а Европска унија је у преговорима који су довели до усвајања Конвенције била представљена посредством Европске комисије, чији су мандат и преговарачка позиција утврђени Заједничким ставом³¹¹ из марта 1999. године.

Након ступања Уговора из Амстердама на снагу те отварањем могућности да се важна питања у овој области регулишу новим правним инструментима, Европска комисија је изашла са приједлогом да се Заједничка акција из 1998. године замијени Оквирном одлуком, чијим рјешењима би били уобзирени и међународноправни инструменти који су у међувремену донијети, а посебно инструменти у оквиру Организације УН. Такође, намјера Европске комисије била је да се елиминише могућност избора држава чланица која је постојала у Заједничкој акцији да националним прописима инкриминишу или успостављање или чланство у криминалној организацији те да се инкриминишу оба феномена. Међутим, због противљења појединих чланица Уније, а поготово Велике Британије, приједлог Европске комисије је претрпио озбиљне промјене те је „у игру” поново враћена опциона могућност предвиђена

309 *Council Framework Decision 2008/841/JHA of 24 October 2008 on the fight against organised crime*, OJ L 300/42, 11. 11. 2008.

310 *United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto*, Resolution 55/25, 15 November 2000.

311 *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*, OJ L 87/1, 31. 3. 1999.

Заједничком акцијом. Другим ријечима, Великој Британији остављена је могућност да задржи постојеће стање неинкриминисања припадништва криминалној организацији, што свакако није доприносило вишем степену стандардизације и хармонизације по овим питањима у државама чланицама, а што је Европска комисија жељела постићи. Стога је Комисија, уз подршку неких чланица, попут Француске и Италије, уз финални приједлог Оквирне одлуке доставила и званичну изјаву, у којој је јасно истакла да рјешења садржана у приједлогу одударају од потребе да се обезбиједи јединствен приступ у борби против организованог криминала на нивоу Уније, као и да се предложеним рјешењима не обезбјеђује усклађеност овог правног инструмента са Конвенцијом ОУН о транснационалном организованом криминалу, а што представља формалну обавезу Европске уније. Како је истакла Комисија, понуђена рјешења омогућавају државама чланицама да у своје национално законодавство уопште не уводе појам криминалне организације, већ да наставе да примјењују национално кривично право користећи општа правила у односу на свако појединачно кривично дјело.³¹² Након више од три године преговора, Оквирна одлука о борби против организованог криминала³¹³ усвојена је 2008. године, у оквиру које је криминална организација одређена као структурно удружење од најмање два лица које дјелује у одређеном временском периоду, с намјером извршења кривичних дјела. При томе, у члану 2 Оквирне одлуке под структурним удружењем подразумијева се удружење које није случајно формирано ради извршења кривичног дјела те које не мора имати формално дефинисане улоге за своје чланове, континуитет чланства или развијену структуру. Оквирном одлуком предвиђена је обавеза држава чланица да националним прописима инкриминишу или учешће у криминалној организацији или договор о њеном успостављању или, пак, оба дјела. Такође, Оквирном одлуком за оба кривична дјела предвиђена је минимална казна затвора од двије, односно, пет година. Након њеног усвајања, Оквирна одлука била је на удару стручне јавности, а поготово се указивало на прилично непрецизне и широке дефиниције основних категорија у овој области, које су се несумњиво преносиле и на националне прописе држава чланица и остављале бројна питања отвореним.

ђ) Борба против прања новца и финансијског криминала

У области борбе против прања новца и финансијског криминала на нивоу Уније је такође успостављен прилично садржајан правно-стратешки оквир.

312 Погледати: *Council of the European Union, Proposal for Council Framework Decision on the fight against organised crime*, Council document 6067/06, Brussels. 10. 5. 2006.

313 *Council Framework Decision 2008/841/JHA of 24 October 2008 on the fight against organised crime*, OJ L 300/42, 11. 11. 2008.

Прво је 1991. године усвојена тзв. Прва директива о прању новца³¹⁴ која је 2001. године замијењена Директивом 2001/97³¹⁵ па 2005. године Директивом 2005/60³¹⁶ а ова 2015. године Директивом 2015/849.³¹⁷ У сваком случају, Прва директива из 1991. године представљала је значајан корак у правцу спречавања и борбе против прања новца на нивоу организације, кроз коју су уобзирена рјешења из релевантних међународноправних инструмената из тога времена, посебно препоруке Организације за контролу и спречавање прања новца (енг. *Financial Action Task Force – FATF*), Конвенција ОУН о борби против дрога³¹⁸ те препоруке Савјета Европе. Чланом 2 Директиве су под појам прања новца сврстана четири облика понашања:

- конверзија или преношење имовине уз сазнање да таква имовина представља резултат криминалних активности, а у сврху скривања или прикривања нелегалног поријекла имовине или помагања лицу које је укључено у такве активности у сврху избјегавања правних посљедица које проузрокује његово понашање;
- скривање или прикривање праве природе, поријекла, мјеста, додјеливања или кретања права која се односе на имовину или власништво над имовином, уз сазнање да имовина потиче из криминалних активности или учешћа у провођењу таквих активности;
- стицање, посједовање или коришћење имовине за коју постоји сазнање да је потекла од криминалних активности или учешћа у таквим активностима;
- учешће или помагање у извршењу, покушају извршења или помоћ, олакшавање и давање провизије у претходно наведеним дјелатностима.

Директивом су државе чланице добиле обавезу да на одговарајући начин инкриминишу наведене радње које спадају под категорију „прања новца”, као и да обезбиједе ефикасну сарадњу између финансијских и банкарских

314 *Council Directive 91/308/EEC on prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering*, OJ L 166/77, 28. 6. 1991.

315 *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, 28. 12. 2001.

316 *Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing (Text with EEA relevance)*, OJ L 309/15, 25. 11. 2005.

317 *Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC (Text with EEA relevance)*, OJ L 141/73, 5. 6. 2015.

318 *United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*, 1988, Treaty Series Vol. 1582, p.95, 20 December 1988.

институција, с једне стране те агенција за провођење закона, укључујући и специјализована тијела за борбу против прања новца, с друге. Након усвајања Директиве те у складу са препорукама FATF, у оквиру држава чланица успостављене су националне финансијске обавјештајне јединице, чији је основни задатак прикупљање и обрада података о прању новца које добијају од финансијских институција, а у циљу унапређења размјене информација између држава чланица, на нивоу Уније усвојена је Одлука која се односи на споразуме о сарадњи између финансијских обавјештајних јединица држава чланица у погледу размјене информација.³¹⁹ Одлуком се настојало постићи спровођење Прве директиве о прању новца, на јединствен начин су дефинисане финансијске обавјештајне јединице те процедуре и модалитети међусобне сарадње, односно, размјене информација и докумената. Такође, дефинисани су заштићени канали комуникације у овој области, али је и наглашено да предвиђена сарадња између држава чланица ни на који начин не може да доведе у питање обавезе чланица које оне имају према Европолу.

Пратећи препоруке FATF, 2001. године донијета је Друга директива о прању новца³²⁰ којом је проширено одређење прања новца и изван оквира кривичних дјела везаних за производњу и илегалну трговину дрогом, односно, кривично дјело прања новца повезује се и са другим врстама кривичних дјела, а посебно кривичним дјелом организованог криминала. У складу са њеним чланом 2(а), минимални праг за активирање процедура провјере да ли је ријеч о прању новца представља износ од 15.000 еура у готовини. Поново у складу са препорукама FATF, 2005. године донијета је Трећа директива о прању новца³²¹ којом је посебан фокус стављен на кривична дјела прања новца у сврху финансирања тероризма, а утврђени су и заједнички стандарди за анализу ризика који су подразумијевали обавезу банака и финансијских институција да направе категоризацију својих клијената на основу ризика евентуалног учешћа у прању новца. Но, најзначајнији новитет којег је донијела Трећа директива о прању новца односио се на проширење провјера клијената приликом отварања рачуна и трансакција већих од 15.000 евра, увођење строжих контрола за вршиоце јавних функција те увођење санкција за националне финансијске обавјештајне јединице због пропуштања да се партнери благовремено информишу о сумњивим финансијским трансакцијама. Напо-

319 *Council Decision concerning arrangements for cooperation between financial intelligence units of the Member States in respect of exchanging information*, OJ L 271/4, 24. 10. 2000.

320 *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, 28. 12. 2001.

321 *Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing (Text with EEA relevance)*, OJ L 309/15, 25. 11. 2005.

слијетку, 2015. године усвојена је и Четврта директива о прању новца³²² која је измијењена и допуњена јула 2018. године. Четвртом директивом даље се унапређује методолошки приступ праћења прања новца који почива на заједничким стандардима анализе ризика, са наглашеном улогом Европске комисије да прикупљене и обрађене податке по овом питању дистрибуира надлежним службама држава чланица у циљу њиховог упознавања и подизања свијести о опасностима по финансијске токове у оквиру Уније те како би се евентуални ризици свели на минимум. Такође, Четврта директива смањује праг активације контроле евентуалног прања новца са ранијих 15.000 на 10.000 евра у готовини, проширена је и листа „ентитета” који подлијежу обавезној контроли финансијских трансакција и на организаторе игара на срећу и трговце некретностима, а дјелимично су и пооштрене санкције према државама чланицама и финансијским институцијама због непридржавања утврђених правила, посебно у погледу правовремене размјене информација и докумената. За превенцију и борбу против прања новца значајни су и правни инструменти којима се обезбјеђује конфискација имовине стечене криминалним активностима. На примјер, 2003. године усвојена је Оквирна одлука о конфискацији прихода, инструмената и имовине која потиче од криминалних активности³²³ којом је на јединствен начин прописан поступак одузимања имовине стечене криминалом те утврђен јединствени образац наредбе о конфискацији имовине коју издају надлежне правосудне институције држава чланица.

Када је ријеч о специјализованим тијелима за борбу против финансијских превара, на нивоу Европске уније централно мјесто свакако заузима OLAF, који је успостављен 1999. године, а егзистира у форми засебне дирекције у оквиру Европске комисије са сједиштем у Бриселу. OLAF се развио из некадашње Јединице за координацију борбе против финансијских превара (енг. *Anti-Fraud Coordination Unit - UCLAF*) која је 1988. године успостављена у оквиру Генералног секретаријата Европске комисије. Како је временом дошло до јачања његових компетенција те, након искустава са „Сантеровом афером”³²⁴, 1999. године Комисија је донијела Одлуку 1999/352³²⁵ о успостављању OLAF-а, док су општа правила о истрагама OLAF-а утврђена регулативом

322 *Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC (Text with EEA relevance)*, OJ L 141/73, 5. 6. 2015.

323 *Council Framework Decision 2003/577/JHA on the execution in the European Union of orders freezing property or evidence*, OJ L 196/45, 2. 8. 2003.

324 Европска комисија којом је председавао Жак Сантер, након суочавања са бројним наводима о корупцији, злоупотреби овлашћења и преварама те суочена са покренутим поступком за изгласавање неповјерења у Европском парламенту, поднијела је оставку 15. марта 1999. године.

325 *Commission Decision of 28 April 1999 establishing the European Anti-Fraud Office (OLAF)*, 1999/352/EC, ECSC, EUROATOM.

1073/1999³²⁶ која је замијењена регулативом 883/2013.³²⁷ Основни задатак OLAF-a јесте да штити финансијске интересе Европске уније те да спријечи преваре, корупцију и друге илегалне активности које угрожавају финансијске интересе организације. У свом раду, OLAF ужива буџетску и административну аутономију те остварује блиску сарадњу са другим специјализованим тијелима Европске уније, попут Европола и Евроцаста. У фокусу дјеловања OLAF-a су институције Европске уније, с тим што он може спроводити истраге и на националном нивоу, односно, и у државама чланицама те државама нечланицама, уколико постоји сумња да је причињена штета буџету Европске уније. Извјештаји које подноси OLAF представљају основу за покретање званичне истраге и процесуирање пред националним судовима. Предмет истрага OLAF-a су и евентуалне злоупотребе фондова Европске уније, царинске преваре, кријумчарења фалсификоване робе, цигарета и алкохола и спречавање фалсификовања евра, кривична дјела превара и корупције, посредством којих се најчешће угрожавају финансијски интереси организације. Приликом вршења истрага у оквиру Уније, OLAF блиско сарађује са полицијским и правосудним органима државе чланице на чијој територији се истрага проводи, а када је ријеч о државама нечланицама, дјеловање OLAF-a у овом смислу почива на споразуму који је закључен између државе у питању и Европске комисије. OLAF не располаже оперативним полицијским овлашћењима, већ се у том смислу мора ослањати на национална тијела и, у нешто другачијем контексту, тијела на нивоу Европске уније, како би његове препоруке биле спроведене. Од 2003. године у оквиру OLAF-a успостављене су засебне организационе јединице које се баве прикупљањем обавјештајних података те успостављањем сарадње са надлежним националним тијелима у циљу спречавања транснационалног и организованог криминала. У контексту интерних контрола које OLAF проводи у институцијама Европске уније, посебно значајно је његово „ослањање” на релативно нову институцију Европског јавног тужиоца, чиме је свакако ојачан његов положај у институционалном систему организације.

е) Борба против корупције

По питању борбе против корупције, која је све више у фокусу заједничког дјеловања на нивоу организације, правни основ био је садржан још у Уговору из Мастрихта, додуше, не експлицитно, већ у форми „сузбијања превара” из тадашњег члана К.1.(5), као једног од питања заједничког интереса које држа-

326 *Regulation 1073/1999 of the European Parliament and of the Council of 25 May 1999 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF)*, OJ L 136/1, 31. 5. 1999.

327 *Regulation (EU, Euratom) 883/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 September 2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF) and repealing Regulation (EC) 1073/1999 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (Euratom) 1074/1999*, OJ L 248/1, 18. 9. 2013.

ве чланице настоје уредити на нивоу организације. У Уговору из Амстердама се по први пут борба против корупције одређује као један од циљева Уније те као један од кључних елемената изградње простора слободе, безбједности и правде, док је у Наслову VI амстердамског Уговора о Европској унији била садржана правна основа за борбу против корупције, примарно посредством међусобног усклађивања кривичноправних прописа држава чланица те развијања снажније сарадње између правосуђа и полиције. С обзиром на широк дијапазон активности које могу бити предмет корупције, мјере усвајане у циљу превенције и борбе против корупције на нивоу Уније донесене су како у оквиру некадашњег првог, тако и у оквиру некадашњег трећег стуба. При томе, битно је истаћи да су мјере које су креиране у оквиру првог стуба имале за циљ заштиту функционисања заједничког тржишта и да је ријеч о мјерама административног, а не кривичноправног карактера. Посредством ових мјера, превенција коруптивних активности настојала се остварити кроз имплементацију заједничких рачуноводствених и ревизорских стандарда, на примјер, у области јавних набавки, у оквиру које су 2004. године донијете Директива 2004/17/ЕС³²⁸ и Директива 2004/18/ЕС,³²⁹ на основу којих је, у односу на претходни период, креиран нешто повољнији оквир за спречавање коруптивних радњи у овој веома осјетљивој области. На примјер, директивама је прописано аутоматско искључивање из поступка јавних набавки актера против којих постоје коначне пресуде због учешћа у криминалним организацијама и активностима, међутим, непостојање централног регистра на нивоу организације са оваквим подацима свакако да је представљало отежавајућу околност за институције које доносе евентуалну одлуку о дисквалификацији из конкурентног поступка јавних набавки. С друге стране, мјере које су усвајане у оквиру трећег стуба Уније, имале су циљ усклађивање националних прописа држава чланица у кривичноправној области, укључујући и само одређење кривичног дјела давања и примања мита у јавном и приватном сектору. Тако, циљ Конвенције о борби против корупције у коју су укључени званичници Европске уније и држава чланица³³⁰ из 1997. године, био је да

328 *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*, OJ L 134/1, 30. 4. 2004. Замијењена Директивом 2014/25 - *Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Directive 2004/17/EC Text with EEA relevance*, OJ L 94/243, 28. 3. 2014, која је 1. јануара 2020. године претрпјела измјене и допуне.

329 *Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts*, OJ L 134/114, 30.04.2004. Замијењена Директивом 2014/24 - *Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC Text with EEA relevance*, OJ L 94/65, 28. 3. 2014.

330 *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)*, OJ C 195/2, 25. 6. 1997.

се обезбиједи инкриминисање активне и пасивне корупције у јавном сектору кроз националне прописе држава чланица, као и да се унаприједи њихова међусобна правосудна сарадња у кривичноправној области. При томе, под пасивном корупцијом се подразумијева свјесно дјеловање службеног лица које директно, односно, индиректно посредством посредника, иницира, захтијева или прихвата погодност било које врсте за себе или трећу страну или прихвата обећање такве погодности, како би, заузврат, дјеловало или пропустило да дјелује у складу са прописаним дужностима или које при извршавању својих функција свјесно крши службене дужности.³³¹ Активна корупција, у складу са чланом 3 Конвенције, подразумијева дјеловање у смислу обећања или давања, директно и индиректно - посредством посредника, било какве повластице службеном лицу, захтијевајући заузврат повластице за себе или трећу страну у форми поступања или пропуштања датог службеног лица да поступи у складу са својим дужностима или да у извршавању својих функција крши службене дужности. Као што је поменуто, на овај начин су обје форме корупције инкриминисане у националном законодавству држава чланица, а државе чланице су обавезане и да националним прописима утврде санкционе мјере које ће бити довољно ефикасне, одвраћајуће те пропорционалне извршеном кривичном дјелу. Конвенција је понудила и прилично широко одређење појма мита у овом контексту, при чему у случају пасивне корупције, захтјев упућен службеном лицу представља кључни елемент дјела те није значајно да ли је по њему службено лице, односно, званичник поступио или не. Кривично дјело постоји уколико званичник прихвати или прими мито, чак и у случајевима када се прихваћена или примљена погодност обухвати каснијим међусобним уговором и на тај начин покуша *post festum* увести у легалне оквире или уколико службено лице или званичник врати повластицу коју је примио. При томе, под категоријом повластице, Конвенцијом се не третирају само новчана средства, већ сваки облик средстава или услуга који могу бити интересантни за службено лице, односно, званичника.

У приватном сектору, први правни инструмент за борбу против корупције на нивоу организације представљала је Заједничка акција за борбу против корупције у приватном сектору из 1998. године³³² која је 2003. године замијењена истоименом Оквирном одлуком.³³³ Оквирном одлуком је инкриминисано свако понашање које укључује или може укључивати наношење штете конкуренцији у куповини робе или вршењу комерцијалних услуга. Оно што, између осталог, карактерише предметну Оквирну одлуку, јесу различити проблеми у процесу њене имплементације у државама чланицама те масовно

331 Члан 2 Конвенције.

332 *Council Joint Action 98/742/JHA of 22 December 1998 on corruption in the private sector*, OJ L 358/2, 31. 12. 1998.

333 *Council Framework Decision 2003/568/JHA of 22 July 2003 on combating corruption in the private sector*, OJ L 192/54, 31. 7. 2003.

пробијање рока који је прописан за њено провођење, а то је 22. јули 2005, о чему је детаљно извјештавала и Европска комисија у својим редовним годишњим извјештајима.³³⁴

На основу Одлуке³³⁵ Савјета Европске уније из 2008. године, успостављена је Мрежа Европске уније за борбу против корупције (енг. *European Contact – Point Network Against Corruption* – EACN), у оквиру које дјелују националне контакт тачке у државама чланицама, задужене за превенцију и борбу против корупције. Посредством Мреже врши се размјена информација по свим релевантним аспектима превенције и борбе против корупције те унапређује сарадња и комуникација између држава чланица у овој области. Такође, још од 2004. године, постоји и неформална мрежа под називом Европски партнери против корупције (енг. *European Partners Against Corruption* - EPAC), док се од 2011. године, на основу Одлуке³³⁶ Европске комисије, врши редовна анализа стања корупције у државама чланицама те, на основу тога, израђују и одговарајуће препоруке.

ж) Борба против трговине људима

Борба против трговине људима, као једног од најтежих кривичних дјела, на нивоу организације започела је Оквирном одлуком³³⁷ из 2002. године, која је 2011. године замијењена Директивом о спречавању и сузбијању трговине људима и заштити жртава.³³⁸ Директивом је инкриминисана трговина људима ради сексуалног или радног искориштавања, принудног просјачења, присилног цепарења и крађе, продаје дроге и других сличних дјела која доносе финансијску корист и за која су предвиђене кривичне санкције, као и вађење и трговина људским органима. Успостављена су минимална правила при дефинисању бића кривичног дјела трговине људима и санкционих мјера, а државе чланице су обавезане да кривично санкционишу дјела са умишљајем попут врбовања, превоза, сакривања или примања лица, укључујући размјену или пренос контроле над тим лицима уз употребу пријетње, силе или неког другог средства принуде, отмице, обмане, преваре, злоупотребе овлашћења или злоупотребе положаја беспомоћности или давање или примање новца и користи

334 *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 328, Final, p.7.

335 *Council Decision 2008/852/JHA of 24 October 2008 on a contact-point network against corruption*, OJ L 301/38, 12. 11. 2008.

336 *Commission Decision establishing an EU Anti – corruption reporting mechanism for periodic assessment (EU Anti – corruption report)*, C - 3673 final.

337 *Council Framework Decision 2002/629/JHA on combating trafficking in human beings*, OJ L 203/1, 1. 8. 2002.

338 *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*, OJ L 101/1, 15. 4. 2011.

да би се добила сагласност лица које има контролу над другим лицем, а у сврху искориштавања. За искориштавање и трговину беспомоћних лица, као и жена и дјеце и других рањивих категорија, предвиђене су строже санкције. Прописана минимална казна затвора износи пет, односно, десет година, у случајевима када је кривично дјело извршено над беспомоћним лицем, укључујући и дјецу, уколико је кривично дјело извршено у оквиру криминалне организације, уколико је дошло до угрожавања живота жртве те уколико је дјело извршено уз употребу тешког насиља или је за посљедицу оно имало причињавање тешке штете здрављу и физичком и менталном интегритету жртве. Извршење кривичног дјела трговине људима јавних службеника третира се као отежавајућа околност, а Директива, сем физичких, утврђује одговорност и правних лица те санкције које се примјењују према њима, укључујући и одузимање и запљену имовине. Државе чланице су обавезне обезбиједити да се поступак за ово кривично дјело може реализовати независно од тога да ли је у поступак непосредно укључена и сама жртва дјела, као и у случају повлачења пријаве жртве овог кривичног дјела. Уопште, Директивом се посвећује посебна пажња статусу, односно, подршци и помоћи жртви која јој се обезбјеђује прије, током и након поступка, прије свега, у циљу спречавања тзв. секундарне виктимизације жртве. Директивом се дјелимично утврђују и мјере за превенцију трговине људима, као и мјере за оспособљавање јавних службеника који су у контакту са жртвама или потенцијалним жртвама трговине људима, као и мјере за кориштење глобалних мрежа за вођење кампања и подизања свијести о опасности трговине људима. Државе чланице су добиле обавезу да именују националне координаторе за праћење и мјерење резултата сузбијања трговине људима, а који ће бити у сталном контакту са координатором за праћење борбе против трговине људима на нивоу организације.

з) Борба против дрога

Борба против дрога била је честа тема министара унутрашњих послова тадашњих земаља чланица још у оквиру ТРЕВИ групе, да би временом заједничко дјеловање по овом питању на нивоу организације било развијано у три основна правца: институционализација, односно, успостављање намјенских тијела и агенција за праћење проблема дрога у државама чланицама, нормативна регулација, у смислу доношења инструмената различите правне природе којима се регулишу поједина питања из ове области те оперативна сарадња, у смислу спровођења конкретних активности које се реализују посредством националних агенција за спровођење закона те тијела и агенција на европском нивоу. Тако, једно од првих успостављених тијела био је Комитет за борбу против дрога (енг. *European Committee to Combat Drugs – CELAD*), успостављен 1989. године. Комитет је окупљао представнике држава чланица и Европске комисије, а један од његових задатака, на основу закључака Европског савјета 1991. у Лисабону, био је и припрема успоста-

вљања Европског мониторинг центра за дроге, који је формиран регулативом Савјета о успостављању Европског мониторинг центра за дроге и зависности од дрога³³⁹ (енг. *European Monitoring Center for Drugs and Drug Addiction – EMCDDA*)³⁴⁰ из 1993. године. Регулатива је била на снази до 15. јануара 2007. године, када је замијењена регулативом 1920/2006³⁴¹ која је, потом, у неколико наврата била мијењана и допуњавана.

Од средине деведесетих година прошлог вијека, на нивоу организације, редовно се доносе стратешки и акциони документи посвећени борби против дрога. Први четворогодишњи акциони план, у форми комуникације Европске комисије, усвојен је 1995. године,³⁴² да би 2000. године био усвојен нови четворогодишњи пакет мјера.³⁴³ Осмогодишњу Стратегију за борбу против дрога,³⁴⁴ са два акциона плана³⁴⁵ који су покривали интервале од по четири године, Савјет је усвојио 2004. године, да би она 2012. године била замијењена новим осмогодишњим стратешким документом³⁴⁶ и акционим плановима за његову имплементацију.³⁴⁷ Наведеним документима, као и новим стратешким оквиром који је у припреми, дефинисан је сет конкретних мјера које треба да синергично реализују државе чланице те тијела и агенције на европском нивоу, а посебно Европска комисија, Европол и Европски центар за мониторинг дрога и зависности од дрога.

Један од кључних проблема на које је било каква озбиљнија борба против дрога на нивоу организације *a priori* наилазила био је садржан у чињеници да су државе чланице његовале прилично различите политике по овом питању, а што је имплицирало и озбиљна мимоилажења у националним прописима којима су регулисана основна питања, попут класификације дрога на тзв. лаке и тешке дроге или квалификација уживаоца дрога као пацијената или као лица

339 *Council Regulation 302/93 of 8 February 1993 on the establishment of a European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction*, OJ L 36/1, 12. 2. 1993.

340 Иако ширег карактера, значајну улогу за размјену информација по питању дрога има и мрежа REITOX, која окупља представнике држава чланица, Европске комисије, Норвешке и држава кандидата за чланство.

341 *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)*, OJ L 376/1, 27. 12. 2006.

342 *Communication from the Commission to the Council and European Parliament on a European Union action plan to combat drug (1995-1999)*, COM 234, Final.

343 *Communication from the Commission to the Council and European Parliament on a European Union action plan to combat drug (2000-2004)*, COM 239, Final.

344 Council document 15075/04 of 22 November 2004.

345 *EU Action Plan on Drugs 2005-2008*, OJ C 168/1 i *EU Action Plan on Drugs 2009-2012*, OJ C 326/1.

346 *EU Drugs Strategy (2013-20)*, OJ C 402/ 1.

347 *EU Action Plan on Drugs 2013-2016*, OJ C 351/1 i *EU Action Plan on Drugs 2017 – 2020*, OJ C – 215.

које врши кривично дјело, односно, питање криминализације или декриминализације кориштења дроге за личне потребе. На крајевима спектра различитих политичких и правних приступа овом питању налазе се Шведска која је позната по свом стриктном приступу борби против дрога, с једне стране, а Холандија, као примјер најлибералнијег односа овој проблематици, с друге. И поред различитих приступа који су се могли идентификовати у националним рјешењима, државе чланице су ипак успјеле да пронађу заједнички именилац у борби против дрога те је 2004. године усвојена Оквирна одлука о успостављању минималних правила за дефинисање кривичног дјела илегалне трговине дрогом и санкционих мјера,³⁴⁸ која је представљала почетак заједничке борбе против илегалне трговине дрогом. Оквирном одлуком утврђене су радње које чине биће кривичног дјела илегалне трговине дрогом те је утврђена најмања висина максималне казне затвора за ово кривично дјело. Државе чланице су добиле обавезу да прилагоде своје политике и прописе рјешењима Оквирне одлуке, с тим што листом кривичних дјела везаних за илегалну трговину дрогом, садржаном у Оквирној одлуци, нису обухваћене радње које су извршене у циљу прибављања дроге за личну употребу, на начин како је то предвиђено националним прописима. Један од основних проблема са којима се сусрећу правни инструменти телеолошког карактера у правном систему Европске уније, попут директива или, некада, оквирних одлука, а којег није била поштеђена ни Оквирна одлука у питању, односи се на њихову непотпуну или непрецизну имплементацију, што је у конкретном случају констатовала и Европска комисија у свом извјештају из 2009. године.³⁴⁹ У циљу отклањања непрецизности које су се могле идентификовати у оригиналној верзији акта те како би се обезбиједио виши степен стандардизације и хармонизованости националних рјешења држава чланица, Оквирна одлука је неколико пута мијењана и допуњавана, а последњи пут 27. марта 2019. године. Такође, као допуну заједничкој борби против дрога на нивоу Уније, Савјет је 2005. године усвојио Одлуку о размјени информација, процјени ризика и контроли нових психоактивних супстанци којом се надограђује правни оквир за борбу против дрога и психоактивних супстанци,³⁵⁰ која је била на снази до 22. новембра 2011. године, да би је замијенила Директива 2017/2103³⁵¹ којом је, у складу са новитетима „на терену”, проширена листа забрањених дрога и психоак-

348 *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*, OJ L 335/ 8, 11. 11. 2004.

349 *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 669, Final.

350 *Council Decision 2005/387/JHA of 10 May 2005 on the information exchange, risk-assessment and control of new psychoactive substances*, OJ L 127/32, 20. 5. 2005.

351 *Directive (EU) 2017/2103 of the European Parliament and of the Council of 15 November 2017 amending Council Framework Decision 2004/757/JHA in order to include new psychoactive sub-*

тивних супстанци. Овим актима, поред регулисања обавезе држава чланица да забране сваку нову дрогу или психоактивну супстанцу која се појави на „тржишту” те да врше детаљна испитивања њихових здравствених и сваких других импликација на појединце и заједницу, посебна пажња је посвећена размјени информација између држава чланица и систему раног упозоравања, који обухвата не само информације из држава чланица, већ и из трећих држава. На основу евалуација примјене акта, док је још егзистирао у форми одлуке Савјета, Европска комисија је констатовала низ пропуста и неусаглашености у државама чланицама по неким од кључних питања, да би 2011. године добијела комуникацију под називом „Јачање европског одговора у борби против дрога”³⁵² која је садржавала приједлоге легислативних акција које је требало предузети у правцу унапређења заједничких активности у овој области. Између осталог, на основу ове комуникације Европске комисије приступило се изради поменуте Директиве 2017/2103, али и Регулative о новим психоактивним супстанцама, која је још увијек предмет легислативног поступка.³⁵³

2.1.3. Специјализовани институционални и информациони оквир на нивоу Европске уније у области полицијске сарадње

2.1.3.1. Европол

Са процесима који су довели до успостављања Европола смо се укратко упознали у првом дијелу анализе, но, битно је истаћи да је ово тијело прошло прилично трновит пут постепеног јачања његових овлашћења и статуса у правном и институционалном систему организације. Као што је поменуто, након петнаестак година егзистенције на основу класичног међународног споразума, правна основа његове егзистенције и дјеловања 2009. године замијењена је Одлуком Савјета³⁵⁴ чиме је Европол трансформисан у специјализовану агенцију Европске уније. Одлука Савјета је временом неколико пута мијењана и допуњавана, имплицирајући јачање позиције и статуса Европола, да би 2016. године била замијењена одговарајућом регулативом Савјета и Европског парламента³⁵⁵ којом је, између осталог, утврђен и нови назив

stances in the definition of ‘drug’ and repealing Council Decision 2005/387/JHA, OJ L 305/12, 21. 11. 2017.

352 *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Towards a stronger European response to drugs*, COM 689, Final.

353 *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on new psychoactive substances*, COM 0619, Final.

354 *Decision 2009/371/JHA of 06 April 2009 establishing the European Police Office (Europol)*, OJ L 121/37, 15. 5. 2009.

355 *Regulation (EU) 2016/794 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol) and replacing and repealing Council Decisions 2009/371/JHA, 2009/934/JHA, 2009/935/JHA, 2009/936/JHA and 2009/968/JHA*, OJ L 135, 24. 5. 2016.

Европола – Агенција Европске уније за сарадњу у области провођења закона (енг. *European Union Agency for Law Enforcement Cooperation*). Такође, измијењен је и начин финансирања агенције, у смислу да је, за разлику од претходног периода када су носиоци финансирања Европола биле искључиво државе чланице, сада предвиђено његово финансирање из буџета организације, као што је обезбјеђена и партиципација представника Европске комисије у Управном одбору Европола који одлуке доноси двотрећинском већином гласова. Предвиђено је и да директора Европола бира Савјет квалификованом већином. Ипак, и поред значајних унапређења у овом контексту, Европол никада није, а тешко да ће икада и стећи оперативна полицијска овлашћења, чиме би се уистину идентификовао као европска наднационална полицијска агенција.

У складу са чланом 88 Уговора о функционисању Европске уније и актима о његовом успостављању, основни задатак Европола подразумева обезбјеђење и јачање подршке полицијским службама држава чланица и спровођење заједничке сарадње у превенцији и борби против организованог криминала, тероризма и других тешких облика кривичних дјела са прекограничном, односно, иностраном компонентом. Истовремено, листа кривичних дјела за које је надлежан Европол, садржана у форми анекса одлуке, односно, регулативе о његовом успостављању, временом је допуњавана. Ставом 2. члана 88 Уговора о функционисању Европске уније утврђени су даљи општи задаци Европола, попут:

- прикупљања, чувања, обраде, анализе и размјене информација добијених од надлежних органа држава чланица, трећих држава, међународних организација и партнера;
- координације, организације и спровођења истрага и оперативних радњи које се воде са надлежним тијелима и агенцијама држава чланица или у оквиру заједничких истражних тимова те, у случају потребе, у сарадњи са Евроцастом.

Акти о успостављању Европола даље разрађују задатке ове агенције:

- прикупљање, чување, обрада, анализа и размјена информација и обавјештајних података;
- обавјештавање надлежних служби држава чланица посредством националне јединице Европола о информацијама које се односе на те државе чланице те све идентификоване везе између почињених кривичних дјела;
- подршка истрагама које се воде у државама чланицама, прије свега, прослијеђивањем свих релевантних информација националним јединицама Европола;

- предлагање надлежним службама држава чланица покретања, спровођења или координације истрага и предлагање формирања заједничких истражних тимова у специфичним случајевима;
- омогућавање релевантних обавјештајних података и аналитичке подршке државама чланица при организацији важних међународних догађаја високог безбједносног ризика;
- припрема анализа безбједносних ризика, страташких анализа и ситуационих извјештаја који се односе на реализацију циљева Европола, укључујући и процјене пријетњи од организованог криминала;
- развијање специјализованих знања о истражним поступцима надлежних служби држава чланица и савјетовање у спровођењу истрага;
- омогућавање страташких обавјештајних података, унапређење ефикасности у коришћењу ресурса за оперативне активности на националном и европском нивоу и пружање подршке реализацији таквих активности.

Без обзира на унапређења у статусу и овлашћењима Европола у оквиру организације, основна платформа размјене информација посредством националних јединица и официра за везу, у суштини, остала је непромијењена. Тако, често се размјена информација реализује на билатералној основи између држава чланица, без адекватног учешћа службеника Европола, а једна од идентификованих слабости у дјеловању агенције је и њена превелика зависност од обавјештајних података од надлежних служби држава чланица. Томе треба придодати и чињеницу да неке чланице и даље његују прилично конзервативан приступ по овом питању, односно, да и даље постоји неповјећење према размјени информација у кривичноправној области, као и да су саме одредбе из аката о успостављању Европола, којима је предвиђена могућност одбијања сарадње при размјени информација, прилично широко конципиране. Уопште, прикупљање, анализа и размјена информација у оквиру Европола врши се посредством неколико информационих система. У оквиру Информационог система Европола садржани су лични подаци о особама која су осуђена или оптужена за извршење тешких кривичних дјела, а који у систему уносе националне јединице Европола и официри за везу. Подаци о овим лицима разврстани су у двије категорије – прву чине подаци о лицима која су оптужена или осуђена за кривична дјела за која је Европол надлежан, док другу сачињавају подаци о лицима за које постоје одређене чињенице или основана сумња, у складу са националним прописима, да ће починити кривично дјело за које је Европол надлежан. Специфичност Информационог система Европола је да аутоматски утврђује евентуална поклапања и међусобну везу резултата различитих истрага те, самим тим, олакшава размјену информација између надлежних националних служби. Провјера података у овом смислу врши се посредством Система прекограничне криминалистичке провјере (енг. *Cross Border Crime Check – CBCC*), а подаци се упоређују и са другим базама

података на нивоу Уније. Размјена релевантних података са трећим субјектима врши се посредством Мрежне апликације за безбједну размјену информација (енг. *Secure Information Exchange Network Application* – SIENA), а битну улогу имају и тзв. аналитички радни досијеи, у којима су садржани шири подаци не само о извршиоцима кривичног дјела, већ и о њиховим контактима, свједоцима, жртвама, помагачима или саучесницима у извршењу кривичног дјела из надлежности Европола. Европол права и обавезе са трећим субјектима при размјени података утврђује споразумима које с њима закључује, при чему се у овом контексту под „трећим субјектима” не подразумевају само државе и међународне организације, већ и приватни партнери. Споразуми које закључује Европол са трећим субјектима могу бити стратешки и њима се обезбјеђује општа размјена свих релевантних информација и података, осим оних личне природе, док се оперативним споразумима регулише и размјена личних података. Реализација међународноправног субјективитета Европола у виду закључења међународних споразума условљена је претходним одобрењем Савјета Европске уније, који при томе консултује Управни одбор агенције, а уколико је ријеч о споразумима којима се предвиђа размјена и личних података, тада је потребно позитивно мишљење и намјенски успостављеног контролног тијела посредством Управног одбора Европола.

Аналитичко дјеловање Европола посебно долази до изражаја при изradi процјена безбједносног ризика, стратешких извјештаја и општих безбједносних извјештаја, међу којима су најпознатији Извјештај о процјенама тешког и организованог криминала у Европској унији (енг. *Serious Organized Crime Threat Assessment* – SOCTA) и Извјештај о терористичким пријетњама у Европској унији (енг. *Terrorism and Situation and Trend Report* – TE –SAT), а кроз који се настоје обезбиједити све релевантне информације и безбједносне пројекције по ова два најизазовнија облика међународног криминалитета у оквиру Европске уније. Што се тиче оперативног дјеловања Европола, рекли смо да он не располаже класичним оперативним полицијским овлашћењима, који су и даље стриктно задржани у рукама националних полицијских агенција. Но, то не значи да и Европол нема своју значајну оперативну улогу, посебно посредством учешћа у заједничким истражним тимовима. Овај облик дјеловања припадника Европола реализује се од 2007. године, при чему су службеници Европола дужни поступати и дјеловати у складу са националним прописима државе чланице на чијој територији се истрага спроводи, а приликом вршења својих активности, они не уживају привилегије и имунитете, укључујући и кривичноправну одговорност у складу са прописима државе домаћина.

О организационој структури Европола те надлежностима Управног одбора и директора раније је већ било говора. Оно што је битно поменути, међутим, односи се на јачање одговорности Европола према Европском парламенту и националним парламентима држава чланица, у складу са рјешењима

ма које је донио Уговор из Лисабона. При томе, парламентарна одговорност Европола реализује се на три основна начина. Први је непосредно везан за чињеницу да је Европол постао агенција Европске уније која се финансира из буџета организације те је Европском парламенту, који у поступку усвајања буџета Уније игра веома важну улогу, на располагању могућност да врши финансијску контролу дјеловања Европола, укључујући и право на позивање директора Европола, предсједавајућег Управног одбора и представника државе чланице која је тренутно предсједавајућа Савјетом да одговарају на посланичка питања. Други облик парламентарне контроле над Европолом остварује се путем Европске мреже националних контролора коју чине представници националних и Европског парламента, док трећи припада искључиво националним парламентима и он је предвиђен чланом 12 ц) лисабонског Уговора о Европској унији.

2.1.3.2. Стални комитет за оперативну сарадњу у унутрашњој безбједности – COSI

Стални комитет за оперативну сарадњу у унутрашњој безбједности (енг. *Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security – COSI*) успостављен је Одлуком Савјета из 2010. године³⁵⁶ и преузео је оперативну улогу некадашњег Комитета шефова европских полиција (енг. *European Police Chief Task Force – EPCTF*). Идеја иза успостављања COSI подразумијевала је унапређење полицијске сарадње по питањима унутрашње безбједности, као и рационализацију организационе и институционалне структуре у оквиру организације у овој области, међутим, до очекиване рационализације ипак није дошло, узимајући у обзир да је претходник COSI-ја, Координациони комитет у области полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима (енг. *Coordination Committee in the Area of Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters – CATS*), као помоћно, савјетодавно тијело при Савјету, наставио да постоји. У складу са чланом 71 лисабонског Уговора о Европској унији, основни задатак COSI-ја јесте да подржи и ојача оперативну сарадњу у унутрашњој безбједности организације, док је чланом 222 Уговора о функционисању Европске уније предвиђено и да он, по потреби, а у сарадњи са Комитетом за политику и безбједност, Савјету доставља релевантне извјештаје. Одлука о формирању COSI-ја даље конкретизује надлежности овог тијела те прописује да оно:

- олакшава, промовише и јача координацију у оперативним активностима надлежних тијела држава чланица у области унутрашње безбједности;
- олакшава и обезбјеђује ефикасну оперативну сарадњу и координацију, у складу са Насловом V Уговора о функционисању Европске уније, укључујући и полицијску и царинску сарадњу и контролу и заштиту спољних

³⁵⁶ Council Decision on setting up the Standing Committee on operational cooperation on internal security, OJ L 52/50, 3. 3. 2010.

граница Уније, док се питањима из домена правосудне сарадње у кривичним стварима COSI-ја може бавити уколико су она значајна за спровођење оперативне сарадње;

- процјењује опште правце развоја и ефикасности оперативне сарадње, идентификује могуће пропусте и доноси конкретне препоруке за њихово превазилажење;
- доприноси обезбјеђивању повезаности у дјеловању Европола, Евроцеста, Фронтекса и других тијела и агенција.

Битно је истаћи да COSI не расположе никаквим надлежностима у домену спровођења оперативних операција те не партиципира у припреми законодавних аката, а Савјет Европске уније обавезан је редовно информисати Европски парламент и парламенте држава чланица о активностима које спроводи COSI. Ово тијело има важну улогу при хоризонталној координацији у области унутрашње безбједности и његова улога је да допринесе досљедности, усаглашености и уравнотежености политика Европске уније везаних за унутрашњу безбједност, али и спољну и регионалну сарадњу у области слободе, безбједности и правде. Посебан задатак COSI-ја јесте да обезбиједи квалитетнију сарадњу између тијела и агенција у унутрашњој безбједности на нивоу Уније, евентуална преклапања у њиховим активностима сведе на минимум, посебно узимајући у обзир да између тијела и агенција и даље постоји одређени степен ривалитета, без обзира на закључене међуинституционалне споразуме о међусобној сарадњи.

COSI има изражену улогу и по питању превенције и борбе против тероризма, у оквиру које он настоји да развије сарадњу са координатором за борбу против тероризма Европске уније и реализује његове препоруке у циљу даљег унапређења сарадње између држава чланица те сарадње са трећим субјектима у овој области. У оквиру COSI-ја сједе високи полицијски службеници, представници министарстава унутрашњих послова и правосуђа држава чланица, али и полицијски и правни експерти, што указује на прилично „шарен” састав овог тијела, али и разноликост питања којима се оно бави, с тим што представници Европола, Евроцеста и Фронтекса такође партиципирају у његовом раду.

2.1.3.3. Европски полицијски колеџ (CEPOL)

Сазријевање свијести о потреби провођења заједничких обука и едукација у области унутрашњих послова и, генерално, безбједности, започело је још у оквиру ТРЕВИ групе, да би се крајем осамдесетих година прошлог вијека појавиле конкретне иницијативе за успостављањем „европске полицијске академије” или, евентуално, секретаријата при Савјету Европске уније којем би био додијељен задатак координације дјеловања држава чланица у овој области. Као резултат, уз Уговор о Европској унији из Мастрихта приложена

је, између осталих, Декларација о полицијској сарадњи³⁵⁷ као манифестација политичке воље, у којој су државе чланице позване да до краја 1994. године размотре моделе унапређења сарадње по овом питању. Паралелно, одређени напори у правцу реализације сарадње у области полицијске едукације и обуке реализовани су и изван оквира тадашње Европске уније. Тако, 1993. године у Бечу је успостављена Међународна полицијска академија коју су подржале СР Њемачка, Аустрија, Мађарска, Чешка, Пољска и Швајцарска, да би 1995. године у Бриселу, на основу договора између влада Велике Британије, Холандије и Белгије, био формиран Европски колеџ за припаданике служби за спровођење закона, као и Асоцијација европских колеџа као, како је било замишљено, први корак у правцу успостављања Европске полицијске академије. Иако Асоцијација није била успостављена у оквиру институционалног система Уније, она је развила блиску сарадњу са Радном групом за полицијску сарадњу Савјета Европске уније те је релативно брзо у своје чланство успјела окупити све полицијске академије тадашњих држава чланица европске организације.

Одлука о успостављању Европског полицијског колеџа везана је за реализацију Закључака самита у Тампереу 1999. године. Саму одлуку о успостављању Колеџа (енг. *European Police College – CEPOL*) Савјет Европске уније донио је 2000. године,³⁵⁸ а CEPOL је замишљен као мрежа националних центара за полицијску обуку, са сједиштем у Бремшилу, у близини Лондона, да би оно 2014. године било премјештено у Будимпешту. Као области заједничке едукације и обуке које су биле посебно наглашене у одлуци о оснивању CEPOL-а, манифестовале су се превенција и борба против криминала, одржавање јавног реда и мира и унутрашње безбједности, посебно у случајевима који посједују прекограничну или транснационалну димензију. У циљу рјешавања неких оперативних проблема, попут недовољне искориштености капацитета CEPOL-а или његовог финансирања, 2005. године донијета је нова Одлука Савјета³⁵⁹ која је замијенила ону из 2000. године те којом је CEPOL-у признат правни субјективитет. На крају, 2015. године донијета је Регулатива Савјета и Европског парламента која мијења одлуку из 2005. године те којом је CEPOL-у не само промијењен назив у Агенција Европске уније за тренинг у области провођења закона (енг. *European Union Agency for Law Enforcement Training – CEPOL*), већ му је, очигледно, признат статус специјализоване агенције Европске уније.³⁶⁰ Такође, регулативом су проширене надлежности

357 Декларација бр. 32.

358 *Council Decision 2000/820/JHA of 22 December 2000 establishing a European Police College (CEPOL)*, OJ L336/1, 30. 12. 2000.

359 *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.

360 *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*

СЕРОЛ-а на стручно усавршавање и оспособљавање не само полицијских службеника, већ припадника и других служби за провођење закона, иако није ријешен проблем компетитивности СЕРОЛ-а и других специјализованих агенција, попут Европола, Евроцаста и Фронтекса, који се такође баве питањем заједничке едукације и обуке.

Основни задаци СЕРОЛ-а подразумевају унапређење професионалних знања и вјештина полицијских службеника и припадника других служби за спровођење закона, и то:

- организовањем семинара, обука, конференција и учења на даљину посредством електронских мрежа комуникације;
- утврђивањем заједничких програма оспособљавања у вези са специфичним темама које су значајне за Европску унију;
- утврђивањем модула оспособљавања за одређене фокус групе, у контексту специфичних тема и питања из области криминалитета;
- успостављањем програма размјене службеника и организацијом студијских посјета.

Свака држава чланица успоставља националну јединицу за везу са СЕРОЛ-ом у оквиру његове мреже националних центара за оспособљавање службеника у примјени закона, чиме СЕРОЛ егзистира и функционише као децентрализована мрежа за оспособљавање и едукацију, а постоји и прилично развијена сарадња са бројним европским универзитетима и академском заједницом у цјелини.

На челу СЕРОЛ-а налази се Управни одбор и директор, а по потреби се, на основу одлуке Управног одбора, успостављају и различита научна и савјетодавна тијела по појединим питањима и темама. Уз едукацију и обуку полицијских службеника, као његове основне дјелатности, битна активност СЕРОЛ-а огледа се и у спровођењу истраживања и усавршавања научног приступа у полицијском раду. Такође, испред СЕРОЛ-а у свим државама чланицама постоје именована лица, попут официра за везу чији је основни задатак повезивање националних полицијских центара за обуку, научних заједница држава чланица и самог СЕРОЛ-а, а у циљу подстицања полицијских истраживања и примјене сазнања из различитих научних дисциплина у оперативном полицијском раду.

2.1.3.4. Шенген информациони систем у служби полицијске сарадње у Европској унији

Шенгенски информациони систем, успостављен са ступањем на снагу Конвенције о провођењу Споразума из Шенгена 1995. године, представља базу података са подацима о лицима интересантним по спољну и унутрашњу

repealing Council Decision 2005/681/JHA, OJ L 319/1, 4. 12. 2015.

безбједност Уније. Иако га користе полицијски, царински те конзуларни органи, миграционе и граничне службе приликом вршења њихових функција, Шенгенски информациони систем посебан значај има у контексту реализације полицијске сарадње у оквиру европске организације. Посматрајући контролу на спољним границама Уније у функцији њене унутрашње безбједности, битно је истаћи да су полицијски органи држава чланица овлашћени да у Систем уносе податке о личним карактеристикама безбједносно интересантних лица, упозорења о евентуалном посједовању оружја или опасности коју дата лица представљају по јавни поредак, као и релевантне информације о возилима или предметима која лица у питању користе.

Као и у случају неких других развијених база података које постоје на нивоу Уније, Шенгенски информациони систем састоји се од националних база података у оквиру сваке државе чланице те централног система на нивоу европске организације, као глобалне базе која обједињава све податке са националног нивоа и која је смјештена у Стразбуру. Уз националне базе података, у свакој држави чланици постоје и заштићени системи комуникације, као што је раније помињана SIRENE (енг. *Supplementary Information Request at the National Entries*), посредством којих се врши провјера података о интересантном лицу или предмету у оквиру Шенгенског информационог система. SIRENE функционише по принципу компарације података, односно, идентификације лица која представљају безбједносно пријетњу по државе чланице. Уколико се поступком провјере утврди да је ријеч о лицу које представља пријетњу по безбједност или јавни поредак држава чланица, а подаци о предметном лицу као таквом нису унијети у централну базу Шенгенског информационог система, они се хитно уносе у централну базу Система. Шенгенски информациони систем садржи само трајне податке, односно, податке за одређена лица и одређене предмете и возила који су таксативно побројани у Конвенцији о примјени Споразума из Шенгена. Интересантно, лица којима се одбије захтјев за азил, не уносе се у Шенгенски информациони систем, већ се евидентирају у засебној рубрици „непожељни странци”.

Важно питање односило се и на саму безбједност кориштења Шенгенског информационог система и забрану његове злоупотребе. У том смислу, важно је истаћи да су одредбе Конвенције о примјени Споразума из Шенгена, којима је уређено питање размјене података, позициониране изнад националног законодавства те да је забрањено било какво умножавање података и њихово копирање из Централне базе у националне регистре. Стриктно је одређено да манипулација подацима може бити повјерена искључиво за то овлашћеним лицима, која су одговорна за тачност, ажурност и избор података који се уносе у национални регистар те су једини овлашћени да врше измјене, допуну, исправке или да унијете податке из регистра бришу. С друге стране, лица о којима су садржани подаци у Систему, имају право у њихов увид, како би се евентуално исправиле одређене чињеничне погрешке, мада се увид у

податке у Систему може одбити уколико би то угрозило реализацију задатка због којег су сами подаци унијети у Систем, уколико то може представљати опасност по трећа лица или угрозити њихова права и слободе те уколико се лице на које се подаци односе налази под директним надзором.

Ступањем Уговора из Амстердама на снагу, као што смо видјели, Савјет Европске уније је преузео улогу Шенгенског извршног комитета, а самим тим и одговорност за имплементацију и развој Шенгенског информационог система. Инкорпорацијом тзв. шенгенског *acquis*-а у правни систем Уније, дошло је до примјене правних инструмената европске организације у правцу даље разраде и развоја система, тако да је 2004, 2005. и 2006. године, на примјер, донијет читав сет релевантних правних аката који су се посебно односили на технички оквир примјене Система те борбу против тероризма.³⁶¹ Паралелно са оперативним припремама за успостављање друге генерације Шенген информационог система – тзв. СИС 2, унапређиван је и правни оквир у којем је требало да он функционише. Ту посебно треба издвојити Регулативу о успостављању, управљању и коришћењу друге генерације СИС-а³⁶² из 2006. године којом су, између осталих, прилично детаљно регулисана питања одговорности држава чланица, успостављања националних система и оперативног управљања СИС-а 2, као и Одлуку Савјета о успостављању, управљању и коришћењу друге генерације СИС-а 2³⁶³ из 2007. године, којом су измијењена правила о подацима који се односе на полицијску и кривичноправну сарадњу. Измјене предвиђене предметном одлуком нису задрале у саме основе за издавање различитих врста упозорења, већ се њима настојало убрзати издавање упозорења у домену имиграција те извршити одређене модификације упозорења која су се односила на екстрадицију, уношењем додатних података неопходних за реализацију Европског налога за хапшење. Такође, предвиђено је да управљање над СИС-ом 2 буде пренијето на Европску агенцију за управљање великим ИТ системима у области слободе, безбједности и правде,

361 *Council Regulation (EC) 871/2004 of 29 April 2004 concerning the introduction of some new functions for the Schengen Information System, including in the fight against terrorism*, OJ L 162/29, 30. 4. 2004. Регулативом је извршена измјена чланова 92, 94 те 99 – 101. Конвенције о примјени Споразума из Шенгена, те унијети нови чланови 101А, 101Б, 112А и 113А. *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*, OJ L 68/44, 30. 6. 2006; *Regulation (EC) 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, OJ L 191/18, 22. 7. 2005.

362 *Regulation (EC) 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)*, OJ L 381/4, 28. 12. 2006.

363 *Council Decision 2007/533/JHA of 12 June 2007 on the establishment, operation and use of the second generation Schengen Information System (SIS II)*, OJ L 205/63, 7. 8. 2007.

која је основана Регулацивом 1077/2011 Европског парламента и Савјета,³⁶⁴ а заиста и преузела управљање над СИС-ом 2 током 2013. године, када је Агенција и постала оперативна. У СИС 2 пренијети су подаци из претходне верзије Информационог система, обухватио је информације о лицима која су умијешана у извршење одређених кривичних дјела те им је био забрањен улазак и боравак у шенгенском простору, као и информације и упозорења о несталим особама, а посебно дјеце те предметима, возилима, ватреном оружју, личним документима и новчаницима који су пријављени као нестали, украдени или изгубљени. Сличан трансфер података предвиђен је и из СИС-а 2 у наредну, унапређену верзију информационог система, у чијој основи су три регулативе Европског парламента и Савјета – Регулацива 2018/1860,³⁶⁵ Регулацива 2018/1861³⁶⁶ и Регулацива 2018/1862³⁶⁷ које смо раније помињали. За реализацију полицијске сарадње, новитети које доноси нови Шенген информациони систем подразумевају бржу и свеобухватнију размјену података, инкорпорацију биометријских података, детаљније податке значајне за борбу против тероризма, податке о осјетљивим категоријама лица, а посебно дјеци, подаци о илегалним миграцијама, као и олакшан приступ Европола подацима у Систему. Европолу се омогућава приступ свим подацима, док се Европској граничној и обалној стражи омогућава приступ подацима који су у вези са питањима из њене надлежности.

364 *Regulation (EU) 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*, OJ L 286/1, 1. 11. 2011. Регулацива је била на снази до 10. децембра 2018. године, када је замијењена Регулацивом 2018/1726 - *Regulation (EU) 2018/1726 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 on the European Union Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice (eu-LISA), and amending Regulation (EC) 1987/2006 and Council Decision 2007/533/JHA and repealing Regulation (EU) 1077/2011*, OJ L 295/99, 21. 11. 2018, која је 11. јуна 2019. године претрпјела измјене и допуне.

365 *Regulation (EU) 2018/1860 of the European Parliament and of the Council of 28 November 2018 on the use of the Schengen Information System for the return of illegally staying third-country nationals*, OJ L 312/1, 7. 12. 2018.

366 *Regulation (EU) 2018/1861 of the European Parliament and of the Council of 28 November 2018 on the establishment, operation and use of the Schengen Information System (SIS) in the field of border checks, and amending the Convention implementing the Schengen Agreement, and amending and repealing Regulation (EC) No 1987/2006*, OJ L 312/14, 7. 12. 2018.

367 *Regulation (EU) 2018/1862 of the European Parliament and of the Council of 28 November 2018 on the establishment, operation and use of the Schengen Information System (SIS) in the field of police cooperation and judicial cooperation in criminal matters, amending and repealing Council Decision 2007/533/JHA, and repealing Regulation (EC) 1986/2006 of the European Parliament and of the Council and Commission Decision 2010/261/EU*, OJ L 312/56, 7. 12. 2018, посљедње измјене и допуне од 11. 6. 2019. године.

2.2. Царинска сарадња у безбједносном контексту

Поред тога што представља незаобилазну компоненту економске политике у најширем смислу те ријечи те је, самим тим, успостављање и функционисање заједничког или унутрашњег тржишта без ње незамисливо, царинска сарадња има и веома значајну безбједносну димензију, односно, представља веома битан инструмент у заједничкој борби против организованог криминала на спољним границама Уније. Другим ријечима, паралелно са успостављањем заједничког Царинског кодекса Заједнице,³⁶⁸ односно, ступањем Уговора из Лисабона на снагу, Царинског кодекса Уније³⁶⁹ те његовим даљим унапређењима, текло је јачање елемената царинске сарадње са израженом безбједносном димензијом. Један од првих инструмената у овом контексту била је Конвенција о коришћењу информационих технологија у царинске сврхе из 1995. године, којом је, између осталог, успостављен Царински информациони систем.³⁷⁰ Одредбе Конвенције су мијењане 1997. и 2008. године регулативама о правној помоћи администрација држава чланица у циљу примјене царинских прописа и прописа везаних за пољопривреду,³⁷¹ да би Конвенција потом била у потпуности замијењена Одлуком о коришћењу информационих технологија у царинске сврхе из 2009. године.³⁷² У сваком случају, основна намјена Царинског информационог система јесте пружање помоћи у спречавању, откривању и процесуирању кршења права држава чланица у домену кретања робе, трансфера финансијског капитала, односно, имовине или прихода насталих међународним кријумчарењем дроге, као и примјена правила Европске уније о индиректном опорезивању у области пољопривреде и трговине. Приступ Царинском информационом систему имају царински органи држава чланица

368 *Council Regulation (EEC) 2913/92 of 12 October 1992 establishing the Community Customs Code*, OJ L 302/1, 19. 10. 1992. Измјене и допуне из 2005. године - *Regulation (EC) 648/2005 of the European Parliament and of the Council of 13 April 2005 amending Council Regulation (EEC) 2913/92 establishing the Community Customs Code*, OJ L 117/13, 04.05.2005. Измјене и допуне из 2008. године - *Regulation (EC) 450/2008 of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 laying down the Community Customs Code (Modernised Customs Code)*, OJ L 145/1, 4. 6. 2008.

369 *Regulation (EU) 952/2013 of the European Parliament and of the Council of 9 October 2013 laying down the Union Customs Code*, OJ L 269/1, 10. 10. 2013. Посљедња измјена акта од 1. јануара 2020. године.

370 *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*, OJ C 316/34, 27. 11. 1995.

371 *Council Regulation (EC) 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*, OJ L 82/1, 22. 3. 1997. и *Regulation (EC) 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*, OJ L 218/48, 13. 8. 2008.

372 *Council Decision 2009/917/JHA of 30 November 2009 on the use of information technology for customs purposes*, OJ L 323/20, 10. 12. 2009.

те други надлежни органи за провођење закона, као и Европол и Евродаст. Државе чланице, односно, њихови надлежни органи, податке из Система могу користити у административне сврхе, али их могу доставити и трећим државама и међународним организацијама, уколико се према њима упути такав захтјев. Управљање и одржавање Царинског информационог система повјерено је намјенски успостављеном Комитету, којег чине представници држава чланица и Европске комисије те који о свом раду и функционисању Система Савјет извјештава на годишњем нивоу.

За реализацију царинске сарадње између држава чланица значајне су и мјере предвиђене Регулативом о контроли кретања велике количине новца преко спољних граница,³⁷³ док је оперативна царинска сарадња између држава чланица започела 1998. године, усвајањем Конвенције о узајамној помоћи и сарадњи царинских служби, познатије као Напуљ II Конвенција.³⁷⁴ Конвенцијом су биле обухваћене мјере у правцу спречавања царинских кривичних дјела, попут недозвољеног уноса дрога, оружја, крадених умјетничких дјела и других предмета. Такође, њом су биле предвиђене мјере за спречавање кршења и других царинских прописа, без обзира да ли је ријеч о националном или праву европске организације, као и размјена информација између централних царинских јединица држава чланица по свим релевантним питањима у овом контексту те успостављање официра за везу чији је основни задатак да олакшају и убрзају комуникацију између царинских служби. Уопште, Конвенцијом су обухваћена два облика царинске сарадње – сарадња по основу захтјева за помоћи и посебни облици сарадње. Захтјеви за пружање помоћи разумијевали су размјену информација, надзор одређеног лица или пошиљке, спровођење истраге и коришћење информација и доказа у судском поступку, док посебни облици сарадње укључују прекограничну потјеру, прекогранично праћење и надгледање, контролисане пошиљке, прикривене истраге, заједничке истражне тимове те друге данас познате институте међународне полицијско-безбједносне сарадње. Но, чини се да су управо посебни облици сарадње између царинских служби, предвиђени Напуљ II Конвенцијом, били један од основних разлога што су је државе чланице споро ратификовале те неефикасно примјениле националне царинске службе, јер су ови облици сарадње по правилу били третирани као озбиљно задирање у државни суверенитет. То је посебно значајно јер је одредбама Конвенције предвиђено да она ступа на снагу након достављања нотификације о ратификацији од посљедње државе потписнице која изврши ратификацију документа, с тим што државе потписнице имају могућност да се посебном декларацијом обавезу на

373 *Regulation (EC) 1889/2005 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on controls of cash entering or leaving the Community*, OJ L 309/9, 25. 11. 2005.

374 *Convention drawn up on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on mutual assistance and cooperation between customs administrations*, OJ C 24/2, 23. 1. 1998. Прва Напуљ Конвенција о царинској сарадњи усвојена је 1967. године.

примјену Конвенције од момента њеног потписивања, али само у односима са другим чланицама које су такође потписале идентичну изјаву.

Од релативно новијих инструмената релевантних за реализацију царинске сарадње између држава чланица, манифестује се Стратегија Европске уније за управљање царинским ризицима из 2014. године, заједно са њеним акционим планом,³⁷⁵ посредством којих су се настојали редуковати изазови и ризици у међусобној трговини, олакшати трговинска размјена те трговинско снабдијевање учинити безбједнијим. У оквиру Стратегије, дефинисано је седам кључних циљева у овом контексту – јачање квалитета царинских података, унапређење размјене података између царинских служби, успостављање ефикасне контроле и управљања ризиком, унапређење институционалних капацитета, јачање међуагенцијске сарадње, јачање сарадње са привредним субјектима и пословном заједницом у цјелини те развијање царинске сарадње на глобалном нивоу, односно, са трећим државама и њиховим царинским службама. За сваки од наведених циљева, у оквиру Акционог плана садржане су конкретне мјере за њихову реализацију.

3. Политике интеграције и сарадње у области правде

Област „правде”, односно, правосудна сарадња у кривичним и грађанским стварима, вјероватно представља најкомплекснију компоненту „Просто-ра слободе, безбједности и правде”. Структурално, она би се могла подијелити на, с једне стране, грађански и трговински дио, у чијем фокусу је појединац са својим грађанским и економским правима и потреба за обезбјеђењем његове адекватне правосудне заштите на цијелом простору Уније те кривично-правни дио, с друге, у оквиру којег је сарадња између држава чланица текла доста спорије, иако се данас, захваљујући остварењу прилично високог степена стандардизације и међусобне хармонизације националних прописа држава чланица по неким питањима из кривичноправне материје, неријетко говори о стварању, додуше, партикуларног и сегментираног, „кривичног права Европске уније”. У сваком случају, у овом дијелу ће се размотрити најзначајнији резултати остварени у правосудној сарадњи у грађанској и кривичноправној материји, кључни институционализовани актери посредством којих се та сарадња остварује и поспјешује те неки од најзначајнијих правних института у овим областима који су, поготово када је ријеч о кривичноправној материји, изазвали доста полемике, како на теоријској, тако и емпиријској равни.

375 *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 527, Final.

3.1. Правосудна сарадња у грађанскоправној материји

Уговорна основа за сарадњу држава чланица у грађанскоправној области у оквиру европских заједница била је садржана у члану 220 Уговора о Европској (економској) заједници, додуше, по питањима непосредно везаним за економске процесе који су се реализовали у оквиру Заједнице, попут заштите људских (економских) права, пореских олакшица, трговинског права и узајамног признања и извршења судских и арбитражних одлука. Уговором из Мастрихта, корпусу ових питања придодата је и заштита права на слободу кретања и то у оквиру трећег стуба, одвојено од „комунитарних”, односно, правних рјешења Заједнице из првог стуба, чиме је креиран „двоструки” правни оквир за реализацију сарадње у грађанскоправној области – посредством конвенција и других правних инструмената из трећег стуба Уније те класичних, комунитарних инструмената инхерентних заједницама из првог стуба организације.

Уговором из Амстердама и комунитаризацијом грађанскоправне области, односно, њеним трансфером из трећег у први стуб Уније, питања грађанскоправног карактера из трећег стуба Уније са прекограничном или транснационалном димензијом повезана су са грађанскоправним питањима из домена функционисања унутрашњег тржишта у оквиру првог стуба организације. На тај начин, обједињена сарадња у грађанскоправној материји, у складу са ренумерисаним чланом 65 амстердамског Уговора о Европској унији, подразумевала је:

- унапређење и поједностављење прекограничне размјене судских и вансудских списа и докумената, сарадње по питању обезбјеђења доказа те признања и извршења судских и вансудских одлука у грађанским и привредним стварима;
- унапређење усклађености националног права држава чланица по питањима сукоба закона и сукоба судске надлежности те
- отклањање препрека у функционисању грађанских поступака, а уколико је потребно, и подстицањем усклађености националних прописа којима је регулисан грађански поступак у државама чланицама.

Лисабонским уговорним пакетом, између осталог, чланом 81 Уговора о функционисању Европске уније, потврђена је дотадашња остварена сарадња у грађанскоправној области, посебно по питању међусобног признања судских и вансудских одлука, али се тежиште ставља и на ефикасан приступ судовима, развоју алтернативних модела рјешавања спорова те образовању судија и судског особља. Како је предвиђено, по овим питањима, Савјет и Европски парламент доносе неопходне акте у оквиру редовног поступка, док је за област породичног права са прекограничном, односно, транснационалном

димензијом, предвиђен посебан законодавни поступак који подразумеје једногласност у Савјету те консултовање Европског парламента.

Два кључна процеса у домену сарадње држава чланица у грађанскоправној области подразумејевали су унификацију, односно, међусобно приближавање релевантних националних прописа те обезбјеђење признања и извршења судских и вансудских одлука. Када је ријеч о приближавању националних прописа, односно, њиховој „унификацији”, овај процес се постепено ширио на различита питања у области грађанског права, привредног права те међународног приватног права. Пратећи логику и еволуцију европског интеграционог процеса, прво је дошло до унификације појединих питања из грађанскоправне и привредне области, да би потом овим процесом била обухваћена и различита питања из домена међународног приватног права. При томе, одређени импулс овим процесима настојао се обезбиједити посредством конвенција које је усвајао Савјет, почевши од Бриселске конвенције, односно, Конвенције о надлежностима, признању и извршењу одлука у грађанским и привредним стварима,³⁷⁶ преко Конвенције о арбитражи у споровима око двоструког опорезивања,³⁷⁷ до, на примјер, Конвенције о употреби судских и вансудских докумената у грађанским и привредним стварима.³⁷⁸ Но, како се испоставило, због начина њиховог доношења, њихове правне природе те обавезног поступка ратификације у државама чланицама, конвенције нису представљале одговарајући инструмент за унапређење сарадње у грађанскоправној области. Стога, након ступања Уговора из Амстердама на снагу, долази до усвајања низа регулатива и директива којима је поступак унификације националних прописа подигнут на виши ниво, посебно у контексту дефинисања обавезног признања и извршења судских и вансудских одлука између држава чланица. Тако, поменута Бриселска конвенција преточена је у регулативу о надлежности и признавању и извршењу пресуда у грађанским и трговинским стварима – тзв. Регулative Брисел I.³⁷⁹ Одредбе Регулative Брисел I односиле су се на персоналну надлежност те надлежност по одређеним питањима из грађанске и привредноправне материје, попут осигурања, потрошачких уговора или појединих уговора о запошљавања. То, другим ријечима, значи да су изван домаћаја ове регулативе остале фискалне, царинске и административне одлуке те да се њене одредбе нису примјењивале на стечајни поступак, пита-

376 1968 *Brussels Convention on jurisdiction and the enforcement of judgments in civil and commercial matters (consolidated version)*, (1998) OJ C 027/1.

377 *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.

378 *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*, OJ C 261/1.

379 *Council Regulation (EC) 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, 16. 1. 2001.

ња социјалне безбједности, арбитраже, правне способности физичких лица у вези са власничким правима која произилазе из брачних односа, тестамената и наслеђивања. Сам појам судске одлуке која може бити предмет признања регулативом је дефинисан прилично широко те је утврђено да се под судском одлуком у овом смислу подразумева било која судска одлука коју донесе суд неке чланице, без обзира како се та судска одлука назива, укључујући пресуду, налог, одлуку или налог за извршење те одлуку за утврђивање трошкова коју издаје судски службеник. Судска одлука коју донесе правосудни орган једне државе чланице признаје се у другој чланици, а њена извршност почива на признању извршности у другој чланици које почива на захтјеву било које заинтересоване стране у поступку. Уз Регулативу Брисел I, донијето је још неколико аката релевантних за међусобно признање и извршење судских одлука у грађанским и привредним стварима, као што су Регулатива о увођењу Европског налога за извршење неоспорених потраживања,³⁸⁰ Регулатива о увођењу поступка за Европски налог за плаћање,³⁸¹ Регулатива о увођењу Европског поступка за спорове мале вриједности³⁸² те Директива о одређеним аспектима медијације у грађанским и трговинским стварима.³⁸³

С друге стране, процес постепене унификације по питањима из домена међународног приватног права реализовао се усвајањем, између осталог,³⁸⁴ Регулативе о надлежности, признању и извршењу судских одлука у брачним споровима и стварима везаним за родитељску одговорност,³⁸⁵ Регулативе о надлежности, мјеродавном праву, признању и извршењу судских одлука и сарадњи у стварима које се односе на обавезу издржавања,³⁸⁶ Регулативе о надлежности, мјеродавном праву, признању и извршавању одлука и прихватању и извршавању аутентичних инструмената у стварима које се тичу

380 *Regulation (EC) 805/2004 of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 creating a European Enforcement Order for uncontested claims*, OJ L 143/15, 30. 4. 2004.

381 *Regulation (EC) 1896/2006 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 creating a European order for payment procedure*, OJ L 399/1, 30. 12. 2006.

382 *Regulation (EC) 861/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a European Small Claims Procedure*, OJ L 199/1, 31. 7. 2007.

383 *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*, OJ L 136/3, 24. 5. 2008.

384 Детаљно о процесу унификације, односно „европеизације” норми међународног приватног права у правном систему Европске уније погледати: „Институт унапријеђене сарадње у функцији „европеизације” норми међународног приватног права”, мр Радмила Драгишић, ЈУ Универзитетска и народна библиотека Републике Српске, Бања Лука, 2018. година.

385 *Council Regulation (EC) 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) 1347/2000*, OJ L 338/1, 23. 12. 2003.

386 *Council Regulation (EC) 4/2009 of 18 December 2008 on jurisdiction, applicable law, recognition and enforcement of decisions and cooperation in matters relating to maintenance obligations*, OJ L 7/1, 10. 1. 2009.

наслјеђивања и о креирању Европског сертификата о наслјеђивању³⁸⁷ те Регулative о спровођењу ближе сарадње у области права које се примјењује на развод и законско раздвајање.³⁸⁸ Наравно, већина наведених правних аката су временом претрпјела одређене измјене и допуне у циљу даљег унапређења њима предвиђених рјешења, а у контексту уговорно предвиђеног олакшавања међусобне размјене судске документације и писмена између држава чланица усвојене су Регулative о достављању судских и вансудских докумената у грађанским и трговинским стварима³⁸⁹ те Регулative о сарадњи између судова држава чланица у вези са узимањем доказа у грађанским и привредним стварима.³⁹⁰ У циљу утврђивања минималних заједничких правила при пружању правне помоћи у рјешавању прекограничних спорова, 2003. године донијета је Директива 2002/8/ЕС.³⁹¹

Битан оквир реализације и унапређења сарадње у грађанскоправној области на нивоу Европске уније представља и Европска правосудна мрежа за грађанску и привредну материју, која је успостављена одлуком Савјета 2001. године.³⁹² У оквиру Мреже, дјелују судије и други дјелатници из правосудних органа у државама чланицама, чији је основни задатак унапређење прекограничне правосудне сарадње у грађанским и привредним стварима. У име сваке државе чланице, у оквиру Мреже функционишу националне контакт тачке, чија је улога да олакшавају комуникацију између држава чланица, а посебно у контексту размјене искустава и рјешења у грађанскоправној области те олакшавања прекограничне правне помоћи. У ту сврху, успостављен је и засебан информациони систем, у којем су садржани подаци о материјалном и процесном грађанском праву свих двадесет и седам држава чланица. Податке у ин-

387 *Regulation (EU) 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*, OJ L 201/107, 27. 7. 2012.

388 *Council Regulation (EU) 1259/2010 of 20 December 2010 implementing enhanced cooperation in the area of the law applicable to divorce and legal separation*, OJ L 343/10, 29. 12. 2010.

389 *Regulation (EC) 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) 1348/2000*, OJ L 324/7, 10. 12. 2007. Посљедње измјене и допуне акта од 1. јула 2013. године.

390 *Council Regulation (EC) 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*, OJ L 174/ 1, 27. 6. 2001. Посљедње измјене и допуне акта од 4. децембра 2008. године.

391 *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*, OJ L 026/ 41, 31. 1. 2003.

392 *Council Decision of 28 May 2001 establishing a European Judicial Network in civil and commercial matters*, OJ L 174/25, 27. 6. 2001. Посљедње измјене и допуне акта од 1. јануара 2011. године.

формациони систем испред држава чланица достављају лица у правосудним органима која су задужена за питање прекограничне правне помоћи.

3.2. Правосудна сарадња у кривичноправној материји

Као што је поменуто, сарадња у кривичноправној материји на нивоу европске организације почела је да се реализује касније у односу на ону у грађанскоправној и привредној области, с тим што је, узимајући у обзир природу кривичноправне материје и њену осјетљивост по класично поимање категорије суверености, готово цјелокупан период непосредно након ступања на снагу Уговора из Мастрихта протекао у дилемама и споровима по питању надлежности организације у овој области. То је, између осталог, довело до тога да се тек ступањем на снагу Уговора из Амстердама сарадња у кривичноправној материји између држава чланица на европском нивоу конкретизује и профилише кроз успостављање тијела посредством којих би требало да се овакав облик сарадње ефикасније координише и унаприједи те да се етаблирају и имплементирају различити европски кривичноправни институти у домену хапшења, стандардизације и међусобне размјене доказа, провођења тужилачких и полицијских аспеката истраге те заштите права жртава, док је, ступањем Уговора из Лисабона на снагу 2009. године, учињен корак напријед и по питању заштите права починилаца кривичног дјела, односно, лица која су осумњичена за његово извршење те, што је посебно значајно у контексту заштите финансијских интереса Уније, успостављања специфичног тужилачког тијела на нивоу организације. Но, кренимо редом.

3.2.1. Евроцаст

Идеја о успостављању тијела на нивоу Европске уније посредством којег би се дјеловало у правцу обезбјеђења ефикасније координације и сарадње у кривичноправној материји до изражаја је дошла на амстердамској конференцији 1996. године, међутим, до њене конкретизације дошло је тек 1999. године, на самиту у Тампереу, у облику политичке одлуке о успостављању Евроцаста, у чијем фокусу би, уз унапређење и поједностављење сарадње између држава чланица у кривичноправној области, требало да буде борба против организованог криминала, тероризма, заштите финансијских интереса Уније те превенција и борба против свих облика криминалитета који могу произвести негативне посљедице по правни поредак организације. Након доношења политичке одлуке на самиту у Тампереу, измјенама и допунама оснивачких аката у Ници, тачније новим чланом 31 став 2. Уговора о Европској унији, обезбијеђена је уговорна основа за успостављање Евроцаста, на основу које

је Савјет 2002. године донио конкретну одлуку о његовом успостављању.³⁹³ Временом је предметна одлука Савјета, у циљу јачања позиције, статуса и овлашћења Евроцаста, неколико пута мијењана и допуњавана,³⁹⁴ да би 2018. године била замијењена Регулативом 2018/1727³⁹⁵ која је такође 2019. године претрпјела одређене измјене. Углавном, државе чланице су представљене у оквиру Колегијума (енг. *College*) Евроцаста, на нивоу судија или високих полицијских службеника (енг. *national desks*) чији је основни задатак руковођење овим тијелом и координација заједничког дјеловања. Представници држава чланица се бирају на мандат од четири године, њихове надлежности се утврђују у складу са националним прописима државе коју представљају, а у раду им помаже административно особље којим руководи административни директор Евроцаста. Данска је једина држава чланица која није успоставила национални деск у оквиру Евроцаста, тако да их тренутно има двадесет и шест. Умјесто тога, Данска је именовала свог представника при Евроцасту, који врши функцију официра за везу и олакшава комуникацију по свим питањима значајним за ову земљу. Поред тога, при Евроцасту дјелује и шест представника држава нечланица, по правилу из националних тужилачких институција, чији је основни задатак олакшавање размјене информација по свим питањима заједничког интереса.

Основни задатак Евроцаста јесте да координише и прати кривичне истраге које се врше у државама чланицама, да посредује и олакшава реализацију кривичноправних института попут Европског налога за хапшење и Европског налога за доказе, као и да пружа подршку у реализацији истражних и процесних радњи везаних за кривична дјела са прекограничном компонентом. У оквиру Евроцаста, успостављен је Оперативни координациони центар за хитно реаговање, посредством којег се настоји обезбиједити хитан пренос информација између заинтересованих страна, координише провођење хитних мјера овлашћених институција држава чланица те настоји обезбиједити прихватљивост доказа у кривичној истрази, односно, поступку између држава чланица. У дјеловању Евроцаста учествују и његов Секретаријат, Биро европске правосудне мреже, Биро за подршку заједничким истражним тимовима те Мрежа за истраге и процесуирање кривичних дјела геноцида, ратних злочина

393 *Council Decision setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime*, OJ L 63/1, 6. 3. 2002.

394 Измјене и допуне Одлуке Савјета о успостављању Евроцаста реализоване су 2003. и 2009. године: *Council Decision setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime*, OJ L 245/44, и *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*, OJ L 138/14.

395 *Regulation (EU) 2018/1727 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 on the European Union Agency for Criminal Justice Cooperation (Eurojust), and replacing and repealing Council Decision 2002/187/JHA*, 21. 11. 2018. Посљедња верзија акта од 12. 12. 2019. године.

и злочина против човјечности. Евроцаст располаже овлашћењем да предложи надлежним институцијама држава чланица да започну истрагу или процесуирање одређених кривичних дјела, да посредује између држава чланица по питању утврђивања боље позиције одређене чланице за покретање истраге или процесуирање конкретног кривичног дјела, односно, да индиректно доприноси рјешавању сукоба надлежности између држава чланица, врши координацију дјеловања надлежних институција држава чланица које учествују у истрази истог кривичног дјела са прекограничном компонентом, предлаже успостављање зајдничких истражних тимова и обезбјеђује неопходне информације за њихово дјеловање, координира предузимање специјалних истражних радњи те да предузима друге радње којима се поспјешују кривичне истраге и процесуирање.

Или, како је то предвиђено чланом 85 Уговора о функционисању Европске уније, задатак Евроцаста јесте да подржава и јача координацију и сарадњу између националних органа држава чланица који су задужени за вођење истрага и гоњење починилаца озбиљних кривичних дјела којима су погођене двије или више чланица или на основу заједничког захтјева за њихово гоњење, на основу прикупљених оперативних информација, односно, информација добијених од органа држава чланица и Европола. У складу са наведеним, Европски парламент и Савјет, у оквиру редовног поступка, доносе одговарајуће мјере којима се утврђује структура, начин функционисања, област дјеловања и задаци Евроцаста, са посебним освртом на покретање кривичних истрага и давање приједлога за почетак кривичног гоњења које врше надлежни национални органи, посебно у односу на кривична дјела којима се нарушавају финансијски интереси Уније, координацију кривичних истрага и гоњења које спроводе државе чланице, допринос јачању правосудне сарадње између држава чланица, укључујући и рјешавање питања сукоба надлежности. Сасвим је јасно да је управо на основу ових одредби члана 85 Уговора о функционисању Европске уније, Европска комисија предложила, а Европски парламент и Савјет усвојили поменути регулативу о успостављању Евроцаста из 2018. године, којом су на конкретнији начин утврђена сва наведена питања, укључујући и парламентарну контролу дјеловања Европског и националних парламената над Евроцастом, која се реализује не само кроз достављање редовних извјештаја о раду агенције, него и, на примјер, посредством права Европског парламента да представнике Евроцаста позива на своје сједнице те да им чланови Парламента постављају посланичка питања.

У оквиру Евроцаста, успостављен је и аутономни Систем за управљање подацима (енг. *Case Management System – CMS*), у оквиру којег се прикупљају осјетљиве информације о свим истрагама и процесним радњама са којима је Евроцаст упознат те врши безбједна размјена релевантних података између Евроцаста и правосудних институција држава чланица, а као допуна овом систему током 2002. године, креиран је и Систем података о организованом

криминалу (енг. *European Pool against Organized Crime* – Е-РОС). Наравно, процес прикупљања и манипулације личним подацима реализује се уз надзор којег проводи службеник за заштиту података, именован још 2003. године, у складу са одредбама члана 17 некадашње Одлуке о успостављању Евроцаста. Службеник за заштиту података аутономан је у свом раду и његова основна улога јесте да обезбиједи поштивање законитости и релевантних одредби у овом контексту при коришћењу личних података, док спољну ревизију коришћења личних података врши намјенски успостављено Заједничко контролно тијело (енг. *Joint Supervisory Body*) које припрема извјештаје о кориштењу личних података и доставља их Европском парламенту. Додатни напредак по питању заштите личних података које користе институције Уније учињен је посредством Регулative 2018/1725³⁹⁶ којом је посебно ојачана конекција и сарадња по овом питању између институција, тијела и агенција Уније, укључујући и Евроцаст те надлежних институција на националном нивоу. На основу ове регулативе, 2019. године Колегијум Евроцаста усвојио је Правила процедуре о процесуирању и заштити личних података у оквиру Евроцаста.³⁹⁷

У суштини, Евроцаст је тијело које је надлежно за координацију у кривичноправној материји, с тим што оно не располаже надлежностима, нити се може оперативно укључити у провођење кривичних истрага и процесних радњи на националном нивоу. Једна од његових основних слабости у претходном периоду тицала се доминације националних представника у оквиру њега који, како смо рекли, дјелују у оквирима које им одређују прописи државе чланице коју представљају. Стога, а посебно узимајући у обзир хијерархијску повезаност националних представника у Колегијуму Евроцаста и њихових националних правосудних институција, неријетко се дешавало да национални представници Евроцаст третирају, прије свега, као структуру за реализацију утврђене националне агенде. Регулativeм 2018/1727 ситуација је дјелимично поправљена, у смислу да је успостављена чвршћа хијерархијска веза у управљачком систему Евроцаста, посебно на релацији Колегијум – новоуспостављени Извршни одбор – председавајући Одбора те даље према административним и техничким службама и одјељењима Агенције. При томе, појачана је улога Европске комисије у смислу учешћа њеног представника у раду Колегијума и Извршног одбора, а уклоњене су и одређене недоумице и преклапања по питању надлежности између Евроцаста и Канцеларије европског јавног тужиоца. Но, то и даље не отклања низ недоумица везаних за позицију, овлашћења и однос Евроцаста како према другим специјали-

396 *Regulation (EU) 2018/1725 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2018 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by the Union institutions, bodies, offices and agencies and on the free movement of such data, and repealing Regulation (EC) 45/2001 and Decision 1247/2002/EC (Text with EEA relevance)*, OJ L 295/39, 21. 11. 2018.

397 *Rules of procedures on processing and protection of personal data at EUROJUST*, EUROJUST College, OJ L 50/10, 24. 2. 2020.

зованим тијелима и агенцијама на нивоу Уније, тако и према националним надлежним институцијама. Евроцаст, уз поменућу парламентарну контролу коју врше Европски и национални парламенти, директно је одговоран Савјету Европске уније као међувладином, односно, репрезентативном тијелу држава чланица на нивоу европске организације, што директно говори у прилог неспремности држава чланица да дјеловање Евроцаста и, посебно, контролу над истим, позиционирају на основама наднационалног, интегративног регулаторног модела.

3.2.2. Канцеларија европског јавног тужиоца

Канцеларија европског јавног тужиоца успостављена је на основу лисабонских уговорних рјешења, тачније, члана 86 Уговора о функционисању Европске уније, којим је предвиђена могућност успостављања овог тијела, као и могућност постепеног проширења његових надлежности и изван оквира питања непосредно везаних за финансијске интересе организације, уз додјеливање овлашћења за покретање тужби пред надлежним судовима држава чланица. Но, то не значи да се одређене иницијативе у правцу успостављања тужилачке институције на нивоу Европске уније нису појављивале и раније. Тако, у периоду израде измјена и допуна оснивачких аката у Ници, Европска комисија је изашла са приједлогом успостављања институције Европског јавног тужиоца, којег је базирала на налазима садржаним у Зеленој књизи о заштити финансијских интереса Европске уније.³⁹⁸ Како је сматрала Комисија, требало је да тужилачка институција на нивоу Уније представља основни инструмент у борби против кривичних дјела на штету буџета и финансијских интереса Уније, узимајући у обзир да постојећи међувладини механизми не дају жељене резултате, а сам OLAF наилази на бројне отпоре држава чланица у свом раду. Стога, сматрала је Комисија, истражне радње у оквиру институција Уније треба додатно ојачати, убрзати и централизовати, а судске поступке водиле би правосудне институције држава чланица, док би се споразумима који би били закључени између европске и националних тужилачких институција били регулисани њихови међусобни односи и надлежност. Нека од кључних питања која су постављале државе чланице при разматрању приједлога Комисије односила су се на сам контингент кривичних дјела за које би будући Европски јавни тужилац био надлежан и на који начин се утврђује природа инкриминишућег дјела, на основу националних прописа држава чланица или регулативе усвојене на нивоу Уније, као и какав би однос био између Евроцаста и будућег Европског јавног тужиоца те да ли би, у случају успостављања Европског јавног тужиоца, Евроцаст уопште био потребан у правном и институционалном систему Уније. Иако се Комисија трудила да, пратећи упите

398 *Green Paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a Public Prosecutor*, COM 715, Final.

држава чланица, допуни свој приједлог, Велика Британија, Ирска и Данска су га у старту одбиле, док су остале чланице у начелу подржале идеју, али су сматрале и да је потребно отклонити све недоумице.

Ситуација са успостављањем Канцеларије европског јавног тужиоца значајно се мијења ступањем Уговора из Лисабона на снагу, односно, рјешењима садржаним у поменутом члану 86 Уговора о функционисању Европске уније. Даља разрада идеје реализована је кроз Програм из Стокхолма, да би Европска комисија, у оквиру своје комуникације из 2013. године, поднијела и званичан приједлог Регулative о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца.³⁹⁹ Регулative о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца⁴⁰⁰ донијета је 12. октобра 2017. године примјеном института унапређене сарадње, а ступила је на снагу 20. новембра исте године. Како се очекује, требало би да Канцеларија у потпуности буде оперативна до краја 2020. године, а њу сачињава главни тужилац са своја два замјеника који је одговоран за рад Канцеларије те остваривање контаката са институцијама Европске уније, држава чланица и трећим државама, Тужилачки колегијум којег сачињавају представници држава чланица које партиципирају у овом облику сарадње,⁴⁰¹ а чији је основни задатак, уз доношење интерних аката којима се уређује начин дјеловања Канцеларије, и усвајање стратешких смјерница на основу којих се обезбјеђује ефикасност, кохерентност и конзистентност у тужилачком дјеловању, посебно када је ријеч о повезаним случајевима. На оперативном нивоу, рад Канцеларије се остварује у форми сталних вијећа, које сачињавају по три тужиоца, који прате и, посредством института „делегираних европских тужилаца”, усмјеравају тужилачке активности на националном нивоу, доносе оперативне одлуке о одређеном случају, инструкције за делегиране европске тужиоце да покрену поступак пред надлежним националним правосудним органом те, у име Сталног вијећа, врше мониторинг над радом делегираних европских тужилаца у државама чланицама. У свакој од држава које учествују у овом облику сарадње, замишљено је да дјелује по најмање два делегирана европска тужиоца који су одговорни за спровођење истраге, тужилачке радње и привођење правди свих случајева који спадају у надлежност Канцеларије европског јавног тужиоца.

Канцеларија је надлежна за провођење истрага, тужилачких радњи и привођење правди починилаца кривичних дјела којима се штети буџету Европске уније и њеним финансијским интересима, а ту посебно спадају преваре, корупција те озбиљне прекограничне преваре у области индиректних пореза. У том смислу, успостављање Канцеларије је представљало корак

399 *Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office*, COM 0534, Final.

400 *Council Regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ('the EPPO')*, OJ L 283/1, 31. 10. 2017.

401 Тренутно двадесет и двије државе чланице.

напријед, јер су се кривичним дјелима којима се причини штета буџету и финансијским интересима Уније бавиле надлежне институције држава чланица, али искључиво у националним оквирима, док је дјеловање других тијела на нивоу Уније по овом питању, како је поменуто, оцијењено као недовољно. У суштини, Канцеларија је замишљена као јединствено тијело које ће дјеловати на цијелом простору Уније, са децентрализованом структуром која ће повезивати европске тужиоце, делегиране европске тужиоце у државама чланицама те надлежне институције држава чланица.

Битан правни инструмент за дјеловање Канцеларије јесте и тзв. PIF директива⁴⁰² чији су предмет кривична дјела преваре против финансијских интереса европске организације, а коју је требало да државе чланице имплементирају у својим националним правним системима најкасније до 6. јула 2019. године. Директивом се врши хармонизација националних прописа који се односе на дефиниције, санкције и друга релевантна питања везана за кривична дјела против финансијских интереса организације те утврђује надлежност Канцеларије европског јавног тужиоца у овом контексту. Битно је истаћи да је Канцеларија у свом раду у потпуности обавезана европским и националним прописима везаним за заштиту личних података те да при спровођењу оперативних активности мора водити рачуна о заштити права и слобода гарантованих Повељом Европске уније о основним људским правима. Одлуке европских тужилаца у конкретном случају подложне су националним правним лијековима пред домаћим судовима, а Суд правде Европске уније, у оквиру поступка о претходном питању, има незамјењиву улогу тумача свих прописа организације који се односе на статус, положај и дјеловање Канцеларије европског јавног тужиоца.

3.2.3. Међусобна правна помоћ у кривичним стварима

Прекогранична или транснационална димензија криминалитета у оквирима европске организације, без обзира на конкретан елемент кривичног дјела у којем се димензија прекограничности манифестује, дуго је представљао, чинило се, незаобилазан проблем за државе чланице и њихову борбу против криминала. Питања попут доступности осумњичених за извршење кривичног дјела са елементима иностраности, екстрадиције, прекограничног провођења истражних радњи, извођења доказа, свједочења или вјештачења, посебно у контексту тешких кривичних дјела попут међународног организованог криминала, рјешавана су веома споро, уз ослањање на неке класичне међународне правне инструменте, попут Конвенције Савјета Европе о међусобном

⁴⁰² Directive (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2017 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law, OJ L 198/29, 28. 7. 2017.

пружању правне помоћи у кривичним стварима⁴⁰³ из 1959. године. Да би се на бржи и ефикаснији начин омогућило превазилажење проблема у истраживању и процесуирању кривичних дјела са елементима иностраности, државе чланице су 2000. године закључиле Конвенцију Европске уније о узајамној правној помоћи у кривичним стварима,⁴⁰⁴ уважавајући национална правна рјешења у државама чланицама, али и одредбе Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода Савјета Европе. Као предмет међусобне правне помоћи, Конвенцијом су обухваћени поступци које покрећу управни органи држава чланица за дјела која су кажњива по националном праву државе која упућује захтјев или државе која је захтјев за правном помоћи запримила или обје те државе уколико дјело у питању подразумијева кршење закона и уколико би одлука могла бити основ за покретање поступка пред надлежним националним судом. Такође, институт међусобне правне помоћи обухваћени су и кривични поступци и други поступци који се односе на кривично дјело или прекршај за које правно лице може бити одговорно у држави чланици која је захтјев упутила. Држава чланица која заприми захтјев за правном помоћи дужна је да се придржава дефинисане процедуре и формалности које експлицитно наведе држава која је захтјев упутила, осим уколико Конвенцијом није другачије уређено и под условом да предвиђене процедуре и формалности нису у супротности са основним начелима правног поретка државе којој се захтјев упућује.

Чланица која упућује захтјев наводи рокове у којима би правна помоћ друге државе чланице требало да буде реализована, с тим што наведене рокове мора детаљно образложити, а држава којој је упућен захтјев, у случају да су наведени рокови оправдани, дужна је предузети све напоре како би исти били и испоштовани. Уколико држава која је запримила захтјев не може реализовати предвиђену правну помоћ у цјелости у наведеном року, дужна је о томе одмах обавијестити државу која је захтјев упутила те указати на услове под којима би захтјев могао бити реализован. Надлежне институције једне и друге државе могу се усагласити о наредним корацима за стварање услова који су неопходни за испуњавање захтјева. У складу са одредбама Конвенције, свака држава чланица директно поштом шаље поднеске лицима који се налазе на територији друге државе чланице, док је слање посредством институција државе чланице од које се тражи правна помоћ дозвољено само у изнимним случајевима, и то када адреса лица којем се документ (спис) упућује није позната или није поуздана, када се према прописима државе којој је захтјев

403 *European Convention on Mutual Assistance on Criminal Matters*, Council of Europe, ETS No. 30, Strasbourg, 30. 4. 1959.

404 *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.

упућен захтјева доказ да је документ адресату уручен, а да то није потврда коју издаје поштанско предузеће те када држава која упућује захтјев адекватно образложи зашто би слање документа, односно, списка директно адресату било неефикасно или неодговарајуће. Такође, конвенција охрабрује државе потписнице на спонтану, односно, аутоматску размјену информација, без упућивања формалног захтјева, под условом да је таква могућност предвиђена њиховим националним прописима.

Но, поред ових општих рјешења, посебни облици међусобне правне помоћи представљају, чини се, значајнији дио Конвенције, али, истовремено и један од кључних разлога противљењу овом правном акту који испољавају поједини национални парламенти у процесу његове ратификације. Као посебне облике међусобне правне помоћи, Конвенција препознаје:

- повраћај имовине или предмета који су стечени извршењем кривичног дјела држави која је упутила захтјев, а у циљу враћања на илегалан начин стечене имовине њеним законитим власницима;
- привремени трансфер задржаног или притвореног лица ради спровођења истраге у држави која је упутила захтјев;
- саслушања у својству свједока или судског вјештака лица које се налази на територији друге државе чланице, а посредством видео линка или телефонским путем;
- контролисана пошиљка која се веже за извршење кривичног дјела и лоцирање извршилаца кривичног дјела у оквиру кривичних истрага за дјела за која се може тражити екстрадиција;
- успостављање заједничких истражних тимова двије или више држава чланица на основу међусобних споразума, у одређену сврху и на одређени период, у циљу реализације заједничких активности, а посебно спровођења заједничких истражних радњи на територији неке од држава која је учествовала у успостављању тима;
- прикривене истраге које спроводи чланица која је упутила захтјев и држава којој је захтјев упућен, а које најчешће спроводе полицијски службеници под прикривеним или лажним идентитетом;
- пресретања телекомуникација у циљу вођења кривичне истраге уз тренутно преношење садржаја телекомуникација држави чланици која је захтјев упутила или пресретање, снимање и накнадно преношење садржаја телекомуникација другој држави чланици.

Као и други слични акти, Конвенција садржи одредбе о обавези поштивања људских права и слобода, укључујући и право на заштиту личних података, као и одредбе о њеној територијалној примјени и ступању на снагу. Узимајући у обзир њену правну природу, Конвенција пролази процес ратификације у државама чланицама у складу са њиховим уставним рјешењима. Свака држава

која прихвати Конвенцију у складу са одредбама свог националног права, дужна је о томе извјестити генералног секретара Савјета Европске уније, а њеним чланом 27 предвиђено је да ће Конвенција ступити на снагу деведесет дана од дана када осма држава чланица реализује предвиђену процедуру нотификације и то само између држава које су Конвенцију и прихватиле. Битно је истаћи да је Конвенција, годину дана након њеног потписивања, допуњена Протоколом⁴⁰⁵ којим је проширена листа модалитета међусобне правне помоћи, нарочито у домену борбе против организованог криминала, прања новца и привредног криминала.

У сваком случају, Конвенција је представљала прилично озбиљан покушај да се питање узајамне правне помоћи између држава чланица ријеша на ефикаснији и учинковитији начин него што је то било раније. Међутим, чини се да су преамбициозни посебни модалитети правне помоћи који су њом били предвиђени, поготово они који су задирали у питање екстрадиције и, генерално, суверена права држава, у околностима општег неповјерења у институције и прописе других држава чланица, директно утицали на то да Конвенција остане „мртво слово на папиру”. Но, њена поједина рјешења накнадно су нашла своје мјесто у другим правним инструментима које су усвајале институције Европске уније у области унутрашњих послова и правосуђа, попут правних инструмената којима је регулисан институт Европског истражног налога.

3.2.4. Признање судских пресуда и одлука у кривичним стварима

Озбиљнији напори у правцу међусобног признања судских одлука у кривичним стварима појављују се након ступања на снагу Уговора из Амстердама, иако је сам Уговор кривичну сарадњу између држава чланица третирао искључиво на класичним принципима кривичноправне помоћи, не помињући институт међусобног признања судских одлука у кривичним стварима. Но, на самиту у Тампереу питање међусобног признања судских одлука у кривичним стварима истакнуто је као један од приоритета, да би након тога Европска комисија иступила са својом комуникацијом⁴⁰⁶ у којој је изнијела приједлог да се дјелује у правцу обезбјеђења међусобног признања судских одлука између држава чланица, с тим што је Комисија концепт међусобног признања базирала на начелу лојалности и међусобног повјерења између држава чланица, којима је Суд правде Европске уније неријетко баратао у образложењима својих одлука. Приједлог Европске комисије није наишао на „плодно тле” код држава чланица, међутим, ситуација се значајно промијенила ступањем

405 *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*, OJ C 326/2.

406 *Communication from Commission to the Council and the European Parliament, Mutual Recognition of Final Decision in Criminal Matters*, COM 495, Final.

Уговора из Лисабона на снагу, који је кривичноправну сарадњу примарно и окарактерисао кроз модул међусобног признања судских одлука у кривичним стварима, као и посредством међусобног усклађивања материјалних кривичноправних прописа држава чланица. И не само то, чланом 82 став 2) Уговора о функционисању Европске уније на организацију се преноси и овлашћење „утврђивања минималних правила у мјери у којој је то неопходно за олакшавање међусобног признања пресуда и судских одлука везано за битне елементе кривичног поступка”.

3.2.5. Европска правосудна мрежа у кривичноправној области

До успостављања Европске правосудне мреже у кривичноправној области (енг. *European Judicial Network* - EJN) долази посредством заједничке акције из 1998. године,⁴⁰⁷ као децентрализованог тијела које је претходило Евроцасту и чија је основна сврха била пружање неопходне помоћи правосудним органима држава чланица у кривичним предметима са елементима иностраности. Стога, мрежа је и окупљала представнике правосудних институција држава чланица, попут тужилаштава и кривичних судова који су били разврстани у двије групације – контакт тачке држава чланица за међународну правну сарадњу који су се бавили појединим облицима кривичних дјела са елементима иностраности, попут организованог криминала, трговине дрогом или тероризма те истражних судија за везу чији је задатак био олакшавање међусобне комуникације по свим релевантним питањима. У раду Мреже, партиципирали су и представници Европске комисије, односно, Генералног директората задуженог за правосуђе.

Но, кључни дио Мреже чине ипак националне контакт тачке које именују државе чланице и које се баве непосредном оперативном сарадњом. Састају се периодично и међусобно размјењују све информације значајне за унапређење међусобне сарадње у кривичноправној области, међу којима посебно мјесто заузимају подаци о контакт особама у свим државама чланицама и њихове професионалне референце, листа правосудних органа и адресар правосудних органа у државама чланицама, детаљне информације о правном систему и процедурама у државама чланицама те текстови релевантних правних аката, са њиховим преводом.

Заједничка акција је била на снази до 2008. године, када је замијењена Одлуком Савјета о Европској правосудној мрежи⁴⁰⁸ која је, у суштини, преузела највећи дио рјешења из заједничке акције. Одлуком је верификован

407 *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*, OJ L 191/4, 7. 7. 1998.

408 *Council Decision 2008/976/JHA of 16 December 2008 on the European Judicial Network*, OJ L 348/130, 24. 12. 2008.

повлаштен положај између Мреже и Евроцаста, у смислу да је предвиђено да националне контакт тачке извјештавају националне чланове Евроцаста о одређеним предметима, као и да чланови Евроцаста могу користити информациони систем који је намјенски успостављен у оквиру Мреже те да присуствују састанцима националних контакт тачака, наравно, на њихов позив. Секретаријат Европске правосудне мреже је 2009. године укључен у Секретаријат Евроцаста као његово посебно одјелење, а Мрежа се од тада формално третира као саставна компонента Евроцаста, иако је, у суштини, задржала висок степен аутономије.

3.3. Европски кривичноправни институти

3.3.1. Европски налог за хапшење и институт екстрадиције

У основи екстрадиције јесте испоручивање одређених лица, властитих или страних држављана, другој држави у циљу реализације судског поступка или спровођења кривичноправних санкција због повезаности са извршењем одређеног кривичног дјела. Као таква, екстрадиција представља класични инструмент међународне правне помоћи у кривичном процесном дијелу, посредством којег се настоји спријечити да лица која се директно доводе у везу са извршењем одређеног кривичног дјела, избјегну кривично гоњење и санкције простим преласком државних граница и уласком на територију друге државе, чиме би, уважавајући теоријску поставку територијалног важења и примјене кривичног права, постали недоступни правди. Но, питање екстрадиције никада није било само правно, већ и дубоко политичко питање које је у почетку почивало на међусобном поштовању и, генерално, односима између држава те принципу реципроцитета, а посматрало се и као манифестација суверенитета при одлучивању да ли ће се одређено лице, властити или страни држављанин, препустити кривичноправној надлежности неке друге државе. Уопште, уставни принцип неизручења властитих држављана дуго је у међународном праву третиран као стандард и сложено политичко питање, иако је истовремено представљало и озбиљну процедуралну препреку за привођење правди лица која су оптужена или осуђена за извршење најтежих кривичних дјела.

Како би превазишле овај проблем, државе су закључивале билатералне и мултилатералне споразуме, а клаузула о екстрадицији касније је инкорпорисана у различите међународноправне инструменте усмјерене у правцу спречавања кривичних дјела, посебно оних најтежег карактера, с тим што су, по правилу, клаузуле о екстрадицији садржавале услов двоструке криминализације, односно, да кривично законодавство и државе која тражи изручење и оне која треба да изручи предметно лице, препознају кривично дјело са којим се лице доводи у везу на идентичан начин. Но, и поред тога, државе су углав-

ном одуговлачиле изручење властитих држављана другим државама или међународним судовима. Питање екстрадиције државе регулишу националним прописима и опште правило је да инсистирају на два основна момента – да је држава која упућује захтјев надлежна за процесуирање датог кривичног дјела те, у конкретном случају, и у односу на лице чије изручење тражи, као и да ће то лице бити изручено надлежном суду пред којим ће се водити кривични поступак.⁴⁰⁹

Један од првих међународноправних инструмената којим је било регулисано ово питање била је Конвенција о екстрадицији⁴¹⁰ донијета у оквиру Савјета Европе 1957. године, са своја четири додатна протокола из 1975, 1978, 2010. те 2012. године.⁴¹¹ Но, ослањање на класичне међународноправне инструменте у борби против криминала са прекограничном или транснационалном димензијом у оквиру Европске уније није давало задовољавајуће резултате, иако је чак и у самој Унији усвојено неколико релевантних конвенција које су регулисале ово питање.⁴¹² Потом је уследило доношење Оквирне одлуке којом је успостављен Европски налог за хапшење,⁴¹³ која је, у том контексту, представљала озбиљан искорак у правцу унапређења кривичне процесне сарадње између држава чланица посредством примјене института међусобног признања пресуда и судских одлука у домену слободе, безбједности и правде. Дјеловање на изради Оквирне одлуке интензивирало је након дешавања од

409 Погледати: „Међународно јавно право“, С. Аврамов и М. Крећа, Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд, 2007. година, стр. 318.

410 *European Convention on Extradition*, CoE, No. 024, Paris, 13.12.1957.

411 *Additional Protocol on European Convention on Extradition*, No. 086, Strasbourg, 15. 10. 1975; *Second Additional Protocol on European Convention on Extradition*, No. 098, Strasbourg, 17. 3. 1978; *Third Additional Protocol on European Convention on Extradition*, No. 209, Strasbourg, 10. 11. 2010; *Fourth Additional Protocol on European Convention on Extradition*, No. 212, Strasbourg, 20. 9. 2012.

412 На примјер, Конвенција Европске уније о поједностављеној процедури екстрадиције између држава чланица – *EU Convention on Simplified Extradition Procedure*, OJ C 78, 30. 3. 1995; Конвенција о екстрадицији између држава чланица – *Council Act of 27 September 1996 adopted on the basis of article K.3. of the Treaty on European Union drawing up the Convention on Extradition between Member States of the European Union*, OJ C 313/12, 23.10.1996. На основу наведене двије конвенције, Савјет Европске уније је, између осталог, донио Одлуку 2003/169/JHA којом су одређене одредбе конвенција инкорпорисане у шенгенски *acquis* и унијете у споразуме закључене са Норвешком и Исландом којима је регулисан статус, права и обавезе ових држава у контексту партиципације у шенгенском простору.

413 *Council Framework Decision 2002/584/JHA of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States - Statements made by certain Member States on the adoption of the Framework Decision*, OJ L 190/1, 18. 7. 2002. Посљедње измјене и допуне Оквирне одлуке извршене 26. фебруара 2009. године – *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*, OJ L 81/24, 27. 3. 2009.

11. септембра 2001. године, а сам акт је усвојен по убрзаној процедури, након политичке одлуке Савјета из децембра 2001. године те релативно кратких расправа које су вођене у Европском и националним парламентима. У сваком случају, њена рјешења донијела су потпуни заокрет у односу на рјешења садржана у ранијим инструментима који су се бавили овим питањем, а заокрет се, прије свега, огледао у одустајању од инсистирања на стриктним формалностима којима је процедура екстрадиције била оптерећена. Оквирна одлука је реферисала на двије категорије лица - лица која су предмет потраге у циљу вођења кривичног поступка те лица која су осуђена за учешће у извршењу одређеног кривичног дјела, а кривичне санкције се не могу реализовати јер се предметно лице налази на територији друге државе чланице. Оквирна одлука је његовала принцип аутоматизма при изручењу, који се темељио на прокламованом високом степену међусобног повјерења између држава чланица, односно, међусобном повјерењу у правне системе и институције које дјелују у оквиру њих, а образложење за прокламовано повјерење базирало се на чињеници да све државе, самим тим што су чланице Европске уније, дијеле заједничке вриједности и опредјељења, која су, уосталом, садржана у самој основи европске организације. Ступањем на снагу, Оквирна одлука о Европском налогу за хапшење је, у суштини, замијенила низ инструмената који су до тада били у примјени, укључујући, поред већ наведених, и Европску конвенцију о спречавању тероризма у вези са екстрадицијом из 1978. године, Споразум између чланица ЕЕЗ о поједностављењу процедуре предаје захтјева за екстрадицијом из 1989. године те одредбе Споразума из Шенгена о екстрадицији. Европски налог за хапшење у центар сарадње ставља правосудне органе држава чланица, док је партиципација надлежних министарстава и, генерално, органа управе сведена на минимум. На овај начин, обезбјеђује се ефикасност у дјеловању, а правосудни орган којем је достављен налог не упушта се у разматрање меритума случаја, већ само утврђује да ли су испуњени сви предвиђени процесни услови за реализацију екстрадиције. Што је посебно битно, Европски налог за хапшење намеће обавезу државама чланицама да, уколико су испуњени сви дефинисани процесни услови, испоруче властите држављане на захтјев друге државе чланице, чиме се национално држављанство формално елиминише као препрека екстрадицији, док, заузврат, државе чланице његују увјерење да ће њихови држављани пред надлежним судом друге чланице уживати третман који ће подразумијевати пуно поштивање њихових гарантованих права и слобода. Дакле, Европски налог за хапшење не представља ништа друго до судску одлуку једног националног суда коју извршавају надлежни органи друге државе чланице на чијој територији се налази лице за којим се трага у циљу спровођења кривичног поступка или извршења кривичне санкције. У анексу Оквирне одлуке, садржан је образац Европског налога за хапшење, у који се уносе сви неопходни подаци о лицу чије се испоручивање захтијева, а судови државе који поступају по налогу дужни

су донијети одлуку о екстрадицији у року од шездесет, односно, у посебним случајевима, у року од деведесет дана од дана хапшења лица у питању. Уопште, органи који поступају по налогу на располагању имају мало простора да одбију или да не поступе по захтјеву, а пракса је да се сама екстрадиција реализује у року од десет дана од дана доношења одлуке о екстрадицији. Другим ријечима, временски оквир реализације Европског налога за хапшење од његовог упућивања до екстрадиције лица на које се налог односи, у најгорем случају, износи стотину дана, што је представљало озбиљан помак у односу на просјечан рок од годину дана којег је подразумијевала примјена ранијих правних инструмената којима је био регулисан овакав облик сарадње.

У анексу Оквирне одлуке, садржана је листа кривичних дјела у односу на које се примјењује Европски налог за хапшење, што значи да је за та кривична дјела отклоњен раније помињани предуслов двоструке криминализације који је био инхерентан клаузулама о екстрадицији садржаним у релевантним међународноправним инструментима. Углавном је ријеч о тешким кривичним дјелима, од којих су многа регулисана на нивоу организације, попут тероризма, трговине дрогом, трговине људима или организованог криминала, док су друга регулисана националним прописима држава чланица. Када је ријеч о кривичним дјелима која нису садржана у анексу, за њих се прије доношења одлуке о екстрадицији на основу Европског налога за хапшење, може тражити утврђивање испуњености предуслова двоструке криминализације. Такође, примјена Европског налога за хапшење повлачи за собом и питање заштите људских права, посебно када је ријеч о начелу *nullum crimen nulla poena sine lege*, јер се може десити да одређено лице буде испоручено другој држави чланици због кривичног дјела које, као такво, уопште није препознато националним законодавством чланице на чијој територији се лице налази. Дато начело законитости и препознатљивости кривичне санкције заштићено је, између осталог, и Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, док се у Преамбули Оквирне одлуке истиче одређеност држава чланица ка поштивању људских права, укључујући она садржана у Повељи Европске уније о основним људским правима те се истиче да се ништа у Оквирној одлуци не може тумачити као основа за забрану одбијања изручења, уколико се може објективно утврдити да је налог издат како би се водио судски процес или одређено лице било кажњено због његовог пола, расе, религије, етничког поријекла, националности, језика, политичких ставова или сексуалне оријентације или уколико положај лица у питању може бити угрожен због било ког од наведених разлога. Такође, у члану 1 став 3) Оквирне одлуке утврђено је да овај акт неће производити било какво дејство на обавезу поштивања људских права и основних принципа који су гарантовани оснивачким актом европске организације.

Доношење Оквирне одлуке о Европском налогу за хапшење, посебно у контексту екстрадиције властитих држављана, изазвало је доста „буре” на

теоријској равни, али и низ реакција уставних судова држава чланица. Довољно је подсјетити се политичких, али и уставноправних проблема које је Хрватска имала у завршној фази свог приступног процеса због случаја „Перковић”, односно, уставних одредби којима је била предвиђена забрана екстрадиције властитих држављана. Но, и прије дешавања у Хрватској, о којима ће нешто више бити ријечи касније, и у неким другим државама чланицама појавила су се различита оспоравања и сумње и поред номинално прокламованог начела повјерења у правне системе и правосудне институције између држава чланица. На општој равни, основна замјерка која се могла чути како приликом расправа које су се водиле у националним парламентима, тако и у оквиру стручне јавности, односила се на негативне импликације рјешења Оквирне одлуке на базично начело заштите људских права које је не само као такво прокламовано у јуриспруденцији Суда правде, већ је и дубоко укоријењено у правним традицијама и системима држава чланица. У настојању да се помире национални уставни прерогативи везани за заштиту људских права, с једне стране, те међународне обавезе у контексту међународне правосудне сарадње и међусобног признања судских пресуда и одлука, с друге, многе државе су се определијиле да уведу ограничења аутоматској примјени начела међусобног признања и извршења судских одлука. Другим ријечима, у инструменте којима је регулисано питање међусобног признања пресуда и одлука правосудних органа, инкорпорисане су правне основе за његово одбијање, наравно, у посебним и јасно прецизираним случајевима. Оваквим рјешењима националном судији је дато овлашћење да, у случају постојања основа за тако нешто, заустави поступак међусобног признања и извршења судских пресуда и одлука. Тако, Оквирном одлуком о Европском налогу за хапшење предвиђено је да поступак признања може бити заустављен уколико је у држави која поступа по захтјеву за кривично дјело због којег се тражи изручење предвиђена амнестија, уколико већ постоји извршна пресуда за исто кривично дјело те уколико је ријеч о малолетном лицу. Уз ова три, могло би се рећи, апсолутна основа за заустављање поступка националног судије, Оквирном одлуком је предвиђено и неколико споредних, факултативних основа које се могу узети у обзир, као што је могућност да национални судија заустави поступак из разлога што је кривично дјело дјелимично или у потпуности извршено на територији државе која треба да изврши налог, односно, изван територије државе која је захтјев упутила, а национална правна рјешења државе која извршава налог начело *ne bis in idem* проширују и изван државне територије, односно, забрањују судско гоњење за исто кривично дјело које је извршено изван њене територије. Такође, државама је остављена могућност да одбију захтјев уколико постоји објективан приговор на постојање одређених гаранција и заштитних мјера у држави која је захтјев упутила, посебно у контексту заштите људских права.

Низ проблема је идентификовано у поступку и, посебно, начину имплементације Оквирне одлуке у државама чланицама, о чему је детаљно говорила и Европска комисија у својим извјештајима. Тако, у свом извјештају из 2005. године,⁴¹⁴ на примјер, Комисија наводи да су у одређеним државама чланицама, попут Данске, извршни органи власти задужени за поступање по Европском налогу за хапшење, док је у неким другим, као што су Естонија, Летонија, Литванија, Финска или Шведска, надлежност у поступку подијељена између извршних и правосудних органа. Даље, истакнуто је да су одређене чланице, као што су Холандија и Чешка Република, националним прописима предвидјеле клаузулу реципроцитета по питању екстрадиције властитих држављана, иако је такво рјешење у супротности са одредбама саме Оквирне одлуке, док су неке чланице самоиницијативно прошириле основе за заустављање поступка, из разлога националне безбједности, као што је било у Великој Британији, тешког кршења права оптуженог – Малта, политичких разлога – Португал и Данска, преиспитивања меритума кривичног случаја због којег се тражи изручење – Холандија, док су Белгија и Француска самовољно продужиле рок за поступање по захтјеву у односу на онај који је био предвиђен одредбама Оквирне одлуке. Неке чланице, попут Велике Британије, Чешке, Словачке, Малте или Португала, с друге стране, нису националним имплементационим прописима уопште предвидјеле рок за реализацију поступка. Поред ових, али и других, нешто блажих проблема везаних за имплементацију Оквирне одлуке о Европском налогу за хапшење у националном праву, посебну тешкоћу стварали су уставни спорови који су се појављивали у државама чланицама, а у чијем средишту је била усклађеност одредби Оквирне одлуке са базичним одредбама и вриједностима садржаним у националним уставима. Другим ријечима, у основи ових уставних спорова било је ништа друго до принцип надређености или супрематије права Европске уније, прокламован у јуриспруденцији Суда правде те, уз неке друге конституционалне принципе, попут непосредног дејства одредби права европске организације, један од кључних елемената аутономности правног поретка Европске уније. У сваком случају, један од најпознатијих уставних спорова у овом контексту водио се пред њемачким Савезним уставним судом,⁴¹⁵ а односио се на реализацију захтјева за изручењем господина Дарказанлија Шпанији. Господина Дарказанлија, иначе њемачког држављанина, тражиле су шпанске власти као припадника Ал Каиде те је нижи њемачки суд одобрио екстрадицију. Међутим, одбрана је поднијела уставну жалбу, оспоравајући и Оквирну одлуку о Европском налогу за хапшење и њемачки законски акт којим је она имплементирана у национално право, и то из разлога одсуства демократског легитимитета, укидања принципа двоструке криминализације те оспоравања

414 *European Commission Report on EAW Implementation in Member States of the European Union*, SEC 2005, 267, 23. 2. 2005.

415 *Bundesverfassungsgericht*, 2 BvR22360/04, 18. 7. 2005.

права појединца у питању на судску обнову процеса, односно, преиспитивање судске пресуде, што је једно од права предвиђених њемачким Основним законом. У најкраћем, њемачки Савезни уставни суд је прихватио уставну жалбу, али се није упуштао у преиспитавање одредби Оквирне одлуке о Европском налогу за хапшење, нити је то могао чинити, јер је то искључива надлежност Суда правде Европске уније. Уставни суд се фокусирао на одредбе националних прописа који су донесени у циљу имплементације Оквирне одлуке те утврдио да Оквирна одлука није имплементирана на одговарајући начин, јер националним прописима нису пренијете све заштитне мјере садржане у Оквирној одлуци. Стога, Уставни суд је поступак о екстрадицији поништио и до изручења није дошло. Уставни суд је јасно назначио везу између њемачких држављана и њемачке државе и њеног правног поретка, истичући легитимно очекивање њемачких држављана, уколико се налазе на њеној територији, да њихова права буду у потпуности заштићена. При томе, Њемачка је 2000. године извршила уставне измјене, односно, допунила члан 16.2 Основног закона, како би омогућила екстрадицију властитих држављана другим чланицама Уније и међународним судовима, али само под условом да се поштују релевантне одредбе Основног закона, посебно у дијелу заштите људских права и слобода. Уставни суд је оцијенио да њемачки Парламент није на задовољавајући начин уобзирео ту везу између њемачких држављана и њемачке државе, односно, њеног правног поретка те није на одговарајући начин пренио Оквирну одлуку у национално право, јер није уважио територијалну основу за одбијање захтјева за екстрадицијом, који је, иначе, предвиђен и чланом 4.2 Оквирне одлуке. На тај начин, рећи ће њемачки Уставни суд, поступак о изручењу подразумијева кршење одредби члана 16.2 Основног закона, а сарадња у (тадашњем) трећем стубу Уније подразумијева дјелимично међусобно признање судских одлука, али не и обавезу међусобног усаглашавања националних прописа у кривичноправној области, чиме се чува и штити национални уставноправни идентитет и државност. Такође, Суд је истакао да, и поред тога што релевантне уговорне одредбе прокламују поштивање људских права и слобода, оне не могу представљати апсолутну основу за међусобно повјерење које је у основи примјене института признања и извршења судских пресуда и одлука, већ да се постојање тог повјерења, поготово када је ријеч о заштити људских права њемачких држављана на идентичан начин како су им та права гарантована Основним законом, мора процјењивати у сваком појединачном случају. Другим ријечима, Уставни суд је одбацио принцип аутоматског изручења које почива на минимуму формалности, инсистирајући на заштити људских права и слобода најмање на нивоу који омогућава Основни закон. Уставни суд, као и у неким другим случајевима, додуше, ишао је чак дотле да објави „вербални рат” Суду правде Европске уније и праву европске организације уопште, запријетивши одбацивање европских правних инструмената у свим ситуацијама када се прерогатив заштите људских права из Основног

закона не поштује на очекивани начин. Дакле, за њемачки Савезни уставни суд *a priori* међусобно повјерење између држава чланица те принцип лојалности, који је садржан и у оснивачком акту Уније, нису довољан разлог за примјену принципа аутоматске екстрадиције, уз минимум формалности, већ се одлука у сваком конкретном случају мора базирати на томе да ли је испоштован члан 16.2 Основног закона или не, односно, да ли у поступку постоје довољне гаранције за заштиту људских права њемачких држављана у питању. Поред њемачког Савезног уставног суда који је свакако најозбиљнији „изазивач” Суду правде Европске уније по различитим питањима, своје ставове везане за примјену Оквирне одлуке о Европском налогу за хапшење износили су и неки други национални правосудни ауторитети, попут пољског Уставног суда⁴¹⁶ или Врховног суда Кипра.⁴¹⁷ У оба наведена случаја, судови су оспорили изручење властитог држављанина због неусклађености националних прописа којима се имплементирају одредбе Оквирне одлуке о Европском налогу за хапшење са релевантним уставним одредбама, међутим, образложења им се међусобно разликују. Пољски Уставни суд је разматрао уставност одредби члана 607т(1) Законика о кривичном поступку који је садржавао одредбе о примјени Европског налога за хапшење, односно, његову усклађеност са чланом 55.1 пољског Устава, чијим одредбама је забрањена екстрадиција пољских држављана, и то, како је потврдио и сам Уставни суд, у апсолутном смислу. Самим тим, Уставни суд је утврдио да одредбе Законика нису у складу са Уставом, али их није одмах поништио, већ је дефинисао прелазни рок од 18 мјесеци у којем би требало бити изнађено одговарајуће рјешење. Овакав потез, пољски Уставни суд је образлагао међународним обавезама Пољске, у конкретном случају, обавезама које произилазе из њеног чланства у Европској унији, односно, обавези поштивања политичког система европске организације и његових основних принципа, попут принципа спровођења правде и суђења пред независним судом. Међународне обавезе о којима је говорио Уставни суд Пољске, међутим, нису биле довољне да одредбе Законика о кривичном поступку не прогласи неуставним, већ само да се на основу њих продужи дејство спорних одредби Законика на максимално осамнаест мјесеци, док се међусобна супротстављеност националног и европског права не отклони. Кипарски Врховни суд, с друге стране, проглашавајући националне прописе којима се имплементира Оквирна одлука о Европском налогу за хапшење неуставним, отишао је корак даље, у смислу да се реферисао на правну природу оквирне одлуке као правног акта тадашњег трећег стуба Уније и, на неки начин, довео у питање интерпретативну одлуку Суда правде

416 Погледати: „*Constitutional Tribunal on the Surrender of Polish Citizens under the European Arrest Warrant*”, A. Lazowski, Decision of 27 April 2005— *European Constitutional Law Review*, vol. 1, 2005, pp. 569-581.

417 *Attorney General of Republic of Cyprus v Konstantinou*, Decision of 07 November 2005, Council document 14281/05, Brussels, 11 November 2005.

Европске уније у чувеном случају *Pupino*.⁴¹⁸ Према мишљењу кипарског Врховног суда, оквирне одлуке јесу обавезујући акти, али њихове одредбе нису непосредно дјелујуће, јер се преносе у националне правне системе посредством процедура које су утврђене тим националним правом. Самим тим, по мишљењу Врховног суда, оквирне одлуке имају нижу уставноправну позицију у односу на тадашње комунитарно, односно, право у оквиру првог стуба и не може бити изнад уставних одредби кипарске државе. Ступањем Уговора из Лисабона на снагу те, да употријебимо некадашњи термин, комунитаризацијом и питања из некадашњег трећег стуба, овакав аргумент о правној природи оквирних одлука којег је изнио кипарски Врховни суд постао је дефинитивно беспредметан.

Интересантне ставове изнио је и чешки Уставни суд који се, такође, бавио питањем уставности чешких националних прописа којима се имплементира Оквирна одлука о Европском налогу за хапшење, конкретније, њихове усклађености са чешком Повељом о људским правима и основним слободама⁴¹⁹ као актом уставноправне природе. За разлику од пољског и кипарског случаја, међутим, чешка Повеља није садржавала експлицитне одредбе о забрани екстрадиције властитих држављана, већ је говорила само о праву сваког чешког држављанина да уђе у земљу те да не може бити протјеран из државе. Стога, тезу о томе како реализација Европског налога за хапшење прекида однос између чешке државе и њених држављана, по Уставном суду није одржива, јер и у случају екстрадиције дата лица остају чешки држављани. Уз то, чешки Уставни суд се осврнуо и на поменути случај Пупино и истакао да обавеза тумачења чешког националног права, укључујући и уставне одредбе, у максимално могућој мјери у складу са правом европске организације, представља један од уставних принципа чешке државе. Прилично конструктиван приступ за суд који је само неколико година касније, у оквиру случаја *Landtova*⁴²⁰ прогласио одлуку Суда правде Европске уније *ultra vires* те у супротности са националним правом чешке државе и, самим тим, непримјенивом у њеном правном систему.

Хрватска, као држава која је посљедња ушла у чланство Уније 1. јула 2013. године, као што је на почетку поменуто, такође је имала озбиљних уставноправних, али и политичких проблема везаних за испуњавање обавеза које Оквирна одлука о Европском налогу за хапшење намеће. Наиме, оригинални члан 9.2 Устава Републике Хрватске прописивао је да њен држављанин не може бити прогнан из Републике Хрватске, нити му се може одузети држављанство, а не може бити ни изручен другој држави. Очигледно, радило

418 C – 105/03, *Pupino*, ECR I - 05285, 16. 5. 2005.

419 Погледати: „*Czech Republic and the European Union Law in 2004-2006*”, I. Slosarcik, *European Public Law*, vol.13, issue 3, 2007, pp. 367-378.

420 C – 399/09, *Marie Landtová v Česká správa socialního zabezpečení*, ECR I - 05573, 22. 6. 2011.

се о апсолутној уставној забрани екстрадиције. У циљу стварања уставних претпоставки за извршење обавеза везаних за примјену Европског налога за хапшење, члан 9.2 хрватског Устава је допуњен на начин да је задржана забрана испоручивања хрватских држављана, али је додата и одредница – „осим када се мора извршити одлука о изручењу или предаји донесена у складу са међународним уговором и правном тековином Европске уније”. На основу овако допуњеног члана 9.2 Устава, хрватска Влада је израдила и усвојен је и Закон о правосудној сарадњи у кривичним стварима са државама чланицама Европске уније, који се на прилично уопштен начин бавио различитим моделитетима међународне правосудне сарадње. Но, проблем је настао када је СР Њемачка најавила да ће Хрватској упутити захтјев за испоруком Јосипа Перковића, бившег запосленика различитих обавјештајних и безбједносних служби на републичком и савезном нивоу бивше Југославије, осумњиченог за учешће у убиству хрватског емигранта Стјепана Ђурековића у околини Минхена 1982. године. Хрватска Влада је тада Сабору предложила измјене Закона о правосудној сарадњи у кривичним стварима које су подразумијевале инкорпорацију темпоралног филтера за поступање по Европском налогу за хапшење, у смислу да је било предвиђено да до екстрадиције може доћи само уколико се ради о кривичним дјелима почињеним након 7. августа 2002. године, односно, након датума доношења Оквирне одлуке. И поред званичног образложења владајућих политичких актера да се, узимајући у обзир очекивани талас различитих захтјева за хапшењем хрватских држављана, на овакав начин штите припадници хрватских оружаних снага из рата 1991 – 1995. године, Закон о правосудној сарадњи, узимајући у обзир да је до његових измјена дошло након најаве прослијеђивања налога за хапшење и испоруку Јосипа Перковића, колоквијално је назван *lex* Перковић. Наравно, овакав потез хрватске Владе наишао је на бројне критике не само у домаћој јавности, већ и у бројним државама чланицама Уније, а, прије свега, СР Њемачке чија је канцеларка одбила да присуствује прослави поводом уласка Републике Хрватске у чланство организације, иако је њено присуство прије спорних догађаја са Законом било потврђено. Но, проблеми између Загреба, с једне, те Берлина и Брисела, с друге, настављени су и након ступања Хрватске у чланство Уније, и то на начин да је Европска комисија иницирала одговарајуће поступке против најновије чланице Уније. Притисци из Брисела, али и неких, условно речено, либералних кругова у самој Хрватској, довели су до поновних измјена Закона о правосудној сарадњи којима је отклоњена временска одредница у виду 7. августа 2002. године те, сукцесивно, хапшења Јосипа Перковића које су извршиле хрватске власти и, након позитивних одлука жупанијског и врховног суда у корист реализације Европског налога за хапшење те одбацивања жалбе Перковићевих адвоката које је извршио Уставни суд, и коначно до његовог изручења СР Њемачкој, гдје је осуђен на тридесет година затвора. Но, 2019.

године, након пет година проведених у њемачком затвору, Перковић је враћен у Хрватску на даље служење казне.

3.3.2. Европски налог за доказе

У процесуирању кривичних дјела са прекограничном компонентом, доказни поступак, као једна од кључних фаза кривичног поступка, често имплицира примјену института међународне правне помоћи те изискује сарадњу надлежних институција двије или више држава чланица. У суштини, ријеч је о процесној кривичној сарадњи која има за циљ обезбјеђење адекватних доказа у кривичном поступку којег воде надлежни органи неке државе чланице. Истовремено, иако се на први поглед можда и не би тако рекло, ради се о облику међународне правосудне сарадње који, како се испоставило, није нимало једноставнији од неких других, попут екстрадиције лица повезаних са извршењем одређеног кривичног дјела. У сваком случају, како би се између држава чланица дефинисао минимум обавезујућих заједничких стандарда у доказном поступку, Савјет Европске уније је 2008. године усвојио Оквирну одлуку којом је успостављен институт Европског налога за доказе.⁴²¹ Оквирна одлука је важила до 21. фебруара 2016. године, када је укинута техничком регулативом Европског парламента и Савјета 2016/95⁴²² којом је ван снаге стављено укупно девет аката у области унутрашњих послова и правосуђа. Доношење Оквирне одлуке којом је успостављен институт Европског налога за доказе истовремено је представљало прву фазу постепене замјене мјера међународне правне помоћи мјерама међусобног признања између држава чланица, а друга фаза је везана за доношење Европског истражног налога и њен почетак је био планиран за 2017. годину.

Уопште, за питање размјене доказа у кривичном поступку између држава везана су бар два озбиљна проблема. Један реферише на различитост њихових правних система и правних традиција, поготово узимајући у обзир „вододелницу” англосаксонска vs европскоконтинентална скупина држава те различитости у поимању и уређености доказног поступка које међу њима постоје. Преношење доказа из једне у другу групу држава, без уважавања процесног па и уставноправног контекста у којем је доказ изведен, укључујући и уставне гаранције заштите људских права, повезано је са још једним веома значајним проблемом, а он се односи на саму законитост изведених доказа. Управо уважавајући различитости правних система и традиција држава, законитост доказа утврђује се на основу различитих националних стандарда,

421 *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*, OJ L 350/72, 30. 12. 2008.

422 *Regulation (EU) 2016/95 of the European Parliament and of the Council of 20 January 2016 repealing certain acts in the field of police cooperation and judicial cooperation in criminal matters*, OJ L 26/9, 2. 2. 2016.

што може довести до тога да докази који су законити у једној држави не морају испуњавати тај критеријум у другој те се обичним преношењем доказа у оквиру кривичног поступка из једне државе у другу озбиљно могу нарушити уставне гаранције о заштити људских права. Сличан проблем може се идентификовати и у самој Европској унији. На примјер, Уговор о функционисању Европске уније предвиђа постојање различитих нивоа заштите људских права у кривичном поступку у државама чланицама. Члан 82.2 Уговора тако каже да утврђивање минималних стандарда у кривичном поступку између држава чланица не може спријечити државе да, уколико то желе, обезбиједе виши степен заштите појединца. Различитост у рјешењима везаним за заштиту појединца у кривичном поступку производи директне негативне посљедице по међусобну размјену доказа између држава чланица у кривичном поступку јер, на неки начин, приморава државу са обезбијеђеним вишим стандардом заштите појединца да прихвати доказе из чланице у којој ниво заштите није толико развијен. Другим ријечима, утврђивање минималних заједничких стандарда на европском нивоу и размјена доказа може довести до тога да статус и права појединца у кривичном поступку буду слабији у односу на оне којима би располагао на основу националног права државе чланице у којој се кривични поступак води. У складу са чланом 82.1 Уговора о функционисању Европске уније, утврђивање минималних правила у кривичном поступку врши се посредством аката усвојених у редовном поступку и то у мјери у којој је то неопходно за обезбјеђење међусобног признања судских пресуда и одлука. Другим ријечима, према замисли Уговора из Лисабона, заједнички минимални стандарди у кривичном поступку примарно су у функцији међусобног признања судских одлука држава чланица.

Оквирна одлука о Европском налогу за доказе замишљена је као инструмент кривичноправне процесне сарадње између држава чланица, који почива на принципу квазиаутоматског признања и извршења доказног налога запримљеног из друге државе чланице. Још током израде Оквирне одлуке поставило се питање ефикасности будућег Европског налога за доказе, узимајући у обзир управо различитости у националним рјешењима држава чланица везаним за доказни поступак те одсуство јединствених правила о прихватљивости доказа на европском нивоу. На примјер, постављало се питање да ли држава која издаје доказни налог може натјерати државу извршења да при прибављању доказа примијени средства принуде, иако би тако прибављени докази у држави извршења били незаконити, као и да ли држава која издаје налог може прибавити доказе који су прихватљиви на законит начин у држави извршења, што не мора обавезно бити случај у држави издавања налога. Стога, Оквирном одлуком била је предвиђена широка лепеза ограничења при упућивању доказног налога, а која се односе на вршење испитивања, узимање изјава или било каквог другог облика саслушања осумњичених, вјештака или било којег другог лица, вршење тјелесних прегледа, укључујући узимање биометријских

података, ДНК и других узорака и отисака прстију, прислушкивање и пресрећање комуникација, тајно надгледање, укључујући праћење банковних рачуна, вршење анализе постојећих предмета, докумената и података итд. Другим ријечима, овакви подаци од друге државе чланице могу се тражити само уколико су они већ у њеном посједу. Доказни налог се издаје само уколико је ријеч о неопходним доказима у кривичном поступку те уколико тражени доказ може бити прибављен у складу са националним правом државе издавања налога у сличним случајевима. У односу на кривична дјела регулисана на европском нивоу, Оквирном одлуком укинута је принцип двоструке криминализације, с тим што је СР Њемачка, посебном декларацијом, задржала право да у односу на поједина кривична дјела ипак инсистира на двострукој криминализацији, како би се у кривичним поступцима везаним за та кривична дјела обезбиједила заштита људских права лица у поступку на којој инсистира Основни закон те редуквали евентуални уставни спорови.

Основи за одбијање доказног налога слични су онима који важе и за Европски налог за хапшење, а подразумевају непотпуност издатог налога, правило *ne bis in idem*, привилегије и имунитете лица у питању, принцип територијалности те заштиту националне безбједности. Поред ових, рекло би се општих разлога, доказни налог се може одбити и по другим основама које су инхерентне доказном поступку *per se*, на примјер, уколико би извршење налога угрозило правило *ne bis in idem*, уколико кривично дјело везано за које је потребно прибавити доказе није инкриминисано у држави извршења, уколико држава извршења није у стању реализовати налог на основу законских овлашћења и инструмената који су јој на располагању, уколико постоји признат имунитет или друга слична препрека дефинисана законима државе извршења која је спречава да спроведе налог, уколико доказни налог који се односи на претрес или одузимање ствари нису потврдиле надлежне правосудне институције ни у држави издавања налога, нити у држави извршења, уколико се налог односи на кривично дјело које је у цјелости или већим дијелом извршено на територији државе којој се налог упућује, као и када је кривично дјело извршено ван територије државе извршења, а њени национални прописи не предвиђају кривично гоњење за дјело које је извршено изван њене територије, уколико би се извршењем налога угрозила национална безбједност државе извршења, објелоданиле тајне информације или морале открити повјерљиве информације о раду служби безбједности државе извршења те уколико доказни налог није правилно попуњен, а није ни исправљен у року који је држави издавања накнадно дала држава од које се захтијева његово извршење. Интересантно је примјетити да, иако је сет разлога за одбијање доказног налога, предвиђених Оквирном одлуком, прилично широк, ниједан од њих се не тиче разлога заштите јавног поретка. Такође, одговарајући правни лијекови морају бити на располагању у држави извршења налога, посебно уколико прибављање доказа подразумева употребу принудних мјера, док се садржај

предвиђених мјера из доказног налога може оспоравати искључиво у држави која је налог и издала. Држава која издаје налог мора обезбиједити правне лијекове који су идентични онима који се примјењују у интерним поступцима, а обје државе, и држава издавања и држава извршења налога, обавезане су да поштују прописана временска ограничења, мјере за олакшавање поступка те све друге релевантне елементе који представљају садржински супстрат неких од кључних општих правних начела на националном и европском нивоу.

У суштини, функционисање и примјена доказног налога почивали су на готово идентичним основама као и Европски налог за хапшење, а оне подразумевају узајамно повјерење и лојалност између држава чланица, директну комуникацију између њихових надлежних институција те добру вјеру у поступање друге стране. Битно је истаћи да налог није представљао инструмент којим се надлежним органима друге државе намеће некакво додатно ангажовање у предистражним или истражним радњама, већ је његова примјена подразумевала само размјену доказа из постојећих предмета који, као такви, постоје и који се могу искористити као доказна средства у кривичном поступку. Дакле, била је ријеч о прелазном, помоћном или секундарном средству на располагању надлежним органима држава чланица када се баве кривичним случајевима са прекограничном или транснационалном компонентом и односило се на прикупљање и размјену већ постојећих доказа, а не средству којим су се полицијски и правосудни органи друге чланице тјерали на додатни ангажман како би се одређени докази тек пронашли.

3.3.3. Европски истражни налог

Европски истражни налог дефинисан је Директивом 2014/41⁴²³ Европског парламента и Савјета из 2014. године, донијетој на основу члана 82 Уговора о функционисању Европске уније. У суштини, увођењем Европског истражног налога настојао се успоставити свеобухватан, кохерентан систем прибављања и размјене доказа те унапређења процесне кривичноправне сарадње у предметима са прекограничном или транснационалном димензијом. Другим ријечима, идеја је била да се до тада партикуларни и хетерогени модел прикупљања доказа замијени једним и јединственим инструментом који би се примјењивао у односу на све елементе у доказном поступку, укључујући и оне везано за које је раније Европски доказни налог дефинисао озбиљна ограничења, попут пресретања садржаја комуникација или информација које се односе на стање на банкарским рачунима и банкарске трансакције.

Државе чланице биле су обавезане да изврше одговарајућу транспозицију Директиве у националне правне системе најкасније до 22. маја 2017. године, а Европска комисија да изради детаљан извјештај о њеној имплементацији у

⁴²³ Directive 2014/41/EU of the European Parliament and of the Council regarding the European Investigation Order in criminal matters, OJ L 130/1, 1. 5. 2014, Consolidated version.

државама чланицама, са свим релевантним квалитативним и квантитативним индикаторима, и то најкасније пет година од дана доношења Директиве. У прилогу Директиве, садржан је и заједнички, униформан образац Европског истражног налога, са свим предвиђеним подацима које је потребно да унесе надлежни орган који налог издаје. Директива предвиђа да предмет Европског истражног налога могу бити све истражне мјере, изузев истражних мјера које примјењују заједнички истражни тимови, као и истражних мјера које проводе полицијски и други службеници приликом вршења прекограничног праћења и потјере, а које су регулисане одредбама Конвенције о примјени Споразума из Шенгена. Како Европски истражни налог у потпуности укида принцип двоструке криминализације, њим су обухваћене истражне мјере и у односу на кривична дјела која су била изузета из Европског налога за доказе те се примјењује на све кривичне, али и управне поступке који производе кривичну одговорност, као и на кривичне и управне поступке против правних лица.

Када је ријеч о евентуалним разлозима за одбијање Европског истражног налога, Директива наводи следеће:

- постојање одређене врсте имунитета или привилегија, односно, правила о утврђивању и ограничавању кривичне одговорности у односу на слободу медија који онемогућавају извршење налога;
- заштита националне безбједности или када би реализација налога подразумевала коришћење повјерљивих информација из обавјештајно-безбједносног сектора;
- уколико истражна мјера која се налогом тражи не би била одобрена према националном праву државе која налог издаје;
- уколико би извршење налога подразумевало нарушавање принципа *ne bis in idem*;
- уколико се утврди да је кривично дјело на које се налог односи извршено изван територије државе која издаје налог, односно, дјелимично или у потпуности на територији државе извршења, а дјело везано за које је налог издат није инкриминисано у држави извршења;
- уколико постоје објективни разлози да се сматра да би извршење налога државе извршења подразумевало кршење људских права, а посебно оних који су гарантовани правом Европске уније, примарно оснивачким актом и Повељом Европске уније о основним правима;
- уколико поступање на које се односи налог у држави извршења није оквалификовано као кривично дјело, изузев кривичних дјела која су побројана у прилогу „Д” Директиве те изузев уколико је за та дјела у држави која издаје налог запријеђено максималном затворском казном или мјером лишавања слободе од најмање три године;

- само спровођење истражне мјере која се захтијева у налогу ограничено је правом државе извршења на попис кривичних дјела за која је запријеђена најнижа санкција, уколико попис не укључује кривично дјело које се наводи у налогу.

Дакле, као резултат уклањања принципа двоструке криминализације, чињеница да дјело на које реферише налог није инкриминисано у држави извршења, не представља основу за аутоматско одбијање Европског истражног налога. Директивом је држава извршења обавезана да покуша примијенити друге националне правне технике и мјере како би поступила по налогу, а налог може бити одбијен тек уколико тај „алтернативни” правни пут није могућ.

Директивом о Европском истражном налогу замијењена је Оквирна одлука о Европском налогу о доказима, а да би се остварио и наредни корак у превазилажењу партикуларности рјешења у овој области, у Директиву су унијета и одређена специфична рјешења садржана у Конвенцији о међусобној правној помоћи⁴²⁴ из 2000. године те њеном Протоколу о прању новца и финансијским преварама.⁴²⁵ То се посебно односи на рјешења везана за саслушање свједока или вјештака путем видео линка, односно, посредством телефонске везе, пресретање комуникација, захтјев за достављање банкарских података и извјештаја о банкарским трансакцијама или институт контролисане испоруке. Рок за доношење одлуке о признавању или извршењу налога предвиђен Директивом је тридесет дана, а предвиђене истражне мјере треба да се спроведу најкасније у року од деведесет дана од дана прихватања налога надлежног органа земље извршења. Директивом је предвиђена и могућност увођења привремених мјера, како би се спријечило уништавање, помијерање, мијењање, пренос или уклањање ствари које могу послужити као доказни материјал.

Као што је речено, Директива о Европском истражном налогу прописује обавезу државама чланицама да спроведу налог чак и ако дјело на које се он односи у њиховом националном праву није инкриминисано. Избацивање принципа двоструке криминализације као основе за одбацивање налога представљало је побједу Европске комисије у односу на државе чланице, јер је Комисија била та која је покушавала овакво рјешење „прогурати” и раније, сматрајући да је двострука криминализација у супротности са циљевима кривичне процесне сарадње посредством признања и извршења судских одлука. С друге стране, Директива јасно наводи поштивање људских права као услов

424 *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, OJ C 197/ 3.*

425 *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, OJ C 326/2.*

извршења Европског истражног налога, односно, отвара могућност одбијања налога у случају постојања објективних сазнања да ће његово извршење подразумијевати нарушавање права гарантованих уставима држава чланица, правом Европске уније те правним инструментима Савјета Европе.

Директиву о Европском истражном налогу све државе чланице право-ремено су транспоновале у своје националне правне системе, с тим што у овом облику сарадње не партиципирају Данска и Ирска. У складу са обавезно прописаном Директивом, Европска комисија је сачинила нацрт извјештаја о примјени Директиве, међутим, у тренутку израде овог текста, он није био доступан јавности.

3.3.4. Кривичноправна сарадња на нивоу Европске уније по питању заштите жртава кривичног дјела и Европски налог за заштиту

Веома битан моменат успјешног процесуирања лица која се доводе у везу са извршењем кривичних дјела, поготово оних најтеже природе, јесте заштита жртава и свједока у кривичном поступку. Када је о жртвама кривичног дјела ријеч, ту посебно до изражаја долази проблем ревиктимизације, односно, потреба да се жртва заштити од понављања кривичног дјела. У том правцу, државе својим националним прописима утврђују заштитне мјере које најчешће подразумијевају стриктну забрану било каквог контакта између починиоца кривичног дјела и жртве, а у случају њиховог нарушавања, примјењују се прописане санкционе мјере.

Узимајући у обзир да је ријеч о заштитним мјерама које почивају на домаћим, националним прописима те је, самим тим, оквир њихове примјене ограничен територијом државе о којој је ријеч, преласком лица које је било жртва кривичног дјела на територију друге државе долази до покретања новог поступка у циљу прописивања одговарајућих заштитних мјера и у тој држави. Поновно покретање поступка којим се уводе одговарајуће заштитне мјере државе на чијој територији се предметно лице сада налази, посебно када је о одређеним кривичним дјелима ријеч, за жртву кривичног дјела представља веома тешко и болно искуство. Стога, да би се обезбиједила адекватна равнотежа између начела слободе кретања на простору Уније, с једне стране, али и сачувала безбједност жртава кривичних дјела, с друге, на нивоу европске организације дјеловало се у правцу успостављања прилично заокруженог правног оквира којег сачињава неколико веома значајних правних инструмената, међу којима се издваја Европски налог за заштиту. Правни оквир о којем је ријеч подразумијева, прије свега, минималне заједничке стандарде о заштити жртве на цијелом простору Уније, односно, у свим њеним државама чланицама, али и примјену посебних заштитних мјера садржаних у различитим правним актима, попут Оквирне одлуке о борби против тероризма, Директиве о трговини људима, Директиве о спречавању сексуалног искориштавања дјете и дјечије порнографије. Примјеном ових мјера, жртвама кривичних дјела при-

знаје се статус жртве на простору Уније те се утврђују правила обезбјеђења њихове заштите прије, током и након окончања кривичног поступка.

Минимални стандарди заштите жртава кривичних дјела дефинисани су Директивом о успостављању минималних стандарда за права, подршку и заштиту жртава кривичних дјела из 2012. године⁴²⁶ која је замијенила ранију Оквирну одлуку о заштити жртава у кривичном поступку.⁴²⁷ Одредбама Директиве, предвиђено је да жртвама кривичних дјела морају бити обезбијеђене све релевантне информације, подршка и заштита те да на адекватан начин партиципирају у кривичним поступцима. Државе чланице обавезане су да жртве кривичних дјела на простору Уније признају као жртве те да им се, у складу с тим, пружи одговарајући третман, при чему се, у случајевима када су жртве кривичног дјела дјеца, примарно мора водити рачуна о интересима дјетета, који се процјењују од случаја до случаја. Такође, Директивом су државе обавезане да успоставе службе посредством којих ће се жртвама обезбиједити: информације, правни савјети и подршка при реализацији њихових права, укључујући и приступ националним механизмима за надокнаду штете и припрему за учешће у кривичном поступку, информације о специјализованим службама за подршку или директно упућивање у такве службе, емоционалну и психолошку подршку, савјете о свим практичним и финансијским питањима везаним за кривично дјело и кривични поступак те савјете о механизмима спречавања секундарне и поновне виктимизације, застрашивања или одмазде. Предвиђена је и обавеза пружања уточишта или било ког другог прихватљивог привременог смјештаја за жртве, као и циљана и интегрисана подршка за жртве са посебним потребама.

Током трајања кривичног поступка, Директивом су предвиђена посебна права за жртве кривичног дјела, попут права на саслушање, права на преиспитивање одлуке о одустајању од кривичног гоњења, права на заштитне мјере у оквиру служби за поправљање штете, права на правну помоћ, права на накнаду трошкова, права на повраћај имовине, права на одлуку о накнади штете те сет права која се односе на жртве са боравиштем на територији друге државе чланице. У погледу заштитних мјера које се примјењују у односу на жртве кривичног дјела, предвиђено је, прије свега, избјегавање сваког контакта између жртве и починиоца кривичног дјела, право на заштиту жртве током истраге и кривичног поступка те право на заштиту приватности. Током истраге, жртва, у складу са одредбама Директиве, има право да буде саслушана без одлагања након пријављивања кривичног дјела, да се саслушање ограничи на најмању могућу мјеру и да се оно спроведе само уколико је то неопходно у

426 *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*, OJ L 315/ 57, 14. 11. 2012.

427 *Council Framework Decision on the standing of victims in criminal proceedings 2001/220/JHA*, OJ L82/1, 22. 3. 2001.

контексту вођења кривичне истраге, да жртва буде у пратњи правних заступника или других особа које изабере те да се медицинска испитивања спроводе у најмањој могућој мјери и само уколико је то неопходно за вођење кривичног поступка. Директива предвиђа и вршење процјене жртве у циљу прописивања посебних мјера заштите, као и засебан заштитни режим који се примјењује у односу на лица са посебним потребама. Жртве којима се признају посебне потребе заштите уживају посебна права током кривичног поступка, као што је вршење саслушања искључиво у просторијама које су подесне за ту намјену и то код стручњака који су за то оспособљени, спровођење саслушања жртве увијек исте особе, спровођење саслушања жртава сексуалног или породичног насиља особа истог пола као и жртва, уколико то жртва захтијева, под условом да то не угрожава ток кривичног поступка. Посебан сет заштитних мјера предвиђен је у случајевима када се у улози жртве кривичног дјела појављују дјеца.

Правни оквир заштите жртава кривичних дјела на нивоу Европске уније заокружен је доношењем Директиве о Европском налогу за заштиту 2011. године.⁴²⁸ Директивом се обезбјеђује да заштита која се обезбјеђује одређеном физичком лицу у једној држави чланици, буде задржана и настављена и у случају кретања жртве кривичног дјела и на територији других држава чланица. Директива реферише на заштиту жртава различитих кривичних дјела, при чему за примјену заштитних мјера није потребно да је донесена коначна и извршна судска одлука, нити је релевантно који правосудни или управни орган доноси коју заштитну мјеру. Директивом је предвиђено да се приликом издавања или прихватања Европског налога за заштиту примарна пажња мора посветити интересима жртве, посебно када је ријеч о рањивим категоријама, попут дјете или особа са посебним потребама. Директива омогућава правосудном или другом надлежном органу у држави чланици да пропише одговарајуће заштитне мјере које имају за циљ заштиту физичког и психичког интегритета, достојанства, личне слободе или сексуалног интегритета од кривичног дјела другог лица те да, издавањем Европског налога за заштиту, тражи од надлежног органа друге државе чланице да настави са примјеном заштитних мјера. Другим ријечима, Европски налог за заштиту представља одлуку судског или другог надлежног органа државе чланице у вези са примјеном одређене заштитне мјере, на основу које судски или други надлежни орган друге чланице, у складу са нормама свог националног права, предузима одговарајуће мјере како би се континуитет заштите жртве кривичног дјела задржао. При томе, у складу са чланом 5 Директиве, Европски налог за заштиту се издаје само уколико заштитна мјера која је донијета у држави чланици која издаје налог предвиђа забрану или ограничење за лице које представља опасност, и то забрану уласка у одређене објекте, мјеста или одређена подруч-

428 *Directive 2011/99/EU of the European Parliament and of the Council on the European protection order*, OJ L 338/2, 21. 12. 2011.

ја у којима заштићено лице има пребивалиште, боравиште или их релативно учестало посјећује, забрану или регулисање односа и контаката са заштићеним лицем, укључујући и комуникацију путем телефона, електронске или редовне поште, телефакса и сваког другог облика директне и индиректне комуникације те заштиту приласка жртви кривичног дјела даље од прописане удаљености. Битно је истаћи да се Европски налог за заштиту издаје само на захтјев лица са статусом жртве, и то у случајевима када оно одлучи да своје пребивалиште или боравиште премјести у другу државу чланицу или је то већ урадило. Лице које тражи заштиту захтјев може поднијети како у држави која издаје Европски налог за заштиту, тако и у држави у којој би требало да се спроведе те се у налог уносе сви релевантни подаци у складу са прописаним обрасцем садржаним у Прилогу I Директиве. Налог се држави чланици која треба да га изврши доставља писаним путем, а држава која налог извршава дужна је признати налог без одлагања након његовог запримања те донијети одговарајућу заштитну мјеру у складу са националним прописима. Такође, надлежни орган у држави која извршава налог о природи и садржају донесене заштитне мјере и правним лијековима у случају њеног кршења информисе заштићено лице, државу која је издала налог те особу која представља опасност по интегритет заштићеног лица.

У складу са одредбама Директиве, држава којој је упућен Европски налог за заштиту исти може одбити уколико:

- Европски налог за заштиту није потпун или није допуњен на одговарајући начин у року којег је одредио надлежни орган државе која извршава налог;
- заштитна мјера се односи на дјело које није инкриминисано у националном праву државе којој је налог упућен;
- заштита имплицира из примјене санкционих мјера које, у складу са правом државе у којој би требало да се изврши налог, нису обухваћене амнестијом и односе се на дјело или поступање које улази у њену надлежност у складу с тим правом;
- у складу са правом државе која извршава налог, постоји имунитет који је признат лицу које представља опасност, а који ће спријечити доношење заштитне мјере која је предвиђена налогом;
- кривично дјело на које се односи налог је, према праву државе која извршава налог, застарјело, под условом да предметно дјело или поступање спадају у њену надлежности по њеном националном праву;
- прихватање Европског налога за заштиту било би у супротности са начелом *ne bis in idem*;

- уколико се према праву државе која извршава налог лице које представља опасност због година старости не може сматрати кривично одговорним за дјело због којег је заштитна мјера усвојена;
- нису испуњени услови предвиђени чланом 5 Директиве који се односе на прописивање забрана или ограничења лицу које представља опасност, а који представљају основу за издавање Европског налога за заштиту;
- заштитна мјера која је усвојена реферише на кривично дјело за које се, према праву државе која треба извршити налог, сматра да је у цјелости или својим важнијим дијелом извршено унутар њене територије.

У случају да надлежни орган државе чланице којој је налог упућен исти одбије, он је обавезан о томе обавијестити заштићено лице и државу која је издала налог, упутити заштићено лице у друге могућности тражења примјене заштитних мјера у складу са прописима државе којој је налог био упућен те информисати заштићено лице о свим правним лијековима који су му на располагању како би одлуку о одбијању налога евентуално оспорило. Прихватањем Европског налога за заштиту, држава којој је налог упућен дужна је усвојити и извршити предвиђене заштитне мјере, а у случају кршења заштитних мјера, њен надлежни орган изриче кривичне санкције, уколико кршење заштитне мјере према праву државе која извршава налог представља кривично дјело те доноси и друге одлуке које су некривичне природе, а односе се на кршење заштитних мјера те доноси сваку другу хитну или привремену мјеру у циљу заустављања кршења заштитне мјере док друге одлуке, уколико су потребне, не буду донесене. Држава која издаје Европски налог за заштиту у одређеним ситуацијама прописаним Директивом може дјеловати у правцу продужења, измјена, укидања или повлачења заштитне мјере предвиђене налогом, а прописана је и стална комуникација између органа државе који издаје налог и надлежног органа државе која налог извршава, како би се обезбиједила ефикасна примјена заштитне мјере која је налогом предвиђена. Држава која издаје налог дужна је исти превести на службени језик, односно, службене језике државе чланице којој се налог упућује.

СПОЉНО ДЈЕЛОВАЊЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ПО ПИТАЊИМА ИЗ ОБЛАСТИ СЛОБОДЕ, БЕЗБЈЕДНОСТИ И ПРАВДЕ

1. Појам, циљ и основне карактеристике спољног дјеловања Европске уније по питањима из области слободе, безбједности и правде

Битан моменат реализације циљева европске организације у области слободе, безбједности и правде јесте њено спољно дјеловање, односно, успостављање и спровођење различитих, примарно мултилатералних аранжмана са другим релевантним актерима на међународној сцени. Питања попут миграција, азила, тероризма, организованог криминала, трговине људима, дрогом или оружјем, само су неки од перманентних изазова по безбједност Уније и њених чланица који намећу потребу за већом ангажованошћу у међународним структурама, али и, како показује примјер Турске у контексту остваривања контроле над мигрантском кризом, додатним развојем односа са трећим земљама од, по Унију, стратешког интереса и значаја.

Рудименти спољног дјеловања Уније по питањима из ове области манифестовали су се кроз заузимање заједничких ставова у оквиру различитих међународних форума и структура те снажније укључивање актуелних безбједносних тема у спољнополитичку агенду организације. Са ступањем Уговора из Мастрихта на снагу, на теоријској па и практичној равни, започела је оштра полемика о томе да ли је Европска унија уопште овлашћена да закључује међународне споразуме у области унутрашњих послова и правосудја, посебно узимајући у обзир да је статус правног лица и, што је далеко значајније, међународноправни субјективитет припадао заједницама, а не Унији те да је Унија, држећи се слова Уговора из Мастрихта, почивала на заједницама те додатним политикама сарадње дефинисаним уговорним актом. Другим ријечима, Уговор о Европској унији није садржавао експлицитне одредбе по питању њеног међународноправног субјективитета у области унутрашњих

послова и правосуђа, што је остављало доста простора за различита мишљења и ставове. Уговором из Амстердама омогућено је закључење међународних споразума у области унутрашњих послова и правосуђа и то посредством двије правне основе – једне садржане у члану 24 тадашњег Уговора о Европској унији у оквиру Заједничке спољне и безбједносне политике те друге из члана 38 Наслова VI Уговора који се, након промјена извршених у Амстердаму, односио на полицијску и правосудну сарадњу у кривичним стварима. То је значило да је Унија приликом закључења међународних споразума са трећим субјектима на располагању имала једну или другу правну основу, с тим што је и Уговор о Европској заједници такође предвиђао овлашћења Заједнице да улази у међународне уговорне аранжмане по различитим питањима из њене надлежности, а који су неријетко захватили и одређена питања безбједносног карактера.⁴²⁹ Диференцираност правних основа за закључење међународних споразума, паралелна егзистенција и дјеловање заједница и Уније као релативно аутономних правних ентитета, стварали су одређену процесноправну конфузију те неријетко доводили како до спорова између институција организације, тако и између организације и њених држава чланица.

Паралелно са креирањем уговорних рјешења којима су стварани услови за израженије спољно дјеловање организације у области унутрашњих послова и правосуђа, потреба за јачим ангажманом Уније на међународној равни манифестована је и кроз различите стратешке документе и програме из тог периода. Као што смо видјели приликом њиховог разматрања, програми из Тампереа, Хага или Стокхолма, јасно су истицали да је изградња унутрашњег простора слободе, безбједности и правде у оквиру Уније незамисливо без њеног чвршћег ангажмана на међународној равни у правцу супротстављања глобалним безбједносним изазовима. Тек адекватним повезивањем спољног ангажмана Уније у оквиру Заједничке спољне и безбједносне политике те политика Уније у домену унутрашње безбједности, могу се креирати предуслови за остварење уговорних циљева организације, сачувати безбједност грађана на њеном простору те заштитити вриједности Уније од свих безбједносних изазова који, по правилу, долазе споља. Уосталом, догађаји у САД 11. септембра 2001. године директно су утицали на јачање спољног ангажмана Уније, али и интензивирали активности на увођењу Европског налога за хапшење или унапређењу система комуникације и размјене информација између држава чланица, односно, чланица и саме организације. На основу смјерница Програма из Хага, на примјер, Европска комисија је 2005. године изашла са комуникацијом „Стратегија спољне димензије области слободе,

429 На примјер, трговински споразуми које је Европска заједница закључивала са трећим субјектима неријетко су подразумевали и одређене облике сарадње по питању борбе против тероризма.

безбједности и правде”,⁴³⁰ а Савјет усваја документ под називом „Стратегија за спољну димензију полицијске и правосудне сарадње: глобална слобода, безбједност и правда”.⁴³¹ Овим документима настојао се објединити стратешки оквир спољног ангажмана Европске уније у овој области. Комисија је у свом документу идентификовала неке од основних принципа даљег развоја спољног ангажмана Уније по питањима слободе, безбједности и правде, попут утврђивања географских и територијалних приоритета Уније за развој полицијске и правосудне сарадње, који укључују државе које се налазе у процесу придруживања, односно, приступања те државе из њеног непосредног окружења, адаптабилност спољног дјеловања Уније у области слободе, безбједности и правде у складу са специфичностима региона или треће државе са којом се сарадња успоставља те развијање партнерских односа са интересно и стратешки значајним подручјима и државама, чиме ће се спољном ангажману Уније обезбиједити додатна верификација и вриједност. Слична опредјељења садржавао је и документ Савјета, гдје је, између осталог, јасно истакнуто да ће природа и врста односа трећих држава и Уније у великој мјери зависити од оствареног нивоа сарадње управо у овој области, као и да је потребан додатни ангажман држава чланица у развијању односа са трећим субјектима. И у неким каснијим документима које су доносиле институције Европске уније⁴³² може се препознати класификација стратешких приоритета Уније у њеном спољном ангажману по питањима слободе, безбједности и правде на тематске и географске, односно, територијалне. Тематски приоритети, по правилу, подразумевају заштиту људских права, владавину права и изградњу институција, миграције и политику азила, контролу граница, борбу против тероризма, организованог криминала, корупције и илегалне трговине дрогом, док се географски приоритети дијеле на примарне, који подразумевају земље из непосредног окружења организације, односно, земље које су укључене у процес придруживања или приступања, приоритете везане за стратешке односе организације са водећим свјетским силама, попут САД, Руске Федерације или Кине те специфичне приоритете у развоју односа са осталим трећим субјектима.

Уговор из Лисабона донио је значајне промјене у спољно дјеловање Европске уније уопште па тако и у њен специфичнији спољни ангажман по питањима слободе, безбједности и правде. Како предвиђа члан 3.5 лисабонског Уговора о Европској унији, активности Уније на спољном плану усмјерене су у правцу обезбјеђења мира, стабилности и развоја у свијету, на основу

430 European Commission, „*A strategy on the external dimension of the area of freedom, security and justice*”, COM 491, Final.

431 Council of the European Union, „*A strategy for the external dimension of JHA: Global freedom, security and justice*”, 14366/3/05, 30 November 2005.

432 На примјер: 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.

солидарности и узајамног поштовања народа у свим областима и политикама предвиђеним Уговором. С друге стране, закључивање међународних споразума са трећим државама и међународним организацијама у правцу остваривања циљева Уније, у складу са чланом 216 Уговора о функционисању Европске уније, обухвата и спецификована питања у области слободе, безбједности и правде те представља једну од основа спољњег дјеловања Уније у овој области. У складу са рјешењима Уговора из Лисабона, спровођење спољне политике Уније надлежност је високог представника Европске уније за спољну политику и политику безбједности, којем при томе помаже и помињана Служба спољних послова Европске уније која је објединила некадашњи Директорат Европске комисије за спољне послове, односно, њен Директорат за развој те дијелове Секретаријата Савјета који су се бавили спољним пословима. Наравно, ту су инкорпорисане и делегације, односно, представништва Европске уније широм свијета, а унутрашња организација Службе за спољне послове Европске уније уважава тематски и територијални принцип, тако да у оквиру организационих јединица које се баве посебним регионима, постоје засебне тематске јединице које се баве питањима попут очувања безбједности и спречавања конфликта, обавјештајних припрема и анализа, управљања кризама и планирања употребе цивилних капацитета. Као један од задатака ових организационих јединица издваја се и планирање спољног ангажмана у области слободе, безбједности и правде, посебно када је ријеч о креирању и упућивању цивилних, односно, полицијско-правосудних мисија које спроводи Европска унија у трећим државама.

Опредјељење за даљим јачањем спољног ангажмана Европске уније по питањима слободе, безбједности и правде изражено је и кроз стратешке и програмске документе и смјернице које су усвајане након ступања Уговора из Лисабона на снагу, с тим што у овим документима преовладавају два приоритета спољног дјеловања организације. Један се односи на успостављање контроле над мигрантским процесима, укључујући и развијање сарадње са државама поријекла и транзита, посебно како би се идентификовао и отклонио узрок (енг. *roots*) миграција, а други на превенцију и супротстављање спољним изазовима по безбједност Уније и њених чланица у облику тероризма, организованог и других најтежих облика криминала са спољном димензијом, уз све интензивније укључивање намјенски успостављених европских тијела и агенција у ове процесе, као што су Европол, Евроџаст или Фронтекс.

2. Споразуми Европске уније о реадмисији

Споразумима о реадмисији уређује се питање враћања лица која илегално бораве на територији држава чланица Уније и њихове државе поријекла. При томе, сматра се да се реадмисија ових лица врши једном и заувјек, уз

вођење рачуна о заштити њихових права и слобода гарантованих одговарајућим међународноправним инструментима, а на првом мјесту Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода.

До ступања Уговора из Амстердама на снагу, Европска унија није располагала овлашћењима да закључује ову врсту споразума, иако су државе чланице већ првих година након Мастрихта у оквиру Савјета усагласиле стандардне одредбе које треба да буду инкорпорисане у мјешовите споразуме, односно, споразуме код којих се као уговорна страна појављују и организација и њене државе чланице, а Савјет је 1994. године усвојио и одговарајуће препоруке о садржају којег би билатерални споразуми које закључују државе чланице са трећим државама требало да обухвате.⁴³³ Наредне, 1995. године, Савјет је усвојио и приједлог принципа који треба да буду инкорпорисани у имплементационе протоколе споразума о реадмисији.⁴³⁴ Уговором из Амстердама, тачније, поменути члановима 24 и 38 Уговора о Европској унији, креирана је уговорна основа за закључење и ове врсте споразума, иако се они у Уговору експлицитно не помињу. Као друга страна овог уговорног односа појављују се државе које су извор мигрантског таласа на Европску унију, земље са којима су закључени споразуми о стабилизацији и придруживању, односно, земље Западног Балкана те државе са којима закључивање споразума о реадмисији подразумијева додатну вриједност за Унију и њене државе чланице, укључујући и билатералне и мултилатералне споразуме о реадмисији којима се остварује територијални и географски баланс.

Уговором из Лисабона споразуми о реадмисији постају саставни дио миграционе политике Европске уније, а чланом 79.3 Уговора о функционисању Европске уније утврђена је експлицитна уговорна основа за њихово закључење. Тренутно, Унија има закључених двадесет споразума о реадмисији, међу којима постоје незнатне разлике у форми и садржини, из чега имплицира да је ријеч о типским споразумима којима се утврђују реципрочне обавезе враћања властитих држављана који су илегално ушли, односно, илегално бораве у једној од страна уговорница. Предмет реадмисије могу бити и лица која не посједују држављанство уговорне стране, али под посебним условима, превасходно везаним за лични статус те безбједност лица у питању. За лица која су предмет реадмисије, а не посједују држављанство страна уговорница, издају се посебне транзитне дозволе. Земље које се налазе на транзитној рути могу одбити издавање такве дозволе, али у јасно дефинисаним случајевима:

- када је улазак тог страног држављанина забрањен у земљу од које се тражи транзитна дозвола;

433 *Council Recommendation of 30 November 1994 concerning a specimen bilateral readmission agreement between a Member State and a third country*, OJ C 274/20.

434 *Council Recommendation of 24 July 1995 on the guiding principles to be followed in drawing up protocols on the implementation of readmission agreements*, OJ C 274/25.

- када то лице могу оптужити надлежне институције транзитне земље за раније учињена кривична дјела у транзиту;
- када постоје безбједносни ризици по лице у питању, односно, опасност од прогона због расне, вјерске или националне припадности, односно, припадности одређеној социјалној групи или политичког мишљења.

Такође, споразумима о реадмисији се, по правилу, дефинише и обавеза државе која врши удаљавање лица са своје територије, да то лице прими назад уколико се накнадно покаже да оно не посједује држављанство државе у коју је упућено. У споразуме су инкорпорисане и одговарајуће одредбе о заштити личних података, као и одредбе о заштити људских права и слобода. Као институционална форма за вршење мониторинга реализације споразума о реадмисији и рјешавање техничких питања у његовој имплементацији обично се успостављају заједнички комитети које чине представници уговорних страна те привремено техничко особље.

ДЈЕЛОВАЊЕ СУДА ПРАВДЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ОБЛАСТИ СЛОБОДЕ, БЕЗБЈЕДНОСТИ И ПРАВДЕ

1. Положај и надлежност Суда правде Европске уније по питањима слободе, безбједности и правде

Детаљна анализа доприноса јуриспруденције Суда правде Европске уније обликовању правног поретка европске организације, етаблирању и развоју кључних конституционалних принципа на којима он почива, али и креирању услова за развој појединачних политика на европском нивоу на начин који увелико превазилази оригиналне интенције држава чланица као, како то воли да истакне њемачки Уставни суд, „господара Уговора”, захтијева засебан научно-истраживачки рад. Оно што је битно за тему којом се бавимо јесте чињеница да и „Простор слободе, безбједности и правде” те политике Европске уније које се преламају и укрштају у оквиру њега, свакако не представљају изузетак у том контексту, иако су, као што је поменуто раније, позиција и овлашћења Суда правде и у постмастрихтској и, у нешто мањој мјери, постамстердамској фази, били озбиљно редуковани.

Ступањем Уговора из Мастрихта на снагу, успостављена је Европска унија са својом „стубовном структуром” те, у оквиру ње, нова политика сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа која се, лоцирана у трећем стубу организације, чврсто темељила на међувладиним механизмима сарадње, са ограниченом улогом Европске комисије, још редукованијом улогом Европског парламента те непостојећом експлицитном надлежношћу Суда правде. Измјенама и допунама оснивачких аката Уније и заједница у Амстердаму извршена је „комунитаризација”, односно, гледајући из данашње перспективе, „европеизација” дијела политика из некадашњег трећег стуба које се односе на слободу кретања те правосудне сарадње у грађанскоправној материји, што је подразумевало њихово смијештање у правни и регулаторни режим европских заједница, уз низ привремених и трајних ограничења која су била

предвиђена уговорним актом. С друге стране, у оквиру трећег стуба Уније, задржана је полицијска и правосудна сарадња у кривичноправној материји, уз и даље веома редуковану позицију Европске комисије и Парламента, док се ионако ограничена надлежност Суда правде базирала на формално исказаној сагласности држава чланица, што је у потпуности одударало не само од регулаторног, правног и правосудног режима какав је успостављен у оквиру првог стуба, већ и од режима, начина функционисања и обезбјеђења примјене права европске организације какав је подржавао и за какав се својим вишедеценијским напорима залагао њен, дуго једини, а данас централни правосудни орган.

До промјене ситуације долази ступањем Уговора из Лисабона на снагу, којим је цјелокупан *acquis* „Простора слободе, безбједности и правде” обухваћен Уговором о функционисању Европске уније, а надлежност Суда правде је проширена и на некадашња питања из трећег стуба европске организације, односно, полицијску и правосудну сарадњу у кривичним стварима. У оквирима опште надлежности Суда правде Европске уније, уз поступке везане за рјешавање спорова по директној тужби,⁴³⁵ кључни значај за цјелокупан правни систем организације, па тако и „Простор слободе, безбједности и правде”, јесте његово дјеловање у оквиру поступка о претходном питању. Како је предвиђено чланом 267 Уговора о функционисању Европске уније, Суд правде Европске уније је надлежан да одлучује о претходним питањима која се односе на тумачење одредби уговорā, као и ваљаност и тумачење аката које, на основу њих, доносе институције, тијела, канцеларије и агенције организације. При томе, уколико се такво питање појави пред националним судом који сматра да је одлука Суда правде по том питању неопходна како би он могао донијети мериторну одлуку у оквиру поступка који се пред њим води, он се може обратити Суду правде са захтјевом за тумачењем, односно, утврђивањем валидности одредби права европске организације. Уколико је ријеч о националном суду у односу на чију одлуку у поступку који се пред њим води не постоји правни лијек у националном праву, он је обавезан да се обрати Суду правде по питањима интерпретације, односно, утврђивања валидности релевантних одредби права Европске уније. Посебно, уколико се поступак који се води пред националним судом односи на лице које се налази у притвору, Суд правде Европске уније дужан је дјеловати у најкраћем могућем року. Суд, у складу са уговорним одредбама, при томе не може разматрати валидност или усклађеност активности које спроводе полицијске или друге агенције држава чланица за спровођење закона са принципом пропорционалности или, пак, провођење њихових овлашћења која се односе на очување јавног реда и поретка те унутрашње безбједности у државама чланицама.

435 Детаљније погледати у: „Јавноправни механизми правосудне контроле извршења обавеза држава чланица у Европској унији“, Борис Тучић, Аргументи, Часопис за друштвена и политичка питања, година VI, бр. 18, април 2013, „Графид“ Бања Лука, стр. 97 – 112.

У сваком случају, један од циљева Европске уније из члана 3 лисабонског Уговора, јесте да грађанима обезбиједи простор слободе, безбједности и правде без унутрашњих граница, у оквиру којег је обезбијеђено слободно кретање лица, заједно са одговарајућим мјерама у погледу контроле спољних граница, азила, имиграција те спречавања и сузбијања криминала. Члан 4.ј Уговора о функционисању Европске уније верификује надлежности организације по питањима слободе, безбједности и правде, с тим што је ријеч о надлежностима које она дијели са државама чланицама. Чланом 67 Уговора о функционисању Европске уније задаци организације у области слободе, безбједности и правде даље су конкретизовани те је наведено да ће Унија дјеловати у правцу остварења високог степена безбједности и то примјеном мјера за превенцију и борбу против криминала, расизма и ксенофобије, као и мјерама за координацију сарадње између полицијских, правосудних те других компетентних органа, као и посредством међусобног признања судских одлука у кривичним стварима и, уколико је то потребно, посредством међусобног усклађивања кривичноправних прописа држава чланица. Лисабонским проширењем надлежности Суда правде на цијелокупан *acquis* у области слободе, безбједности и правде, прокламовани циљеви Уније у овом контексту добили су на својој озбиљности, а Суд правде је, као што ће се видјети, дјеловао у више праваца како би потпомогао њихову реализацију. С друге стране, чињеница је да се Унија већ неко вријеме налази у стању перманентне кризе која се манифестује на више равни, а у контексту прокламованих уговорних циљева у области слободе, безбједности и правде, она је посебно изражена кроз терористичке пријетње, мигрантски талас те безбједносне ризике везане за пандемију Covid – 19. Но, на који начин је Суд правде дјеловао у овој области и на који начин је допринио реализацији и учвршћивању уговорно дефинисаних циљева везаних за пројекат успостављања „Простора слободе, безбједности и правде“? У наредном дијелу осврнућемо се на неке од његових најзначајнијих одлука у овој области.

2. Одабрани примјери из јуриспруденције Суда правде Европске уније у области слободе, безбједности и правде

Као што је претходно речено, Суд правде је дјеловао у више праваца у настојању да подржи реализацију уговорно дефинисаних циљева у области слободе, безбједности и правде. Први од њих односио се на настојање Суда да заштити начело владавине права, као једно од кључних правних начела Европске уније, верификовано и чланом 2 Уговора. Кључна идеја концепта владавине права јесте ограничавање надлежности и дјеловања институција, односно, обезбјеђење да оне искључиво дјелују у правно прописаним оквирима својих

надлежности. Како је Суд правде истакао још у случају *Les Verts*,⁴³⁶ оснивачки акт (тадашње) Европске заједнице није обичан међународни уговор, већ уставна повеља која почива на начелу владавине права, тако да ни државе чланице нити институције организације немају право да спријече да се утврди да ли су мјере које оне доносе у складу са основном уставном повељом на којој организација почива. У чувеном случају *Kadi*,⁴³⁷ Суд правде је отишао корак даље, говорећи о конституционалним принципима правног поретка Европске уније, наглашавајући његову аутономност не само у односу на национална права држава чланица, већ и у односу на типично међународно право. Стога, по мишљењу Суда, ниједан међународноправни инструмент, укључујући, како је било у конкретном случају, резолуције Савјета безбједности ОУН, у правном систему Европске уније не може бити обавезујућег карактера уколико је он у супротности са основним конституционалним принципима на којима Унија почива, а владавина права јесте један од базичних принципа европске организације и њеног правног поретка. Другим ријечима, узимајући у обзир његову функционалну димензију, Суд правде је кроз подршку принципу владавине права, поготово у оквиру трећег стуба и сарадње у кривичним стварима која је још увијек почивала на међувладиним механизмима сарадње, настојао креирати аутономан оквир за реализацију уговорно дефинисаних циљева, односно, ограничити државе да дјелују искључиво у складу са својим уговорним обавезама и у оквиру својих надлежности, али и спријечити било какве негативне импликације типичних међународноправних инструмената по уговорне циљеве у овој области те правни поредак европске организације и властиту позицију у оквиру њега.

У оквиру помињаног случаја *Pupino*,⁴³⁸ Суд правде је настојао бар интерпретативно чвршће повезати трећи стуб Уније и међувладину сарадњу у кривичноправној материји за остале сегменте правног поретка европске организације, нудећи тумачење које је наишло на различите реакције на теоријској равни. Наиме, у оквиру претходног поступка, Суд правде се суочио са питањем италијанског националног суда да ли је национални суд обавезан да домаће право тумачи у складу са оквирном одлуком којом је малолетницима омогућено да свој исказ у кривичном поступку дају алтернативним методама, конкретно, посредством видео линка. Оквирне одлуке као врста правног акта који се доносио у трећем стубу јесу правно обавезујуће, али њихове одредбе, у складу са тадашњим чланом 34 Уговора о Европској унији, нису могле бити непосредно дјелујуће, док сам принцип надређености права Европске уније није био етаблиран у оквиру трећег стуба. Управо одсуство непосредног

436 C – 294/83, *Parti écologiste “Les Verts” vs European Parliament*, ECR I - 01330.

437 Joined cases C-402/05 P and C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council of the European Union and Commission of the European Communities*, ECR 285/2, 8. 11. 2008.

438 C – 105/03, *Criminal Proceedings against Maria Pupino*, ECR I – 05285, 16. 6. 2005.

дејства и наведену правну природу оквирних одлука противници позитивног одговора на постављено питање наводили су као основне аргументе у својим иступима. Међутим, Суд правде, формално се сагласивши са изнесеним аргументима по питању непосредног дејства, утврдио је да би било у супротности са начелом искрене или лојалне сарадње, али и начелом јединства правног поретка европске организације, уколико се одредбе оквирне одлуке, у максималној могућој мјери, не би тумачиле у складу са релевантним одредбама права европске организације. Односно, Суд правде је институт индиректног дејства или конзистентне интерпретације проширио и на акте трећег стуба, заобилазећи на тај начин проблем уговорног негирања непосредног дејства одредби оквирних одлука те обезбјеђујући да се и оквирне одлуке, као акти који се доносе у кривичноправној материји те који по својој правној природи подсјећају на директиве из првог стуба Уније, интерпретативно и функционално чврсто вежу за правни поредак организације. Иако је релевантност одлуке Суда правде у случају *Pupino* доведена у питање ступањем на снагу Уговора из Лисабона, овом одлуком Суд правде је послао јасну поруку да државе чланице, без обзира на доминантно међувладин регулаторни режим који се примјењивао у трећем стубу, у свом дјеловању морају стриктно водити рачуна о својим обавезама који произилазе из правног поретка организације у цјелини те на тај начин и планирати, спроводити и интерпретирати своје активности и акте које доносе. Другим ријечима, још једна подршка конституционалном принципу владавине права на европском нивоу.

Уз заштиту владавине права, један од кључних задатака Суда правде у области слободе, безбједности и правде било је и обезбјеђење поштивања принципа ефикасности, односно, ефикасне, правовремене и потпуне примјене права европске организације у државама чланицама. У том смислу, значајан је био случај *Commission vs. Council*,⁴³⁹ у оквиру којег је Суд правде посебно подвукао нужност обезбјеђења ефикасне примјене права европске организације у кривичноправној области. Према образложењу Суда у наведеном случају који се тицао кривичног дјела у области заштите животне средине, примјена ефикасних, пропорционалних и одвраћајућих кривичних санкција надлежних националних органа представља суштинску мјеру у борби против озбиљних кривичних дјела у домену заштите животне средине те како би се обезбиједило да кривичноправни прописи држава чланица у области заштите животне средине уопште буду сврсисходни. Суд правде је принцип ефикасности права европске организације изградио као један од кључних инструмената на који се ослањао у образложењима својих одлука, инсистирајући на примјени ефикасних, пропорционалних и одвраћајућих санкција у случају кршења права Европске уније. И не само то, принцип ефикасности права европске организације Суд правде је по правилу повезивао са општим

439 C – 176/03, *Commission of the European Communities vs. Council of the European Union*, ECR I – 07879, 13. 9. 2005.

принципом искрене или лојалне сарадње те, на основу њих, успио етаблирати неке од најзначајнијих правних принципа и института у правном систему организације, попут принципа индиректног дејства, одговорности држава чланица за причињену штету па чак и принципа супрематије или надређености права европске организације у односу на национално право држава чланица. Самим тим, не изненађује његово често ослањање на принцип ефикасности и у одлукама које се конкретно тичу питања из области слободе, безбједности и правде. Чланом 19 лисабонског Уговора о Европској унији кодификован је став етаблиран у јуриспруденцији Суда правде, а који се односи на обавезу обезбјеђења адекватне, односно, ефикасне судске заштите свих права гарантованих правом европске организације. Тако, наведени члан прописује да су државе чланице дужне осигурати правне лијекове посредством којих се обезбјеђује ефикасна заштита у подручјима обухваћеним правом Европске уније. Сличну формулацију садржи и члан 47 Повеље Европске уније о основним људским правима, у којем се каже да свако мора имати право на ефикасну судску заштиту.

Вратимо се на случај *Kadi*. У суштини, ријеч је о генеричком називу за више повезаних случајева, у оквиру којих је Суд правде Европске уније изнио неколико констатација веома значајних управо за питања која су у фокусу разматрања којима се бавимо. Тако, у случају *Kadi I*, којег смо помињали на почетку овог дијела анализе, Суд правде је, инсистирајући на аутономности правног поретка Европске уније у односу на међународно (јавно) право, проширио властите, а тиме и надлежност европске организације у цјелини, на разматрање и одређених типичних међународноправних инструмената и то, додуше, индиректно, резолуција Савјета безбједности ОУН којима се предвиђају санкциони механизми у форми замрзавања имовине на, између осталог, територији држава чланица Европске уније, а која је у власништву лица која се доводе у непосредну везу са кривичним дјелом припадништва терористичкој организацији. Да је Суд правде био „на добром трагу”, показује и чињеница да је његово изнесено опредјељење доживјело своју кодификацију кроз члан 75 лисабонског Уговора о функционисању Европске уније, којим је прописано да, уколико је то потребно због остваривања циљева „Простора слободе, безбједности и правде”, дефинисаних чланом 67 Уговора о функционисању Уније, а односи се на спречавање и борбу против тероризма и повезаних активности, Европски парламент и Савјет Европске уније, у оквиру редовног поступка, доносе регулативе којима се утврђује административни и управни оквир мјера у односу на кретање капитала и платни промет, као што су замрзавање средстава, финансијске имовине или економске добити која припада или је у власништву, односно, посједу физичких и правних лица, група или недржавних субјеката. Такође, чланом 75 прописано је да Савјет Европске уније, на приједлог Европске комисије, доноси и мјере неопходне за имплементацију наведеног административног и управног оквира, као и да сви акти

који се доносе на основу овог члана Уговора о функционисању Европске уније морају садржавати и одредбе о одговарајућим правним лијековима, посебно у контексту заштите права лица која су предмет примјене наведених мјера. Значајно уговорно рјешење, посебно из разлога што у случају *Kadi I* Суд правде и јесте констатовао да је дошло до повреде права господина Кадија која су гарантована правом Европске уније, као што су право на одбрану, право на ефикасну судску заштиту, као и његова имовинска права. У случају *Kadi II*⁴⁴⁰ Суд правде Европске уније је поново покушавао обезбиједити баланс између потребе за борбом против тероризма, с једне стране, те заштите људских права, посебно кривичних процесних права, с друге. Како се испоставило, ипак је стао на страну заштите људских права те поништио Регулативу 1190/2008 Европске комисије, којом је, на основу аката Савјета безбједности ОУН, господин Кади стављен на листу лица повезаних са терористичким активностима те која подлијежу примјени санкционих мјера. За Суд правде, образложења садржана у правном инструменту Савјета безбједности, чија рјешења је спорна Регулатива Европске комисије преузела, нису довољна, јер представљају само збир генералних констатација и оптужби те је за примјену санкционих мјера којима ће се ограничити или суспендовати права која су, између осталог, гарантована правом Европске уније, потребно далеко чвршће правно утемељење. И не само како господин Кади није на одговарајући начин био упознат са садржајем спорног акта те како му нису обезбијеђени одговарајући правни лијекови, по мишљењу Суда, његова права су евидентно нарушена. Другим ријечима, Суд правде је истакао заштиту људских права као апсолутни принцип и вриједност о којој се мора водити рачуна при спровођењу активности у области слободе, безбједности и правде, укључујући и борбу против тероризма, али је исто тако и промовисао концепт аутономности правног поретка Европске уније у односу на типично међународно право. Како оспорена Регулатива која је предвиђала санкционе мјере није задовољавала критеријуме заштите људских права, без обзира што су њом преузета рјешења из резолуције Савјета безбједности ОУН, она у правном систему Европске уније не може бити валидна.

У случају *European Parliament vs. Council*,⁴⁴¹ на примјер, Суд правде је исказао мало другачије опредјељење. Наиме, Европски парламент је оспорио Регулативу Савјета којом су прописане циљане санкционе мјере против лица која се доводе у везу са Ал Каидом, сматрајући да је Савјет, узимајући у обзир садржај и циљеве оспорене регулативе, требало да предметни акт донесе на основу члана 75 Уговора о функционисању Европске уније, дакле, на основу уговорних одредаба којима је регулисана материја слободе, безбједности и правде, а не, како је Савјет и учинио, на основу члана 215 истог уговорног

440 Joined cases C – 584/10 P, C – 593/10 P and C – 595/10 P, *European Commission and Others vs. Yassin Abdullah Kadi*, ECR II – 5177, 18. 7. 2013.

441 C – 130/10, *European Parliament vs. Council*, ECR I – 9748/10, 19. 7. 2012.

акта, којима су прописане мјере финансијског и привредног ограничења у односима са трећим субјектима, у оквиру Заједничке спољне политике и политике безбједности. Суд правде је констатовао да је оспорена Регулатива Савјета базирана на резолуцији Савјета безбједности ОУН те да је њен основни циљ допринос очувању међународног мира и безбједности. Самим тим, Суд правде је утврдио да се недвосмислено ради о акту који припада Заједничкој спољној политици и политици безбједности те на тај начин подржао примјену санкција посредством административне, а не кривичноправне мјере.

По питању Европског налога за хапшење, Суд правде се први пут изјаснио у случају *Advocaten voor de Wereld*.⁴⁴² Непрофитна организација *Advocaten voor de Wereld* покренула је поступак пред белгијским судом оспоравајући националне прописе којима је извршена транспозиција Оквирне одлуке о Европском налогу за хапшење, сматрајући да је укидање принципа двоструке криминализације нелегално у контексту белгијског националног права. По мишљењу Суда правде, укидање принципа двоструке криминализације није у супротности са принципом легалности у кривичном праву, јер је ријеч о процесноправном, а не материјалноправном захтјеву. Како је подвукао Суд, у основи Европског налога за хапшење је принцип лојалности и међусобног повјерења између држава чланица, на којима уопште почива институт међусобног признања судских одлука, као један од кључних облика кривичноправне сарадње на европском нивоу. Суд правде се неријетко позивао на принцип лојалности и повјерења између држава чланица, посебно како би се превазишао проблем непостојања униформних рјешења у кривичним законодавствима држава чланица по бројним питањима. У случају *NS*,⁴⁴³ на примјер, Суд правде је утврдио да је само успостављање „Простора слободе, безбједности и правде”, па и Заједничког европског система азила, у конкретном случају, дубоко засновано управо на принципу лојалности и међусобног повјерења између држава чланица, али и да једини ограничавајући фактор међусобног повјерења може бити степен заштите људских права гарантован националним правом. У случају *Gozutok and Brugge*,⁴⁴⁴ Суд правде је манифестовао оптимистичнији став, истакавши да државе чланице морају имати повјерења у кривичноправне акте других чланица који су на снази, чак и уколико би се примјеном прописа друге државе у кривичном поступку који се води пред њеним правосудним органом остварили другачији резултати у односу на оне који би били остварени да је поступак вођен пред њиховим судовима те уз примјену

442 C – 303/05, *Advocaten voor de Wereld VZW v Leden van de Ministerraad*, ECR I – 03633, 3. 5. 2007.

443 Joined cases 411/10 and 493/10, *N. S. v Secretary of State for the Home Department and M. E. and Others v Refugee Applications Commissioner and Minister for Justice, Equality and Law Reform*, I – 13905, 21. 12. 2011.

444 Joined Cases C – 187/01 and 385/01, *Criminal proceedings against Hüseyin Gözutok and Klaus Brügge*, ECR I – 01345, 11. 2. 2003.

њихових кривичноправних прописа. По мишљењу Суда, институт међусобног признања претпоставља висок ниво међусобног повјерења између држава чланица, посебно у тако осјетливој области као што је кривично право. У случају *Wolzenburg*,⁴⁴⁵ Суд правде је поново био склон да као ограничавајући фактор међусобног повјерења и лојалности између држава чланица, као претпоставке признања и извршења судских одлука и кривичноправне сарадње на европском нивоу уопште, истакне заштиту људских права, на сличан начин као што је у наведеном случају *NS* истакао да, уколико постоје објективна сазнања о озбиљним пропустима у систему азила одређене државе чланице, посебно у контексту заштите људских права, упућивање лица у потрази за азилом у ту државу не би било у складу са Повељом Европске уније о основним људским правима.

У случају *Melloni*,⁴⁴⁶ Суд правде се бавио питањем примјене принципа међусобног признања у поступцима који се воде *in absentia*, односно, у одсуству. У оквиру овог случаја, Суд правде је истакао да је предуслов међусобног повјерења између држава чланица, посебно када је ријеч о „Простору слободе, безбједности и правде”, то да државе чланице дјелују у потпуности у складу са правом Европске уније, поготово по питању заштите људских права и слобода, док је у случају *Aranyosi and Căldăraru*,⁴⁴⁷ разматрајући примјену Европског налога за хапшење која би подразумијевала ризик од нељудског и понижавајућег третмана, Суд правде јасно реферисао на члан 4 Повеље Европске уније о основним људским правима те истакао да екстрадиција мора у потпуности уобзирити заштиту људског дигнитета. Конкретно, заузео је став да национални суд који се треба изјаснити о налогу за екстрадицијом, своју одлуку треба пролонгирати док му се не обезбиједе довољне информације да ли озбиљан ризик од нарушавања људских права и дигнитета уистину постоји.

У случају *El Dridi*,⁴⁴⁸ Суд правде се посебно осврнуо на значај принципа пропорционалности и ефикасности приликом доношења одлуке о екстрадицији држављана трећих држава који илегално бораве на територији држава чланица Европске уније. При томе, принцип пропорционалности Суд правде је истакао као један од критеријума за утврђивање правичности одлука које национални органи доносе у оваквим случајевима, попут одлуке о притварању или одлуке о депортацији, док му је принцип ефикасности послужио као инструмент ограничења дјеловања националних органа, у смислу да национални органи не смију предузимати било какве активности које би биле у супротности са начелом ефикасне примјене релевантног права Европске

445 C – 123/08, *Dominic Wolzenburg*, ECR I – 09621, 6. 10. 2009.

446 C – 399/11, *Stefano Melloni v Ministerio Fiscal*, ECR I – 107, 26. 2. 2013.

447 Joined cases C 404/15 and C – 659/15 PPU, *Pál Aranyosi and Robert Căldăraru v Generalstaatsanwaltschaft Bremen*, ECR I - 198, 5. 4. 2016.

448 C – 61/11, *Hassen El Dridi, alias Soufi Karim*, ECR I – 03015, 28. 4. 2011.

уније у овом дијелу, попут Директиве Европског парламента и Савјета о заједничким стандардима и процедурама у државама чланицама при враћању држављања трећих држава који илегално бораве на простору Уније. Другим ријечима, ефикасна примјена права Европске уније и ефикасно остварење циљева који су релевантним правним инструментима организације дефинисани, представљају „црвену линију” коју национални органи у спровођењу својих надлежности не смију прећи. Очигледно, иако се она нигдје експлицитно не помиње, принцип ефикасности права европске организације у овом контексту почива на његовој супрематији у односу на национално право. При томе, уз безбједност Уније, њених држава чланица и њихових грађана, заштита људских права у свим активностима које се реализују у области слободе, безбједности и правде, представља један од општих, перманентних циљева и вриједности ка којима треба тежити. Уосталом, као што смо видјели, у помињаном случају *NS* Суд правде је јасно ставио до знања да надлежни национални орган има право привремено одступити од депортације држављанина треће државе који илегално борави на његовој територији, уколико постоје објективна сазнања да држава у коју би се спровео трансфер лица у питању пати од системских пропуста у систему азила и уколико би такав трансфер представљао кршење Повеље Европске уније о основним људским правима. У оваквим случајевима, Суд правде је сматрао да национални органи располажу прилично широко „дискреционом маргином” приликом доношења одлуке о депортацији, чак и уколико су остали критерији предвиђени релевантним правним прописима који уређују ову материју испуњени. Суд једино није прецизирао гдје су границе те „дискреционе маргине” и на који начин избјећи да објективна брига о заштити људских права не добије претјерану политичку или идеолошку димензију.

По питању сарадње са другим међународним правосудним инстанцама у контексту реализације неких од основних принципа на којима је инсистирао у области слободе, безбједности и правде, попут принципа заштите људских права, Суд правде Европске уније је углавном настојао да обезбиједи интерпретативну и функционалну усаглашеност Повеље Европске уније о основним људским правима и Европске конвенције за заштиту људских права те му је, у том смислу, пракса Европског суда за људска права често пружала одговарајуће смјернице. Тако, на примјер, прије доношења одлуке Суда правде у помињаном случају *NS*, Европски суд за људска права је у случају *M.S.S. vs. Belgium and Greece*,⁴⁴⁹ утврдио да услови притварања и боравка лица која траже азил у Грчкој подразумијевају кршење члана 3 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Слично је било и по питању заједничких минималних стандарда који морају бити задовољени у поступку који се води *in absentia* из случаја *Melloni*, односно, забрани деградирају-

449 European Court of Human Rights, *M.S.S. vs. Belgium and Greece*, Grand Chamber, Application No. 30696/09, Strasbourg, 21. 1. 2011.

ћег третмана који не подразумеива заштиту људског достојанства из случаја *Aranyosi and Căldăraru*. Но, ослањање Суда правде Европске уније на праксу и ставове Европског суда за људска права није значило да су односи између два правосудна ауторитета били једноставни или, посебно, да је Суд правде заузео инфериорну позицију „јуриспрудентног сателита” у односу на Европски суд за људска права. Између осталог, то се види и из мишљења Суда правде по питању реализације уговорне могућности, односно, обавезе приступања Уније Европској конвенцији за заштиту људских права, када је истакао да би, између осталог, приступање Европској конвенцији озбиљно довело у питање аутономију права Европске уније, које намеће обавезу државама чланицама на међусобно повјерење у кривичним стварима.⁴⁵⁰ Европска конвенција за заштиту људских права тражила би од држава чланица да утврђују да ли је друга држава на задовољавајући начин уобзирала заштиту људских права, док право Европске уније инсистира на узајамном повјерењу између држава чланица, које је у основи института међусобног признања судских одлука у кривичноправној материји. Стога, приступање Европске уније Европској конвенцији нарушило би неопходни баланс и подрило аутономију њеног правног поретка. Уопште, чини се управо да је, једним дијелом, снажно залагање Суда правде Европске уније за заштиту људских права представљало значајан сегмент његовог стратешког дјеловања на очувању аутономности правног поретка европске организације у односу на међународно право и, што је подједнако битно, у односу на конкурентне правосудне ауторитете. Нешто раније, Суд правде је на сличан начин дјеловао у односу на национално право и интенције појединих уставних судова, које су, додуше, остале само на вербалној равни, да преиспитују валидност права Европске уније у контексту његове усаглашености са стандардима заштите људских права које уставни акти држава чланица захтијевају. Уколико би се то десило, не само да се не би могло говорити о аутономности правног поретка европске организације, већ би и позиција Суда правде као јединог ауторитета овлашћеног да врши интерпретацију те утврђује валидност правних инструмената организације, била у потпуности обесмишљена. Томе у прилог говоре чувени случајеви *Solange*,⁴⁵¹ као и низ случајева из јуриспруденције Суда правде који су услиједили након њих, укључујући и случајеве *Kadi*. Као да је инсистирањем на заштити људских права, Суд правде настојао увјерити државе чланице и њихове националне судове да је правни систем Европске уније, са њим као врховним правосудним ауторитетом, више него довољан за обезбјеђење жељеног нивоа заштите

450 *Opinion pursuant to Article 218(11) TFEU — Draft international agreement — Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms — Compatibility of the draft agreement with the EU and ECU Treaties*, Case Opinion 2/13, 18. 12. 2014.

451 C – 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (Solange I)*, ECR I – 0114, 14. 12. 1970; C – 126/81, *Wünsche Handelsgesellschaft v Federal Republic of Germany (Solange II)*, ECR I – 01479, 6. 5. 1982.

људских права те да би евентуално приступање Уније Европској конвенцији за заштиту људских права не само било непотребно, већ и штетно, јер се у оквиру Европске уније остварује виши степен заштите људских права од онога који се темељи на Европској конвенцији.

У случају *Digital Rights*,⁴⁵² на примјер, Суд правде је поништио Директиву о чувању података из 2006. године, чијим одредбама је било предвиђено да, у контексту борбе против тероризма и организованог криминала, лични подаци безбједносно интересантних лица могу бити похрањени у периоду до двије године. Суд је сматрао да су одредбе Директиве у питању недовољно прецизне те да се њима нарушава право на заштиту личних података које је гарантовано чланом 8 Повеље о основним људским правима, посебно што приступ похрањеним личним подацима, на примјер, полицијских и других истражних органа, не подлијеже претходном одобрењу правосудног или другог независног органа који ће обезбиједити да увид у похрањене личне податке буде реализован искључиво у мјери која је неопходна за провођење истражног, односно, кривичног поступка. Како одредбе оспорене Директиве уопште нису предвиђале овакву обавезу за државе чланице, Суд правде је акт прогласио ништавним. У тематски сличном случају *Schrems*,⁴⁵³ ријеч је била о заштити личних података држављана земаља чланица Европске уније приликом њиховог трансфера у трећу државу те о томе да ли се дати пренос личних података у трећу државу реализује у складу са релевантним актима Европске уније. Конкретно, ријеч је била о одлуци Европске комисије 2000/520,⁴⁵⁴ донијетој на основу члана 25 Директиве о заштити података,⁴⁵⁵ према којој трансфер личних података према трећој држави изван Европског економског простора је могућ само уколико трећа држава *de facto* обезбјеђује адекватан ниво заштите личних података. Испуњеност овог критеријума утврђује Европска комисија на основу анализе националног права треће државе и њених међународних правних обавеза те узимајући у обзир цјелокупне околности под којима се трансфер личних података врши. У предметном случају, Суд правде

452 Joined Cases C – 293/12 and C – 594/12, *Digital Rights Ireland Ltd v Minister for Communications, Marine and Natural Resources and Others and Kärntner Landesregierung and Others*, 8. 4. 2014.

453 C – 362/14, *Schrems vs. Data Protection Commissioner*, ECR I - 1316, 6. 10. 2015.

454 *Commission Decision 2000/520/EC of 26 July 2000 pursuant to Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council on the adequacy of the protection provided by the safe harbour privacy principles and related frequently asked questions issued by the US Department of Commerce (notified under document number C(2000) 2441)*, OJ L 215/7, 25. 8. 2000.

455 *Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data*, OJ L 281/31, 21. 11. 1995. Zamijenjena regulativom 2016/679 - *Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation) (Text with EEA relevance)*, OJ L 119/1, 4. 5. 2016.

је сматрао да Европска комисија није свој посао обавила на задовољавајући начин, односно, да није приликом доношења своје одлуке констатовала да у САД уистину постоје задовољавајући механизми заштите личних података који су дефинисани како њиховим унутрашњим правом, тако и њиховим међународним обавезама те је акт Европске комисије понишио. Сличан, активан приступ заштити људских права, Суд правде је манифестовао и у случају *Telia 2 Sverige*⁴⁵⁶ који се односио на обавезу задржавања података о претплатницима и корисницима услуга провајдера *Telia 2*, а коју су наметале шведске телекомуникационе и поштанске власти. Суд је утврдио да оваква обавеза коју је наметало шведско право није у складу са одредбама Директиве о заштити података, на основу чега је шведски суд пред којим се поступак водио спорни акт поништио. У случају *Akerberg Fransson*,⁴⁵⁷ ријеч је била о томе да ли су национални прописи којима се предвиђа примјена два различита поступка и различите процесне радње за исто кривично дјело – превару, у националном и европском контексту, у складу са правилом *ne bis in idem*. Прилично широко тумачећи одредбе Повеље Европске уније о основним људским правима, Суд правде је утврдио да, иако оспорени национални прописи у питању нису *stricto sensu* спроводећег карактера, државе чланице су према члану 325 Уговора о функционисању Европске уније обавезане да кривично дјело преваре против финансијских и буџетских интереса Уније санкционишу на идентичан начин као да се ради о чисто домаћем, односно, унутрашњем случају. И не само то, Суд правде је истакао да је право Европске уније изнад домаће судске праксе која намеће обавезу националним судовима да не примијене одређени пропис који није у складу са одредбама Повеље о основним правима само уколико је то експлицитно јасно из текста Повеље или уколико је то кршење одредби Повеље потврђено посредством раније судске праксе. По мишљењу Суда правде, овакво тумачење у потпуности онемогућава национални суд да, у поступку који се пред њим води, оствари пуни увид у то да ли је спорни национални пропис у складу са одредбама Повеље или не.

456 Joined cases C - 203/15 and C - 698 /15, *Tele2 Sverige AB v Post- och telestyrelsen and Secretary of State for the Home Department v Tom Watson and Others*, ECR I - 0970, 21. 12. 2016.

457 C - 617/10, *Åklagaren v Hans Åkerberg Fransson*, ECR I - 0105, 26. 2. 2013.

ДОМАШАЈИ ДОСАДАШЊЕ КРИВИЧНОПРАВНЕ САРАДЊЕ И „КРИВИЧНО ПРАВО ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ”

Као што је раније поменуто, европски интеграциони процес и његова институционална структура, оличена у три европске заједнице, примарно је започет и развијао се као економски пројекат, чији је централни циљ био успостављање и ефикасно функционисање унутрашњег или заједничког тржишта, које почива на четири велике слободе - слободи кретања људи, робе, капитала и услуга. У таквим околностима, сарадња у другим, условно речено, политичким областима, укључујући и кривичноправну материју, дуго су уживали периферни статус, иако је чињеница да се бројни аспекти заштите и функционисања унутрашњег тржишта обезбјеђују управо нормама кривичног права.

Временом, међутим, на нивоу европске организације све снажније је сазријевала свијест о томе да се заједничке вриједности, конституционализоване и посредством одредби оснивачког акта Заједнице, односно, Уније, од различитих безбједносних изазова могу бранити само уз успостављање одговарајуће сарадње у кривичноправној области на европском нивоу. Примјеном различитих модалитета и института, сарадња у кривичноправној области, како у материјалноправном, тако и процесноправном дијелу, постепено је довела до тога да се у посљедњих тридесетак година све више заступа теза о „кривичном праву Европске уније”,⁴⁵⁸ као специфичној, партикуларној и фрагментисаној „грани” права европске организације. Наравно, развој сарадње у кривичноправној области на европском нивоу и, уколико се прихвати

458 Погледати, на примјер: „*European Criminal Law*”, A. Klip, Oxford University Press, Oxford, 2009; „*Criminal Law beyond the State: The European Model*”, M. Fichera, *European Law Journal*, vol 19, no.2, 2013, pp 174-200; „*A Criminal Justice System or a System Deficit? Notes on the System Structure of the EU Criminal Law*”, L. Groning, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2010, pp. 115-137;

таква теза, успостављање „кривичног права Европске уније”,⁴⁵⁹ ни на који начин не супституише национално кривично право држава чланица. С друге стране, не може се оспорити чињеница да бројна питања из кривичноправне области која су раније третирана као манифестација суверенитета држава чланица у најстрожем смислу те ријечи, данас су у великој мјери детерминисана управо инструментима и политикама који се дефинишу и усвајају на нивоу европске организације. Другим ријечима, све већи број питања у кривичноправној материји државе чланице не могу регулисати самостално, већ је њихова регулација у одређеном капацитету условљена заједничким активностима које се спроводе на нивоу организације. Детерминисаност дјеловања националних органа у кривичноправној материји заједничким активностима које се спроводе на европском нивоу, како каже Севенстер,⁴⁶⁰ манифестује се у форми тзв. позитивних ефеката, односно, обавезивања држава чланица на доношење одређених прописа у кривичноправној области те негативних ефеката, у смислу обавезивања чланица да националне прописе допуњују, мијењају и интерпретирају у складу са захтјевима релевантних одредби права Европске уније, као и да националне прописе који нису у складу са правом Уније не примијене, односно, да их, како је то објашњавао Суд правде Европске уније у контексту принципа надређености права европске организације, „оставе по страни”.

Уз поменути принцип надређености права европске организације, интеракција између европског и националног права у кривичноправној области манифестује се и посредством обавезе држава чланица да, у складу са начелом лојалне или искрене сарадње те начелом асимилације, националним кривичноправним прописима заштите заједничке вриједности Уније, посредством надлежности институција организације да усвајају одговарајуће правне инструменте којима се, између осталог, дефинишу минимални заједнички стандарди по различитим питањима у овој области, обавезе држава чланица, односно, њихових правосудних органа да, у складу са институтом конзистентне интерпретације или индиректног дејства, домаће право тумаче у складу са одредбама релевантних прописа Европске уније, као и посредством референсања националних кривичноправних прописа на правне инструменте Европске уније, примарно регулативе, иако су регулативе, по слову Уговора, непосредно примјењиви акти те њихова имплементација националним прописима предвиђена је само у изнимним случајевима. Свакако, ријеч је доминантно о принципима етаблираним у оквирима јуриспруденције Суда правде.

459 На теоријској равни постоји оштра подијељеност по овом питању, тако да се користе различити термини за означавање овог корпуса правних норми Европске уније, од „кривичног права Европске уније”, преко „права Европске уније у области унутрашњих послова и правосуђа”, до „материјалног и кривичног процесног права Европске уније”.

460 „*Criminal Law and EC Law*”, G. Sevenster, *Common Market Law Review* 29, 1992, p. 39.

1. Кривично материјално право на нивоу европске организације

Процес креирања материјалног кривичног права на нивоу Европске уније реализован је, прије свега, кроз међусобно усклађивање националних кривичноправних прописа држава чланица, односно, утврђивање минималних заједничких стандарда на нивоу европске организације које државе чланице својим домаћим прописима морају обезбиједити. Овакав облик дјеловања посебно је дошао до изражаја након ступања Уговора из Амстердама на снагу, јер је међусобно усклађивање националних прописа уговорно предвиђено као један од основних модалитета реализације сарадње у кривичноправној области. При томе, заједнички минимални стандарди односе се како на усклађеност националних прописа по питању дефиниције самог бића кривичног дјела и његових најважнијих садржинских елемената, тако и на процесно правне и санкционе сегменте кривичноправне материје. Истовремено, утврђивање заједничких стандарда по свим овим питањима предуслов је очувања и реализације низа кључних вриједности, функционално изражених и кроз фундаментална начела и принципе на којима почива правни поредак европске организације, као што су начело владавине права, забране дискриминације, начело униформне и ефикасне примјене права европске организације или заштите људских права на цијелом простору Уније.

У сваком случају, иако су практичне импликације разлика о којима је ријеч незнатне, нужно је правити диференцијацију између појма усклађивања (енг. *harmonization*) и међусобног приближавања (енг. *approximation*) националних прописа у кривичноправној материји. Термин усклађивања или хармонизације потекао је из сфере унутрашњег тржишта, али се временом раширио и на друге области у којима организација располаже искључивим надлежностима и, као такав, реферише на систем легислативних овлашћења Европске уније да уреди одређену материју, док се термин приближавања примарно односи на довођење у блиску везу или изједначавање два или више правних система кроз отклањање кључних разлика између њих по различитим питањима. Најједноставније речено, основна разлика између двије наведене категорије манифестује се у степену и обиму уређености одређеног питања на европском нивоу, као и интензитету и обиму утицаја правних инструмената европске организације на националне прописе држава чланица. Апроксимација у кривичноправној материји, као процес довођења у везу и међусобно приближавање или „нивелисање” различитих кривичноправних прописа у државама чланицама, свакако представља нешто нижи или „лабавији” механизам стандардизације, односно, правну технику у односу на усклађивање или хармонизацију. Кроз усклађивање националних норми, односно, преузимање заједничких минималних стандарда у кривичноправној материји

дефинисаних на европској равни, под условом да се она реализује на предвиђени начин, избјегава се конфронтација националних и „европских” прописа по неким од кључних питања из домена кривичног права. Као крајњи исход прилично интензивног усклађивања националних кривичноправних прописа и континуираног јачања овлашћења европске организације, могло би, бар на теоријском нивоу, доћи до унификације или униформности у кривичноправној области која ће подразумијевати примјену једних и јединствених прописа Европске уније у надлежним институцијама држава чланица, а не примјену националних кривичноправних прописа који су у одређеној мјери усклађени са прописима организације. Гледајући постојеће стање на нивоу Уније, то свакако није случај, а могло би се рећи да су и даље присутна партикуларност и хетерогеност на европском и националном нивоу по бројним питањима у кривичноправној материји, један од кључних аргумената зашто се још увијек не може говорити о „кривичном праву Европске уније” у правом смислу те ријечи.

Номинално, зачетак међусобног усклађивања кривичних прописа између држава чланица веже се за Уговор из Мастрихта, односно, успостављање трећег стуба организације под тадашњим називом „Сарадња у области унутрашњих послова и правосуђа”. Међутим, у одсуству уговорно прецизиране подјеле надлежности између организације и њених чланица, као и позиционирањем нове области сарадње на међувладином регулаторном режиму, као што смо видјели, није се много одмакло. Одређени корак напријед остварен је Уговором из Амстердама, када је кривичноправна сарадња добила и свој спецификовани акценат у преименованом трећем стубу Уније. Но, још битнији моменат номиналног апострофирања односио се на чињеницу да је управо као један од кључних модалитета сарадње између држава чланица на европском нивоу у кривичноправној материји, у складу са тадашњим чланом 29 Уговора о Европској унији, предвиђено међусобно усклађивање њихових кривичноматеријалних прописа. Конкретније, као што смо видјели, чланом 31 амстердамског Уговора о Европској унији дефинисана је надлежност европске организације да утврђује минималне стандарде у домену бића кривичног дјела и примјене санкционих мјера по питањима борбе против организованог криминала, тероризма или илегалне трговине дрогом, уз уговорно задржавање могућности да се регулација на европској равни прошири и на друга релевантна питања. Но, без обзира на уговорно дефинисање надлежности организације у овом контексту, то дефинитивно није значило да су утврђивање минималних стандарда и њихова имплементација кроз националне прописе држава чланица текли ефикасно и без различитих потешкоћа, које су, по правилу, произилазиле из поимања категорије суверенитета држава чланица, уговорно предвиђеног начина одлучивања у Савјету и комплексности преговарачког и легислативног поступка уопште те из различитости правних система и правних традиција држава чланица.

Иако се номинални почетак приближавања материјалних кривичних прописа држава чланица веже за Уговор из Мастрихта, односно, посебно, Уговор из Амстердама, битно је истаћи да до одређеног повезивања права европске организације, конкретније, европских заједница и националног права, долази и раније, и то посредством јуриспруденције Суда правде. У претходном дијелу анализе, осврнули смо се на неке од кључних порука и ставова Суда правде, генерално, у области слободе, безбједности и правде, док ћемо у наредним редовима указати на спецификованији приступ Суда правде по питању односа права организације и националног кривичног права. Тако, на примјер, у случају *Casati*⁴⁶¹ из 1981. године, Суд правде је и у односу на национално кривично право потврдио ограничавајући утицај права европске организације, посебно у контексту заштите права физичких лица која су гарантована правом тадашње Заједнице. Конкретно, ријеч је била о праву на слободу кретања, а Суд правде је у образложењу своје одлуке, између осталог, истакао да, иако материјално и процесно кривично право представљају одговорност држава чланица, право Заједнице поставља одређена ограничења у тој области која се односе на контролне мјере које су државама чланицама дозвољене да их спроводе у вези са слободом кретања робе или лица. Како је истакао Суд, административне мјере или санкције не смију да пређу границу неопходности, контролне мјере не смију бити такве природе да се њима забрањују слободе гарантоване Уговором, док санкције не смију бити несразмјерне, односно, диспропорционалне тежини прекршаја. Другим ријечима, у средишту аргументације Суда правде био је садржан принцип пропорционалности, на који се Суд правде неријетко ослањао како би спријечио негативне импликације националних прописа на уговорно гарантоване слободе, поготово слободу кретања. И не само то, принцип пропорционалности Суд правде је апострофирао како би заштитио и друга права која су везана или која произилазе из слободе кретања, као што се десило у случају *Bickel and Franz*,⁴⁶² у којем је Суд управо ослањајући се на принцип пропорционалности настојао заштитити право лица на недискриминацију по питању употребе језика у кривичном поступку те у том смислу ограничити дјеловање кривичноправних прописа држава чланица. Но, Суд се није задржавао само на ограничењу националних прописа у кривичној материји и потреби да се заштите права гарантована уговорним актима, већ је и низом својих ставова настојао охробрити државе чланице на интензивније заједничко дјеловање у овој области. Тако, у оквиру случаја *Bulb*⁴⁶³ из 1977. године, Суд правде је истакао да иако тадашњи члан 5 Уговора о Европској заједници обавезује државе чланице да предузму све неопходне опште и појединачне мјере како би се обезбиједило

461 Case C- 203/80, *Criminal proceedings against Guerrino Casati*, ECR I – 2595, 11. 11. 1981.

462 Case C – 274/96 *Criminal proceedings against Horst Otto Bickel and Ulrich Franz*, ECR I – 7637, 24. 11. 1998.

463 Case C - 50/76, *Amsterdam Bulb*, ECR 137, 2. 2. 1977.

спровођење активности које предузимају институције организације, државе чланице располажу правом да самостално одаберу мјере за које сматрају да су одговарајуће, укључујући и санкционе мјере из домена кривичног права. У случају *Commission vs. Greece*,⁴⁶⁴ у чијем средишту је био принцип ефикасности права европске организације као ограничавајући фактор у односу на национално кривично право, Суд правде је отишао корак даље у тумачењу поменутог члана 5 Уговора о Европској заједници. По изнесеном ставу Суда, у ситуацијама у којима право европске организације не предвиђа никакву посебну казну за прекршај, нити се у том смислу позива на национално право, државе чланице су, у складу са чланом 5 Уговора о Европској заједници, дужне предузети све неопходне мјере како би се обезбиједила ефикасна, односно, дјелотворна примјена права организације. Другим ријечима, док члан 5 Уговора оставља дискрециону могућност државама чланицама при избору санкционих мјера, националним правом се ипак мора обезбиједити да кршење права организације буде кажњиво према процедуралним и материјалним условима који се примјењују у случајевима кршења домаћег права држава чланица, а који санкцију чине дјелотворном, пропорционалном и одвраћајућом. Штавише, државе чланице су дужне на идентичан начин санкционисати кршење права организације и домаћег, односно, националног права. Овај случај је уједно инаугурисао принцип асимилације који подразумева да се право организације мора асимиловати у националне правне системе те његово кршење мора бити третирано на идентичан начин, као и кршење сличних унутрашњих прописа. У конкретном случају, принцип асимилације је подразумевао да кривично дјело преваре против буџета организације мора бити санкционисано на исти начин као и превара на штету буџета и финансијских интереса Грчке Републике.

У неким другим случајевима,⁴⁶⁵ посебно везаним за дјело преваре, Суд правде је принцип асимилације додатно развио, предвиђајући могућност да државе чланице против одређеног дјела, у складу са њиховим националним правом, примијене кривичне санкције, иако право организације за то дјело предвиђа „само” прекршајне мјере. Тежиште у логицирању Суда правде било је на адекватној заштити права и, генерално, интереса организације те, самим тим, и санкционе мјере које се примјењују морају бити ефикасне, одвраћајуће, али и пропорционалне учињеном прекршају. Јуриспрудентно инсистирање на ефикасној, одвраћајућој и пропорционалној санкционој мјери нашло је своје мјесто у великом броју правних инструмената усвајаних на нивоу организације и тај тренд је задржан све до данас.

464 Case C – 68/88, *Commission of the European Communities v Hellenic Republic*, ECR 2965, 21. 9. 1989.

465 Погледати, на примјер: Case C – 186/98, *Criminal proceedings against Maria Amélia Nunes and Evangelina de Matos*, ECR I – 7637, 8. 7. 1999.

Као примјер развоја материјалног кривичног права на нивоу организације, додуше, у једном веома редукованом облику, може се навести и Комисијин напор из априла 1997. године, оличен у изради и објављивању тзв. *Corpus Juris*, који је представљао ништа друго до, условно речено, скраћени „европски законик” који је садржавао материјалне, али и одређене кривичне процесне елементе у домену кривичних дјела против буџета и финансијских интереса организације. Наравно, овај акт је израђен уз непосредно учешће академске заједнице те уз непосредно угледање на релевантна кривичноправна рјешења у државама чланицама, а посебна специфичност односила се на чињеницу да је још у овом документу било предложено успостављање Канцеларије европског јавног тужиоца, иако је до тога, као што смо видјели, дошло тек након лисабонских измјена и допуна оснивачких аката. *Corpus juris*, с друге стране, никада није представљао интегрални дио правног поретка европске организације, иако је, на основу њега, дошло до одређеног усклађивања материјалног кривичног права по питањима из трећег стуба, али и, изразом и усвајањем директива о прању новца, по одређеним питањима из тадашњег првог стуба Уније.

Рекли смо да је некадашњи члан 31 Уговора о Европској унији представљао уговорну основу за усклађивање националних прописа у кривичноправној области. При томе, као најкласичнији инструмент усклађивања манифестовале су се конвенције, да би Уговором из Амстердама било предвиђено да се усклађивање врши и посредством оквирних одлука које, по својој правној природи, у великој мјери подсећају на директиве, у смислу да је ријеч о актима телеолошке природе, којима се дефинише заједнички циљ којег треба реализовати те рок у којем је дефинисани циљ потребно остварити, док се државама чланицама оставља дискреционо право да изабере најподесније методе за реализацију заједничког циља. При томе, према слову Уговора, оквирне одлуке нису располагале директним дејством, али је Суд правде још кроз случај *Pupino*⁴⁶⁶ дјеловао у правцу признања одредбама оквирних одлука тзв. индиректног дејства, обавезујући националне судове да, у максималној мјери у којој је то могуће, а да не дође до „витоперења” значења његових одредби, национални пропис тумаче у складу са правом Европске уније. И заиста, као што смо видјели приликом анализе борбе против различитих облика криминалитета на европском нивоу, након Уговора из Амстердама долази до усвајања великог броја оквирних одлука посредством којих се дјеловало у правцу усклађивања националних прописа по различитим питањима из домена кривичног права, од тероризма,⁴⁶⁷ трговине људима,⁴⁶⁸ сексуалне

466 Case C – 105/03, *Criminal proceedings against Maria Pupino*, ECR I -5285, 16. 6. 2005.

467 *Council Framework Decision on combating terrorism*, 2002/475/JHA, OJ L 164.

468 *Council Framework Decision on combating trafficking in human beings*, 2002/629/JHA, OJ L 203.

експлоатације дјете и дјечије порнографије,⁴⁶⁹ илегалне трговине дрогом,⁴⁷⁰ корупције,⁴⁷¹ до напада на информационе системе⁴⁷² и фалсификовања евра⁴⁷³ и других облика безготовинског плаћања.⁴⁷⁴ Један од основних проблема који се манифестовао код већине оквирних одлука које су доношене у циљу заједничке превенције и борбе против наведених облика криминалитета, односио се на недовољну прецизност њихових одредби, укључујући и оне којима је утврђивана сама дефиниција бића кривичног дјела, а било је и случајева да се оквирним одлукама уведе нова кривична дјела у националне правне системе које национални прописи до тада нису познавали. Чини се да су сам преговарачки поступак у оквиру Савјета и уговорно захтјевана једногласност прилично отежавали постизање одговарајућег консензуса приликом утврђивања дефиниције кривичног дјела, а националне разлике у одређењу бића кривичног дјела по правилу су имплицирале и значајне разлике у домену кривичних санкција између држава чланица. Наведени проблем је препознат и на нивоу организације, тачније, препознала га је Европска комисија која је у помињаној Зеленој књизи из 2004. године⁴⁷⁵ јасно указала на штетност озбиљног међусобног одступања националних рјешења у кривичноправној области. С друге стране, у оквиру Савјета, постигнута је сагласност да се оквирним одлукама дјелује у правцу утврђивања минималног заједничког стандарда по питању санкционих мјера које се примјењују у односу на одређено кривично дјело, што се посебно односило на заједничко утврђивање минимума максималне затворске казне националним правом прописане за одређено кривично дјело. То, наравно, није спречавало државе чланице да националним прописима пропишу и виши минимум максималне казне за одређено кривично дјело, а оквирним одлукама утврђена је и кривична одговорност правних лица те прописани минимални заједнички стандарди по питању санкционих мјера које се примјењују у овим случајевима.

При томе, не смије се изгубити из вида да се у предлисабонском периоду питања из трећег стуба организације често нису могла одвојити од питања која су била предмет регулације у оквиру Заједнице, односно, првог стуба

469 *Council Framework Decision on combating the sexual exploitation of children and child pornography*, 2004/68/JHA, OJ L 13.

470 *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, OJ L 335.

471 *Council Framework Decision on combating corruption in the private sector*, 2003/568/JHA, OJ L 192.

472 *Council Framework Decision on attacks against information systems*, 2005/222/JHA, OJ L 69.

473 *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, OJ L 140, измијењена 2001, OJ L 329.

474 *Council Framework Decision combating fraud and counterfeiting of non-cash means of payment*, 2001/414/JHA, OJ L 149.

475 European Commission, *Green Paper*, COM 334, Final.

Уније. Но, како се испоставило, сваки покушај Комисије да се кроз приједлог директиве у оквиру првог стуба покуша утврдити и одређена кривичноправна одговорност или понудити одређење бића кривичног дјела у оквиру питања из надлежности Заједнице, у Савјету Европске уније наилазио би на отпоре држава чланица које су сматрале да Заједница не располаже овлашћењима да дјелује на такав начин те су овакви приједлози падали у воду. Као резултат, неријетко су се појављивале ситуације да се директивом из првог стуба по одређеном питању пропишу активне или пасивне обавезе држава чланица, а да се материјалнокривични елементи дефиниције бића кривичног дјела и минимум санкција утврђују Оквирном одлуком из трећег стуба. Један од најпознатијих примјера представљао је приједлог директиве из 2001. године⁴⁷⁶ којом би се дјеловало у правцу усклађивања материјалног кривичног права држава чланица у циљу превенције дјела против финансијских интереса Заједнице. Комисија је тврдила да правни инструменти који су у оквиру трећег стуба на снази, односно, конвенције као инструменти међународног јавног права, не пружају задовољавајући оквир за тако нешто те, због обавезе ратификације у државама чланицама, подразумевају недопустиву спорост у имплементацији утврђених политика. И не само то, Комисија је сматрала да Заједница, на основу тадашњег члана 280 Уговора, располаже овлашћењима да дјелује у правцу усклађивања кривичноправних прописа у државама чланицама по питањима преваре, корупције и прања новца којима се нарушавају финансијски интереси европске организације. Државе чланице у оквиру Савјета, очекивано, нису се сложиле са изнесеном аргументацијом Комисије о постојању кривичноправне надлежности Заједнице те је приједлог Директиве о утврђивању кривичног дјела преваре и утврђивању адекватне санкционе мјере доживио неуспјех. Ситуација са потенцијалном Директивом о заштити животне средине из 2001. године⁴⁷⁷ је била додатно закомпликована. Наиме, Комисија је кроз наведени приједлог Директиве настојала обезбиједити усклађивање кривичних прописа држава чланица којима се регулише кривично дјело у домену заштите животне средине и санкционе мјере, позивајући се на одредбе тадашњег члана 175 Уговора о Европској заједници, на основу којег, како је тврдила Комисија, Заједница располаже овлашћењима да одговарајућим актом регулише кривичноправне мјере у области заштите животне средине која је у њеној искључивој надлежности. Савјет је приједлог директиве одбио те је предметну материју регулисао Оквирном одлуком о заштити животне средине.⁴⁷⁸ Но, Комисија се ту није зауставила, већ је

476 *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the criminal-law protection of the Community's financial interests*, COM 272, Final.

477 *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Protection of the Environment through Criminal Law*, COM 139, Final.

478 *Council Framework Decision on the protection of the environment through criminal law 2003/80/JHA*, OJ L 29/55.

против Оквирне одлуке Савјета покренула поступак пред Судом правде,⁴⁷⁹ захтијевајући њено поништење. По мишљењу Европске комисије, дошло је до процесног пропуста Савјета, у смислу да Оквирна одлука није смјела бити донијета, јер је заштита животне средине у надлежности Заједнице, а не Уније те је требало да предметна материја буде уређена директивом Заједнице донијетом на основу некадашњег члана 175 Уговора о Европској заједници. Интересантно је да се Европски парламент сложио са аргументима Комисије те јој се придружио у поступку против Савјета. А шта је учинио Суд? У најкраћем, сагласио се са аргументима Европске комисије и појединих општих правобранилаца у поступку те донио једну од најзначајнијих одлука за развој кривичноправне материје на европском нивоу. Истичући чланове 29 и 47 Уговора о Европској унији у којима је садржано одређење да ништа у овом уговору не може задирати у надлежности Заједнице те утврдивши да је заштита животне средине један од основних циљева Заједнице, констатовано је да је Унија прекорачила своја овлашћења, односно, зашла у надлежности Заједнице, иако је било ријечи о кривичноправним мјерама. Другим ријечима, Суд правде је у области заштите животне средине идентификовао кривичноправну надлежност Европске заједнице, утврдивши да, иако номинално кривично материјално и процесно право нису у надлежности Заједнице, то не може спријечити институције Заједнице да, у случајевима када је примјена ефикасних, пропорционалних и одвраћајућих санкција надлежних националних органа неопходна у борби против тешких дјела против животне средине, предузму мјере које се односе на кривично право држава чланица, а које се сматрају неопходним да би се обезбиједила потпуна и дјелотворна примјена правила у области заштите животне средине. При томе, Суд се овом приликом примарно ослонио на начело инхерентних овлашћења Заједнице, односно, у сукобу два темељна принципа права европске организације – принципа ограничених овлашћења и принципа ефикасности или дјелотворности, Суд правде се определио за овај други, како би се остварили уговорно дефинисани циљеви и задаци. Но, кривичноправну надлежност Заједнице, сем њене идентификације само у области заштите животне средине, Суд правде је ограничио и на начин да је утврдио да она не представља засебну, издвојену надлежност организације, већ да је она искључиво у функцији остварења циљева политика које се на нивоу Заједнице дефинишу. Дакле, ограничена кривичноправна надлежност Заједнице, по мишљењу Суда, била је искључиво у функцији дјелотворности њених правних прописа којима се имплементирају заједничке политике. Кривичноправну надлежност Европске заједнице Суд правде је идентификовао и у случају *Commission vs. Council* из 2007. године⁴⁸⁰ који се тичао питања загађења животне средине којег производе велики бродови, а

479 C – 176/03, *Commission v. Council*, ECR I -7879, 13. 9. 2005.

480 Case C-440/05 *Commission v. Council*, ECR I -9097, 23. 10. 2007.

које је такође било дуално регулисано – Директивом⁴⁸¹ Европске заједнице те Оквирном одлуком⁴⁸² из трећег стуба Европске уније. У поступку пред Судом правде којег је покренула Европска комисија, велика већина држава чланица, које су се укључиле у поступак, сматрала је да се кривичноправна надлежност Заједнице у области заштите животне средине треба посматрати минималистички, односно, само у контексту утврђивања бића кривичног дјела, али да она не постоји и када је ријеч о утврђивању природе и висине кривичне санкције, јер су то питања у надлежности држава чланица. Суд правде, чини се, искористио је наведени случај како би додатно „прогурао” одређене ставове за које је процјењивао да имају суштински значај. Прва његова констатација била је да се кривичноправна надлежност Заједнице не задржава само на области заштите животне средине, већ се протеже и на политику транспорта, а тиме и друге повезане политике Заједнице. Када је ријеч о природи и висини кривичних санкционих мјера и овлашћењима Заједнице да врши њихово нормирање, Суд правде је, углавном, остао вјеран својим ставовима из претходног случаја, када је рекао да Заједница може захтијевати од држава чланица да националним правом пропишу санкционе мјере које морају бити ефикасне, пропорционалне и одвраћајуће. Констатујући да оквирна одлука којом је регулисано питање загађења животне средине на адекватан начин прописује врсту и висину кривичних санкција, Суд правде је утврдио да се ту кривичноправна надлежност Заједнице и завршава, односно, да се њеним инструментима може утврдити биће кривичног дјела те од држава чланица захтијевати да утврде одговарајуће санкционе мјере, самостално или на нивоу европске организације, али да Заједница није овлашћена и за нормирање санкционих мјера. Очигледно, узимајући у обзир ниво њихове укључености у поступак, Суд правде није се определио да иде супротно ставовима држава чланица по овом питању. Но, у идентификацији кривичне надлежности Заједнице, крио се још један значајан моменат, а он се односио на уговорну могућност покретања поступка против државе чланице пред Судом правде због неблаговремене имплементације директиве којом се прописује одређена кривичноправна одговорност, односно, преведено, због кршења одредби оснивачког акта чија се имплементација врши посредством директиве у питању. На тај начин, створен је нешто повољнији амбијент за праћење реализације уговорних обавеза држава чланица у овој области.

С друге стране, ставови Суда правде и идентификација кривичне надлежности Заједнице, детерминисали су и надлежности Уније у овом контексту. Наиме, Унија је, посредством инструмената трећег стуба, остала надлежна за утврђивање бића кривичног дјела и нормирање санкционих мјера,

481 *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*, OJ L 255/11, 30. 9. 2005.

482 *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*, OJ L 255/164, 30. 9. 2005.

под условом да није ријеч о питањима која спадају у искључиву надлежност Заједнице. Уопште, у периоду „тростубовне структуре” Уније, неријетко је долазило до међуинституционалних спорова у овом контексту, који су се, по правилу, манифестовали тројако - кроз одбијање Савјета, приједлога Европске комисије којим је било предвиђено кривичноправно усклађивање на нивоу Заједнице, преузимање рјешења из директиве и регулативе и њихово уношење у оквирне одлуке те дуална регулација одређених питања инструментима и првог и трећег стуба. Очигледно се радило о ривалитету првог и трећег стуба, односно, правног поретка Заједнице и до тада неприкосновеног кривичноправног монопола држава чланица.

Уговор из Лисабона, институционалним, правним и регулаторним промјенама које је донио, а посебно депиларизацијом и успостављањем Европске уније као, изузимајући формалну самосталност Европске заједнице за атомску енергију, једног и јединог правног и регулаторног ентитета у оквиру којег се реализују све заједничке политике, отклонио је бројне недоумице из претходног периода, укључујући и сукоб надлежности између Заједнице и Уније. Када је о кривичноправној материји ријеч, мишљења о домету овог уговорног акта на теоријској равни су прилично подијељена, у смислу да неки сматрају да је њим извршен озбиљан трансфер надлежности са националне на наднационалну раван, док други сматрају да Уговор из Лисабона практички није донио ништа ново, већ је само нормирао постојеће фактичко стање по питању надлежности европске организације у материјалном кривичном праву, са акцентом на усклађивање националних кривичноправних прописа.⁴⁸³ Но, чини се, као што обично у животу и бива, да је истина негдје на пола пута. Прије свега, уговорна основа за кључну надлежност Уније у материјалном кривичном праву – усклађивање дефиниција бића кривичног дјела и његових садржинских елемената те кривичних санкционих мјера, садржана је у неколико релевантних чланова. У члану 83 Уговора о функционисању Европске уније, на примјер, може се идентификовати овлашћење Уније у домену кривичних санкционих мјера, док је у оквиру Наслова V – „Простор слободе, безбједности и правде”, конкретније, члану 67.3 Уговора, изражено опредјељење да се осигура висок степен безбједности, између осталог, и кроз усклађивање законодавства држава чланица у кривичноправној области. Посредством директива као телеолошког правног инструмента, у складу са чланом 83.1 Уговора о функционисању Европске уније, дјелује се у правцу заједничког дефинисања минималних стандарда при утврђивању санкционих мјера за најтежа кривична дјела са прекограничном или транснационалном димензијом, а које су директно везане за природу или посљедице тих кривичних дјела, односно, потребу њихове заједничке превенције. Најтежа кривична дјела о којима је ријеч подразумевају тероризам, трговину људима,

483 Погледати, на примјер: „*Approximation of Criminal Laws, the Constitutional Treaty and the Hague Programme*”, A. Weyembergh, CMLRev 42, 2005, pp.1567-1597.

сексуално искориштавање жена и дјеце, илегалну трговину дрогом и оружјем, прање новца, корупцију, фалсификовање новца и других средстава плаћања, организовани криминал те високотехнолошки криминал. Наведена листа најтежих кривичних дјела није егземпларног, већ енумеративног карактера, што значи да иста може бити проширена другим кривичним дјелима, али искључиво на основу једногласне одлуке Савјета Европске уније. Овакво уговорно рјешење је изазвало доста полемике на теоријској равни, јер се истицало да је Савјет у предлисабонском периоду доносио правне инструменте посредством којих се дјеловало у правцу усклађивања националних кривичноправних прописа по различитим кривичним дјелима, чак и изван уговорно наведене листе, док се рјешењима из Лисабона врши стриктно, енумеративно навођење најтежих кривичних дјела која спадају у надлежност организације, а њихово проширење захтијева формалну, и то једногласну одлуку Савјета. Додатно, у лисабонску листу кривичних дјела нису укључене илегалне миграције, а једино ново уврштено кривично дјело била је илегална трговина оружјем. Но, позитиван моменат којег је донио Уговор из Лисабона односио се на кодификацију ставова Суда правде из разматраног случаја *Commission vs. Council* из 2005. године, јер је чланом 83.2 Уговора о функционисању Европске уније утврђено да Унија располаже надлежношћу да директивама, као легислативним актом, дјелује у правцу утврђивања минимума заједничких правила при дефинисању кривичних дјела и кривичних санкција, у свим случајевима када је доношењем прописа Уније којима се врши усклађивање националних кривичних норми неопходно обезбиједити ефикасну имплементацију политике Европске уније у области у којој се спроводи усклађивање. Оваквим рјешењима, Уговор из Лисабона на свеобухватан начин уређује кривичноправну надлежност Уније, а значајан помак напријед представљала је и идентификација основног легислативног поступка као „mainstream” облика одлучивања у кривичноправној области, изузев спорадичних питања, попут поменутог проширења листе најтежих кривичних дјела која спадају у надлежност Уније, као и инкорпорација уговорне основе за успостављање Канцеларије европског јавног тужиоца.

Међутим, важније од тога било је то што је кривичноправна сарадња успостављена као засебна, релативно аутономна политика Европске уније те није више егзистирала искључиво на функционалистичким основама, односно, као подршка реализацији других заједничких политика које се утврђују на европском нивоу. Другим ријечима, лисабонским уговорним пакетом Европска унија овлашћена је да, посредством наднационалних правних инструмената, самостално регулише сет од десетак кривичних дјела, а не само да у домену кривичноправне сарадње дјелује у циљу подршке реализацији других европских политика. Даље, Уговор из Лисабона проширује овлашћења организације по питању санкционих мјера, чак у односу и на јуриспруденцију Суда правде, у смислу да Унија није више само овлашћена да дјелује у правцу

дефинисања кривичног дјела те да предвиди примјену санкционих мјера које ће бити прописане националним кривичноправним прописима, већ сада она кроз наднационалне правне инструменте утврђује биће кривичног дјела, али и врши утврђивање висине кривичноправне санкције. Наравно, сарадња са националним кривичноправним системима по овом питању је неопходна, јер државе чланице морају располагати са довољно „маргине” како би утврђену „европску” санкциону мјеру адекватно инкорпорисале у своје кривичноправне системе, а да, притом, задрже кохерентност и ефикасност свог кривичноправног система.

2. Кривично процесно право на нивоу европске организације

Централни инструмент стварања кривичног процесног права на нивоу Европске уније јесте институт међусобног признања судских одлука, чија би примјена требало да буде увелико олакшана управо захваљујући усклађивању националних материјалнокривичних прописа по бројним релевантним питањима. Перманентни сукоб између националне и наднационалне равни и неспремност држава чланица да „законодавни резервоар” по питањима кривичног процесног права подијеле са европском организацијом, чини се да је ријешен Уговором из Лисабона, чијим одредбама је експлицитно наведена надлежност Уније у овом контексту.

Но, у ранијем периоду, као што се могло видјети из претходних дијелова анализе, државе чланице су одређена питања везана за кривични поступак са прекограничном димензијом настојале ријешити на темељу конвенција Савјета Европе, да би потом у оквиру Савјета Европске уније усвајали конвенције о међусобној кривичноправној сарадњи што је, на неки начин, представљао зачетак правосудне сарадње у кривичним стварима на нивоу Уније. Поред тога, за државе чланице које су биле потписнице Споразума из Шенгена, односно, Конвенције о његовој примјени, одређена питања у области прекограничне правосудне сарадње, попут међусобне правне помоћи, екстрадиције или трансфера осуђених лица на одслужење затворске казне, у одређеној мјери била су регулисана и одредбама овог акта. У циљу креирања ефикаснијег и дјелотворнијег система међусобне правне помоћи, на нивоу Уније долази до етаблирања начела међусобног признања пресуда и судских одлука. Да се подсетимо, озбиљнији корак у овом правцу учињен је на самиту у Тампереу 1999. године, гдје је ово начело репрезентовано као основа будуће процесне правосудне сарадње у кривичним стварима, да би потом Европска комиси-

ја својом комуникацијом⁴⁸⁴ из 2000. године подржала овакав правац развоја кривичне процесне сарадње на европском нивоу, а Савјет Европске уније је наредне, 2001. године, усвојио План приоритета сарадње у кривичноправној области,⁴⁸⁵ у оквиру којег је међусобно признање судских одлука заузеле кључно мјесто. У складу са рјешењима Уговора из Амстердама, било је изражено одређено да се кључна питања везана за међусобно признање судских пресуда и одлука регулишу оквирним одлукама. И заиста, у периоду важења овог уговорног акта, постепено се креирају контуре процесног кривичног права на европском нивоу, односно, долази до постепеног утврђивања заједничких процесних стандарда прије, током и након окончања кривичног поступка, иако ни у приближној мјери како су ова питања била регулисана релевантним националним прописима. Поново је била ријеч о утврђивању минималних заједничких стандарда на цијелом простору Уније, што није спречавало државе чланице да националним прописима обезбиједе и више стандарде од оних који су били предвиђени инструментима европске организације. Уз „уско грло” које се огледало у уговорно предвиђеној једногласности у Савјету, први акт којим је конкретно започела прича о међусобном признању судских одлука била је Оквирна одлука о извршењу наредби за замрзавање имовине и доказа из 2003. године⁴⁸⁶ којом је било предвиђено да наредбу о замрзавању имовине одмах, без додатних формалности, призна држава на чијој територији се имовина налази те да држава која спроводи наредбу предузме све неопходне радње у циљу њеног провођења, на идентичан начин као да се ради о интерном, односно, домаћем случају. Поред наведене, Савјет Европске уније је усвојио и тематски сличну Оквирну одлуку о конфискацији прихода, средстава и имовине стечене криминалним активностима⁴⁸⁷ те Оквирну одлуку о примјени принципа међусобног признања наредби за конфискацију.⁴⁸⁸ Доношењем ових оквирних одлука дјелимично су отклоњени одређени неспоразуми између националних судова по питању извршења наредби о конфискацији, иако су бројне потешкоће и даље биле присутне између групе чланица са европско-континенталним и чланица са англосаксонским правним системима и традицијом. Битна је била и Одлука Савјета

484 *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Mutual recognition of Final Decisions in criminal matters*, COM 495, Final.

485 *Programme of measures to implement the principle of mutual recognition of decisions in criminal matters*, OJ C 12/10.

486 *Council Framework Decision 2003/577/JHA on the execution of orders freezing assets and evidence*, OJ L 196/45, 22. 7. 2003.

487 *Council Framework Decision 2005/212/JHA on Confiscation of Crime-Related Proceeds, Instrumentalities and Property*, OJ L 68, 13. 6. 2006.

488 *Council Framework Decision 2006/783/JHA on the application of the principle of mutual recognition to confiscation orders*, OJ L 328/59, 24. 11. 2006.

о размјени информација из кривичних досијеа⁴⁸⁹ која је потом замијењена одговарајућом оквирном одлуком,⁴⁹⁰ а овим актима је обезбијеђена подршка начелу слободе кретања те, посебно, начелу *ne bis in idem* у том контексту. За развој кривичног процесног права по различитим питањима на нивоу Европске уније значајне су биле и Оквирна одлука о суђењу *in absentia*,⁴⁹¹ Оквирна одлука о Европском налогу за доказе, Оквирна одлука о извршењу новчаних казни,⁴⁹² Оквирна одлука о међусобном признању налога за трансфер осуђених лица,⁴⁹³ односно, Оквирна одлука о међусобном признању судских одлука о условном отпусту.⁴⁹⁴

У периоду важења Уговора из Амстердама, као посебно тешко питање манифестовала се потреба заштите процесних права осумњичених, односно, оптужених лица у кривичном поступку. Готово десет година од изласка Европске комисије са формалним приједлогом по овом питању,⁴⁹⁵ вођени су преговори у правцу утврђивања минималних заједничких стандарда између држава чланица, међутим, без опипљивих резултата. Основни аргумент који су истицале државе чланице подразумевао је одсуство правне основе у Уговору из Амстердама за доношење инструмената на нивоу организације којима би били регулисани аспекти кривичног поступка те указивање на чињеницу да се ниједна уговорна одредба не може тумачити на начин да су посредством ње државе чланице хтјеле да се одрекну свог суверенитета по овим питањима, односно, да одређена овлашћења пренесу на организацију. Конкретно, приједлог да се одређена питања везана за процесна права осумњичених, односно, оптужених лица у кривичном поступку дефинишу посредством правног ин-

489 Council Decision 2005/876/JHA of 21 November 2005 on the exchange of information extracted from the criminal record, OJ L 322/33, 29. 6. 2006.

490 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, OJ L 93/23, 7. 4. 2009.

491 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, OJ L 81/24, 27. 3. 2009.

492 Council Framework Decision 2005/214/JHA on the application of the principle of mutual recognition to financial penalties, OJ L 76/16, 13. 6. 2006.

493 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, OJ L 327/27, 5. 12. 2008.

494 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, OJ L 337/102, 16. 12. 2008.

495 Proposal for a Council framework Decision on certain procedural rights in criminal proceedings throughout the European Union, COM 328, Final.

струмента Европске уније, а посебно да се њим утврде категорије попут ухапшеног, осумњиченог или оптуженог лица за извршење кривичног дјела, заједно са њиховим правом на одбрану, државе чланице су тумачиле као „отварање врата” за интервенционизам Суда правде у питања која дубоко задиру у њихов суверенитет, уз могућност или „опасност” да ове категорије временом постану аутономни општи принципи кривичног права Европске уније. Уз то, теоријски је постојала могућност да се усвајањем института заштите права лица у кривичном поступку на овај начин, временом отвори и простор за њихове интерпретације и преиспитивања које би вршио Европски суд за људска права, што би подразумевало успостављање двоструке међународне правосудне контроле изван постојећих националних правосудних инстанци.

У оквиру лисабонског уговорног пакета, кључно мјесто за развој „европског” кривичног процесног права заузима члан 82 Уговора о функционисању Европске уније, а међусобно признање судских пресуда и одлука уговорно је утврђено као основни модалитет развоја кривичне процесне сарадње. У том правцу, предвиђено је доношење директива којима се дефинишу заједничка правила и процедуре у процесној кривичноправној материји на цијелом простору Уније у свим фазама, односно, прије, током и након окончања кривичног поступка. Одређени импулс оваквог развоја кривичне процесне сарадње дала је Резолуција Савјета Европске уније која је садржавала својеврсну Мапу пута за јачање процесних права осумњичених и оптужених у кривичном поступку,⁴⁹⁶ а која је донијета непосредно прије ступања Уговора из Лисабона на снагу. Савјет је овим документом предвидио неколико значајних смјерница, односно, мини акционих планова чијом реализацијом би требало да се ојачају процесна права у кривичном поступку, а посебно она која се односе на превођење и тумачење, право на информисање о оптужбама и правима у оквиру поступка, право на правни савјет и правну помоћ, право на комуникацију са члановима породице, послодавцем или конзуларним представником те посебна права лица која припадају рањивим категоријама.

У складу са смјерницама Савјета из Мапе пута, а на основу лисабонских уговорних рјешења, конкретније, на основу члана 82 Уговора о функционисању Европске уније, релативно брзо се дјеловало у правцу регулисања одређених процесних права у кривичном поступку. Тако, донијета је Директива о праву на адвоката у кривичном поступку и у поступцима на основу Европског налога за хапшење, као и на обавјештавање треће стране у случају лишавања слободе и на комуникацију са трећим лицима и конзуларним представницима⁴⁹⁷ те Директива о праву на тумачење и превођење у кривичном

496 *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)*, OJ C 295/1.

497 *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*

поступку.⁴⁹⁸ Потом је усвојена и веома важна Директива о јачању одређених облика презумпције невиности и праву на учешће у расправи у кривичном поступку⁴⁹⁹ којом се уводе минимални заједнички процесни стандарди у корист осумњичених и оптужених у кривичном поступку, а који се односе на опште правне постулате презумпције невиности. Када је ријеч о правима рањивих категорија у кривичном поступку, битно је истаћи Директиву о процедуралној заштити дјеце која су осумњичена или оптужена у кривичном поступку,⁵⁰⁰ као и Директиву којом је регулисано питање привремене правне помоћи за осумњичена или оптужена лица лишена слободе и правне помоћи у поступцима на основу Европског налога за хапшење.⁵⁰¹ Усвајањем наведених аката, у значајној мјери заокружен је процес креирања минималних заједничких процесних стандарда заштите права осумњичених и оптужених лица у кривичном поступку.

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, OJ L 294/1, 6. 11. 2013.

498 *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*, OJ L 280/1, 26. 10. 2010.

499 *Directive 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*, OJ L 65/1, 11. 3. 2016.

500 *Directive (EU) 2016/800 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on procedural safeguards for children who are suspects or accused persons in criminal proceedings*, OJ L 132/1, 21. 5. 2016.

501 *Directive (EU) 2016/1919 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2016 on legal aid for suspects and accused persons in criminal proceedings and for requested persons in European arrest warrant proceedings*, OJ L 297/1, 4. 11. 2016.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Као што се могло видјети из кратког прегледа настанка и развоја интеграције и сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа, односно, од Амстердама на овамо, „Простора слободе, безбједности и правде” те политика које се дефинишу и спроводе у оквиру њега, ријеч је о веома сложеним процесима који се реализују у перманентној интеракцији националне и наднационалне равни, која је оптерећена различитим изазовима. Осврт на учињено у протеклих неколико деценија како, када је ријеч о изградњи правног, регулаторног и институционалног оквира, тако и када је ријеч о појединачним политикама и њиховим садржинским елементима, област унутрашњих послова и правосуђа маркира не само као једну од најдинамичнијих области интеграције и сарадње у оквиру Европске уније, већ и као својеврстан филтер виталности, функционалности и опстајања неких од кључних вриједности и принципа на којима организација почива.

Иако је представљала рефлексну реакцију на спољне безбједносне изазове везане за интензивiranу динамику процеса интерне либерализације, прије свега, у форми успостављања унутрашњег или заједничког тржишта, првобитна сарадња у области унутрашњих послова и правосуђа зачета је прилично бојажљиво, на неформалним основама и далеко од правног и институционалног оквира тадашњих европских заједница. На евентуално чвршће повезивање и сарадњу по питањима чија регулација је, по класичном суверенистичком схватању, чврсто почивала у рукама држава чланица, дуго се гледало као на нешто секундарно, а и у тренуцима када су безбједносни изазови неумитно захтијевали заједничку акцију, по правилу је примјењиван минималистички приступ, уз ослањање на инструменте типичног међународног права који, како се показало, нису могли обезбиједити адекватну основу за остварење дефинисаног циља. Свијест о потреби постепеног развоја интензивније и, што је подједнако битно, формалне, на премисама европске организације засноване сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа,

сазријевала је прилично споро и пратила је напоре усмјерене у правцу остварења других уговорно прокламованих циљева, везаних за привредне активности и обезбјеђење слободе кретања на простору заједница. У складу са тим, долази до покретања различитих иницијатива у овом правцу, од дјеловања ТРЕВИ групе до закључења Споразума из Шенгена, наравно на, узимајући у обзир редукована рјешења Уговора из Рима у овом контексту, очекиваним међувладиним основама.

Уговор из Мастрихта номинално је омогућио ширу уговорну платформу за развој сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа, као једне од нових политика предвиђених овим уговорним актом, међутим, његова рјешења, до којих се дошло након мукотрпних преговора два међусобно супротстављена блока држава чланица, такође су подразумијевала примјену типичних међувладиних инструмената са свим њиховим слабостима. Дисфункционалност предвиђених инструмената за развој сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа манифестовала се веома брзо, тако да су иницијативе и активности у правцу продубљења сарадње у овој области, или бар једном њеном дијелу, започели готово одмах по ступању Уговора из Мастрихта на снагу. Резултат ових иницијатива и притисака интеграционистички оријентисаних чланица, са СР Њемачком на челу, огледали су се у амстердамским уговорним рјешењима, којима су читав сет политика везаних за слободу кретања те правосудна сарадња у грађанским стварима, непосредно подведени под комунитарни или интегративни регулаторни модел, док су у домену полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима, која је и даље остала укотвљена на међувладиним механизмима, такође учињени одређени, додуше, минимални, помаци у правцу поспјешења њене ефикасности. Коначно, измјенама и допунама оснивачких аката у Лисабону те правним, регулаторним и институционалним промјенама које је он донио, креиран је далеко повољнији оквир за реализацију амстердамске пројекције „Простора слободе, безбједности и правде” у његовом пуном капацитету те за ефикасније дефинисање и реализацију заједничких политика које интеграција и сарадња у овој области подразумијевају. Но, гледајући из данашње перспективе те узимајући у обзир више пута исказану рањивост Европске уније под притисцима различитих безбједносних изазова, без обзира да ли је ријеч о тероризму, организованом криминалу, илегалним имиграцијама или безбједносним ризицима везаним за пандемију вируса корона, чини се да је ефикасност и функционалност заједничких европских политика у овој области, или бар неких од њих, прилично упитна. Разлози за тако нешто вишеструки су и тичу се саме матрице у којој се предметне политике креирају и спроводе, а која подразумијева, како смо рекли, константну интеракцију прерогатива националне и наднационалне равни, у оквиру које је веома тешко постићи жељену равнотежу између остварења уговорно дефинисаних циљева, с једне стране, те очувања свих неопходних државних идентитетских елемената, с друге.

Иако су за потребе потпунијег сагледавања њихове природе, еволуције и садржинских елемената, заједничке политике у оквиру „Простора слободе, безбједности и правде” класификоване по појединачним компонентама или сферама интеграције и сарадње – „слобода кретања”, „безбједност” и „правда”, њих је практично и функционално немогуће одвојити, јер је ријеч о политикама које се константно међусобно прожимају и условљавају. То, истовремено, не значи да је степен њихове развијености идентичан или да се све разматране политике суочавају са истоврсним проблемима, како у фази њиховог дефинисања, тако и у фази имплементације.

Када је ријеч о политикама везаним за слободу кретања, чини се да се отишло најдаље у обезбјеђењу заједничких, европских стандарда по различитим питањима. Примјеном одговарајућих правних инструмената европске организације, попут директива, утврђивани су заједнички циљеви, односно, „минимални заједнички именилац” који мора бити идентичан у свим државама чланицама, али је, истовремено, чланицама остављена и довољна дискрециона маргина приликом избора метода имплементације директиве у националном контексту, уважавајући традицију и особености домаћег правног поретка. Без обезбјеђења поменутог минималног заједничког имениоца, немогуће је говорити о правној безбједности, а поготово о некаквој униформној, јединственој примјени права европске организације, на којој инсистира Суд правде. Као што показује анализа у релевантном дијелу основног текста, простора за даљњи напредак у стандардизацији националних рјешења дефинитивно још увијек има, међутим, оно што је вјероватно значајније за даљи развој не само ове групе политика, него и цјелокупне области слободе, безбједности и правде уопште, односи се на одсуство неопходне солидарности у кључним тренуцима по организацију и њене чланице те потпуно различито разумијевање одређених кризних појава код појединих чланица. Један од посљедњих примјера свакако представља ситуација везана за мигрантску кризу и оштро размимоилажење, условно речено, „старих” и „нових” чланица, односно, запада и истока организације по питању не само мигрантских квота, него и одговарајућих модалитета суочавања са овим безбједносним ризиком уопште. Интеграционистички блок, предвођен СР Њемачком, успио је да наметне своје приједлоге, а на њихову страну стале су и институције Уније, укључујући, као што смо видјели, и сам Суд правде. Међутим, рјешења по овако осјетљивим питањима до којих се долази прегласавањем, посебно узимајући у обзир да Унија већ више од деценију пролази кроз различите облике кризе, не може донијети ништа добро. Управо супротно, накнадна, углавном индивидуалистичка дјеловања држава чланица у суочавању са изазовима мигрантске кризе јасно указују да одсуство солидарности и јединственог става по кључним питањима води само у продубљење негативног стања у којем се Унија налази. Резултат одсуства заједничког става, а неки би рекли и резултат недијелења заједничких вриједности између држава чланица, без обзира на њихову

уговорну прокламацију, представља и „примораност” Уније да се у суочавању са изазовима мигрантске кризе ослони на, у бројним европским престоницама, непопуларног спољњег партнера, као што је Турска. Да се подсјетимо, диференцираност ставова држава чланица по питању миграната са Блиског и Средњег истока манифестовала се од самог почетка: док су једни, руковођени својим политичким и економским интересима, заступали став о потреби пријема миграната и њиховог распоређивања у државама чланицама на принципу солидарности, али и у складу са исказаним потребама и расположивим асимилационим капацитетима, други су сматрали да спољње границе Уније треба да буду затворене те да је неопходно појачати њихову контролу примјеном инструмената расположивих на основу европског и националног права. Почетна хетерогеност ставова по питању мигрантске кризе потом се манифестовала и приликом покушаја утврђивања заједничког одговора на све безбједносне и друге изазове које је мигрантски талас подразумијевао, да би, коначно, краткотрајни предих Унији и чланицама које су биле највише на удару, донио управо постигнути договор са Републиком Турском, иако ни његова реализација није протицала без озбиљних трзавица, посебно почетком текуће, 2020. године. Но, умјесто да се на овај начин „купљено вријеме” искористи у правцу превазилажења међусобних разлика, али и утврђивања ефикаснијих инструмената за суочавање са овим проблемом, државе чланице исказале су непримјерену инертност те на европској равни, у међувремену, у овом контексту није учињено готово ништа.

Специфично неповјерење између држава чланица може се идентификовати и у кривичноправној материји, у оквиру које су солидарност, лојалност и висок степен повјерења између националних правних система и њихових институција, *sine qua non* сваке иоле успјешне сарадње на европској равни. Другим ријечима, правосудна сарадња у кривичноправној материји између држава чланица примарно почива на признању и извршењу судских одлука, а ње нема без високог степена међусобног повјерења, без обзира на различитости и специфичности којима се национални кривичноправни ентитети одликују. Стандардизација, односно, утврђивање и обезбјеђење минималног заједничког имениоца у кривичноправној области, што укључује и хармонизацију између релевантних националних прописа, тек је на другом мјесту као модалитет међусобне сарадње у овој области, последице института прихватања и извршења судских пресуда и других релевантних одлука. Чињеница је да су, по правилу на иницијативу Европске комисије, на европској равни регулисана бројна питања заједничког интереса у кривичној области, од спречавања и борбе против тероризма, организованог криминала, трговине оружјем, дрогом, људима, до модернијих облика међународног криминалитета, попут високотехнолошког криминала те да је, у том смислу, на нивоу организације изграђен заиста широк спектар регулаторних и институционалних модалитета заједничког дјеловања. Међутим, што као резултат природе самог легисла-

тивног поступка у овој области, прописаног уговорним одредбама, што као резултат још увијек актуелне конзервативности појединих чланица, највећи дио разматраних правних инструмената у кривичноправној материји карактерише се недовољним степеном прецизности, поготово када је ријеч о утврђивању бића кривичног дјела и његових основних садржинских елемената. То дефинитивно може представљати више него озбиљну препреку успостављању и функционисању „Простора слободе, безбједности и правде” на начин како је он уговорно и стратешки замишљен. С друге стране, битан помак у кривичноправној материји представља увођење неколико веома значајних института на европској равни, попут Европског налога за хапшење, односно, европског истражног или налога за заштиту жртве кривичног дјела. Увођење ових института, уз елиминацију захтјева „двоструке криминализације” те јачање принципа аутоматизма у њиховој реализацији и редукцији основа за одбијање њиховог провођења, омогућили су својеврстан замах у даљем развоју кривичноправне материје на европској равни.

Као што смо видјели, у протеклих нешто више од двије деценије, на нивоу европске организације успостављена је и прилично развијена институционална структура у сваком од три маркирана сегмента „Простора слободе, безбједности и правде”. Но, уз спорадичне, али недовољне помаке у одређеним случајевима, основна функција различитих институција, тијела или агенција на европској равни у области унутрашњих послова и правосуђа, координационог и информационог је карактера. Европол, на примјер, представља најразвијенију регионалну међународну полицијску структуру у свијету, али је ријеч о тијелу дубоко „наслоњеном” и дубоко зависном од националних полицијских агенција и других тијела задужених за спровођење закона. Европол не располаже и вјероватно никада неће ни располагати оперативним полицијским овлашћењима и то је резултат искључиво неспремности држава чланица да изврше трансфер дијела свог суверенитета у области унутрашњих послова на европску раван. Такође, као питање које се намеће као ургентно, иако је одређени напредак посљедњих година у овом контексту учињен, издваја се потреба рационализације и даље конкретизације међусобних односа и надлежности неких од кључних европских специјализованих агенција, међу које свакако спадају поменути Европол те Евроцаст и Фронтекс.

Осврт на дјеловање Суда правде Европске уније по питањима везаним за „Простор слободе, безбједности и правде”, указује да је централна правосудна институција, по већ уобичајеном „рецепту” који се могао идентификовати и у другим областима, дјеловала мултифункционално те да је, од случаја до случаја, настојала етаблирати и ојачати неке од кључних принципа права европске организације и у овој области. На генералној равни, прије свега, ријеч је о доктринарном постулату о његовој аутономности, како у односу на национално, тако и у односу на типично међународно право, везано за шта је Суд правде, ни мање ни више, додуше, индиректно, оспорио правне инструменте

Савјета безбједности ОУН, јер исти не задовољавају основне стандарде везане за заштиту људских права које гарантује право европске организације. Дакле, уз принцип ефикасне и униформне примјене права Европске уније на цијелом њеном простору, као основни коректив дјеловања у домену унутрашњих послова и правосуђа, али и као засебна вриједност коју је неопходно заштитити, манифестовала су се управо људска права и слободе, и то минимално на нивоу и у капацитету како је то прописано релевантним правним инструментима организације, а, прије свега, Повељом о основним људским правима. „Лутања” Суда правде од принципа ефикасности до начела заштите људских права и акцентовање једне или друге вриједности од случаја до случаја, нису инхерентна само у области унутрашњих послова и правосуђа, већ су се, као што смо истакли, могла идентификовати и у ранијем периоду, посебно у процесима везаним за успостављање и функционисање заједничког, односно, унутрашњег тржишта.

У сваком случају, као што се могло видјети из ове кратке анализе развоја те правног и институционалног оквира у којем се реализује интеграција и сарадња у области унутрашњих послова и правосуђа у Европској унији, ријеч је о веома сложенем, мултидисциплираном феномену који је још увијек у фази интензивног превирања. Од Уговора из Мастрихта, када је уведена као облик нове политике на нивоу европске организације, до данас, интеграција и сарадња у овој области континуирано је обогаћивана додатним садржинским елементима, у складу са исказаним заједничким безбједносним интересима, али и идентификованим безбједносним ризицима по организацију и њене државе чланице који су, по правилу, долазили споља. Уговор из Лисабона је дефинитивно омогућио широку основу за спољње дјеловање Европске уније и у области унутрашњих послова и правосуђа, иако је овај сегмент њеног спољњег дјеловања немогуће одвојити од Заједничке спољне политике и политике безбједности и покушаја да се Унија наметне као релевантан актер на глобалној међународној сцени. За сада, потенцијали спољњег дјеловања Уније у овом контексту углавном остају неискориштени, а као један од разлога може се навести управо поменуто неслагање и различити приступи држава чланица бројним актуелним међународним питањима у овој области.

БИБЛИОГРАФИЈА

- [1] Аврамов С. и Крећа М., „Међународно јавно право”, Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд, 2007. година;
- [2] Bazo M.T.G., „*The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Right to be Granted Asylum in the Union's Law*”, *Refugee Survey Quarterly*, 27, 2008;
- [3] Belanova R., „*The Prum Process: The way Forward for EU Police Cooperation and Data Exchange?*” и „*Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union*”, E. Guild and E. Geyer, editors, Ashgate Publishing Ltd, Aldershot, UK 2008;
- [4] Bertozzi S., „*Schengen: Achievements and Challenges in Managing an Area Encompassing 3.6 million km²*”, CEPS Working Document No. 284, Center for European Political Studies, Brussels, February 2008;
- [5] Bigo D., „*Polices en Reseaux: l'experience europeenne*”, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 1996.
- [6] Blanchet T., „*From workers to citizens: on evolution of EU citizenship*”, *New Journal of European Criminal Law*, Volume 7, Issue 2, First Published on the 1st of June 2016;
- [7] Gotev G., „*Restoring borders will kill internal market*”, EUROACTIV, 15 January 2016;
- [8] 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;
- [9] Guild E. and Geyer F., „*Three paces forward and two back for EU police and judicial cooperation in criminal matters*”, CEPS, 2006;
- [10] Guiraidin V. and Lahav G., „*Immigration Policy in Europe: The Politics of Control*”, Routledge, London, New York, 2007;
- [11] De Witte B., „*European Union Law: How Autonomous Is Its Legal Order?*”, European University Institute, Springer – Verlag, 2010;

- [12] Драгишић Р., „Институт унапријеђене сарадње у функцији „европеизације” норми међународног приватног права”, ЈУ Народна и универзитетска библиотека Републике Српске, 2018;
- [13] Elsen C., „*From Maastricht to Hague: the politics of judicial and police cooperation*”, ERA Forum 2007;
- [14] Zaiotti R., „*Cultures of Border Control: Schengen and the Evolution of European Frontiers*”, The University of Chicago Press, Chicago, London, 2011;
- [15] Kapteyn P.J. and Van VerLoren T., „*Introduction to the Law of European Communities: from Maastricht to Amsterdam*”, Edited by Lawrence Gormley, Kluwer Law International, 3rd Edition, London/The Hague/Boston, 1998;
- [16] Kaunert C. and Leonard S., „*The European Union Asylum Policy after the Treaty of Lisbon and the Stockholm Programme: towards Supranational Governance in a Common Area of Protection?*”, Refuge Survey Quarterly, Vol. 31, No. 4, 2012;
- [17] Klip A., „*European Criminal Law*”, Oxford University Press, Oxford, 2009;
- [18] Кнежевић – Предић В., „Институт грађанства и његово место у правном поретку Европске уније”, у „Европски грађанин у времену кризе”, зборник радова са научне конференције „Европски грађанин у времену кризе: избор између ЕУ и државе чланице као лажна дилема”, приређивачи Слободан Самарцић и Ивана Радић Милосављевић, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2013;
- [19] Кнежевић – Предић В. и Радивојевић З., „Како настаје и делује право Европске уније”, Службени гласник, Едиција „Европска унија”, Београд, 2009;
- [20] 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;
- [21] Лопандић Д. и Јањевић М., „Споразум из Шенгена – за Европу без граница”, Међународна политика, Београд, 1996;
- [22] Menghi M. and Pascouau Y., „*The Schengen Area Under Threat: Problem or Solution?*”, Notre Europe – Jacques Delors Institute, Synthesis, September 2015;
- [23] Moravcsik A., „*The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*”, Cornell University Press, 1998.
- [24] Никач Ж., „Међународна полицијска сарадња”, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2015;
- [25] Occhipinti J., „*The Politics of EU Police Cooperation: Toward a European FBP*”, Lynne Reinner Publishers, Inc., London, 2003;
- [26] Olsen D.H. E., „*The origins of the European citizenship in the first decades of European integration*”, Journal of European Public Policy, 2008;
- [27] Open Europe, „*The Lisbon Treaty and the European Constitution: Side by Side Comparison*”, January 2008;
- [28] Sevenster G., „*Criminal Law and EC Law*”, Common Market Law Review 29, 1992;
- [29] Slosarcik I., „*Czech Republic and the European Union Law in 2004-2006*”, European Public Law, Vol.13, Issue 3, 2007;

- [30] Тучић Б., „Европеизација међународног јавног права и импликације по државе чланице Европске уније”, Модерна управа, Часопис за управно-правну теорију и праксу, бр. 9 – 10, новембар 2013, АДУ Бања Лука, стр. 173 – 183;
- [31] Тучић Б., „Јавноправни механизми правосудне контроле извршења обавеза држава чланица у Европској унији”, Аргументи, Часопис за друштвена и политичка питања, година VI, бр. 18, април 2013, „Графид” Бања Лука, стр. 97 – 112.
- [32] Тучић Б., „Поступци одлучивања у Европској унији у областима интеграције”, Политеа, Прегледни научни рад, јун 2015, Бања Лука, стр. 169 – 186;
- [33] Тучић Б., „Сувереност, јуриспруденција и уставни плурализам: оглед о правном поретку Европске уније”, ЈУ Универзитетска и народна библиотека Републике Српске, Бања Лука, 2016;
- [34] Тучић Б., „Значај општих правних начела у јуриспруденцији Суда правде Европске уније”, Модерна управа, Часопис за управно-правну теорију и праксу, бр. 7 – 8, децембар 2012, АДУ Бања Лука, стр. 159 – 169.
- [35] Ђеранић Ј., „Европска правосудна мрежа у кривичним стварима”, Европско законодавство, Београд, година VIII, бр. 29 – 30, стр. 42 – 48;
- [36] UNHCR, „*Vulnerability Screening Tool – Identifying and addressing vulnerability: a tool for asylum and migration systems*”, International Detention Coalition and OAK Foundation, Geneva, 2015;
- [37] Fichera M., „*Criminal Law beyond the State: The European Model*”, European Law Journal, vol 19, no.2, 2013;
- [38] House of Lords, European Union Committee, „*Strategic Guidelines for the EU's New JHA Strategic Programme: steady as she goes*”, 13th Report of Session 2013 – 14, april 2014;
- [39] Craig P. and de Burca G., „*EU Law: Texts, Cases and Materials*”, Oxford University Press, 6th edition, 2015;
- [40] Wang S., „*An Imperfect Integration: Has Schengen Alienated Europe?*”, Chinese Political Science Review, Vol. 1, Published August 19th 2016;
- [41] Weiler J.H.H., „*The Community System: The Dual Character of Supranationalism*”, 1 Yearbook of European Law, 1981;
- [42] Weyembergh A., „*Approximation of Criminal Laws, the Constitutional Treaty and the Hague Programme*”, CMLRev 42, 2005;
- [43] Wyatt D., „*New Legal Order or Old?*”, European Law Review, 1982;

Извори права Европске уније (по редослиједу навођења)

- [44] *Treaty on the European Union as signed in Maastricht on 7 February 1992*, Council of the European Communities and Commission of the European Communities, Luxembourg, Office for the Official Publications of the European Communities, 1992;
- [45] *Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts*, Luxembourg, Office for the Official Publications of the European Communities, 1997;
- [46] *Treaty of Nice Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts*, Luxembourg, Office for the Official Publications of the European Communities, 2001;

- [47] *Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community*, Luxembourg, Office for the Official Publications of the European Communities, 2007;
- [48] *The Single European Act*, Official Journal of the European Communities, No. L 169/1, 29. 6. 1987.
- [49] *White Paper of the Commission of the European Communities „Completing the Internal Market”*, COM 310, Final, Brussels;
- [50] *The Schengen acquis - 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*, OJ L 239/13, Consolidated version from 22 September 2000;
- [51] *Convention Implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, Federal Republic of Germany and the French Republic on the Gradual Abolition of Checks at Their Common Borders*, OJ L 239/19, Consolidated version from 22. 9. 2000;
- [52] *Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities - Dublin Convention*, OJ L 254/1, 19. 8. 1997;
- [53] *Regulation 1987/2006 of the European Parliament and of the Council from 20th of December 2006 on the establishment, operation and use of the second generation of the Schengen Information System with respect to alert procedures falling under Title IV of the Treaty Establishing of the European Community*, OJ L 381/4, 28. 12. 2006;
- [54] *Council Decision 2007/533/JHA from 12th of June 2007 on the establishment, operation and use of the second generation of the Schengen Information System concerning procedures falling under Title VI the Treaty on European Union*, OJ L 205/63, 7. 8. 2007.
- [55] *Regulation of the European Parliament and of the Council on the use of Schengen Information System for the return of the illegally staying third-country nationals from 28th of November 2018*, OJ L 312/1, 7. 12. 2018.
- [56] *Regulation of the European Parliament and of the Council from 28th of November 2018 on the establishment, operation and use of the Schengen Information System in the field of border checks, and amending the Convention implementing the Schengen Agreement and amending and repealing Regulation 1987/2006*, OJ 312/14, 7. 12. 2018.
- [57] *Regulation of the European Parliament and of the Council from 28th of November 2018 on the establishment, operation and use of the Schengen Information System in the field of police cooperation and the judicial cooperation in criminal matters, amending and repealing Council Decision 2007/533/JHA and repealing Regulation 1986/2006 of the European Parliament and of the Council and Commission Decision 2010/261/EU*, OJ 312/56, 7. 12. 2018.
- [58] *European Council Summit, Luxembourg, 28 – 29 June 1991, Presidency Conclusions*;
- [59] *Council Act from 26 July 1995 drawing up the Convention based on Article K.3 of the Treaty of the European Union on the European Police Office (EUROPOL Convention)*, OJ C 316/1, 27. 11. 1995;

- [60] *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;
- [61] *Council Decision of 28th of february 2002 setting up EUROJUST with a view to reinforcing the fight against serious crime*, 2002/187/JHA, OJ L 063, 6th of March 2002;
- [62] *Laeken Declaration of 15th of December 2001 on the Future of the European Union*, Bulletin of the European Union, 2001, No. 12, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, „Presidency Conclusions of the Laeken European Council”, 14th and 15th of December 2001;
- [63] *Tampere European Council Summit*, 15th and 16th of December 1999, Presidency Conclusions;
- [64] *Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism*, OJ L 164/3, 22. 6. 2002;
- [65] *Council Framework Decision 2002/584/JHA of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States - Statements made by certain Member States on the adoption of the Framework Decision*, OJ L 190/1, 18. 7. 2002;
- [66] *Council and Commission Action Plan Implementing the Hague Programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union*, 2005, OJ C 198;
- [67] *Council Document 16054/04 of the 13th of December 2004, reproducing European Council Conclusions of the 5th of November 2004*;
- [68] *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, 27th of May 2005, Council Secretariat, 10900/05, Brussels, 7th of July 2005;
- [69] *Action Plan to Combat Organized Crime, adopted by the Council on 28th of April 1997*, OJ C – 251, 15th of August 1997;
- [70] *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;
- [71] *Council Decision of 23rd of June 2008 on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime*, 2008/615/JHA, 2008, OJ L 210/1; *Council Decision of 23rd of June 2008 on the improvement of cooperation between the special intervention units of the Member States of the European Union in crisis situations*, 2008/617/JHA, 2008, OJ L 210/73;
- [72] *The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting citizens*, OJ C – 115, Published on 4th of May 2010;
- [73] *Action Plan implementing the Stockholm Programme*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Delivering an Area of freedom, secu-

urity and justice for Europe's citizens, COM (210) 171 Final, Brussels, 20th of April 2010;

- [74] *Council document 5842/10*, 26th of February 2010;
- [75] *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, „The EU Internal Security Strategy in Action: Five Steps towards a more secure Europe”, COM 673, Final;*
- [76] *Regulation 2016/679 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data*, OJ L 119/1, 4. 5. 2016;
- [77] *Directive (EU) 2016/680 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purposes of the prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and on the free movement of such data, and repealing Council Framework Decision 2008/977/JHA*, OJ L 119/89, 4. 5. 2016;
- [78] *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) 185, Final.
- [79] *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.
- [80] *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.
- [81] *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 233, Final;
- [82] *Common Manual*, (2002) OJ C 313/97;
- [83] *Concil Decision determining the minimum indications to be used on signs at external border crossing points*, OJ L 261/119;
- [84] *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*, OJ L 369/5;
- [85] *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)*, OJ L 105/1.
- [86] *Regulation 2018/1806 of the European Parliament and of the Council from 14th of November 2018 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement*, OJ L 303, 28. 11. 2018;
- [87] *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Smart borders - Options and the way ahead*, COM 680, Final;

- [88] *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 95, Final;
- [89] *Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council establishing a Registered Traveller Program*, COM 95, Final;
- [90] *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 08, Final;
- [91] *Regulation 2017/2226 of the European Parliament and of the Council from 30 November 2017 establishing an Entry/Exit System (EES) to register entry and exit data and refusal of entry data of third-country nationals crossing the external borders of the Member States and determining the conditions for access to the EES for law enforcement purposes, and amending the Convention implementing the Schengen Agreement and Regulations (EC) 767/2008 and (EU) 1077/2011*, OJ L 327/20, 9. 12. 2017.
- [92] *Regulation (EC) 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)*;
- [93] *Regulation (EU) 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*, OJ L 286/1, 1. 11. 2011;
- [94] *Regulation (EU) 1051/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 amending Regulation (EC) 562/2006 in order to provide for common rules on the temporary reintroduction of border control at internal borders in exceptional circumstances*, OJ L 295/1;
- [95] *Council Regulation 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*, OJ L 295/27;
- [96] *Regulation 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code)*, OJ L 77/1, 23. 3. 2016;
- [97] *Council Regulation 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*, OJ L 349/1;
- [98] *Regulation 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) 2007/2004 as regards that mechanism and regulating the tasks and powers of guest officers*, OJ L 199/30;
- [99] *Regulation 1168/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 amending Council Regulation (EC) 2007/2004 establishing a European Agen-*

- cy for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union*, OJ L 304/1;
- [100] *Regulation 1624/2016 of the European Parliament and of the Council from 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard*, OJ L 251, 16. 9. 2016;
 - [101] *Regulation 1896/2019 of the European Parliament and of the Council 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard*, OJ L 295, 14. 11. 2019;
 - [102] *Regulation (EU) 1052/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 establishing the European Border Surveillance System (Eurosir)*, OJ L 295, 6. 11. 2013;
 - [103] *Regulation (EU) 656/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing rules for the surveillance of the external sea borders in the context of operational cooperation coordinated by the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union*, OJ L 189, 27. 6. 2014;
 - [104] *Regulation 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code)*, OJ L 77, 23. 3. 2016;
 - [105] *Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals*, OJ L 348, 24. 12. 2008;
 - [106] *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;
 - [107] *Council Regulation (EC) No 1030/2002 of 13 June 2002 laying down a uniform format for residence permits for third-country nationals*, OJ L 157/1;
 - [108] *Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification*, OJ L 251, 3. 10. 2003;
 - [109] *Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents*, OJ L 16, 23. 1. 2004;
 - [110] *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*, OJ L 375, 23. 12. 2004;
 - [111] *Directive (EU) 2016/801 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of research, studies, training, voluntary service, pupil exchange schemes or educational projects and au pairing*, OJ L 132, 21. 5. 2016;
 - [112] *Council Directive 2005/71/EC 12 October 2005 on a specific procedure for admitting third-country nationals for the purposes of scientific research*, OJ L 289/15, 3. 11. 2005;
 - [113] *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*, OJ L 155, 18. 6. 2009;
 - [114] *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*, OJ L 343, 23. 12. 2011;
- [115] *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*, OJ L 94, 28. 3. 2014;
 - [116] *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*, OJ L 157, 27. 5. 2014;
 - [117] *Council Regulation (EC) 1683/95 laying down a uniform format for visas*, OJ L 164/1;
 - [118] *Council Regulation (EC) 334/2002 of 18 February 2002 amending Regulation (EC) 1683/95 laying down a uniform format for visas*, OJ L 53/7;
 - [119] *Council Regulation (EC) 856/2008 of 24 July 2008 amending Regulation (EC) 1683/95 laying down a uniform format for visas as regards the numbering of visas*, OJ L 235/1;
 - [120] *Council Regulation (EC) determining the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders of the Member States*, OJ L 234/1;
 - [121] *Council Regulation (EC) 574/1999 determining the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders of the Member States*, OJ L 72/2;
 - [122] *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*, OJ L 81/1;
 - [123] *Council Directive 2004/82/EC on the obligation of carriers to communicate passenger data*, OJ L 261/24, 6. 8. 2004;
 - [124] *Council Directive 2002/90/EC defining the facilitation of unauthorised entry, transit and residence*, OJ L 328/17, 5. 12. 2002;
 - [125] *Regulation (EC) 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code)*, OJ L 243/1, 15. 9. 2009;
 - [126] *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Union Code on Visas (Visa Code) (recast)*, COM 0164, Final;
 - [127] *Regulation 2019/1155 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 amending Regulation (EC) 810/2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code)*, OJ L 188, 12. 7. 2019;
 - [128] *Council Decision 2004/512/EC of establishing the Visa Information System (VIS)*, OJ L 213/5, 15. 6. 2004;
 - [129] *Regulation (EC) 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)*, OJ L 218/60, 13. 8. 2008;
 - [130] *Regulation 817/2019 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 on establishing a framework of interoperability between EU information systems in the field of borders and visa and amending regulations 767/2008, 399/2016,*

2226/2017, 1240/2018, 1726/2018 and 1861/2018 of the European Parliament and of the Council and Council Decisions 512/2004 and 633/2008, OJ L 135/27, 22. 5. 2019;

- [131] *Convention determining the state responsible for examining an application for asylum lodged in one of the Member States of the European Community*, OJ C 254/1;
- [132] *Council Directive 2001/55/EC of 20 July on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof*, OJ L 212/12, 7. 8. 2001;
- [133] *Council Directive 2003/9/EC of January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers*, OJ L 31/18, 6. 2. 2003;
- [134] *Council Regulation (EC) 343/2003 of 18 February 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 third-country national*, OJ L 50/1, 25. 2. 2003;
- [135] *Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 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*, OJ L 304/12, 30. 9. 2004;
- [136] *Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status*, OJ L 326/13, 13. 12. 2005;
- [137] *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*, OJ L 180/96, 29. 6. 2013;
- [138] *Council Regulation (EC) 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the establishment of “EURODAC” for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention*, OJ L 316/1, 15. 12. 2000;
- [139] *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*, OJ L 180/108, 29. 6. 2013;
- [140] *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 uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection and for the content of protection granted*, OJ L 337/9, 20. 12. 2011;
- [141] *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*, OJ L 180/60, 29. 6. 2013;
- [142] *Commission of the European Communities, Green Paper on the Future Common European Asylum System*, COM 301, 6 June 2007;
- [143] *Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Commit-*

- tee and the Committee of Regions: Policy Plan on Asylum – An Integrated Approach to Protection across the EU*, COM 360, 17 June 2008;
- [144] *Council of the European Union, European Pact on Immigration and Asylum*, EU Doc. 13440/08, 24. 9. 2008;
- [145] *Regulation (EU) 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) 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) 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice*, OJ L 180/13, 29. 6. 2013;
- [146] *Regulation (EU) 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*, OJ L 180/108, 29. 6. 2013;
- [147] *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*, OJ L 337/9, 20. 12. 2011;
- [148] *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*, OJ L 180/60, 29. 6. 2013;
- [149] *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*, OJ L 180/96, 29. 6. 2013;
- [150] „Towards a reform of the Common European Asylum System and enhancing legal avenues to Europe”, COM/2016/0197, Final;
- [151] *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 0450, Final;
- [152] *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*, OJ 2015 L 248;
- [153] *Directive 2009/52/EC providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals*, OJ L 168/24, 20.07.2009;

- [154] *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a common policy on illegal immigration*, COM 672, Final;
- [155] *Proposal for a comprehensive plan to combat illegal immigration and trafficking of human beings in the European Union*, OJ C 142/23;
- [156] *Green paper on a community return policy on illegal residents*, COM 175, Final and COM 564, Final;
- [157] *Council Directive 2003/110/EC of 25 November 2003 on assistance in cases of transit for the purposes of removal by air*, OJ L 321/26. 6. 12. 2003;
- [158] *Council Regulation 377/2004 on the creation of an immigration liaison officers network*, OJ L 64/1, 2. 3. 2004;
- [159] *Regulation 2019/1240 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on the creation of a European network of immigration liaison officers*, OJ L 198/88, 25. 7. 2019;
- [160] *Council Directive 2001/40/EC of 28 May 2001 on the mutual recognition of decisions on the expulsion of third country nationals*, OJ L 149/34, 2. 6. 2001;
- [161] *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, 27. 2. 2004;
- [162] *Council Directive 2004/82/EC on the obligation of carriers to communicate passenger data*, (2004) OJ L 261/24, 6. 8. 2004;
- [163] *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, 6. 8. 2004;
- [164] *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, 6. 8. 2004;
- [165] *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*, OJ L 187/45, 10. 7. 2001;
- [166] *Council Directive 2002/90/EC defining the facilitation of unauthorised entry, transit and residence*, OJ L 328/17, 5. 12. 2002;
- [167] *Council framework Decision 2002/946/JHA on the strengthening of the penal framework to prevent the facilitation of unauthorised entry, transit and residence*, OJ L 328/1, 5. 12. 2002;
- [168] *Directive 2008/115/EC on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals*, OJ L 348/98, 24. 12. 2008;
- [169] *Directive 2009/52/EC providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals*, OJ L 168/24, 20. 7. 2009;
- [170] *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 0240, Final;*

- [171] European Commission, Communication: “*Joint European Roadmap towards Lifting COVID-19 Containment Measures*”, 15th of April 2020;
- [172] 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, OJ L 248/1, 3. 10. 2000;
- [173] *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*, OJ L 248/1, 3. 10. 2000;
- [174] *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*, OJ L 260/37, 11. 10. 2003;
- [175] *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*, OJ C 197/3, Consolidated version from 12. 7. 2000;
- [176] *Additional Protocol to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters*, ETS No. 099, 17. 3. 1978;
- [177] *Second Additional Protocol to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters*, ETS No. 182, 8. 11. 2001;
- [178] *Council Framework Decision 2002/465/JHA on joint investigation teams*, OJ L 162/1, 20. 6. 2002;
- [179] *Council Recommendation on a model agreement for setting up a joint investigation teams (JIT)*, OJ C 121/1, 23. 5. 2003;
- [180] *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, 6. 8. 2008;
- [181] *Joint Investigation Teams Manual*, COPEN 178, 13598/09, 23. 9. 2009;
- [182] *Council Resolution of 26 February 2010 on a Model Agreement on Setting – Up Joint Investigation Teams*, OJ C – 70/1 – 12, 19. 3. 2010;
- [183] *Council Resolution on a Model Agreement for Setting Up Joint Investigation Teams*, OJ C – 18/01, 19. 1. 2017;
- [184] *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*, OJ L 210/73, 6. 8. 2008;
- [185] *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*, OJ L 147/1, 26. 5. 1997;
- [186] *Council Resolution of 9 June 1997 on preventing and restraining football hooliganism through the exchange of experience, exclusion from stadiums and media policy*, OJ C 193/1, 24. 6. 1997;

- [187] *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*, OJ C 22/1, 24. 1. 2002;
- [188] *Council Decision 2002/348/JHA concerning security in connection with football matches with an international dimension*, OJ L 121/1, 8. 5. 2002;
- [189] *Council Decision 2007/412/JHA amending Decision 2002/348/JHA concerning security in connection with football matches with an international dimension*, OJ L 155/76, 15. 6. 2007;
- [190] *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*, OJ C 322/1, 29. 12. 2006;
- [191] *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*, OJ C 165/1, 24. 6. 2010;
- [192] *Council Recommendation of 6 December 2001 setting a common scale for assessing threats to public figures visiting the European Union*, OJ C 356/1, 14. 12. 2001;
- [193] *Council Decision 2002/956/JHA setting up a European Network for the Protection of Public Figures*, OJ L 333/ 1, 28. 11. 2002;
- [194] *Council Resolution of 21 December 1998 on the prevention of organised crime with reference to the establishment of a comprehensive strategy for combating it*, OJ C 408/1, 21.12.1998;
- [195] *Council Decision 2001/427/JHA setting up a European crime prevention network*, OJ L 153/1, 8. 6. 2001;
- [196] *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Crime prevention in the European Union*, COM 0165, Final.
- [197] *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*, OJ L 58/7, 24. 2. 2007;
- [198] *Council Framework Decision on combating terrorism, (2002) OJ L 164/3 and Council Framework Decision amending Framework Decision 2002/475 /JHA on combating terrorism*, OJ L 330/21, 9. 12. 2008;
- [199] *Directive (EU) 2017/541 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA and amending Council Decision 2005/671/JHA*, 31. 3. 2017;
- [200] *European Commission, A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy*, Brussels, 12. December 2003, Doc. 15895/03;
- [201] *The European Union Counter – Terrorism Strategy*, Council Doc.14469/4/5 of 30 November 2005;

- [202] *The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe*, COM 673, Final;
- [203] *Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States - Statements made by certain Member States on the adoption of the Framework Decision*, 18. 7. 2002;
- [204] *Council Framework Decision 2008/978/JHA of 18 December 2008 on the European evidence warrant for the purpose of obtaining objects, documents and data for use in proceedings in criminal matters*, 30. 12. 2008;
- [205] *Regulation (EU) 2016/95 of the European Parliament and of the Council of 20 January 2016 repealing certain acts in the field of police cooperation and judicial cooperation in criminal matters*, OJ L 26/9, 2. 2. 2016;
- [206] *Directive 2014/41/EU of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 regarding the European Investigation Order in criminal matters*, OJ L 130/1, 1. 5. 2014;
- [207] *Council Framework Decision 2008/841/JHA of 24 October 2008 on the fight against organised crime*, OJ L 300/42, 11. 11. 2008;
- [208] *The European Union Counter – Terrorism Strategy*, Council Doc.14469/4/5 of 30 November 2005;
- [209] *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, „The EU Counter-Terrorism Policy: main achievements and future challenges*, COM 386, Final;
- [210] *The EU Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism*, Council of the European Union, 24. 11. 2005;
- [211] *Preventing and Countering Youth Radicalisation in the EU*”, Directorate – General for Internal Policies, Policy Department C – Citizen’s Rights and Constitutional Affairs, Justice, Freedom and Security, European Parliament, Brussels, 2014 – 2019;
- [212] *Council Framework Decision 2005/222/JHA on attacks against information systems*, OJ L 69/67, 16. 3. 2005;
- [213] *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*, OJ L 218/8, 14. 8. 2013;
- [214] *Council Decision 2005/671/JHA on the exchange of information and cooperation concerning terrorist offences*, OJ L 253/22, 29. 9. 2005;
- [215] *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*, OJ L 351/1, 29. 12. 1998;
- [216] *Council Framework Decision 2008/841/JHA of 24 October 2008 on the fight against organised crime*, OJ L 300/42, 11. 11. 2008;
- [217] *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*, OJ L 87/1, 31. 3. 1999;
- [218] *Council of the European Union, Proposal for Council Framework Decision on the fight against organised crime*, Council document 6067/06, Brussels. 10. 5. 2006;

- [219] *Council Framework Decision 2008/841/JHA of 24 October 2008 on the fight against organised crime*, OJ L 300/42, 11. 11. 2008;
- [220] *Council Directive 91/308/EEC on prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering*, OJ L 166/77, 28. 6. 1991;
- [221] *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, 28. 12. 2001;
- [222] *Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing (Text with EEA relevance)*, OJ L 309/15, 25. 11. 2005;
- [223] *Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC (Text with EEA relevance)*, OJ L 141/73, 5. 6. 2015;
- [224] *Council Decision concerning arrangements for cooperation between financial intelligence units of the Member States in respect of exchanging information*, OJ L 271/4, 24. 10. 2000;
- [225] *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, 28. 12. 2001;
- [226] *Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing (Text with EEA relevance)*, OJ L 309/15, 25. 11. 2005;
- [227] *Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC (Text with EEA relevance)*, OJ L 141/73, 5. 6. 2015;
- [228] *Council Framework Decision 2003/577/JHA on the execution in the European Union of orders freezing property or evidence*, OJ L 196/45, 2. 8. 2003;
- [229] *Commission Decision of 28 April 1999 establishing the European Anti-Fraud Office (OLAF)*, 1999/352/EC, ECSC, EUROATOM;
- [230] *Regulation 1073/1999 of the European Parliament and of the Council of 25 May 1999 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF)*, OJ L 136/1, 31. 5. 1999;
- [231] *Regulation (EU, Euratom) 883/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 September 2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF) and repealing Regulation (EC) 1073/1999 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (Euratom) 1074/1999*, OJ L 248/1, 18. 9. 2013;

- [232] *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*, OJ L 134/1, 30. 4. 2004;
- [233] *Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Directive 2004/17/EC Text with EEA relevance*, OJ L 94/243, 28. 3. 2014;
- [234] *Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts*, OJ L 134/114, 30. 4. 2004;
- [235] *Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC Text with EEA relevance*, OJ L 94/65, 28. 3. 2014;
- [236] *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)*, OJ C 195/2, 25. 6. 1997;
- [237] *Council Joint Action 98/742/JHA of 22 December 1998 on corruption in the private sector*, OJ L 358/2, 31. 12. 1998;
- [238] *Council Framework Decision 2003/568/JHA of 22 July 2003 on combating corruption in the private sector*, OJ L 192/54, 31. 7. 2003;
- [239] *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 328, Final;
- [240] *Council Decision 2008/852/JHA of 24 October 2008 on a contact-point network against corruption*, OJ L 301/38, 12. 11. 2008;
- [241] *Commission Decision establishing an EU Anti – corruption reporting mechanism for periodic assessment (EU Anti – corruption report)*, C – 3673, Final;
- [242] *Council Framework Decision 2002/629/JHA on combating trafficking in human beings*, OJ L 203/1, 1. 8. 2002;
- [243] *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*, OJ L 101/1, 15. 4. 2011;
- [244] *Council Regulation 302/93 of 8 February 1993 on the establishment of a European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction*, OJ L 36/1, 12. 2. 1993;
- [245] *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)*, OJ L 376/1, 27. 12. 2006;
- [246] *Communication from the Commission to the Council and European Parliament on a European Union action plan to combat drug (1995-1999)*, COM 234, Final.
- [247] *Communication from the Commission to the Council and European Parliament on a European Union action plan to combat drug (2000-2004)*, COM 239, Final;
- [248] Council document 15075/04 of 22 November 2004;
- [249] *EU Action Plan on Drugs 2005-2008*, OJ C 168/1 i *EU Action Plan on Drugs 2009-2012*, OJ C 326/1;

- [250] *EU Drugs Strategy (2013-20)*, OJ C 402/ 1;
- [251] *EU Action Plan on Drugs 2013-2016*, OJ C 351/1 i *EU Action Plan on Drugs 2017 – 2020*, OJ C – 215;
- [252] *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*, OJ L 335/ 8, 11. 11. 2004;
- [253] *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 669, Final;
- [254] *Council Decision 2005/387/JHA of 10 May 2005 on the information exchange, risk-assessment and control of new psychoactive substances*, OJ L 127/32, 20. 5. 2005;
- [255] *Directive (EU) 2017/2103 of the European Parliament and of the Council of 15 November 2017 amending Council Framework Decision 2004/757/JHA in order to include new psychoactive substances in the definition of ‘drug’ and repealing Council Decision 2005/387/JHA*, OJ L 305/12, 21. 11. 2017;
- [256] *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Towards a stronger European response to drugs*, COM 689, Final;
- [257] *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on new psychoactive substances*, COM 0619, Final;
- [258] *Decision 2009/371/JHA of 06 April 2009 establishing the European Police Office (Europol)*, OJ L 121/37, 15. 5. 2009;
- [259] *Regulation (EU) 2016/794 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol) and replacing and repealing Council Decisions 2009/371/JHA, 2009/934/JHA, 2009/935/JHA, 2009/936/JHA and 2009/968/JHA*, OJ L 135, 24. 5. 2016;
- [260] *Council Decision on setting up the Standing Committee on operational cooperation on internal security*, OJ L 52/50, 3. 3. 2010;
- [261] *Council Decision 2000/820/JHA of 22 December 2000 establishing a European Police College (CEPOL)*, OJ L336/1, 30. 12. 2000;
- [262] *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;
- [263] *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*, OJ L 319/1, 4. 12. 2015;
- [264] *Council Regulation (EC) 871/2004 of 29 April 2004 concerning the introduction of some new functions for the Schengen Information System, including in the fight against terrorism*, OJ L 162/29;
- [265] *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*, OJ L 68/44, 30. 6. 2006;

- [266] *Regulation (EC) 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, OJ L 191/18, 22. 7. 2005;
- [267] *Regulation (EC) 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)*, OJ L 381/4, 28. 12. 2006;
- [268] *Council Decision 2007/533/JHA of 12 June 2007 on the establishment, operation and use of the second generation Schengen Information System (SIS II)*, OJ L 205/63, 7. 8. 2007;
- [269] *Regulation (EU) 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*, OJ L 286/1, 1. 11. 2011;
- [270] *Regulation (EU) 2018/1726 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 on the European Union Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice (eu-LISA), and amending Regulation (EC) 1987/2006 and Council Decision 2007/533/JHA and repealing Regulation (EU) 1077/2011*, OJ L 295/99, 21. 11. 2018;
- [271] *Regulation (EU) 2018/1860 of the European Parliament and of the Council of 28 November 2018 on the use of the Schengen Information System for the return of illegally staying third-country nationals*, OJ L 312/1, 7. 12. 2018;
- [272] *Regulation (EU) 2018/1861 of the European Parliament and of the Council of 28 November 2018 on the establishment, operation and use of the Schengen Information System (SIS) in the field of border checks, and amending the Convention implementing the Schengen Agreement, and amending and repealing Regulation (EC) No 1987/2006*, OJ L 312/14, 7. 12. 2018;
- [273] *Regulation (EU) 2018/1862 of the European Parliament and of the Council of 28 November 2018 on the establishment, operation and use of the Schengen Information System (SIS) in the field of police cooperation and judicial cooperation in criminal matters, amending and repealing Council Decision 2007/533/JHA, and repealing Regulation (EC) 1986/2006 of the European Parliament and of the Council and Commission Decision 2010/261/EU*, OJ L 312/56, 7. 12. 2018;
- [274] *Council Regulation (EEC) 2913/92 of 12 October 1992 establishing the Community Customs Code*, OJ L 302/1, 19. 10. 1992;
- [275] *Regulation (EC) 648/2005 of the European Parliament and of the Council of 13 April 2005 amending Council Regulation (EEC) 2913/92 establishing the Community Customs Code*, OJ L 117/13, 4. 5. 2005;
- [276] *Regulation (EC) 450/2008 of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 laying down the Community Customs Code (Modernised Customs Code)*, OJ L 145/1, 4. 6. 2008;
- [277] *Regulation (EU) 952/2013 of the European Parliament and of the Council of 9 October 2013 laying down the Union Customs Code*, OJ L 269/1, 10. 10. 2013;

- [278] *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*, OJ C 316/34, 27. 11. 1995;
- [279] *Council Regulation (EC) 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*, OJ L 82/1, 22. 3. 1997;
- [280] *Regulation (EC) 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*, OJ L 218/48, 13. 8. 2008;
- [281] *Council Decision 2009/917/JHA of 30 November 2009 on the use of information technology for customs purposes*, OJ L 323/20, 10. 12. 2009;
- [282] *Regulation (EC) 1889/2005 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on controls of cash entering or leaving the Community*, OJ L 309/9, 25. 11. 2005;
- [283] *Convention drawn up on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on mutual assistance and cooperation between customs administrations*, OJ C 24/2, 23. 1. 1998;
- [284] *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 527, Final;
- [285] *1968 Brussels Convention on jurisdiction and the enforcement of judgments in civil and commercial matters (consolidated version)*, OJ C 027/1;
- [286] *Convention on the elimination of double taxation in connection with the adjustment of profits of associated enterprises – Final Act – Joint Declarations – Unilateral Declarations*, OJ L 225/10;
- [287] *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*, OJ C 261/1;
- [288] *Council Regulation (EC) 44/2001 of 22 December 2000 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters*, OJ L 012/1, 16. 1. 2001;
- [289] *Regulation (EC) 805/2004 of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 creating a European Enforcement Order for uncontested claims*, OJ L 143/15, 30. 4. 2004;
- [290] *Regulation (EC) 1896/2006 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 creating a European order for payment procedure*, OJ L 399/1, 30. 12. 2006;
- [291] *Regulation (EC) 861/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a European Small Claims Procedure*, OJ L 199/1, 31. 7. 2007;

- [292] *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*, OJ L 136/3, 24. 5. 2008;
- [293] *Council Regulation (EC) 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) 1347/2000*, OJ L 338/1, 23. 12. 2003;
- [294] *Council Regulation (EC) 4/2009 of 18 December 2008 on jurisdiction, applicable law, recognition and enforcement of decisions and cooperation in matters relating to maintenance obligations*, OJ L 7/1, 10. 1. 2009;
- [295] *Regulation (EU) 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*, OJ L 201/107, 27. 7. 2012;
- [296] *Council Regulation (EU) 1259/2010 of 20 December 2010 implementing enhanced cooperation in the area of the law applicable to divorce and legal separation*, OJ L 343/10, 29. 12. 2010;
- [297] *Regulation (EC) 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) 1348/2000*, OJ L 324/7;
- [298] *Council Regulation (EC) 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*, OJ L 174/ 1, 27. 6. 2001;
- [299] *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*, OJ L 026/ 41, 31. 1. 2003;
- [300] *Council Decision of 28 May 2001 establishing a European Judicial Network in civil and commercial matters*, OJ L 174/25, 27. 6. 2001;
- [301] *Council Decision setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime*, OJ L 63/1, 6. 3. 2002;
- [302] *Council Decision setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime*, OJ L 245/44;
- [303] *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*, OJ L 138/14;
- [304] *Regulation (EU) 2018/1727 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 on the European Union Agency for Criminal Justice Cooperation (Eurojust), and replacing and repealing Council Decision 2002/187/JHA*, 21. 11. 2018;
- [305] *Regulation (EU) 2018/1725 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2018 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by the Union institutions, bodies, offices and agencies and on the free movement of such data, and repealing Regulation (EC) 45/2001 and Decision 1247/2002/EC (Text with EEA relevance)*, OJ L 295/39, 21. 11. 2018;

- [306] *Rules of procedures on processing and protection of personal data at EUROJUST*, EUROJUST College, OJ L 50/10, 24. 2. 2020;
- [307] *Green Paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a Public Prosecutor*, COM 715, Final;
- [308] *Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office*, COM 0534, Final.
- [309] *Council Regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ('the EPPO')*, OJ L 283/1, 31. 10. 2017;
- [310] *Directive (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2017 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law*, OJ L 198/29, 28. 7. 2017;
- [311] *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;
- [312] *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*, OJ C 326/2;
- [313] *Communication from Commission to the Council and the European Parliament, Mutual Recognition of Final Decision in Criminal Matters*, COM 495, Final;
- [314] *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*, OJ L 191/4, 7. 7. 1998;
- [315] *Council Decision 2008/976/JHA of 16 December 2008 on the European Judicial Network*, OJ L 348/130, 24. 12. 2008;
- [316] *EU Convention on Simplified Extradition Procedure*, OJ C 78, 30. 3. 1995;
- [317] *Council Act of 27 September 1996 adopted on the basis of article K.3. of the Treaty on European Union drawing up the Convention on Extradition between Member States of the European Union*, OJ C 313/12, 23. 10. 1996;
- [318] *Council Framework Decision 2002/584/JHA of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States - Statements made by certain Member States on the adoption of the Framework Decision*, OJ L 190/1, 18. 7. 2002;
- [319] *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*, OJ L 81/24, 27. 3. 2009;
- [320] *European Commission Report on EAW Implementation in Member States of the European Union*, SEC 2005, 267, 23. 2. 2005;
- [321] *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*, OJ L 350/72, 30. 12. 2008;

- [322] *Regulation (EU) 2016/95 of the European Parliament and of the Council of 20 January 2016 repealing certain acts in the field of police cooperation and judicial cooperation in criminal matters*, OJ L 26/9, 2. 2. 2016;
- [323] *Directive 2014/41/EU of the European Parliament and of the Council regarding the European Investigation Order in criminal matters*, OJ L 130/1, 1. 5. 2014, Consolidated version;
- [324] *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*, OJ C 197/ 3;
- [325] *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*, OJ C 326/2;
- [326] *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*, OJ L 315/ 57, 14. 11. 2012;
- [327] *Council Framework Decision on the standing of victims in criminal proceedings 2001/220/JHA*, OJ L82/1, 22. 3. 2001;
- [328] *Directive 2011/99/EU of the European Parliament and of the Council on the European protection order*, OJ L 338/2, 21. 12. 2011;
- [329] „*A strategy on the external dimension of the area of freedom, security and justice*”, European Commission, COM 491, Final;
- [330] „*A strategy for the external dimension of JHA: Global freedom, security and justice*”, Council of the European Union, 14366/3/05, 30 November 2005;
- [331] „*External dimension of the Area of Freedom, Security and Justice*”, European Parliament’s Committee on Civil Liberties Justice and Home Affairs (LIBE), Study, Brussels, 2009;
- [332] *Council Recommendation of 30 November 1994 concerning a specimen bilateral readmission agreement between a Member State and a third country*, OJ C 274/20;
- [333] *Council Recommendation of 24 July 1995 on the guiding principles to be followed in drawing up protocols on the implementation of readmission agreements*, OJ C 274/25;
- [334] *Commission Decision 2000/520/EC of 26 July 2000 pursuant to Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council on the adequacy of the protection provided by the safe harbour privacy principles and related frequently asked questions issued by the US Department of Commerce (notified under document number C(2000) 2441)*, OJ L 215/7, 25. 8. 2000;
- [335] *Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data*, OJ L 281/31, 21. 11. 1995;
- [336] *Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/*

- EC (General Data Protection Regulation) (Text with EEA relevance)*, OJ L 119/1, 4. 5. 2016;
- [337] *Council Framework Decision on combating terrorism*, 2002/475/JHA, OJ L 164;
- [338] *Council Framework Decision on combating trafficking in human beings*, 2002/629/JHA, OJ L 203;
- [339] *Council Framework Decision on combating the sexual exploitation of children and child pornography*, 2004/68/JHA, OJ L 13;
- [340] *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, OJ L 335;
- [341] *Council Framework Decision on combating corruption in the private sector*, 2003/568/JHA, OJ L 192;
- [342] *Council Framework Decision on attacks against information systems*, 2005/222/JHA, OJ L 69;
- [343] *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, OJ L 140;
- [344] *Council Framework Decision combating fraud and counterfeiting of non-cash means of payment*, 2001/414/JHA, OJ L 149;
- [345] *Green Paper*, European Commission, COM 334, Final;
- [346] *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the criminal-law protection of the Community's financial interests*, COM 272, Final;
- [347] *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Protection of the Environment through Criminal Law*, COM 139, Final;
- [348] *Council Framework Decision on the protection of the environment through criminal law* 2003/80/JHA, OJ L 29/55;
- [349] *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*, OJ L 255/11, 30. 9. 2005;
- [350] *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*, OJ L 255/164, 30. 9. 2005;
- [351] *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Mutual recognition of Final Decisions in criminal matters*, COM 495, Final;
- [352] *Programme of measures to implement the principle of mutual recognition of decisions in criminal matters*, OJ C 12/10;
- [353] *Council Framework Decision 2003/577/JHA on the execution of orders freezing assets and evidence*, OJ L 196/45, 22. 7. 2003;
- [354] *Council Framework Decision 2005/212/JHA on Confiscation of Crime-Related Proceeds, Instrumentalities and Property*, OJ L 68, 13. 6. 2006;
- [355] *Council Framework Decision 2006/783/JHA on the application of the principle of mutual recognition to confiscation orders*, OJ L 328/59, 24. 11. 2006;
- [356] *Council Decision 2005/876/JHA of 21 November 2005 on the exchange of information extracted from the criminal record*, OJ L 322/33, 29. 6. 2006;

- [357] *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*, OJ L 93/23, 7. 4. 2009;
- [358] *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*, OJ L 81/24, 27. 3. 2009;
- [359] *Council Framework Decision 2005/214/JHA on the application of the principle of mutual recognition to financial penalties*, OJ L 76/16, 13. 6. 2006;
- [360] *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*, OJ L 327/27, 5. 12. 2008;
- [361] *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*, OJ L 337/102, 16. 12. 2008;
- [362] *Proposal for a Council framework Decision on certain procedural rights in criminal proceedings throughout the European Union*, COM 328, Final;
- [363] *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)*, OJ C 295/1;
- [364] *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*, OJ L 294/1, 6. 11. 2013;
- [365] *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*, OJ L 280/1, 26. 10. 2010;
- [366] *Directive 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*, OJ L 65/1, 11. 3. 2016;
- [367] *Directive (EU) 2016/800 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on procedural safeguards for children who are suspects or accused persons in criminal proceedings*, OJ L 132/1, 21. 5. 2016;
- [368] *Directive (EU) 2016/1919 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2016 on legal aid for suspects and accused persons in criminal proceedings and for requested persons in European arrest warrant proceedings*, OJ L 297/1, 4. 11. 2016;

Јуриспруденција Суда правде Европске уније (по редослиједу навођења)

- [369] C – 22/70, *ERTA*, 1971, ECR 263;
- [370] C – 61/65, *Vassen Göbbels*, ECR 377;
- [371] C – 506/04, *Wilson*, ECR I – 8;
- [372] C – 294/83, *Parti écologiste “Les Verts” v European Parliament*, ECR I – 01339;
- [373] Joined Cases C – 643/15 and C – 647/15, *Slovakia and Hungary vs Council*, OJ C 374/4;
- [374] C – 6/60, *Humblet vs. Belgium*, ECR 559;
- [375] C – 33/76, *Rewe – Zentralfinanz eG and Rewe – Zentral AG vs. Landwirtschaftskammer für das Saarland*, ECR 1989;
- [376] C – 213/89, *Factortame I*, ECR I – 2433;
- [377] C – 177/88, *Dekker*, ECR I – 3941;
- [378] C – 208/90, *Emmot*, ECR I – 4269;
- [379] C – 105/03, *Pupino*, ECR I – 05285;
- [380] C – 399/09, *Marie Landtová v Česká správa socialního zabezpečení*, ECR I – 05573;
- [381] Joined cases C-402/05 P and C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council of the European Union and Commission of the European Communities*, ECR 285/2;
- [382] C – 176/03, *Commission of the European Communities vs. Council of the European Union*, ECR I – 07879;
- [383] Joined cases C – 584/10 P, C – 593/10 P and C – 595/10 P, *European Commission and Others vs. Yassin Abdullah Kadi*, ECR II – 5177;
- [384] C – 130/10, *European Parliament vs. Council*, ECR I – 9748/10;
- [385] C – 303/05, *Advocaten voor de Wereld VZW v Leden van de Ministerraad*, ECR I – 03633;
- [386] Joined cases 411/10 and 493/10, *N. S. v Secretary of State for the Home Department and M. E. and Others v Refugee Applications Commissioner and Minister for Justice, Equality and Law Reform*, I – 13905;
- [387] Joined Cases C – 187/01 and 385/01, *Criminal proceedings against Hüseyin Gözütok and Klaus Brügge*, ECR I – 01345;
- [388] C – 123/08, *Dominic Wolzenburg*, ECR I – 09621;
- [389] Joined cases C - 404/15 and C – 659/15 PPU, *Pál Aranyosi and Robert Căldăraru v Generalstaatsanwaltschaft Bremen*, ECR I – 198;
- [390] C – 399/11, *Stefano Melloni v Ministerio Fiscal*, ECR I – 107;
- [391] C – 61/11, *Hassen El Dridi, alias Soufi Karim*, ECR I – 03015;
- [392] *Opinion pursuant to Article 218(11) TFEU — Draft international agreement — Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms — Compatibility of the draft agreement with the EU and FEU Treaties*, Case Opinion 2/13, 18.12.2014;
- [393] C – 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (Solange I)*, ECR I – 0114;
- [394] C – 126/81, *Wünsche Handelsgesellschaft v Federal Republic of Germany (Solange II)*, ECR I – 01479;

- [395] Joined Cases C – 293/12 and C – 594/12, *Digital Rights Ireland Ltd v Minister for Communications, Marine and Natural Resources and Others and Kärntner Landesregierung and Others*, 8. 4. 2014;
- [396] C – 362/14, *Schrems vs. Data Protection Commissioner*, ECR I – 1316;
- [397] Joined cases C - 203/15 and C – 698 /15, *Tele2 Sverige AB v Post- och telestyrelsen and Secretary of State for the Home Department v Tom Watson and Others*, ECR I – 0970;
- [398] C – 617/10, *Åklagaren v Hans Åkerberg Fransson*, ECR I – 0105;
- [399] Case C- 203/80, *Criminal proceedings against Guerrino Casati*, ECR I – 2595;
- [400] Case C – 274/96 *Criminal proceedings against Horst Otto Bickel and Ulrich Franz*, ECR I – 7637;
- [401] Case C - 50/76, *Amsterdam Bulb*, ECR 137;
- [402] Case C – 68/88, *Commission of the European Communities v Hellenic Republic*, ECR 2965;
- [403] C – 186/98, *Criminal proceedings against Maria Amélia Nunes and Evangelina de Matos*, ECR I – 7637;
- [404] C – 176/03, *Commission v. Council*, ECR I -7879;
- [405] Case C-440/05 *Commission v. Council*, ECR I -9097;

Остали кориштени извори (по редослиједу навођења)

- [406] *The Palma Document Free Movement of Persons. A Report to the European Council by the Coordinator's Group*, Madrid, June 1989, u “*Key Texts on Justice and Home Affairs 1976 – 1993*”, p. 12, <http://www.statewatch.org/semDOC/assets/files/keytexts/ktch1.pdf>;
- [407] *Geneva Convention Relating to the Status of Refugees*, 189 UNTS 137, 28 July 1951;
- [408] „*Vulnerability Screening Tool – Identifying and addressing vulnerability: a tool for asylum and migration systems*”, UNHCR, International Detention Coalition and OAK Foundation, Geneve, 2015;
- [409] Statistički podaci o migracijama: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics;
- [410] „*Erdogan Says: „We opened the doors” and Clashes Errupt as Migrants Head for Europe*”, New York Times, Published February 29th, Updated March 1st 2020, <https://www.nytimes.com/2020/02/29/world/europe/turkey-migrants-eu.html>;
- [411] *European Convention on mutual assistance in criminal matters*, Strasbourg, 20. IV 1959;
- [412] *Additional Protocol to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters*, ETS No. 099, 17. 3. 1978;
- [413] *Second Additional Protocol to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters*, ETS No. 182, 8. 11. 2001;
- [414] *United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto*, Resolution 55/25, 15 November 2000;

- [415] *United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*, 1988, Treaty Series Vol. 1582, p.95, 20 December 1988;
- [416] *European Convention on Extradition*, CoE, No. 024, Paris, 13. 12. 1957;
- [417] *Additional Protocol on European Convention on Extradition*, No. 086, Strasbourg, 15. 10. 1975;
- [418] *Second Additional Protocol on European Convention on Extradition*, No. 098, Strasbourg, 17. 3. 1978;
- [419] *Third Additional Protocol on European Convention on Extradition*, No. 209, Strasbourg, 10. 11. 2010;
- [420] *Fourth Additional Protocol on European Convention on Extradition*, No. 212, Strasbourg, 20. 9. 2012;
- [421] European Court of Human Rights, *M.S.S. vs. Belgium and Greece*, Grand Chamber, Application No. 30696/09, Strasbourg, 21. 1. 2011;

БИЉЕШКА О АУТОРУ

Др Борис Тучић рођен је 1977. године у Травнику. Звање дипломираног политиколога за међународне односе и дипломатију те академске титуле магистра и доктора политичких наука стекао је на Факултету политичких наука Универзитета у Београду.

У својој професионалној каријери, др Борис Тучић до сада је обављао различите одговорне функције, укључујући функцију министра спољне трговине и економских односа БиХ, шефа Кабинета предсједника Владе и предсједника Републике Српске, помоћника министра за економске односе и регионалну сарадњу у Влади Републике Српске те шефа Јединице за координацију и европске интеграције у Кабинету предсједника Владе Републике Српске.

Као области посебног академског и научног интересовања др Бориса Тучића, издвајају се међународни односи и безбједност, процеси европске и регионалне интеграције и сарадње те институционална структура, правни и политички систем Европске уније, политике у области безбједности Европске уније, попут Политике интеграције и сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа те Заједничке спољне политике и политике безбједности.

Др Борис Тучић аутор је низа научних и стручних дјела и анализа, међу којима се издвајају монографија „Суверенитет, јуриспруденција и уставни плурализам: оглед о правном поретку Европске уније” те стручне анализе „Европеизација међународног јавног права и импликације по државе чланице Европске уније”, „Јавноправни механизми правосудне контроле извршења обавеза држава чланица Европске уније”, „Значај општих правних начела у јуриспруденцији Суда правде Европске уније”, „Улога националних парламената у процесу придруживања Европској унији (*Role of National Parliaments in EU Accession Process*)” и други.

Ангажован је у својству наставника на Факултету безбједносних наука Универзитета у Бањој Луци.

Живи и ради у Бањој Луци, у Републици Српској.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна и универзитетска библиотека
Републике Српске, Бања Лука

341.217(4-672ЕУ)

347.9(4-672ЕУ)

351.74/.75(4-672ЕУ)

ТУЧИЋ, Борис, 1977-

Основе политике интеграције и сарадње у области унутрашњих
послова и правосуђа у Европској унији : правни и институционални
оквир "Простора слободе, безбједности и правде" : монографија /
Борис Тучић. - Бања Лука : Универзитет у Бањој Луци, Факултет
безбједносних наука, 2020 (Бања Лука : Мако Принт). - 307 стр. ; 24
cm

Тираж 200. - Биљешка о аутору: стр. 307. - Напомене и
библиографске референце уз текст. - Библиографија: стр. 279-306.

ISBN 978-99976-756-5-1

COBISS.RS-ID 130177793