

УДК: 347.9(4-672EU)

351.74/.75(4-672EU)

Bibliid 1451-3188, 22 (2023)

Год XXII, бр. 84, стр. 25–40

Изворни научни рад

Рад примљен 15. 07. 2023. године

Рад одобрен 18. 09. 2023. године

DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2023.22.84.2](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2023.22.84.2)

## ОСОБЕНОСТИ САРАДЊЕ ПРАВОСУЂА И УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Слободан НЕШКОВИЋ\*

*Апстракт:* Концепт функционисања Европске уније (ЕУ) подразумева адекватно и кохезионо деловање свих њених структуралних сегмената. Посебан значај од оснивања ЕУ посвећује се сфери безбедности у циљу имплементације инаугурисане правне регулативе предметне групације. Приоритет при томе има превенција и борба против свих видова организованог криминалитета, која се спроводи коегзистенцијом надлежних државних установа са постојећим европским институцијама. У наведеном контексту, есенцијални значај припада сарадњи правосуђа и органа унутрашњих послова. Ауторски рад разматра генезу и особености наведеног феномена, с посебним освртом на Евроџаст као аутохтону безбедносну организацију.

*Кључне речи:* Правосуђе, унутрашњи послови, организовани криминалитет, Евроџаст, ЕУ.

### 1) УВОД

Процес европских интеграција, инспирисан бројним друштвеним противречностима, креће се према успостављеној процедури с крајњим циљем пуноправног чланства у ЕУ. Ранија интеграција у ову супранационалну организацију има корене у економским разлозима, да би се временом развила у два правца. Први је остао доминантно економски –

---

\* Универзитет Привредна академија у Новом Саду, Факултет за европске правно-политичке студије, Универзитет „Свети Кирил и Методиј“ Велико Трново, Бугарска. E-mail: [slobneskovic@gmail.com](mailto:slobneskovic@gmail.com)

огледао се у учвршћивању економских веза са одликама наднационалности и комунитаризацијом, која означава процес преношења одређених (или успостављања нових) надлежности на нивоу ЕУ. Други правац јесте политички – односи се на покушаје да се на основу економске сарадње успостави сарадња и у областима које се сврставају у кључне политичке надлежности држава. За овај правац је доминантан принцип међувладине сарадње. Коначни циљ оба правца прокламован је Уговором из Амстердама према којем се ЕУ дефинише као простор слободе, безбедности и правде, који подразумева слободно кретање људи, робе, капитала и услуга. Изградња безбедног окружења, дакле, представља циљ ЕУ. За постизање тог циља одобравају се средства за спречавање и борбу против организованог криминала, при чему је правосудна сарадња у кривичним стварима означена као један од кључних процеса, уз сарадњу полицијских и царинских органа и усклађивање националних кривичних законодавстава. Централно место правосудне сарадње у кривичним стварима заузима Европска јединица за правосудну сарадњу – Евроџаст (*European Union Agency for Criminal Justice Cooperation – Eurojust*), која је на самиту у Тампереу означена као једна од 62 „коцкице у мозаику“ простора слободе, безбедности и правде.<sup>1</sup> Евроџаст је прва институција ЕУ за правосудну сарадњу у кривичним стварима, са првенствено саветодавном улогом, уз институционалну конзервираност и микроеволуцију, што је резултат антагонизма између комунитаризације и међувладине сарадње, као и преплитања и прилагођавања другим институцијама. Сарадња чланица ЕУ у унутрашњим пословима почела је ван институцијалних оквира ЕУ, средином седамдесетих година прошлог века, а делимично је институционализована и у тзв. „Трећем стубу“ сарадње у области правосуђа и унутрашних послова (*Cooperation in Justice and home affairs*) у Уговору из Мадрихта из 1992. године. Преко уговора из Амстердама из 1997. ова политика је постепено улазила у редовне оквире одлучивања унутар ЕУ институција. Тек Лисабонским уговором из 2009. године (Уговором о функционисању ЕУ–УФЕУ), престала је да постоји трипартитна структура унутар ЕУ, тзв. Стубова, а простор слободе, безбедности и правде највећим делом уређен је као и друге комунитаризоване политике. Овим је омогућено да се и одлике о полицијској и правосудној сарадњи и кривичним пословима, које су претходно биле у Трећем стубу, сада доносе ефикасније, кохерентније и демократскије, квалификованом већином, уз саодлучивање Европског парламента, али и уз консултације са скупштинама земаља чланица. Усвајањем Уговора из Лисабона чланица ЕУ су пренеле већи део надлежности за борбу против криминала и других безбедносних претњи, са елементима

<sup>1</sup> “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, PE/37/2018/REV/1”, OJ/L 295, 21.11.2018, pp. 138–183.

прекограничности, на ЕУ, а повећан је и демократски надзор. Због свега тога, може се очекивати још брже и интензивније усвајање нових решења на нивоу ЕУ за безбедносне проблеме унутрашњих послова. Сарадња на пољу правосуђа и унутрашњих послова створена је оснивачким уговорима ЕУ и постављена је као посебан циљ европске интеграције без које је тешко замислити њено постојање. Европска област безбедности обухвата полицијску сарадњу држава чланица на очувању безбедности унутар области слободе и слободног кретања људи.

## 2) ГЕНЕЗА И ОСОБЕНИСТИ САРАДЊЕ ПРАВОСУЂА И УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА У ЕУ

Уговором из Мастрихта, који је ступио на снагу 1993. године, основана је ЕУ и успостављена су три стуба. Поред Првог стуба, у коме се налазила Европска заједница и у коме је примењиван принцип наднационалности, успостављена су и два стуба која су се заснивала на међувладиној сарадњи. Други стуб је обухватао заједничку спољну и безбедносну политику, а правосуђе и унутрашњи послови дефинисани су као Трећи стуб. Једна од специфичности Уговора из Мастрихта тицала се чињенице да су потписана два уговора: Уговор о Европској заједници (УЕЗ), којим је дефинисано функционисање Првог стуба, и Уговор о Европској унији (УЕУ), који се односио на преостала два стуба.<sup>2</sup> Трећи стуб је, на основу чл. К.1 Уговора о Европској унији, обухватао: 1) политику азила; 2) прописе који се тичу преласка спољних граница Уније; 3) политику имиграције и политику према држављанима трећих држава; 4) борбу против наркоманије; 5) борбу против проневера на међународном нивоу; 6) правосудну сарадњу у грађанским стварима; 7) правосудну сарадњу у кривичним стварима; 8) царинску сарадњу и, 9) полицијску сарадњу. Иако се Трећи стуб заснивао на међувладиној сарадњи, чланом К.9 је у Трећи стуб посејана клица наднационалности, увођењем тзв. *еволутивне клаузуле*, односно применом одредбе УЕЗ на област међувладине сарадње. На иницијативу Комисије или државе-чланице Савет је једногласно одлучивао да ће се на акције које се усвајају за области наведене у чл. К.1 (сем царинске и полицијске сарадње, и правосудне сарадње у кривичним стварима), применити одредбе чл. 100Ц УЕЗ, који се односио на утврђивање трећих земаља чији држављани морају имати визу приликом преласка спољних граница Уније. Дан након ступања на снагу Уговора из Мастрихта, 2. новембра 1993. године, белгијски министар правде предложио је усвајање заједничке акције којом ће бити успостављен *Центар за информације, расправу и размену у области правосудне сарадње*,

---

<sup>2</sup> Slobodan Nesković, *Social Challenges and European Integration of the Western Balkan*, Scientific Result, University of Belgorod, Belgorod, 2021, p. 54.

по узору на већ постојећа тела у области азила и имиграције. Предлог тада није прихваћен, а остварен је тек 1998. године, када је основана Европска правосудна мрежа. Поред идеје о формирању „европског ФБИ“, коју је изнео немачки канцелар Хелмут Кол 1991. године, и идеје о формирању пандана Европолу (*European Police Office –EUROPOL*), који је предвиђен Уговором из Мастрихта, ова иницијатива белгијског министра представља претечу предлога о Евроцасту.<sup>3</sup> Паралелно са покушајима увођења наднационалних елемената у Трећи стуб у виду пројекта *Sogriz Jipz*, државе-чланице су се ангажовале на ревидирању Уговора из Мастрихта. Најважније новине Уговора из Амстердама тичале су се Трећег стуба који је подељен. У Трећем стубу су остале надлежности 7–9 из чл. К.1, односно правосудна сарадња у кривичним стварима, царинска сарадња и полицијска сарадња, а остале надлежности су пренете у Први стуб. Уговором из Амстердама, правосудна сарадња у кривичним стварима постала је један од најзначајнијих елемената стварања простора слободе, безбедности и правде (Простор СБП), који је чланом 2 (бившим чл. Б) уврштен у нове циљеве ЕУ. Циљ прокламован овим чланом је да одржи и ојача ЕУ као Простор слободе, безбедности и правде, у коме је слободно кретање лица обезбеђено уз усвајање одговарајућих мера из области контроле спољних граница, азила, имиграције, превенције и борбе против криминалитета. Иако је појам Простора СБП дефинисан уговором, његов садржај није одређен. Уместо тога, чланом 29. (ранијим чл. К.1) одређени су циљ, средства и операционализација средстава Уније у вези са Простором СБП. Циљ ЕУ у оквиру Простора СБП је висок ниво заштите грађана. Средства за постизање циља су спречавање и борба против организованог и другог криминалитета. Операционализација спречавања и борбе против криминалитета постиже се: 1) ближом сарадњом полицијских и царинских органа, директно или посредством Европола; 2) ближом сарадњом правосудних органа и, 3) усклађивањем националних кривичних законодавстава у мери у којој је то потребно. Циљеви правосудне сарадње у кривичним стварима, као једног од модалитета борбе против криминалитета, утврђени су чланом 31. (ранијим чл. К.3), и обухватили су: олакшање и убрзање сарадње између надлежних органа држава-чланица у вези са поступцима и спровођењем одлука; 2) олакшање изручења; 3) усклађеност прописа држава-чланица да би се побољшала сарадња; 4) предупређење сукоба судске надлежности и, 5) постепено усвајање мера којима се уводи минимум правила у погледу конститутивних елемената бића кривичних дела и санкција у области организованог криминалитета, тероризма и противзаконите трговине дрогом. Још једна новина уведена у Амстердаму тиче се могућности успостављања ближе сарадње дела држава-

<sup>3</sup> Гордана Илић-Гасми, *Реформе ЕУ – институционални аспекти*, ИГП „Прометеј“, Београд, 2004, стр. 46.

чланица, уколико се поштују надлежности ЕЗ и циљеви Уговора, и уколико је циљ ближе сарадње брже прерастање ЕУ у Простор СБП. Простор слободе, безбедности и правде је појам који је прецизније одређен крајем 1998. године (након усвајања, а пре ступања на снагу Уговора из Амстердама), када су Савет и Комисија усвојили Акциони план из Беча о примени одредаба Уговора из Амстердама које се односе на Простор СБП. Европски савет је 15. и 16. октобра 1999. године у Тампереу одржао састанак посвећен стварању Простора СБП. У оквиру закључака председништва ЕС, усвојене су 62 тачке путоказа за простор СБП, имајући у виду четири аспекта: 1) заједничку политику азила и миграција; 2) Европски простор правде; 3) борбу против криминалитета на нивоу ЕУ и, 4) јачу спољну акцију за изградњу Простора СБП. У оквиру Европског простора правде, утврђени су заједнички принципи правосудне сарадње у грађанским и кривичним стварима: 1) минимум стандарда за вишејезичне документе и заштиту жртава кривичног дела; 2) узајамно признање пресуда и других одлука које доносе правосудне власти; 3) прихватљивост доказа који су на законит начин прибављени у једној држави пред судовима других држава. У вези са правосудном сарадњом у кривичним стварима Европски савет се позабавио питањем изручења, при чему је од држава-чланица тражио: 1) убрзану ратификацију конвенција о екстрадицији које су у оквиру ЕУ усвојене 1995. и 1996. године; 2) укидање процедуре изручења за особе које беже од правде након доношења пресуде, и њену замену изручењем по једноставној процедури и, 3) разматрање скраћеног поступка изручења. У оквиру борбе против криминалитета, између осталог, утврђени су начини интензивирања сарадње, што обухвата: Успостављање Заједничких истражних тимова (ЗИТ); оснивање оперативне групе европских шефова полиције; Јачање улоге Европола, уз могућност да прима оперативне податке од држава, и да од њих тражи да иницирају, спроведу или координирају истрагу или оформе ЗИТ; Оснивање јединице Евроцаст до краја 2001. године ради јачања борбе против тешког организованог криминалитета. Евроцаст се састоји од тужилаца, судија или полицијских службеника, делегираних из сваке државе. Закључак ЕС о потреби оснивања Евроцаста, усвојен у Тампереу, добио је свој уговорни израз усвајањем Уговора из Нице, који је потписан 2001. а ступио на снагу 2003. године. Некадашњи чл. 31. Уговора из Амстердама допуњен је прописом да ће се олакшање и убрзање сарадње између надлежних органа држава-чланица у вези са поступцима и спровођењем одлука, по потреби вршити посредством Евроцаста. Евроцаст је одредбама овог члана постао носилац правосудне сарадње у кривичним стварима, јер Савет посредством Евроцаста олакшава сарадњу између органа гоњења и пружа подршку кривичним истрагама у случајевима тешког прекограничног криминалитета, нарочито организованог, имајући у виду анализе Европола. Одређено је да Савет олакшава блиску везу Евроцаста и Европске правосудне мреже, нарочито

ради извршења замолница и примене захтева за изручењем. Иницијални правни оквир организације и деловања Евроцаста утврђен је Одлуком о оснивању Евроцаста у циљу јачања борбе против тешког криминалитета (Одлука 2002), коју је Савет усвојио 28. фебруара 2002. године.<sup>4</sup> Евроцаст је основан као тело ЕУ које има својство правног лица. Одредбама Одлуке 2002 дефинисани су циљеви, структура, надлежности, начин деловања, основе финансирања Евроцаста и успостављања односа са органима ЕУ и ентитетима ван ње. Након шест година постојања Евроцаста правни оквир његове организације и деловања је ревидиран. У јануару 2008. године, четрнаест држава-чланица формално је поднело иницијативу за ревизију Одлуке 2002. У оквиру Савета о ревизији је вођена расправа у коју се Евроцаст укључио као посматрач. Након расправе, на заседању Савета 14. децембра 2008. године, усвојена је Одлука о јачању Евроцаста (Одлука 2008), којом је правни оквир данашњег деловања Евроцаста заокружен.<sup>5</sup> Циљеви Евроцаста су дефинисани чл. 3. Одлуке 2002. и Одлуке 2008. године. Дефинисани циљеви у Одлуци 2002. године стављени су у контекст истрага и кривичних поступака, који се тичу две или више држава-чланица у вези са тешким криминалитетом, нарочито организованим, и обухватају: Подстицање и побољшање координације између надлежних органа; Побољшање сарадње између надлежних тела, нарочито олакшањем извршења међународне правне помоћи и примене захтева за изручењем; Пружање друге врсте подршке надлежним органима да би истраге и поступци које они спроводе били ефикаснији.<sup>6</sup> На захтев надлежног органа државе-чланице, Евроцаст може да се ангажује у вези са истрагом и процесом који се тиче те државе-чланице и треће државе, уколико постоји споразум о сарадњи или суштински интерес. На захтев надлежног органа државе-чланице или Комисије, Евроцаст може да помогне ако су у питању истрага или поступак који се тичу само те државе-чланице и Заједнице. Одлуком 2008. године други циљ Евроцаста је преформулисан и гласи: побољшање сарадње између надлежних органа држава-чланица, нарочито захтевима за правосудном сарадњом и одлукама о правосудној сарадњи, укључујући инструменте којима се

<sup>4</sup> "Consolidated versions of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Community", (2002/C325/01), *Official Journal of the European Communities* L63/1, Luxembourg 2002.

<sup>5</sup> Белгија, Чешка, Естонија, Шпанија, Француска, Италија, Луксембург, Холандија, Аустрија, Пољска, Португал, Словенија, Словачка и Шведска поднеле су иницијативу. Видети: "Council Recommendation of 6 December 2001 setting a common scale for assessing threats to public figures visiting the European Union", *OJ C 356/1*, 2001.

<sup>6</sup> Slobodan Nesković, "Western Balkan Countries Strategies and the European Union Security Paradigm", *Zbornik radova knjiga 33*, Centar za strateška istraživanja nacionalne bezbednosti – CESNA B, Beograd, Univerzitet „Sveti Kiril i Metodij“ Veliko Trnovo, Internacionalni Univerzitet, Travnik, 2020, p. 132.

спроводи принцип узајамног признања. Надлежност Евроцаста је дефинисана чланом 4 Одлуке 2002 и Одлуке 2008 Одредбама Одлуке 2002 надлежност Евроцаста обухвата: Облике криминалитета и дела за која је надлежан Европол; Одређене облике криминалитета: компјутерски криминалитет; превару, корупцију и било које кривично дело које утиче на финансијске интересе ЕЗ; Прање новца прибављеног кривичним делом; кривична дела против животне средине и учешће у криминалној организацији; Остала кривична дела учињена у стицају са набројаним облицима криминалитета из претходна два става. Уколико је реч о другим делима, Евроцаст има право да помогне у истрагама и процесима у складу са својим циљевима, на захтев надлежног органа државе-чланице. Одлуком 2008. године прва надлежност Евроцаста је преформулисана, али је у суштини остала иста. Уместо одредбе да је Евроцаст надлежан за „облике криминалитета и дела за која је надлежан Европол“, употребљена је формулација „облици криминалитета и дела у односу на која је Европол у сваком тренутку надлежан да делује“. Ова промена је извршена зато што се у тренутку доношења Одлуке 2008. године очекивало ступање на снагу Одлуке Савета о оснивању Европола, која је заменила Конвенцију о оснивању Европола из 1995. године. Друга надлежност наведена у Одлуци 2002 била је избрисана. Евроцаст се састоји од националних чланова. Свака држава, у складу са својим правом, именује по једног националног члана. Национални члан може да буде тужилац, судија или полицијски службеник, а може да има једног или више помоћника. Један од помоћника може да замени националног члана. На основу Одлуке 2002 мандат националног члана је одређивала држава. Међутим, од доношења Одлуке 2008 мандат националног члана траје најмање четири године, уз могућност реизбора. Уколико је национални члан председник или потпредседник Колегијума Евроцаста, његов мандат траје онолико колико траје функција председника, односно потпредседника. Смена националног члана је могућа уз претходно информисање Савета. Категорија редовних овлашћења обухвата два овлашћења. Прво је посредовање у размени информација између Евроцаста и држава. У оквиру размене информација између држава-чланица и Евроцаста национални чланови имају овлашћење да размене информације између себе или са надлежним органима својих држава без претходног одобрења. Национални чланови имају право да примају, прослеђују, олакшавају, прате и пружају додатне информације у вези са правосудном сарадњом. У случају делимичног или неадекватног извршења захтева за правосудном сарадњом, национални чланови могу од надлежног органа у својој држави да затраже додатне мере. Државе имају обавезу да обавесте националне чланове о: 1) успостављању и раду ЗИТ; 2) случају у који су директно укључене најмање три државе-чланице, и када су захтеви за правосудном сарадњом прослеђени најмање двома чланицама и, 3)

случајевима сукоба надлежности, контролисаним доставама које се тичу најмање три државе, од којих су најмање две чланице и поновљеним тешкоћама или одбијањима да се успостави правосудна сарадња. Кривично дело у вези са којим државе прослеђују информације националним члановима мора бити кажњиво у државама које издају/примају захтеве затворском казном на период од најмање пет или шест година, и укључује следеће облике криминалитета: 1) трговину људима; 2) сексуално искоришћавање деце и дечију порнографију; 3) трговину дрогом; 4) промет ватреног оружја, његових делова и компонената и муниције; 5) корупцију; 6) превару која утиче на финансијске интересе ЕЗ; 7) кривотворење евра; 8) прање новца и, 9) нападе на информационе системе. Информације могу бити прослеђене и када постоје индиције да је у кривично дело укључена криминална организација, или када случај може да има прекограничну димензију. Информације које се прослеђују Евроцасту ће, када је то могуће, укључивати информације које су предвиђене Анексом, којим је прецизирано које се информације прослеђују националним члановима у сваком наведеном случају. Друго овлашћење обухвата приступ информацијама у националним евиденцијама. Одлуком 2002. национални члан је добио приступ казним евиденцијама на истом нивоу као тужиоци, судије или полицијски службеници. Одредбама Одлуке 2008. године приступ је проширен на регистре ухапшених, регистре истрага, регистре ДНК, као и друге регистре који садрже неопходне информације задужене за овај систем: Евроцаст у оквиру своје надлежности има овлашћења да обрађује личне податке, такође има право да обрађује податке о природи кривичних дела са којима су сведоци/жртве у вези, датуму када су дела учињена, категорији криминалитета и напретку у истрази. У изузетним случајевима, Евроцаст има овлашћење да у ограниченом временском периоду обрађује друге личне податке, о чему информисе Службеника за заштиту података. Подаци као што су: 1) расно или етничко порекло, 2) политички ставови, 3) религијска или филозофска веровања, 4) чланство у синдикату и, 5) здравље или сексуални живот, могу да се обрађују уколико је то неопходно за националне истраге или за координацију унутар Евроцаста. Када се ти подаци односе на сведоке или жртве, одлуку о њиховој обради доноси Колегијум.

### **3) ЕВРОЦАСТ И ТЕЛА ЕУ**

Евроцаст и Европол су у јуну 2004. године закључили први Споразум о сарадњи, којим је успостављен Заједнички надзорни комитет задужен за разматрање општих питања сарадње. Нови Споразум о сарадњи потписан је 1. октобра 2009. године, а ступио је на снагу 1. јануара 2010. године. Његов циљ је побољшање сарадње, нарочито у вези са учешћем Евроцаста у досијейима Европола, и учешћем Европола на стратешким и координационим



састанцима при Евроцасту. Заједнички извештај о сарадњи подноси се сваке године Савету. Европол и Евроцаст ће развити нове аспекте сарадње када дође до оснивања Европског тужилаштва, будући да је Европол 2010. године постао агенција ЕУ, која треба да представља подршку активностима Европског тужиоца.<sup>7</sup> Иако је блиска сарадња Евроцаста и ОЛАФ-а (*European Anti-Fraud Office*) предвиђена Одлуком о Евроцасту, у оквиру Евроцаста је тек у јануару 2005. године успостављен Тим за ОЛАФ, који посредује у размени случајева од заједничког интереса за ова два тела које треба проследити одговарајућим националним члановима. Евроцаст и ОЛАФ су 24. септембра 2008. године закључили Споразум о оперативној сарадњи у борби против преваре, корупције и других кривичних дела која утичу на финансијске интересе ЕЗ. Сарадња се одвија путем размене података. Између Евроцаста и ОЛАФ-а постигнут је споразум о „заједничкој мисији“ када је реч о приступу представника Евроцаста и ОЛАФ-а у вези са случајевима у којима административна истрага захтева и ангажовање правосуђа. Новом регулативом о ОЛАФ-у предвиђено је преношење релевантних информација Евроцасту.<sup>8</sup> У оквиру Мреже европских јавних тужилаца од 2007. године постоји Консултативни форум јавних тужилаца и директора јавних тужилаштва у ЕУ, чија је сврха јачање правосудне димензије Стратегије ЕУ за унутрашњу безбедност. Консултативни форум функционише као неформална и флексибилна структура, а састаје се најмање једном годишње на позив представника државе која председава ЕУ. Континуитет рада форума обезбеђен је постојањем одбора кога чине три државе председавајуће ЕУ. Састанци Консултативног форума одржавају се у просторијама Евроцаста, а Евроцаст му пружа административну и финансијску подршку.<sup>9</sup> Друга тела у области правосуђа и унутрашњих послова – у складу са Одлуком 2002. и Одлуком 2008. године – Евроцаст има могућност да успостави односе сарадње и са другим телима у области правосуђа и унутрашњих послова. Најзначајнија конкретизација те могућности јесте закључивање меморандума о разумевању са Европским полицијским колеџом и Европском мрежом за обуку судија, и учешће у пројектима Фронтекса. Евроцаст је са Фронтексом закључио Меморандум о разумевању у децембру 2013. године. Полицијска сарадња

---

<sup>7</sup> Током 2017. године формирано је Европско јавно тужилаштво. Видети: “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, 31.10, pp. 1–71.

<sup>8</sup> “Regulation (EU, Euratom) No 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) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (Euratom) No 1074/1999”, *OJ L* 248, 18.9.2013, pp. 1–22.

<sup>9</sup> European Parliament, Directorate-Generale for Internal Policies, “Developing an EU Internal Security Strategy, fighting terrorism and organized crime”, Brussel, 2011, p. 73. Интернет: [www.europarl.europa.eu/ipolnet/cms/pid/1401](http://www.europarl.europa.eu/ipolnet/cms/pid/1401), 4.3.2023.

између држава чланица ЕУ вуче своје корене из безбедносне сарадње као ванинституционалног облика сарадње успостављене на маргинама светских самита током 60-их година 20. века. Огромно интересовање јавности увек су пратили безбедносну, а самим тиме и полицијску сарадњу држава. Стварни домет и ефекат полицијске сарадње, која се манифестовала једино кроз одржавање састанака високих представника полицијских служби и неформалну размену информација, био је мали. У то време још увек је било доминантно становиште да се безбедносне претње и различити облици криминалитета могу сузбити искључиво националним акцијама и ресурсима. Владало је уверење да националне полиције поседују довољно вештине, знања и професионалних капацитета за успешну борбу против криминала, пошто оне најбоље познају стање и индикаторе криминалитета у својој држави. Ступање на сцену новог облика повезивања држава кроз политичку сарадњу и формирање ЕУ било је праћено залагањем за унапређење полицијске сарадње на сузбијању кривичних дела као што су тероризам, организовани криминал, илегалне миграције, трговина дрогом, оружјем итд. Уговором о ЕУ из Мастрихта створени су формални услови за унапређење сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа, и предвиђено формирање Европске полицијске канцеларије (Европол) која треба да омогући повезивање и унапређење полицијске сарадње између држава чланица ЕУ. Од тада до данас полицијско право или полицијска сарадња, заједно са кривичним правом ЕУ, постају најдинамичније и најконтроверзније области сарадње између држава чланица ЕУ. Елементи оперативне полицијске сарадње за сузбијање прекограничних тешких кривичних дела, успостављене Шенгенском интеграцијом и Амстердамским уговором, добијају формални правни основ за даље унапређење ступањем на снагу Лисабонског уговора. Полицијска сарадња постаје стуб европске области безбедности са значајним импликацијама за целокупну област безбедности и правде. Њен циљ је осигурање унутрашње безбедности и сигурности грађана као предуслова за функционисање европске области слободе и слободног кретања грађана.<sup>10</sup> Посебни облици полицијске сарадње су области заједничког полицијског деловања и поступања, које су временом у оквиру Уније добијале на значају и интензитету. Представљају основу настанка и развоја одређених делова полицијског права ЕУ, који доводе до усклађивања полицијских стандарда и норми држава чланица за поједине области полицијског деловања. Те области су: прекогранична потера и праћење, заједничке операције и истраге, сарадња специјалних интервентних јединица у кризним ситуацијама и др. Оперативни облици полицијске сарадње између држава чланица ЕУ, који су и данас на

<sup>10</sup> Слободан Нешковић, „Институционално позиционирање ЕУ“, *Европско законодавство*, 2022, бр. 77–78, стр. 87.

снази, успостављени су Шенгенским споразумом из 1985. године и Конвенцијом о његовој имплементацији.<sup>11</sup> Конвенција садржи правни основ за организовање хитне прекограничне потере (*Cross-border Hot Pursuit*) коју обављају полицијски службеници држава потписница Конвенције. Правила Шенгена у случају хитности дозвољавају полицијским службеницима, или другим службеним лицима једне државе, да врше потеру или гоњење лица преласком копнене границе и уласком на територију друге државе без одобрења надлежних органа те државе (државе домаћина). Овакво поступање је дозвољено уколико нема довољно времена да се обавесте органи државе домаћина, или ако исти нису у могућности да благовремено интервенишу. Потера је дозвољена за лица која су извршила кривично дело, или су ухваћена у вршењу кривичног дела, или су саучесници у вршењу кривичног дела, као и за лица која су побегла из притвора или са издржавања казне затвора. Листа кривичних дела за које је дозвољена прекогранична потера обухвата: убиство са предумишљајем, убиство, силовање, подметање пожара, фалсификовање новца, тешку крађу и утају и др. Ако полицијски службеници који врше потеру ухвате лице за којим се трага, не могу то лице једноставно вратити преко границе већ га морају предати органима државе на чијој територији су га ухватили. Уколико желе да се оно пребаци на територију њихове државе мора се покренути поступак за екстрадицију или за издавање Европског налога за хапшење.<sup>12</sup> Шенгенска конвенција садржи и одредбе о прекограничном праћењу (*Cross-border Surveillance*) као посебној врсти полицијских акција. За разлику од прекограничне потере, за прекогранично праћење је неопходно претходно одобрење државе на чијој територији се оно спроводи, али прекогранично праћење је дозвољено и без претходног одобрења, из сличних разлога као и за вршење прекограничне потере. Изузетак од општег правила предвиђен је из разлога хитности како би се наставило праћење. Страним полицијским службеницима који врше праћење забрањено је хапшење и притварање лица, што је изричито предвиђено одредбама Конвенције. Након спроведеног праћења службеници подносе писани извештај надлежним органима државе на чијој територији је спроведено праћење који садржи преглед предузетих мера и активности приликом праћења. Заједничке операције и заједнички истражни тимови су први пут регулисани Конвенцијом ЕУ о узајамној кривичној помоћи, која омогућава два или

---

<sup>11</sup> "The Schengen acquis – Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders", *OJ L 239*, 22.9.2000, pp. 19–62.

<sup>12</sup> Слободан Нешковић, „Институционализација модела регионализације у контексту развоја држава ЕУ и Републике Србије“, *Зборник радова*, Економски факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2022, стр. 45.

већем броју држава чланица да успоставе заједнички истражни тим „за специфичне сврхе и на ограничен период“.<sup>13</sup> Тимови могу бити успостављени нарочито онда када једна држава чланица спроводи тешку и захтевну истрагу повезану са другим државама или где државе чланице спровode истраге које се преклапају. Чланови тима који се упућују у другу државу чланицу могу учествовати у истрагама и поступати по налозима вођа тима. Заједничке операције полицијских снага држава чланица су предвиђене тзв. Одлуком из Прума коју је Савет усвојио 2008. године.<sup>14</sup> Њоме се уређује ангажовање специјалних интервентних јединица на територији држава чланица ЕУ. Према овој Одлуци, „специјална интервентна јединица“ је „свака јединица за спровођење закона државе чланице која је специјализована за контролу кризних ситуација“. Кризна ситуација је дефинисана као „свака ситуација у којој надлежни органи државе чланице имају основа да верују да је извршено кривично дело које представља озбиљну директну физичку претњу по људе, имовину, инфраструктуру или институције у тој држави чланици. Одлука омогућава да једна држава чланица може захтевати од друге државе чланице помоћ специјалне интервентне јединице како би се решила кризна ситуација. Држава чланица којој је захтев упућен потпуно је слободна да захтев одбије. Ако је акција одобрена, полицијски службеници гостујуће државе деловаће на основу одговорности, овлашћења и руковођења структура државе домаћина у складу са њеним законима, уз истовремено ограничење овлашћења која произлазе из националног права државе домаћина. Тероризам је опасност и претња која не познаје границе. Он се испољава кроз активности појединаца и група које настоје да остваре своје политичке циљеве коришћењем терора. Стога, он представља опасност по читав друштвени поредак у Европи, који се заснива на демократским вредностима и принципу поштовања људских права и основних слобода. Слободно кретање људи, роба и услуга, загарантовано унутар ЕУ, повећава могућност да терористи искористе простор без граница како би остварили своје циљеве. Велика је вероватноћа да ће феномен одласка Европљана у различите делове света, како би се прикључили цихаду, опстати у наредним годинама, те ће њихов повратак у Европу представљати претњу по унутрашњу безбедност ЕУ. Унутар ЕК, Генерални директорат за миграције и унутрашње послове, задужен је за политике у области борбе против тероризма и екстремизма. Унутар Европског савета, координацију мера и доношење одлука, које се тичу борбе

<sup>13</sup> “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, 12.7.2000, pp. 3–23.

<sup>14</sup> “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”, *OJ L* 210, 6.8.2008, pp. 1–11.

против тероризма, води ЕУ координатор за борбу против тероризма. Иако је политика борбе против тероризма у рукама држава чланица, ипак постоје одређене надлежности на нивоу ЕУ, и то пре свега у домену пружања подршке државама чланицама на следеће начине: Стварање правног оквира и оквира за сарадњу; Развој заједничких способности и система, попут шенгенског информативног система (СИС) или механизма цивилне заштите; Пружање финансијске подршке стварању конкретне и оперативне сарадње између актера на првим линијама, нпр. преко Мреже за подизање свести о радикализацији (РАН-а), АТЛАС-а (мрежа јединица за хитне интервенције), Аирпол-а (мрежа аеродромских полиција), у борби против тероризма кроз сарадњу са државама чланицама, као и заинтересованим странама као што су експертске групе за хемијске, биолошке, радиолошке и нуклеарне агенсе и др. Борба против тероризма је представљала једну од активности Про-Евроцаста, у оквиру кога су током 2001. године одржавани координациони састанци. На почетку се Евроцаст бавио борбом против тероризма само на нивоу координационих састанака, али је након терористичких напада у Мадриду 2004. године формиран Тим за борбу против тероризма.<sup>15</sup> Главна активност Тима је формирање и одржавање база података о терористичким активностима и против-терористичким мерама, имајући у виду европско и национално законодавство. Нешто раније донетом Одлуком из 2005. године Савет је обавезао државе-чланице да именују националне кореспонденте за тероризам, који су задужени за информисање Евроцаста о терористичким активностима и предузетим мерама у њиховим државама. Податке које прикупи Евроцаст обрађује и шаље националним члановима. Тим се, између осталог, бави и организовањем стратешких и тактичких координационих састанака, пружањем подршке у вези са оперативним састанцима и успостављањем сарадње у борби против тероризма са партнерима попут Европола, Координатора за борбу против тероризма на нивоу ЕУ и трећих држава у одређеним регионима (САД, Канада, Швајцарска и државенчланице у оквиру Евро-медитеранског програма).

#### 4) ИЗВОРИ

- “Consolidated versions of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Community”, (2002/C325/01), *Official Journal of the European Communities* L63/1, Luxemburg 2002.

---

<sup>15</sup> “Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a mechanism for the creation of Rapid Border Intervention Teams and amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 as regards that mechanism and regulating the tasks and powers”, *OJL* 199, 31.7.2007, pp. 30–39.

- “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*, 12.7.2000.
- “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”, *OJ L 210*, 6.8.2008.
- “Council Recommendation of 6 December 2001 setting a common scale for assessing threats to public figures visiting the European Union”, *OJ C 356/1*, 2001.
- “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, 31.10.
- European Parliament, Directorate-Generale for Internal Policies, “Developing an EU Internal Security Strategy, fighting terrorism and organized crime”, Brussel, 2011. Интернет: [www.europarl.europa.eu/ipolnet/cms/pid/1401](http://www.europarl.europa.eu/ipolnet/cms/pid/1401), 4.3.2023.
- Илић-Гасми, Гордана, *Реформе ЕУ – институционални аспекти*, ИГП „Прометеј”, Београд, 2004.
- Nesković, Slobodan, “Western Balkan Countries Strategies and the European Union Security Paradigm”, *Zbornik radova knjiga 33*, Centar za strateška istraživanja nacionalne bezbednosti – CESNA B, Beograd, Univerzitet „Sveti Kiril i Metodij“ Veliko Trnovo, Internacionalni Univerzitet, Travnik, 2020.
- Nesković, Slobodan, *Social Challenges and European Integration of the Western Balkan*, Scientific Result, University of Belgorod, Belgorod, 2021.
- Нешковић, Слободан „Институционализација модела регионализације у контексту развоја држава ЕУ и Републике Србије“, *Зборник радова*, Економски факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2022.
- Нешковић, Слободан, „Институционално позиционирање ЕУ“, *Европско законодавство*, 2022, бр. 77–78.
- “Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a mechanism for the creation of Rapid Border Intervention Teams and amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 as regards that mechanism and regulating the tasks and powers”, *OJ L 199*, 31.7.2007.
- “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, PE/37/2018/REV/1”, *OJ L 295*, 21.11.2018.

- “Regulation (EU, Euratom) No 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) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (Euratom) No 1074/1999”, *OJ L 248*, 18.9.2013.
- “The Schengen acquis – Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders”, *OJ L 239*, 22.9.2000.

## 5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Историјски развој ЕУ указје да је заштита европских вредности немогућа без јасне одређености, посвећености и визије, као и адекватних механизма сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа, полицијске и правосудне сарадње, тј. сарадње држава чланица на стварању и очувању заједничке области слободе, безбедности и правде. Надоградња политичке сарадње на већ постојећу економску интеграцију није био нимало лак и једноставан задатак, посебно због саме њене природе која је у себи садржала и домен унутрашњих послова и правосуђа. Након тога су формирана посебна тела, групе или клубови у којима је та сарадња настављена још увек без правног и формалног основа. Стварањем ЕУ, Уговором из Мастрихта, сарадња у области унутрашњих послова и правосуђа постаје трећи стуб на који се наслања нова европска конструкција. Трећи стуб је због своје правне неизграђености, једногласности у одлучивању и нејасних циљева сарадње подстакао поједине државе чланице на успостављање паралелне сарадње у оквиру Шенгенске интеграције. Уговором из Мастрихта правосудна сарадња и сарадња са унутрашњим пословима у кривичним стварима постала је један од девет елемената Трећег стуба. Уговором из Амстердама, правосудна сарадња и сарадња на пољу унутрашњих послова преобразила се у један од најзначајнијих елемената стварања простора слободе, безбедности и правде, с обзиром на то да је сврстана међу кључна средства за спречавање и борбу против криминалитета. Главни циљ ове сарадње јесте побољшање сарадње између надлежних органа држава-чланица, док конкретни задаци обухватају олакшавање примене захтева за правосудном сарадњом и судских одлука, као и подстицање вођења истраге гоњења у државама чланицама. Једина промена у погледу задатака, коју доноси регулатива о Евроцасту, јесте могућност Евроцаста да захтева покретање кривичног поступка у државама-чланицама. Упоредивање сарадње на пољу правосуђа и унутрашњих послова са другим телима и институцијама ЕУ приликом рада на случајевима, с једне стране, та сарадња је оптерећена контурама некадашњег Трећег стуба ЕУ. То указује на недовољно јаке позиције Евроцаста у ЕУ а, с друге стране,

прекогранична сарадња између правосуђа и унутрашњих послова се интензивира, посебно кроз оснивање тимова за поједине облике криминалитета, размену информација и одржавање састанака на различитим нивоима, што доказује јачање европских институција.

### **CHARACTERISTICS OF THE EUROPEAN UNION'S JUSTICE AND INTERNAL AFFAIRS COOPERATION**

*Abstract:* The concept of functioning of the European Union (EU) implies adequate and cohesive functioning of all its structural segments. Since the founding of the EU, particular importance has been devoted to the sphere of security in order to implement the newly inaugurated legal regulations of the group in question. Priority is given to prevention and the fight against all forms of organised crime, which is carried out through the coexistence of competent state institutions with existing European institutions. In the afore-mentioned context, essential importance belongs to the cooperation of the judiciary and the internal affairs authorities. The author's work discusses the genesis and peculiarities of the mentioned phenomenon, with special reference to Evrojust as an autochthonous security organisation.

*Keywords:* justice, internal affairs, organised crime, Eurojust, EU.