

Aleksandra Čavoški i Mario Reljanović



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



УДРУЖЕЊЕ ЈАВНИХ ТУЖИЛАЦА
И ЗАМЕНИКА ЈАВНИХ ТУЖИЛАЦА СРБИЈЕ



INSTITUTE FOR
**Sustainable
Communities**

IDEJA O STVARANJU KRIVIČNOG PRAVA EU

Izdavanje ove publikacije omogućila je Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID) kroz program „Inicijativa javnog zagovaranja građanskog društva“ kojim rukovodi Institut za održive zajednice (ISC). Stavovi izneti u ovoj publikaciji predstavljaju stavove autora i nužno ne izražavaju stavove ISC-a, USAID-a ili Vlade SAD-a.

Aleksandra Čavoški i Mario Reljanović
IDEJA O STVARANJU KRIVIČNOG PRAVA EU

Recenzenti:

doc. dr Slađana Jovanović
dr Jovan Ćirić
dr Goran Ilić

Tehničko uređenje:

Siniša Lekić

Tiraž:

500

Štampa:

ATC Beograd

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

347.9(4-672EU)
343.21(4-672EU)
34(4-672EU)

ЧАВОШКИ, Александра, 1975-

Ideja o stvaranju krivičnog prava EU / Aleksandra Čavoški, Mario Reljanović. -
Beograd : Udruženje javnih tužilaca i zamjenika javnih tužilaca Srbije, 2011
(Beograd : ATC). - 138 str. ; 20 cm

Tiraž 600. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija:
str. 133-138.

ISBN 978-86-87259-17-1

COBISS.SR-ID 182905868

Aleksandra Čavoški ♦ Mario Reljanović

IDEJA O STVARANJU KRIVIČNOG PRAVA EU



УДРУЖЕЊЕ ЈАВНИХ ТУЖИЛАЦА
И ЗАМЕНИКА ЈАВНИХ ТУЖИЛАЦА СРБИЈЕ

Sadržaj

Reč autora.....	9
-----------------	---

I DEO

1. Ugovor iz Lisabona i oblast pravosuđa i unutrašnjih poslova	13
1. Ugovor iz Lisabona i oblast pravosuđa i unutrašnjih poslova	13
2. Nadležnosti organa u materiji pravosuđa i unutrašnjih poslova	17
3. Pravni akti i postupak za donošenje odluka	19
3.1 Pravni akti Unije	19
3.2 Zakonodavni postupci	20
3.2.1 Usvajanje mera u materiji azila, imigracije i kontrole spoljnih granica – kvalifikovana većina i postupak saodlučivanja	21
3.2.2 Usvajanje mera u materiji pravosudne saradnje u građanskim stvarima – kvalifikovana većina i postupak saodlučivanja	22
3.2.3 Usvajanje mera u materiji policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima – kvalifikovana većina i postupak saodlučivanja ...	23
3.2.4 Mehanizam kočnica i ubrzane saradnje	24
3.2.5 Mere o kojima se i dalje odlučuje jednoglasno	25
4. Pravosudni sistem EU.....	27
4.1 Organizacione promene pravosudnog sistema EU	27
4.2 Nadležnosti Evropskog suda pravde	29
4.2.1 Postupak za povredu ugovornih obaveza – članovi 258. i 259. UFEU	30
4.2.2 Postupak za izricanje sankcija – član 260. UFEU.....	31
4.2.3 Postupak za poništaj – član 263 UFEU	32
4.2.4 Postupak rešavanja prethodnog pitanja – član 267. UFEU.....	33
4.3 Prelazne odredbe u odnosu na Evropski sud pravde.....	34
5. Kancelarija evropskog javnog tužioca.....	35
5.1 Pravni osnov za osnivanje Kancelarije evropskog javnog tužioca	35
5.2 Mogući scenario organizacije Kancelarije evropskog javnog tužioca	36
5.2.1 Unutrašnja organizacija Kancelarije evropskog javnog tužioca..	37
5.2.2 Primena materijalnog krivičnog prava	39
5.2.3 Primena procesnog krivičnog prava	40

5.2.4 Saradnja sa ostalim zainteresovanim stranama	44
5.2.5 Sudska kontrola zakonitosti	44
6. Fleksibilna geometrija u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova	46
6.1 Položaj Danske	47
6.2 Položaj Velike Britanije i Irske	48
7. Povelja o osnovnim pravima i pristupanje Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda	52
7.1 Osvrt na razvoj načela poštovanja ljudskih prava u EU	52
7.2 Povelja o osnovnim pravima EU	57
7.2.1 Sadržina Povelje	59
7.2.2 Pravno dejstvo Povelje	61
7.2.3 Primena Povelje na Veliku Britaniju i Poljsku	61
7.3 Pristupanje Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.....	64

II DEO

1. Počeci unifikacije: krivičnopravni problemi kao posredni rezultat stvaranja Evropske unije	69
2. Dostignuća: prevazilaženje tradicionalnog koncepta krivičnog prava	76
2.1 Stokholmski program	76
2.2 Stvaranje nadnacionalnih tela i drugi oblici saradnje i razmene informacija	80
2.2.1 Evrojust i Evropska pravosudna mreža	80
2.2.2 EVROPOL – Evropska policijska kancelarija	85
2.2.3 Evropska kancelarija za borbu protiv finansijskih prestupa (OLAF)	89
2.2.4 Ostali oblici saradnje.....	93
2.3 Uzajamna priznanja odluka u pretkrivičnom i krivičnom postupku	100
2.3.1 Evropski nalog za hapšenje	100
2.3.2 Evropski nalog za pribavljanje dokaza	106
2.3.3 Ostali oblici priznanja stranih odluka.....	108

PRILOZI

<i>Prilog br. 1: Mišljenje 2/94 o pristupanju Evropske zajednice Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda [1996] ECR I-1759</i>	117
--	-----

<i>Prilog br. 2: Povelja Evropske unije o osnovnim pravima</i>	119
Bibliografija	133
Knjige	133
Članci.....	133
Propisi	133
Sudske odluke	137
Internet stranice	138
Ostali izvori	138

REČ AUTORA

Nakon objavljivanja knjige „Pravosuđe i unutrašnji poslovi u Evropskoj uniji“ 2009. godine, stupio je na snagu Ugovor iz Lisabona, a donet je i Stokholmski program. Prvi dokument je predvideo značajne novine u ovoj oblasti koje govore u prilog shvatanja da se Evropska unija polako razvija u saveznu državu, dok je drugi oblikovao planove za njen budući razvoj.

Ova knjiga stoga dolazi kao logična posledica potrebe da se najnoviji razvoj u ovoj oblasti zabeleži i analizira. Pri tome, mora se napomenuti da je u pitanju samo izbor najvažnijih pitanja koja su od značaja za tzv. treći stub Evropske unije, jer razgranate aktivnosti i mnoštvo propisa koji su doneti ili su u pripremi predstavljaju obimnu materiju koja nije mogla u potpunosti da bude obuhvaćena ovom publikacijom. Reč je o jednoj od najperspektivnijih oblasti prava EU, kada je reč o njegovom budućem razvoju. Istovremeno, mora se primetiti da postojeći sistem već poprima oblike organizovane, koherentne celine, koja se sve češće u literaturi naziva krivičnim pravom EU. Kako bi pokušali da daju odgovor koliko su ambiciozni ovakvi planovi i kakve sve prepreke stoje na putu prevazilaženja klasičnog modela suverenosti država, prema kojem je krivično pravo u isključivoj nacionalnoj nadležnosti, autori su odlučili da knjigu podelu u dva dela tako da se prvi deo knjige bavi izmenama koje su predviđene Ugovorom iz Lisabona u ovoj materiji, dok se drugi deo tiče različitih oblika krivičnopravne saradnje.

Autori

I DEO

1. UGOVOR IZ LISABONA I OBLAST PRAVOSUĐA I UNUTRAŠNJIH POSLOVA

Nakon dosta teškoća oko usvajanja,¹ Ugovor iz Lisabona je konačno stupio na snagu 1. decembra 2009. godine, što je značajno izmenilo sve oblasti u kojima Unije deluje, a posebno oblast pravosuđa i unutrašnjih poslova. Ne treba zaboraviti da su upravo neke izmene² učinjene u ovoj materiji učinile nemogućim usvajanje Evropskog ustava, a potom otežale usvajanje Ugovora iz Lisabona.

Iako je osnovna ideja usvajanja Ugovora iz Lisabona bila da otvori put ka stvaranju savezne države, ali i da Unija „postane demokratskija, otvorenija i delotvornija kako bi se građani, naročito mladi, približili evropskom modelu i evropskim ustanovama“³, zakonodavac je morao da učini određene izmene u odnosu na tekst Evropskog ustava⁴. Neke od njih upravo su se ticale pravosuđa i unutrašnjih poslova. Tako su juna 2007. godine dogovorene najvažnije izmene za ovu oblast:

- „dodavanje odredbe kojom se omogućava državama da međusobno organizuju oblike saradnje između upravnih organa nadležnih za očuvanje nacionalne bezbednosti;⁵
- uključivanje nacionalnih parlamenata u postupak kojim se određeni aspekti porodičnog prava sa inostranim elementom podvrgavaju postupku saodlučivanja;⁶
- pojednostavljenje mehanizma „kočnica i ubrzane saradnje“ u okviru pravosudne saradnje u krivičnim stvarima;⁷

¹ Više o tome u Aleksandra Čavoški, *Irska drama u dva čina*, Evropsko zakonodavstvo, broj 29-30/09, Institut za međunarodnu politiku i privredu, 2009. i Aleksandra Čavoški, *Budućnost Evrope u svetlosti Ugovora iz Lisabona*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, 2008/2.

² Kao na primer, unošenje Povelje EU o ljudskim pravim u tekst Ustava.

³ *Laeken Declaration on the Future of the European Union*, <http://european-convention.eu.int/pdf/LKNEN.pdf>, 01.03.2011.

⁴ Važno je znati da Ugovor iz Lisabona čini skoro u potpunosti preuzet tekst Evropskog ustava - Čak je uoči potpisivanja Reformskog ugovora sam predsedavajući Konvencije za budućnost Evrope Valéry Giscard d'Estaing izjavio da je Ugovor iz Lisabona isti kao i Evropski ustav – <http://www.independent.co.uk/opinion/commentators/valeacutery-giscard-destaing-the-eu-treaty-is-the-same-as-the-constitution-398286.html> , 01.03.2011.

⁵ Član 73. UFEU.

⁶ Član 81, stav 3. UFEU.

⁷ Članovi 82, stav 3. i član 83, stav 3. UFEU.

- propisivanje mehanizma ubrzane saradnje za uspostavljanje Kancelarije evropskog javnog tužioca⁸ i operativne policijske saradnje;⁹
- proširenje delokruga režima izuzimanja (opt-out) od primene propisa iz oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova za Veliku Britaniju;
- neunošenje teksta Povelje o osnovnim pravima EU u ugovor i pozivanje na njenu pravnu obaveznost u članu 6, stavu 1. Ugovora o EU.¹⁰

Međutim, i pored ovih izmena određene države članice su osporavale odredbe u materiji policijske i pravosudne saradnje, te je nekada bilo neophodno izmeniti i nacionalne odredbe kako bi Ugovor iz Lisabona stupio na snagu. Valja pomenuti presudu Ustavnog suda Nemačke¹¹ kojim su dovedene u pitanje nadležnosti Unije u oblasti krivičnog prava i osporeno shvatanje da Evropska unija više nije međunarodna organizacija. Ustavni sud je utvrdio da „ovlašćenje da se prenesu suverene nadležnosti Evropskoj uniji shodno članu 23, stavu 1. Osnovnog zakona jeste, međutim, dato pod uslovom da se suverena državnost ustavne države održava na osnovu odgovornog programa integracije, u skladu sa načelom poveravanja nadležnosti i poštovanja ustavnog identiteta država članica. Ovo se naročito primenjuje na oblasti koje oblikuju životni milje građana, posebno privatnu sferu njihove vlastite odgovornosti i političke i socijalne sigurnosti, koja je zaštićena temeljnim pravima, kao i na političke odluke koje naročito zavise od prethodnog razumevanja koje se tiče kulture, istorije i jezika, a koje se obelodanjuju u raspravama u prostoru političke javnosti koju organizuju stranačka politika i Parlament - naročito se odnosi na primenu krivičnog prava, policijski monopol i monopol vojske, upotrebu sile, osnovne fiskalne odluke o prihodima i rashodima, oblikovanje miljea života socijalnom politikom i važne odluke o kulturnim pitanjima, kao što su školski obrazovni sistem, propisi koji upravljaju medijima i uređuju verske zajednice.“¹² Sud se potom pozabavio pitanjem usklađenosti krivičnopravnih normi iz Ugovora sa nacionalnim pravom i zaključio da se materijalne i procesne krivičnopravne odredbe moraju restriktivno tumačiti. Štaviše, upotreba blanketne norme na osnovu člana 83, stava 1, tačke 3. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, u cilju proširenja liste naročito teških krivičnih dela sa inostrana-

⁸ Član 86, stav 1. UFEU.

⁹ Član 87, stav 3. UFEU.

¹⁰ Jean-Claude Piris, *The Lisbon Treaty – A Legal and Political Analysis*, Cambridge University Press, 2010, str. 37-39.

¹¹ Presuda Ustavnog suda Nemačke, stavovi 252-260, <http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg09-072en.html>, 01.03.2011.

¹² *Ibidem*.

nim elementom na „osnovu razvoja kriminaliteta“, jeste prema mišljenju Suda faktički jednako širenju nadležnosti Evropske unije, te se mora podvrgnuti zahtevu usvajanja posebnog zakona prema članu 23, stavu 1, alineji 2 Osnovnog zakona.

I pored svih ovih teškoća Ugovor iz Lisabona je stupio na snagu i njime su izmenjeni Ugovor o Evropskoj uniji i Ugovor o Evropskoj zajednici. Budući da Unija postaje jedini subjekt prava i nasleđuje Evropsku zajednicu,¹³ Ugovorom iz Lisabona menja se naziv Ugovora o osnivanju Evropske zajednice u Ugovor o funkcionisanju Evropske unije (dalje u tekstu: UFEU).

Osnovna izmena u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova podrazumeva razbijanje tripartitne strukture, što je takođe bilo predviđeno i Evropskim ustavom¹⁴, što proizilazi iz člana 1. Ugovora o Evropskoj uniji kojim se predviđa da će Unija zameniti i naslediti Evropsku zajednicu. Bivši naslov VI Ugovora o Evropskoj uniji o policijskoj i pravosudnoj saradnji se sjedinjuje sa naslovom IV Ugovora o funkcionisanju Evropske unije koji nakon enumeracije postaju Naslov V ovog Ugovora pod nazivom „Oblast slobode, bezbednosti i pravde“. Ovaj novi naslov se sastoji od pet sledećih poglavlja i to:

Poglavlje 1: Opšte odredbe;

Poglavlje 2: Politika o pograničnoj kontroli, azilu i imigracijama;

Poglavlje 3: Pravosudna saradnja u građanskim stvarima;

Poglavlje 4: Pravosudna saradnja u krivičnim stvarima;

Poglavlje 5: Policijska saradnja.

Ukidanje tripartitne strukture je dovelo do značajnih izmena koje se pre svega ogledaju u širenju nadležnosti organa EU i u materiji pravosuđa i unutrašnjih poslova i to posebno nadležnosti Komisije, Evropskog parlamenta i Evropskog suda pravde. Vredne pomena su i izmene koje se tiču primene postupka saodlučivanja i glasanja kvalifikovanim većinom na ovu materiju, kao i primene tradicionalnih pravnih instrumenata u ovoj oblasti.

Pored ovih suštinskih izmena, valja pomenuti i druge izmene predviđene u ovoj materiji. Od posebne važnosti je mogućnost uspostavljanja Kancelarije evropskog javnog tužioca koja bi trebalo da doprinese zaštiti finansijskih interesa Unije, a vremenom i jačanju borbe protiv krivičnih dela sa inostranim elementom. Još jedna od važnih izmena koja je posredno vezana za oblast pravosuđa i unutrašnjih poslova odnosi se na Povelju o osnovnim pravima EU, koja usvajanjem Ugovora iz Lisabona postaje pravno oba-

¹³ Članovi 1. i 47. Ugovora o EU.

¹⁴ Videti: http://europa.eu/abc/treaties/index_en.htm, 01.03.2011.

vezujući akt u EU. Nadalje, Ugovorom iz Lisabona konačno je otvoren put EU da pristupi Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, što je velika promena u odnosu na prethodni stav Evropskog suda pravde u odnosu na pristupanje ovoj Konvenciji.

Konačno, određene izmene učinjene su u odnosu na položaj Danske, Velike Britanije i Irske, koje su nakon prenošenja dela nadležnosti iz trećeg u prvi stub Ugovorom iz Amsterdama (viza, azila, migracija i ostalih politika koje se odnose na slobodno kretanje lica i pravosudne saradnje u građanskim stvarima) tražile poseban status u odnosu na ovu materiju.

2. NADLEŽNOSTI ORGANA U MATERIJII PRAVOSUĐA I UNUTRAŠNJIH POSLOVA

Iako se izmene u odnosu na nadležnosti organa u ovoj materiji ne mogu smatrati revolucionarnim, one obezbeđuju veću kontrolu rada organa, posebno nadzorom koji vrše nacionalni parlamenti i Evropski sud pravde. Neke od usvojenih izmena su takođe bile neophodne kako bi države članice prihvatile dramatične izmene koje su učinjene u trećem stubu.

Ugovorom iz Lisabona se predviđa da Evropski savet utvrđuje strateške smernice za zakonodavno i operativno planiranje u okviru prostora slobode, bezbednosti i pravde.¹⁵ Na ovaj način je potvrđena praksa usvajanja petogodišnjih programa u ovoj materiji, kao što je to bio slučaj sa Programom iz Temperea, Haškim programom i najnovijim Stokholmskim programom.¹⁶

Nadležnosti nacionalnih parlamenata su značajno proširene u svim oblastima, a posebno u ovoj materiji. Jedna od najznačajnijih izmena se odnosi na kontrolu primene načela supsidijarnosti i proporcionalnosti u skladu sa postupkom nadzora, koji je predviđen Protokolom o primeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti.¹⁷ Ova obaveza važi i za predloge propisa koji potpadaju pod Poglavlje 4. i 5. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, tačnije predlozi zakonodavnih akata koji se tiču policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima. Kako bi se ojačala demokratska kontrola nad pravosuđem i unutrašnjim poslovima, Ugovorom iz Lisabona su predviđene druge značajne kontrolne nadležnosti nacionalnih parlamenata. Na osnovu člana 70. UFEU, nacionalni parlamenti i Evropski parlament posredno ocenjuju primenu politike Unije u ovoj materiji tako što se obaveštavaju o načinima i rezultatima ocene koju sprovode države članice u saradnji sa Komisijom. Nacionalni parlamenti zajedno sa Evropskim parlamentom učestvuju u oceni rada Evrojusta i Evropola.¹⁸

Ugovor iz Lisabona predviđa i osnivanje Stalnog odbora za unutrašnju bezbednost u okviru Saveta.¹⁹ Odbor je zadužen za jačanje i promovisanje operativne saradnje koja se odnosi na unutrašnju bezbednost, kao i da ola-

¹⁵ Član 68. UFEU.

¹⁶ Piris, Jean-Claude, *op.cit.*, str. 188.

¹⁷ Član 69. UFEU.

¹⁸ Članovi 85, stav 1. i 88, stav 2. UFEU.

¹⁹ Član 71. UFEU.

kšava saradnju nacionalnih organa država članica u ovom domenu. Predstavnicima organa Unije, kao i njenih pomoćnih tela, mogu da uzmu učešća u radu odbora, dok Evropski parlament i nacionalni parlamenti moraju da budu obavešteni o aktivnosti Stalnog odbora.

Kako bi države članice prihvatile sve izmene, posebno u materiji policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima, učinjeni su određeni ustupci u odnosu na njih. Zadržana je inicijativa država članica, ali su pooštreni kriterijumi kojima se sada zahteva da za akte iz Poglavlja 4 i 5, zajedno sa merama iz člana 74. kojima se osigurava administrativna saradnja u oblastima obuhvaćenim ovim poglavljima, predlog potekne ili od Komisije ili na inicijativu četvrtine država članica.²⁰ Iako su Ugovorom iz Lisabona ukinuti stubovi, što je značilo primenu istog zakonodavnog postupka kao i u materiji prvog stuba, tačnije isključivu nadležnost Komisije, ovaj ustupak državama članicama je omogućio da one i dalje učestvuju u zakonodavnom postupku. Članom 294, stavom 15. razrađeni su detalji postupka kada se akt usvaja na inicijativu država članica.

Nadalje, članom 70. UFEU države članice u saradnji s Komisijom objektivno i nepristrasno ocenjuju primenu politike Unije u Naslovu V. Savet, na predlog Komisije usvaja mere kojima se utvrđuju načini vršenja ocene. Države članice takođe mogu međusobno da organizuju i da budu odgovorne za oblike saradnje i koordinaciju koje smatraju potrebnim između nadležnih administrativnih službi odgovornih za očuvanje nacionalne bezbednosti.²¹ To je učinjeno na zahtev Velike Britanije koja je ujedno tražila i unošenje još jedne odredbe kojom se potvrđuje da Unija poštuje osnovne državne funkcije, uključujući i obezbeđivanje teritorijalnog integriteta države, održavanje javnog reda i očuvanje nacionalne bezbednosti, kao i da nacionalna bezbednost ostaje isključiva odgovornost svake države članice.²² Ovom odredbom se još jednom razgraničavaju nadležnosti Unije i država članica. Konačno, Deklaracijom 36 ostavljena je sloboda državama članicama da mogu da pregovaraju i zaključuju sporazume s trećim zemljama ili međunarodnim organizacijama u materiji propisanoj poglavljima 3, 4 i 5 Naslova V, pod uslovom da su ti sporazumi u skladu sa pravom Unije.

²⁰ Do usvajanja Ugovora iz Lisabona svaka država članica je mogla da predloži usvajanje neke mere – član 34, stav 2. Ugovora o EU.

²¹ Član 73. UFEU.

²² Član 4, stav 2. UFEU.

3. PRAVNI AKTI I POSTUPAK ZA DONOŠENJE ODLUKA

Ugovorom iz Lisabona učinjene su značajne izmene koje se odnose na vrste pravnih akata u materiji policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima i načina donošenja odluka kako u odnosu na materiju pravosuđa i unutrašnjih poslova koja je bila uređena prvim stubom, tako i na materiju koja se nalazila u trećem stubu.

3.1 Pravni akti Unije

Dualizam pravnih akata u prvom i trećem stubu oduvek je predstavljao problem kako u teorijskom tako i u praktičnom smislu. Uvek se postavljalo pitanje razgraničenja mera koje se donose pod okriljem Poglavlja IV Ugovora o osnivanju Evropske zajednice²³ i Poglavlja VI Ugovora o Evropskoj uniji.²⁴ Međutim, još veći problem, koji je posledica ovog dualizma pravnih akata, jesu različita pravna priroda i dejstvo akata donesenih pod okriljem prvog stuba²⁵ i onih koje Savet donosi u okviru trećeg stuba. Kao što je to poznato, pod pravnom prirodom akata se prevashodno misli na njihovu pravnu obaveznost za države članice, fizička i pravna lica, kao i na obavezu i način unošenja u nacionalno pravo, dok se za pravna dejstva prevashodno vezuju dva koncepta koje je razvio Evropski sud pravde, i to načelo direktnog dejstva i suprematije komunitarnih propisa nad nacionalnim.

U svojoj sudskoj praksi Evropski sud pravde se dovijao da nadomesti zaštitu koja je izostala zbog drugačije pravne prirode akata u trećem stubu razvijanjem načela indirektnog dejstva komunitarnih odredbi.²⁶ Ovo načelo podrazumeva da nacionalni organi i nacionalni sudovi imaju obavezu da tumače nacionalno pravo u skladu sa direktivama i okvirnim odlukama, što je i potvrđeno u presudi *Maria Pupino*.²⁷ Međutim, kao što to ističu *Craig & de Búrca*, nakon donošenja ove presude, ostalo je da se vidi u kojoj meri će

²³ Izvor: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>, 01.03.2011.

²⁴ Izvor: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>, 01.03.2011.

²⁵ Ovde se misli na opšte poznate uredbe, direktive, odluke, preporuke i mišljenja i međunarodne ugovore predviđene članom 249. i članom 300. Ugovora o osnivanju Evropske zajednice.

²⁶ Case C-350/04 P *Gestoras Pro Amnistia, Olano and Errasti v. Council*, 27 February 2007, paras 51-53.

²⁷ Case C-105/03 *Criminal Proceedings against Maria Pupino* [2005] ECR I-5283.

ostala načela, kao što su načelo suprematije komunitarnih propisa nad nacionalnim, načelo odgovornosti država i načelo garantovanja pravnih sredstava, naći svoje mesto u trećem stubu, pod uslovom da Ugovor iz Lisabona ne stupi na snagu.²⁸

Kako bi se obezbedila jednaka pravna zaštita i u oblasti policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima, Ugovorom iz Lisabona je ukinut pravni dualizam i uspostavljen jedinstven sistem pravnih akata u svim oblastima u kojima Unija ima nadležnosti.²⁹ Tako će u vršenju svojih nadležnosti Unija donositi uredbe, direktive, odluke preporuke i mišljenja koji se nazivaju jednim imenom „pravni akti Unije“. Pravna priroda ovih akata je ostala neizmenjena, što znači da je omogućena puna primena načela direktnog dejstva i suprematije komunitarnog prava i u odnosu na akte iz ove materije koji će se u budućnosti usvajati u formi tradicionalnih pravnih instrumenata. Ukoliko Ugovorom nije predviđena vrsta akta kojim se reguliše određena materija ili deo materije, organi imaju slobodu da u svakom pojedinačnom slučaju izaberu vrstu akta za određeno pitanje.

Protokolom 36 o prelaznim odredbama uz Ugovor iz Lisabona predviđene su pored ostalog i prelazne odredbe koje se tiču oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Jedna od njih se odnosi i na dejstvo pravnih akata donetih u okviru materije iz trećeg stuba. Članom 9. Protokola predviđeno je da pravno dejstvo akata institucija, tela, kancelarija i agencija Unije usvojenih na osnovu Ugovora o EU pre stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, ostaje na snazi sve dok ti akti ne prestanu da važe, ne budu poništeni ili izmenjeni i dopunjeni pri primeni Ugovora. Budući da se u trećem stubu samo okvirne odluke i odluke smatraju pravnim aktima,³⁰ njihovo dejstvo je oročeno, tačnije ovi akti će se primenjivati dok ti akti ne prestanu da važe, ne budu poništeni ili izmenjeni i dopunjeni pri primeni Ugovora.

3.2 Zakonodavni postupci

Jedna od posledica ukidanja tripartitne strukture ogleda se u izmeni zakonodavnog postupka koji se primenjuje na materiju pravosuđa i unutrašnjih poslova. Ova izmena, koja je našla svoje mesto u Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije, tiče se proširenja postupka saodlučivanja koji se pre-

²⁸ Craig & de Búrca, *EU Law, Text, Cases and Materials*, Oxford University Press, 2008, str. 246-247.

²⁹ Član 277, stav 1. UFEU.

³⁰ Konvencije se mogu uporediti sa međunarodnim ugovorima i njihovo dejstvo na nacionalne pravne sisteme zavisi od samih nacionalnih ustavnih pravila.

ma Ugovoru sada naziva redovnim zakonodavnim postupkom³¹ i glasanja kvalifikovanom većinom na veliki broj novih oblasti.³² Sledeća izmena je učinjena Ugovorom o EU i tiče se izmene u definisanju kvalifikovane većine koja se od 1. novembra 2014. godine utvrđuje kao najmanje 55% članova Saveta, koja uključuju najmanje 15 zemalja i što predstavlja države članice sa najmanje 65% stanovništva Evropske unije.³³

Ova izmena je posebno važna za pravosuđe i unutrašnje poslove gde je kao što je to slučaj sa pravnim aktima, postojao poseban režim glasanja u zavisnosti da li se radilo o Naslovu IV Ugovora o EZ ili Naslovu VI Ugovora o EU, što je bila posledica komunitarnog režima koji se primenjivao na materiju u prvom stubu i međudržavnog režima koji se primenjivao na treći stub.³⁴

Značaj ove izmene je višestruk. Glasanje kvalifikovanom većinom u Savetu će svakako olakšati usvajanje potrebnih propisa, nezavisno od činjenice da se i pored kvalifikovane većine odluke u Savetu obično usvajaju konsenzusom. Budući da materija policijske i pravosudne saradnje predstavlja osetljivu materiju za sve države članice, postizanje konsenzusa se ne može ovde očekivati. Proširenje postupka saodlučivanja jeste od posebne važnosti za Evropski parlament, jer na ovaj način on postaje jednak zakonodavni partner Savetu EU, čime se uspostavlja ravnoteža između interesa država članica i građana Unije. Konačno, zabrinutost oko donošenja propisa koji se tiču policijske i pravosudne saradnje, a kojima se dodatno ograničavaju određena ljudska prava³⁵ na ovaj način se smanjuje.

3.2.1 Usvajanje mera u materiji azila, imigracije i kontrole spoljnih granica – kvalifikovana većina i postupak saodlučivanja

Sve mere iz Poglavlja 2 „Politika kontrole granica, azila i imigracije“ Ugovora iz Lisabona sada se usvajaju u postupku saodlučivanja kvalifikovanom većinom.³⁶ Poslednja oblast koja se odnosi na zakonitu imigraciju i u kojoj je Savet do donošenja Ugovora iz Lisabona odlučivao jednoglasno,³⁷ nakon konsultovanja Evropskog parlamenta, ovim ugovorom je podvrgnuta

³¹ Član 251. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

³² Na primer mere koje se odnose na strukturalne i kohezione fondove (član 177, stav 1.), mere koje su potrebne za upotrebu evra (član 133. UFEU), određene mere finansijske prirode (član 322, stav 1. UFEU).

³³ Član 16, stav 4. Ugovora o EU.

³⁴ Više o ovome u: A.Čavoški, M.Reljanović, *Pravosuđe i unutrašnji poslovi u EU*, Beograd, 2009.

³⁵ Posebno se misli na pravo na zaštitu ličnih podataka.

³⁶ Piris, Jean-Claude, *op.cit.*, str. 178.

³⁷ Pogledati član 63, stav 3, tačku a i stav 4. Ugovora o EZ.

postupku saodlučivanja i kvalifikovanoj većini.³⁸ Jednoglasno donošenje odluka u Savetu, nakon konsultovanja Evropskog parlamenta ostaje, samo u pogledu usvajanja mera koje se tiču pasoša, ličnih karata, dozvola boravka i sličnih dokumenata.³⁹

Ugovorom iz Lisabona je takođe propisano da se na politike Unije utvrđene u ovom poglavlju i na njihovo sprovođenje primenjuje načelo solidarnosti i pravične podele odgovornosti između država članica, uključujući i finansijske obaveze. Kad god je potrebno, akti Unije usvojeni u skladu sa ovim poglavljem sadrže odgovarajuće mere radi ostvarenja tog načela.

3.2.2 Usvajanje mera u materiji pravosudne saradnje u građanskim stvarima – kvalifikovana većina i postupak saodlučivanja

Budući da se na ovu materiju, osim dela koji se odnosi na porodično pravo, već primenjivao postupak saodlučivanja i glasanje kvalifikovanom većinom, Ugovor iz Lisabona nije ništa izmenio. Novinu u ovoj oblasti predstavlja veći broj mera i razrađivanje promene zakonodavnog postupka u odnosu na materiju porodičnog prava. Pored postojećih mera koje su već bile predviđene članom 65. Ugovora o EZ, Evropski parlament i Savet, u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, usvajaju mere u cilju obezbeđenja delotvornog pristupa pravdi, razvoja alternativnih metoda rešavanja sporova i podrške za obuku nosilaca pravosudnih funkcija i osoblja u pravosuđu.

Ugovor iz Lisabona je izmenio i način podvrgavanja materije porodičnog prava zakonodavnom postupku saodlučivanja i glasanja kvalifikovanom većinom. I pre donošenja ovog Ugovora postojala je mogućnost da Savet, odlučujući jednoglasno i nakon konsultovanja Evropskog parlamenta, odluči da deo ili celokupnu materiju Naslova IV Ugovora o EZ podvrgne zakonodavnom postupku saodlučivanja. Međutim, Ugovorom iz Lisabona je taj mehanizam izmenjen. Prema članu 81, stavu 3. UFEU mere koje se odnose na porodično pravo sa inostranim elementom utvrđuje Savet, u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom. Savet odlučuje jednoglasno nakon konsultacija sa Evropskim parlamentom. Savet, na predlog Komisije, može doneti odluku kojom se utvrđuju aspekti porodičnog zakona sa inostranim elementom koji mogu biti usvojeni u redovnom zakonodavnom postupku. Savet odlučuje jednoglasno nakon konsultacija sa Evropskim parlamentom.

³⁸ Član 79, stav 2, tačke a. i b. UFEU.

³⁹ Usvajanje u posebnom zakonodavnom postupku propisanom članom 77, stavom 3. UFEU.

Ono što znatno otežava promenu zakonodavnog postupka u odnosu na materiju porodičnog prava jeste obaveza obaveštavanja nacionalnih parlamenata o ovom predlogu. Ukoliko nacionalni parlament izrazi protivljenje u roku od šest meseci od dana dostavljanja notifikacije, odluka neće biti doneta. U odsustvu protivljenja, Savet može doneti odluku. Ovo znači da je sasvim dovoljno da samo jedan nacionalni parlament bude protiv ove odluke i zakonodavni postupak se prekida. Ostaje da se vidi da li će biti moguće omogućiti saglasnost svih nacionalnih parlamenata.

3.2.3 Usvajanje mera u materiji policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima – kvalifikovana većina i postupak saodlučivanja

Prema Ugovoru iz Lisabona većina mera iz Poglavlja 4 i 5 Naslova V UFEU je podvrgnuta postupku saodlučivanja i glasanju kvalifikovanom većinom. To su:

- odredbe o međusobnoj pomoći (priznanje presuda, sprečavanje i rešavanje sporova o nadležnosti, saradnja između pravosudnih organa u krivičnim postupcima i izvršenje presuda), uključujući i usklađivanje nacionalnih procesnih zakona usvajanjem minimalnih pravila;⁴⁰
- odredbe koje se odnose na materijalno krivično pravo kojim se utvrđuju minimalna pravila koja se odnose na definisanje krivičnih dela i sankcija u oblasti naročito ozbiljnog kriminaliteta sa inostranim elementom;⁴¹
- mere kojima se unapređuje i podržava aktivnost država članica u sprečavanju kriminaliteta;⁴²
- odredbe kojima se utvrđuju struktura, delovanje, oblast aktivnosti i zadaci Evrojusta;⁴³
- odredbe o policijskoj saradnji (prikupljanje, čuvanje, obrada, analiza i razmena relevantnih informacija; pružanje podrške za obuku osoblja i saradnju u pogledu razmene osoblja, opreme i istraživanja u oblasti otkrivanja krivičnih dela i zajedničke istražne tehnike u vezi sa otkrivanjem ozbiljnih oblika organizovanog kriminala;⁴⁴

⁴⁰ Član 82. UFEU.

⁴¹ Član 83. UFEU.

⁴² član 84. UFEU.

⁴³ Član 85. UFEU.

⁴⁴ Član 87, stav 2. UFEU.

- odredbe kojima se utvrđuje struktura, delovanje, oblast aktivnosti i zadaci Evropola.⁴⁵

Odredbe kojima se utvrđuju minimalna pravila koja se odnose na definisanje krivičnih dela i sankcija u oblasti naročito ozbiljnog kriminaliteta sa inostranim elementom od posebne su važnosti za dalji razvoj krivičnog prava EU, odnosno njegove buduće unifikacije. Štaviše, ovom odredbom je rešeno pitanje oko koga su se vodile velike rasprave koje su dovele do pokretanja postupka za poništaj pred Evropskim sudom pravde. Radilo se o dvema okvirnim odlukama kojima su propisana krivična dela protiv životne sredine.⁴⁶ Na osnovu člana 83, stava 2, Savet EU i Evropski parlament mogu da usvoje direktivu kojom se utvrđuju ova minimalna pravila i to u redovnom zakonodavnom postupku.

3.2.4 Mehanizam kočnica i ubrzane saradnje

Ugovorom iz Lisabona zakonodavni postupak je obogaćen novim procesnim mehanizmom poznatijim kao mehanizam „kočnica i ubrzane saradnje“,⁴⁷ koji je značajan u onim situacijama kada postoji mogućnost da se zakonodavni postupak okonča neusvajanjem akta zbog nepostizanja saglasnosti u Savetu, a istovremeno određeni broj država članica želi da nastavi sa ubrzanom saradnjom u određenom pitanju. Ovaj mehanizam je propisan Ugovorom kako bi države članice, između ostalog, prihvatile sve novine koje su predviđene za oblast pravosuđa i unutrašnjih poslova.

Članom 82, stavom 3. UFEU predviđen je ovaj mehanizam prilikom utvrđivanja minimalnih pravila u obliku direktiva, kako bi se olakšalo međusobno priznanje sudskih odluka, kao i policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima sa inostranim elementom. Ta minimalna pravila se odnose na uzajamno prihvatanje dokaza između država članica; prava pojedinaца u krivičnom postupku; prava žrtava krivičnog dela i sve druge potrebne aspekte krivičnog postupka. Međutim, ako član Saveta smatra da predlog direktive može da utiče na osnovne aspekte njegovog sistema krivičnog prava, on može zahtevati da se predlog direktive uputi Evropskom savetu. U tom slučaju suspenduje se redovni zakonodavni postupak. Nakon rasprave i u slučaju konsenzusa, Evropski savet, u roku od četiri meseca od te su-

⁴⁵ Član 88. UFEU.

⁴⁶ *Council Framework Decision 2003/80/JHA of 27 January 2003 on the protection of the environment through criminal law*, OJ L 029, od 05.02.2003. godine i *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, od 30.09.2005. godine.

⁴⁷ Na engleskom jeziku: *brake-accelerator mechanism*.

spenzije, vraća predlog Savetu, čime se prekida suspenzija zakonodavnog postupka. Ovo predstavlja kočnicu u zakonodavnom postupku koja treba da zaštiti one države članice koje smatraju da predlog akta negativno utiče na domaći krivičnopravni sistem.

Kako bi zadovoljili one države članice koje se ne protive produbljivanju saradnje, ali i da bi pomerili zakonodavni postupak sa mrtve tačke, ovaj član sadrži i mehanizam za ubranu saradnju. Ako u istom vremenskom roku, u slučaju neslaganja i ukoliko najmanje devet država članica želi da uspostavi ubranu saradnju na osnovu predloga te direktive, o tome obaveštavaju Evropski parlament, Savet i Komisiju. U tom slučaju smatra se da je odobren nastavak ubrane saradnje iz člana 20, stava 2. Ugovora o Evropskoj uniji i člana 329, stava 1. ovog Ugovora, pri čemu se primenjuju odredbe o ubranoj saradnji.

Isti mehanizam je predviđen i za utvrđivanje minimalnih pravila koja se odnose na definisanje krivičnih dela i sankcija u oblasti naročito ozbiljnog kriminala sa inostranim elementom koja je rezultat prirode ili uticaja takvih krivičnih dela ili posebne potrebe za zajedničkom borbom protiv njih.⁴⁸

3.2.5 Mere o kojima se i dalje odlučuje jednoglasno

Iako su glasanje kvalifikovanom većinom postali pravilo i u materiji pravosuđa i unutrašnjih poslova, ipak je zakonodavac zadržao jednoglasno donošenje odluka u nekoliko situacija kada je smatrao da se radi o materiji od velikog značaja za svaku državu članicu. Međutim, predviđena je i mogućnost ubrane saradnje pod određenim uslovima, koja predstavlja mehanizam za prevazilaženje odsustva jednoglasnosti u Savetu. O ovom mehanizmu je bilo već reči u prethodnom delu.

Savet odlučuje jednoglasno u sledećim slučajevima:

- usvajanje odredbi u vezi sa pasošima, ličnim kartama, dozvolama boravka i sličnim dokumentima – u ovom slučaju Savet, u skladu sa posebnim zakonodavnim postupkom može usvojiti ove odredbe jednoglasno nakon konsultovanja Evropskog parlamenta;⁴⁹
- usvajanje mera koje se odnose na materiju porodičnog prava sa inostranim elementom - u ovom slučaju Savet, u skladu sa posebnim zakonodavnim postupkom usvaja mere jednoglasno nakon konsultovanja Evropskog parlamenta.⁵⁰ Međutim, ovde je propisana mo-

⁴⁸ Član 83, stav 3. UFEU.

⁴⁹ Član 77, stav 3. UFEU.

⁵⁰ Član 81, stav 3. UFEU.

- gućnost uređenja određene materije porodičnog prava sa inostranim elementom i u redovnom zakonodavnog postupku;
- regulisanje svih drugih aspekata krivičnog postupka⁵¹ u cilju utvrđivanja minimalnih pravila koja su neophodna kako bi se olakšalo uzajamno priznanje presuda i sudskih odluka, kao i policijska i pravosudna saradnja sa inostranim elementom.⁵² Savet mora prethodno u obliku odluke da utvrdi sve te posebne aspekte krivičnog postupka, dok o samoj odluci Savet odlučuje jednoglasno nakon što dobije saglasnost Evropskog parlamenta;
 - utvrđivanje drugih oblasti kriminaliteta sa inostranim elementom koji zahtevaju usvajanje minimalnih pravila koja se tiču definisanja bića krivičnih dela i sankcija u oblasti ozbiljnog kriminaliteta sa inostranim elementom.⁵³ – Ukoliko Savet oceni da pored već predviđenih vrsta krivičnih dela, koja zahtevaju utvrđivanje minimalnih pravila u skladu sa redovnim zakonodavnim postupkom, Savet može, imajući u vidu razvoj kriminaliteta, doneti odluku kojom utvrđuje i druga krivična dela koja to isto zahtevaju. U tom slučaju Savet odlučuje jednoglasno nakon dobijanja saglasnosti Evropskog parlamenta;
 - uspostavljanje Kancelarije evropskog javnog tužioca i moguće proširenje njegovih nadležnosti;⁵⁴
 - mere koje se odnose na operativnu policijsku saradnju, osim onih koje su propisane članom 87, stavom 2. UFEU;⁵⁵
 - mere kojima se utvrđuju uslovi pod kojima sudski i policijski organi jedne države mogu da rade na teritoriji druge države u saradnji sa organima te države i uz njihovu saglasnost⁵⁶ - u ovom slučaju Savet odlučuje jednoglasno nakon konsultovanja Evropskog parlamenta.

⁵¹ Pogledati deo 2.3. „Usvajanje mera u materiji policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima - kvalifikovana većina i postupak saodlučivanja“, gde su navedeni aspekti krivičnog postupka na koje se primenjuje postupak saodlučivanja i glasanje kvalifikovanom većinom.

⁵² Član 82, stav 2, tačka d. UFEU.

⁵³ Član 83, stav 1, tačka 3. UFEU.

⁵⁴ Član 86, stavovi 1. i 4. UFEU.

⁵⁵ Član 87, stav 3. UFEU.

⁵⁶ Član 89. UFEU.

4. PRAVOSUDNI SISTEM EU

Prema Ugovoru iz Lisabona pravosudni sistem se i dalje sastoji od Evropskog suda pravde, Prvostepenog suda i sudskih veća pod čijim okriljem je 2004. godine i osnovan Službenički tribunal. Njihova uloga jeste da se brinu o poštovanju prava prilikom tumačenja i primene ovog Ugovora. Međutim, Ugovorom iz Lisabona se po prvi put u okviru odredbi kojima se utvrđuju pravila vezana za pravosudni sistem EU propisuje i obaveza država članica, odnosno njihovih nacionalnih sudova da obezbede pravna sredstva kojima se garantuje delotvorna pravna zaštita u oblastima uređenim komunitarnim pravom.⁵⁷ Ovom prilikom su analizirane samo one izmene koje se tiču oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova,⁵⁸ a prevashodno se odnose na samu organizaciju sudova i njihovu nadležnost u ovoj materiji. Važno je pomenuti da ni prilikom izrade Evropskog ustava i Ugovora iz nadležnosti države članice nisu značajno osporavale izmene koja se odnosila na pravosudni sistem EU.

4.1 Organizacione promene pravosudnog sistema EU

Ovim Ugovorom predviđene su tri osnovne organizacione izmene koje se tiču pravosudnog sistema i odnose se na promenu naziva sudova, načina izbora sudija i na formiranje specijalizovanih sudova.

Evropski sud pravde, čije je pravo ime bilo Sud pravde Evropskih zajednica, menja svoj naziv u Sud pravde Evropske unije,⁵⁹ a Prvostepeni sud dobija naziv Opšti sud.⁶⁰ Broj sudija u Evropskom sudu pravde⁶¹ i u Opštem sudu ostaje nepromenjen, tačnije oba suda su sastavljena od po jednog sudije iz svake države članice. Međutim, broj opštih pravozastupnika pri Sudu pravde je potencijalno povećan sa 8 na 11, a Poljska je dobila mogućnost za stalnog opšteg pravozastupnika⁶² čime bi se pridružila Nemačkoj,

⁵⁷ Član 19, stav 2. Ugovora o Evropskoj uniji.

⁵⁸ Više o ostalim izmenama u Aleksandra Čavoški, *Pravosudni sistem Evropske unije u svetlosti Reformskog ugovora*, Strani pravni život, 1/2009.

⁵⁹ Član 19. Ugovora o Evropskoj uniji.

⁶⁰ Na engleskom jeziku *General Court*, član 19. Ugovora o Evropskoj uniji.

⁶¹ Autori će koristiti naziv „Evropski sud pravde“, iako je on promenjen, budući da se radi o opšte prihvaćenom nazivu u stručnoj literaturi.

⁶² Član 252. Ugovora o funkcionisanju EU predviđa mogućnost da Sud pravde zatraži povećanje broja opštih pravozastupnika, a Savet o tome odlučuje jednoglasnom odlukom. Deklaracija 38 uz Ugovor iz Lisabona obezbeđuje stalnog opšteg pravozastupnika za Poljsku i

Velikoj Britaniji, Francuskoj, Italiji i Španiji, zemljama koje uživaju ovu privilegiju. Što se tiče same unutrašnje organizacije Suda, ona ostaje ista. Sud pravde zaseda u većima, u Velikom veću i u punom sastavu.

Sledeća izmena tiče se promene načina izbora sudija i opštih pravozastupnika. Prema Ugovoru iz Lisabona, sudije i pravozastupnici takođe moraju da ispunjavaju moralne i stručne uslove koji se ogledaju u tome da nezavisnost kandidata mora da bude izvan svake sumnje i moraju da ispunjavaju uslove za izbor na najviše pravosudne funkcije u svojim državama ili da su istaknuti pravници priznate stručnosti.⁶³ Međutim, način izbora je delimično promenjen. Sudije i opšti pravozastupnici se i dalje imenuju sporazumom vlada država članica na period od šest godina, ali se prema Ugovoru iz Lisabona zahteva da se prethodno konsultuje veće koje se osniva posebno u tu svrhu.⁶⁴ Radi se o veću koje je dužno da da mišljenje o podobnosti kandidata da obavlja funkciju sudije i opšteg pravozastupnika u Sudu pravde ili sudije u Opštem sudu, pre nego što vlade država članica izvrše imenovanje.⁶⁵ Sastav samog veća je donekle sporan. Veće će se sastojati od sedam članova koji se biraju iz reda bivših sudija Evropskog suda pravde i Opšteg suda, sudija iz nacionalnih vrhovnih sudova i priznatih pravnikā, od kojih jednog predlaže Evropski Parlament.⁶⁶ Savet je doneo odluku kojom se utvrđuju pravila rada veća, kao i odluku kojom se imenuju članovi veća.⁶⁷ Kada država članica predloži kandidata, Generalni sekretarijat Saveta dostavlja predlog predsedniku veća. Ukoliko je to potrebno, veće može da zatraži dodatne informacije o kandidatu.

Značaj ovog tela je veliki. Vrlo je teško zamisliti situaciju gde bi vlade država članica izabrale kandidata za kojeg je veće dalo negativno mišljenje.

predviđa: „ Na Konferenciji je istaknuto da ukoliko, u skladu sa članom 252, stavom 1. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, Sud pravde zatraži da se broj opštih pravozastupnika poveća za tri (jedanaest umesto osam), Savet će se jednoglasno saglasiti s tim povećanjem. U tom slučaju, na Konferenciji je dogovoreno da će Poljska, kao što je već slučaj s Nemačkom, Francuskom, Italijom, Španijom i Velikom Britanijom, imati stalnog opšteg pravozastupnika i da više neće učestvovati u sistemu rotacije, pri čemu će postojeći sistem rotacije podrazumevati rotaciju pet opštih pravozastupnika, umesto tri.

⁶³ Član 223, stav 1. Ugovora o Evropskoj zajednici, član 253. Ugovora iz Lisabona;

⁶⁴ Član 253, stav 1. UFEU;

⁶⁵ Član 255, stav 1. UFEU;

⁶⁶ Članovi veća se biraju na četiri godine i mogu biti još jednom izabrani na tu funkciju.

⁶⁷ Savet je usvojio sledeće akte: *Council Decision 2010/124 of 25 February 2010 relating to the operating rules of the panel provided for in Article 255 of the Treaty on the Functioning of the European Union*, OJ L 50 od 27.2.2010. godine i *Council Decision 2010/125 of 25 February 2010 appointing the members of the panel provided for in Article 255 of the Treaty on the Functioning of the European Union*, OJ L 50, od 27.2.2010. godine.

Štaviše, ovo negativno mišljenje dovodi u pitanje sam autoritet sudije i njegovo prihvatanje od strane kolega sudija u budućnosti.⁶⁸ Međutim, sastav veća je unekoliko začuđujući. Postavlja se pitanje da li je dobro rešenje da u veću sede bivše sudije Evropskog suda pravde i Opšteg suda kada se može očekivati da te sudije imaju interes da „čuvaju svoje nasleđe“⁶⁹ time što će možda birati sudije koji neće donositi presude u korak sa vremenom i time paralisati rad Suda koji je uvek bio nosilac promena u Evropskoj uniji.

Dve su promene učinjene u odnosu na Službenički tribunal, odnosno sudska veća pod čijem okriljem je i osnovan Tribunal. Prva se tiče same promene naziva, te shodno odredbi člana 257. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, sada se sudska veća nazivaju specijalizovanim sudovima pri Opštem sudu. Mnogo značajnija promena tiče se organa koji ih formiraju. Ugovor iz Lisabona predviđa da Evropski parlament i Savet, shodno redovnom zakonodavnom postupku,⁷⁰ zajedno mogu da obrazuju specijalizovane sudove putem odluke, bilo na zahtev Komisije, uz prethodno konsultovanje sa Sudom pravde, bilo na zahtev Suda pravde, a nakon konsultovanja Komisije. Razlika se pre svega odgleda u zakonodavnom postupku koji se primenjuje prilikom donošenja odluke o obrazovanju suda. Ugovor iz Lisabona propisuje postupak saodlučivanja u kome Evropski parlament i Savet zajedno odlučuju, dok je Ugovor iz Nice, kojim je uneta mogućnost osnivanja sudskih veća, predviđao da Savet, odlučujući jednoglasno, donese odluku. Samim tim, Ugovor iz Lisabona zahteva samo konsultovanje Suda pravde nakon što Komisija podnese zahtev. Čini se da je u pitanju vrlo značajna izmena kojom se povećava nadležnost Evropskog parlamenta u odnosu na ovo pitanje. Štaviše, ovim je otvoren put za osnivanje specijalizovanih veća za različite pravne oblasti.

4.2 Nadležnosti Evropskog suda pravde

Ugovorom iz Lisabona poznata tripartitna struktura se napušta, iako je jasno istaknuta posebnost saradnje u okviru zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Sam nestanak ove strukture uticao je i na proširenje nadležnosti Evropskog suda, budući da do usvajanja poslednjih izmena ovaj Sud nije imao nikakvu nadležnost u drugom stubu i vrlo ograničenu nadležnost u trećem stubu.

⁶⁸ Više o tome u: D.Chalmer i G.Monti, *European Union Law, Updating Supplement*, Cambridge University Press, 2008, str. 29.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ U pitanju je postupak saodlučivanja koji je prema Ugovoru iz Lisabona postao redovni zakonodavni postupak.

Prema Ugovoru iz Lisabona, nadležnost Evropskog suda pravde je značajno proširena, budući da bivše poglavlje VI Ugovora o Evropskoj uniji o policijskoj i pravosudnoj saradnji postaje deo poglavlja V Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Instrumenti iz trećeg stuba (okvirne odluke, zajednički stavovi, odluke i konvencije), koji su se koristili u oblasti policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima, napuštaju se i Ugovor iz Lisabona predviđa primenu tradicionalnih instrumenata, odnosno „pravnih akata”⁷¹ Unije. Posledica ovoga leži u činjenici da tzv. nadnacionalni pristup počinje da se primenjuje i na materiju iz trećeg stuba, što znači da se svi postupci propisani Ugovorom o funkcionisanju EU primenjuju na celokupnu materiju pravosuđa i unutrašnjih poslova, sada poznatiju kao prostor slobode, bezbednosti i pravde.⁷² Neki od najvažnijih postupaka su prikazani ovom prilikom.

4.2.1 Postupak za povredu ugovornih obaveza – članovi 258. i 259. UFEU

Na prvom mestu podrazumeva mogućnost pokretanja postupaka za povredu ugovornih obaveza⁷³ koji pokreću Komisija ili država članica protiv one države članice koja nije ispunila obavezu koja proizilazi iz primarnog ili sekundarnog zakonodavstva EU.⁷⁴ Pre stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, Komisija je u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova mogla da pokreće ovu vrstu postupka samo u odnosu na materiju iz prvog stuba, tačnije za pitanja viza, azila, imigracije i saradnje u građanskim stvarima, dok je policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima bila izvan domašaja Komisije.

⁷¹ Prema Ugovoru iz Lisabona tradicionalni instrumenti - i to uredbe, direktive, odluke, preporuke i mišljenja - dobijaju naziv pravni akti Unije.

⁷² To su sledeći postupci: postupak zbog povrede ugovornih obaveza (članovi 258. i 259. UFEU), postupak za izricanje sankcija (član 260. UFEU), postupak za poništaj (član 263. UFEU), postupak zbog propuštanja (član 265. UFEU), postupak za naknadu štete (član 268. UFEU), prigovor nezakonitosti (član 277. UFEU).

⁷³ Sada članovi 258. i 259. Ugovora o funkcionisanju EU (bivši članovi 226. i 227. Ugovora o EZ).

⁷⁴ Radi se o postupku koji je vrlo čest pred Evropskim sudom pravde, budući da države članice u osetljivim oblastima ponekad nevoljno primenjuju komunitarne propise, što dovodi do povrede obaveza koje su preuzele na sebe. Postupak se sastoji od tri faze: slanja zvaničnog obaveštenja; prethodnog postupka i pokretanja postupka pred Sudom pravde.

4.2.2 Postupak za izricanje sankcija – član 260. UFEU

Ovaj postupak se do usvajanja Ugovora iz Lisabona takođe nije odnosio na materiju policijske i pravosudne saradnje. On se nadovezuje na postupak za povredu ugovornih obaveza tako da, ako država ne postupi po presudi Evropskog suda pravde koja se izriče zbog povrede ugovornih obaveza koje se odnose na policijsku i pravosudnu saradnju u krivičnim stvarima, protiv te države se može pokrenuti postupak na osnovu člana 260. UFEU (bivši član 228. EZ), što podrazumeva mogućnost izricanja penala ili paušalnog iznosa toj državi članici. Radi se postupku koji donekle podseća na ponavljanje postupka na osnovu gore pomenutog člana 258. UFEU, jer se iznova pokreće sličan postupak pred Sudom gde se utvrđuje da se dotična država nije pridržavala već donete deklarativne sudske odluke kojom se utvrđuje postojanje povrede. Ova mogućnost će nesumnjivo biti revolucionarna za ovu materiju, za koju do Ugovora iz Lisabona nije postojala mogućnost pokretanja ove vrste postupka i izricanja novčanih sankcija.

Ugovorom iz Lisabona učinjen je mali pomak time što je značajno uprošćen postupak prema članu 260. UFEU (bivši član 228.). Komisija i dalje može da pokrene ovaj postupak samo ako već postoji presuda Suda kojom se utvrđuje da država članica nije ispunila neku ugovornu obavezu, ali više nije obavezna da donosi obrazloženo mišljenje o učinjenim propustima države članice, što je bio slučaj ranije. Dovoljno je da Komisija da državi mogućnost da dostavi svoje primedbe, čime se u određenoj meri skraćuje postupak.⁷⁵

Međutim, Ugovor iz Lisabona članom 260, stavom 3. uvodi vrlo važnu izmenu kojom se delimično odgovara na ideju da se spoje postupci predviđeni bivšim članovima 258. i 259. UFEU. Ukoliko Komisija pokrene postupak shodno članu 258 (sadašnjem članu 226.) UFEU, pošto država propusti da je obavesti o preduzetim merama zarad unošenja direktive u nacionalno pravo, ona može, ukoliko je to neophodno, da naznači visinu paušalnog iznosa ili penala, koju, shodno okolnostima, treba da plati dotična država. Iako je delokrug ove odredbe ograničen na propuštanje države da obavesti o merama unošenja direktive u nacionalno pravo, a ostavlja po strani situacije kada država propusti da unese direktivu ili je ne unese na pravilan način,

⁷⁵ Do usvajanja Ugovora iz Lisabona postupak je tekao na sledeći način: Komisija je prethodno davala mogućnost državi da dostavi svoja zapažanja i potom objavljuje obrazloženo mišljenje u kojem je navodila na koji način je država propustila da postupi po sudskoj odluci. Ukoliko država ne postupi u roku koji Komisija odredi, Komisija pokreće postupak pred Sudom i predlaže visinu paušalnog iznosa ili novčane kazne, koju, shodno okolnostima, treba da plati dotična država.

čini se da je ipak Ugovorom iz Lisabona učinjen korak unapred u izvršenju presuda Evropskog suda pravde. Iako ova izmena trenutno nema uticaja na policijsku i pravosudnu saradnju u krivičnim stvarima, koje su bile deo trećeg stuba i gde su važili različiti pravni instrumenti, ne treba zaboraviti da se stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona ukida pravni dualizam i pravni instrumenti iz prvog stuba postaju pravni akti Unije, te se može uskoro očekivati regulisanje ove materije tradicionalnim pravnim aktima (poznate uredbe, direktive, odluke, preporuke i mišljenja).

Konačno, Ugovorom iz Lisabona uvedena je i važna izmena koja se odnosi na visinu penala ili paušalnog iznosa, a kojom se predviđa da Evropski sud pravde ne može da izrekne veći iznos od onoga koji je Komisija predložila. Ovo je značajna izmena kojom se daje obavezujuća snaga pomenutom Uputstvu Komisije o primeni člana 228. EZ, koja je i usvojena nakon poznate presude u predmetu *Commission v France*⁷⁶ kada je Sud utvrdio da je dozvoljeno istovremeno izricanje i penala i paušalnog iznosa.

4.2.3 Postupak za poništaj – član 263 UFEU

Za razliku od prethodna dva postupka, ovaj postupak se primenjivao na materiju policijske i pravosudne saradnje, ali u ograničenom obimu.⁷⁷ Tri izmene, predviđene Ugovorom iz Lisabona za ovaj postupak, važne su za oblast pravosuđa i unutrašnjih poslova. Prva se tiče kruga organa čiji akti su podložni oceni zakonitosti, koji je prema Ugovorom iz Lisabona znatno proširen. Sud pravde „kontrolise zakonitost zakonodavnih akata, akata Saveta, Komisije, Evropske centralne banke, osim onih koji imaju karakter preporuke ili mišljenja, i akata Evropskog parlamenta i Evropskog saveta koji proizvode pravna dejstva na treća lica”.⁷⁸ On takođe može da kontrolise zakonitost akata tela, kancelarija ili agencija Unije koji proizvode pravna dejstva na treća lica, što je vrlo važno za materiju policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima zbog broja agencija koje imaju nadležnost u ovoj oblasti. Ako se upoređi ova lista zaključuje se da je na prvom mestu pridodat Ev-

⁷⁶ Case C-304/02 *Commission v France* [2005] ECR I-6263.

⁷⁷ Do usvajanja Ugovora iz Lisabona Sud pravde je, na osnovu člana 35, stava 6. Ugovora o EU, imao nadležnost pravde da se izjašnjava o zakonitosti okvirnih odluka i odluka u tužbama, koje podnesu države članice ili Komisija, koje se odnose na nenadležnost, povredu bitnih pravila postupka, povredu ovog Ugovora ili bilo kog drugog propisa koji se odnosi na njihovu primenu ili zloupotrebu ovlašćenja organa koji je doneo akt. Rok za podnošenje tužbe je dva meseca od dana objavljivanja akta. Ovaj postupak je odgovarao postupku propisanom članom 230. Ugovora o EZ, s tom razlikom što je krug aktivno legitimisanih lica znatno uži – samo države članice ili Komisija.

⁷⁸ Član 263, stav 1. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

ropski savet, što znači da se odluka, koju su zajednički doneli predstavnici 27 država članica, podvrgava kontroli zakonitosti. Ovo je veliki korak napred koji ima i simbolički značaj, a ogleda se u činjenici da odluke ovakvog jednog tela nisu nedodirive. Nadalje, Ugovor iz Lisabona dodaje na listu i tela, kancelarije ili agencije Unije, čiji se akti takođe podvrgavaju kontroli zakonitosti. Ideja dodavanja ovih organa nastala je kao posledica hiperobrazovanja ove vrste organa kojima se poveravaju vrlo značajne nadležnosti.

Druga se tiče legitimisanih lica za pokretanja postupka, jer se u odnosu na ovu materiju primenjuje isti krug ovlašćenih lica koji je važio i za prvi stub, što znači da i pojedinci i Evropski parlament mogu da pokrenu postupak za poništaj akata koji uređuju oblast policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima. Postoje i drugi ovlašćeni organi, kao što je Komitet regiona za pokretanje postupka, ali se u odnosu na ovu oblast može samo očekivati da će Evropski parlament i pojedinci pokretati ove postupke.

Konačno, još jedna od važnih izmena tiče se nepriviligovanih tužilaca, fizičkih i pravnih lica, koji su prema bivšim odredbama Ugovora o Evropskoj zajednici⁷⁹ mogli, pod istim uslovima, da pokreću postupak protiv odluka donetih protiv njih. Ukoliko je ovo lice želelo da pokrene postupak za poništaj akta čiji nije adresat (npr. odluka upućena nekom drugom licu ili, izuzetno, neki opšti akt), potrebno je bilo da dokaže da ga akt „neposredno i pojedinačno pogađa“.

Ugovorom iz Lisabona ova odredba se delimično menja, budući da se za regulatorne akte koje nisu nesporedno upućeni na fizičko i pravno lice briše uslov da ga akt neposredno pogađa.⁸⁰ Sada je dovoljno da ga se „direktno tiče a ne podrazumeva mere za sprovođenje“. Jedini problem je taj što pojam regulatornih akata nije definisan. „Evropski ustav ih definiše kao ‘nelegislativne’ ali opšte po svojoj prirodi, koji primenuju zakonodavstvo EU ili odredbe Ugovora“.⁸¹ Na ovaj način, fizička i pravna lica mogu lakše da zahtevaju ispitivanje zakonitosti upravnih akata, koji se na njih najčešće nesporedno ili posredno odnose. Štaviše, na ovaj način bolje će se kontrolisati rad administracije EU.

4.2.4 Postupak rešavanja prethodnog pitanja – član 267. UFEU

Jedna od ključnih izmena u odnosu na nadležnost Evropskog suda pravde u odnosu na materiju policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stva-

⁷⁹ Član 230, stav 4. Ugovora o Evropskoj zajednici.

⁸⁰ Član 263, stav 4. UFEU.

⁸¹ D. Chalmer, G. Monti, *op.cit.*, str. 86;

rima jeste proširenje nadležnosti Suda prema članu 234. Ugovora o Evropskoj zajednici, sada članu 267. UFEU. Ugovor iz Lisabona predviđa da će Evropski sud pravde postupiti u najkraćem mogućem roku kada se prethodno pitanje, postavljeno pred sudom ili tribunalom u državi članici, odnosi na lice u pritvoru.⁸² Štaviše, vode se razgovori o propisivanju ubrzanog postupka u ovakvim slučajevima. Ipak, prema članu 276. UFEU, kao što je i do sada bio slučaj, Evropski sud pravde nije nadležan da razmatra valjanost ili obim svrsishodnosti operacija koje obavljaju policijski ili drugi organi represije u državama članicama.⁸³

4.3 Prelazne odredbe u odnosu na Evropski sud pravde

Članom 10. Protokola 36 propisane su prelazne odredbe koje se odnose na nadležnost Suda pravde u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Tokom prelaznog period od pet godina od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, nadležnosti Komisije na osnovu člana 258. UFEU, kao i nadležnosti Suda pravde, ostaju iste u okviru Naslova VI Ugovora o Evropskoj uniji. To znači da u toku prelaznog perioda postupci zbog povrede ugovornih obaveza, poništaj akata pokrenut tužbom fizičkog ili pravnog lica i postupci za naknadu štete nisu dostupni za akte iz trećeg stuba usvojene pre Ugovora iz Lisabona, kao i da je ograničena nadležnost u postupku za davanje prethodnog mišljenja. Ukoliko dođe do izmene, ukidanja ili poništaja akta na osnovu postupka predviđenog Ugovorom iz Lisabona pre isteka prelaznog period od pet godina, nove nadležnosti Komisije i Suda pravde u materiji pravosuđa i unutrašnjih poslova, primenjuju se. U odnosu na akte koji ostaju na snazi, nadležnosti ovih organa se aktiviraju tek od 1. decembra 2014. godine.

⁸² Član 267, stav 4. UFEU.

⁸³ Pod ovim se podrazumeva i nadležnost država članica u pogledu održavanja javnog reda i osiguravanja unutrašnje bezbednosti.

5. KANCELARIJA EVROPSKOG JAVNOG TUŽIOCA

5.1 Pravni osnov za osnivanje Kancelarije evropskog javnog tužioca

Ugovorom iz Lisabona uvedene su mere koje imaju za cilj zaštitu finansijskih interesa Unije, a vremenom i borbu protiv terorizma i organizovanog kriminala. Tako, Savet može jednoglasnom odlukom da ustanovi Kancelariju evropskog javnog tužioca, nakon dobijanja saglasnosti Evropskog parlamenta. Uspostavljanje ovog organa je bilo predviđeno i Evropskim ustavom,⁸⁴ dok je sama ideja o Evropskom javnom tužiocu uobličena u Zelenoj knjizi o krivično-pravnoj zaštiti finansijskih interesa Evropske unije.⁸⁵ Evropski javni tužilac će biti nadležan da, u saradnji sa Evropolom, pokreće istragu i da krivično goni izvršioce krivičnih dela i njihove saučesnike za krivična dela protiv finansijskih interesa Unije. Tokom izrade Evropskog ustava neke države članice su tražile širu nadležnost tužioca, ali je na kraju dogovorena ova ograničena nadležnost. Međutim, ukoliko je to potrebno, Evropski savet može da proširi nadležnost Evropskog javnog tužioca. On će takođe vršiti ulogu javnog tužioca pred nacionalnim sudovima država članica.

Ugovorom iz Lisabona je predviđena mogućnost „kočnice i ubrzane saradnje” u uspostavljanju Kancelarije evropskog javnog tužioca. Ukoliko ne bude mogla da se postigne jednoglasnost u Savetu, najmanje devet država članica mogu da podnesu Evropskom savetu predlog akta kojim se osniva ova Kancelarija. U tom slučaju, obustavlja se postupak u okviru Saveta EU. Ova vrsta kočnice je uvedena kako bi se predupredilo okončanje zakonodavnog postupka u slučaju da se ne postigne jednoglasnost u Savetu EU, ali i da bi se države članice, koje su protiv predloga, uverile u neophodnost usvajanja ovakvog akta. Dostavljanje predloga akta Evropskom savetu treba da omogući postizanje saglasnosti na nivou predsednika država i vlada, budući da je saglasnost na ovom nivou garantija za uspostavljanje ove Kancelarije. Nakon daljih razmatranja i postizanja konsenzusa, Evropski savet će u roku od četiri meseca od suspenzije postupka uputiti iznova predlog akta Savetu EU na usvajanje.

⁸⁴ Article III-274.

⁸⁵ *Green Paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor*, Brussels, 11. 12. 2001, COM (2001) 715 final.

Pored kočnica, Ugovor iz Lisabona predviđa i mogućnost ubrzane saradnje za one države članice koje ipak žele da nastave sa osnivanjem ove Kancelarije. Tačnije, ako se ne postigne konsenzus, najmanje devet država članica mogu u istom roku da uspostave bližu saradnju na osnovu predloga akta, tako što će obavestiti Evropski parlament, Savet i Komisiju. Postavlja se pitanje da li se ova vrsta ubrzane saradnje može smatrati dobrim rešenjem. Iako uspostavljanje ubrzane saradnje u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova već postoji u obliku Šengenskog prostora, čini se da stvaranje odvojenog sistema za gonjenje učinilaca krivičnih dela protiv finansijskih interesa Unije može dovesti do velikih problema u praktičnom vršenju nadležnosti Evropskog javnog tužioca. To je dosta verovatno u onim situacijama kada neko od krivičnih dela u nadležnosti Evropskog javnog tužioca ima inostrani element koji može da obuvati i državu članicu koja nije učestvovala u ubzanoj saradnji. Štaviše, unifikacija krivičnog zakonodavstva samo između država koje učestvuju u ubzanoj saradnji može da naruši dalji napredak u unifikaciji krivičnog zakonodavstva u EU.

5.2 Mogući scenario organizacije Kancelarije evropskog javnog tužioca

Kako bi uvela ideju uspostavljanja ove Kancelarije, Zelena knjiga o krivično-pravnoj zaštiti finansijskih interesa Evropske unije predstavlja detaljnu analizu mogućih problema u ovoj oblasti dajući istovremeno predloge za njihovo prevazilaženje. Zelena knjiga obrađuje razloge i ciljeve za uspostavljanje ustanove Evropskog javnog tužioca, osnovne karakteristike budućeg Evropskog javnog tužioca, pravni osnov za njegovo uspostavljanje, pravni status i unutrašnju organizaciju Evropskog tužilaštva, materijalno i procesno krivično pravo po kojem bi tužilac postupao, saradnju sa ostalim relevantnim institucijama i sudsku kontrolu zakonitosti. Iako se još zapravo ne zna kako će izgledati Kancelarija evropskog javnog tužioca ako dođe do njenog osnivanja, sasvim je izvesno da će neke od ideja iz ovog dokumenta biti pretočene u pravni tekst, te je upoznavanje sa ovim rešenjem od velikog značaja za razumevanje unutrašnje organizacije i nadležnosti Evropskog javnog tužioca.

Postoji nekoliko razloga koji su naveli Komisiju Evropske unije da izađe sa predlozima za uspostavljanje ujednačenog sistema vođenja krivičnih postupaka protiv učinilaca krivičnih dela prevare u oblasti finansijskih i poreskih interesa EU. Kao prvo, postojanje sadašnjih dvadeset sedam unekoliko

različitih pravnih sistema⁸⁶ umnogome onemogućava celishodnu borbu protiv organizovanog kriminala u pogledu krivičnih dela protiv interesa Unije. Policijske snage i sudovi država članica su jedini koji imaju nadležnost na teritoriji svake od tih država. Kao drugo, postojeći oblici međudržavne pomoći u ovoj oblasti nisu zadovoljavajući. Sledeći razlog jeste pre svega praktične prirode i tiče se razmene informacija, procesnih pravila i sakupljanja dokaza. Vrlo često se dešava da se dokazi sakupljeni u jednog državi članici ne mogu koristiti u drugoj.

Uvođenje ustanove Evropskog javnog tužioca bio bi najbolji način da se ovi problemi prevaziđu. Na prvom mestu bi se uspostavila oblast zajedničke istrage i krivičnog gonjenja. Evropski javni tužilac bi takođe doprineo boljoj zaštiti ljudskih prava, pre svega prava optuženih lica, tako što bi smanjio broj nacionalnih postupaka i ubrzao sam krivični postupak. Uvođenje ustanove Evropskog javnog tužioca bi znatno olakšalo ispunjenje jednog od ciljeva Ugovora iz Amsterdama u oblasti saradnje u domenu pravosuđa i unutrašnjih poslova, a to je obezbeđenje visokog stepena sigurnosti na teritoriji Unije i slobode kretanja lica u vezi sa odgovarajućim merama za sprečavanje zločina i borbu protiv njih. Kao što je to Evropski savet zaključio na samitu u Tampereu: „Učiniocima krivičnih dela ne treba pružati priliku da izbegnu odgovornost zloupotrebljavajući razlike u sudskim sistemima država članica.“⁸⁷

5.2.1 Unutrašnja organizacija Kancelarije evropskog javnog tužioca

Evropski javni tužilac je definisan kao organ koji vrši pravosudnu funkciju.⁸⁸ Evropski javni tužilac bi se birao između kandidata čija je nezavisnost izvan svake sumnje i koji ispunjavaju uslove za izbor na najvišu pravosudnu funkciju u svojoj državi članici. U vršenju svoje dužnosti tužilac mora da bude nezavisan i ne sme da traži niti da prima ičija uputstva. Predlog Komisije je da se javni tužilac imenuje na šest godina i ne može ponovo biti imenovan na istu funkciju, kako bi se očuvala njegova nezavisnost.

Što se tiče razloga za prestanak njegove dužnosti, Komisija predlaže da Evropski javni tužilac odgovara za svoje radnje u slučajevima nesavesnog i nestručnog vršenja svoje dužnosti, o čemu odlučuje Evropski sud pravde u skladu sa principom nezavisnosti. Dužnost javnog tužioca prestaje u još tri

⁸⁶ Kada je objavljena ova Zelena knjiga, bilo je sedamnaest različitih pravnih sistema.

⁸⁷ Presidency Conclusions, Tampere European Council, 15 and 16 October 1999, point 5.

⁸⁸ *Green Paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor, op.cit, str. 27.*

slučaja: u slučaju smrti, na njegov zahtev i kad istekne vreme na koje je imenovan.

Što se tiče same unutrašnje organizacije Evropskog tužilaštva, Komisija je izašla sa sledećim predlogom. Cela služba bi počivala na podeli posla između šefa, a to je Evropski javni tužilac koji bi garantovao minimum nužne centralizacije na nivou Unije, i zamenika tužioca koji je sastavni deo nacionalnih pravosudnih sistema i koji bi u stvari izvodio učinioce krivičnih dela pred sud. Sva vlast zapravo pripada javnom tužiocu koji predstavlja Kancelariju evropskog javnog tužioca i odlučuje u ime Kancelarije, što odgovara monokratskom uređenju koji poznaje srpski pravni sistem. U zavisnosti od broja krivičnih postupaka i unutrašnje pravosudne organizacije svake države članice, jedan ili više zamenika tužioca bi se imenovalo za svaku državu članicu. Evropski javni tužilac imenuje svoje zamenike, koje predlažu same države članice iz kojih oni potiču, iz redova službenika koji imaju radno iskustvo u ovoj oblasti. U zavisnosti od zemlje iz koje se bira, zamenik tužioca može obavljati funkciju tužioca u nacionalnom pravosudnom sistemu ili funkciju sudije, a u onim zemljama gde je funkcija tužioca nepoznata ustanova, to može biti javni službenik koji obavlja tu vrstu posla. Što se tiče međusobnog odnosa Evropskog javnog tužioca i zamenika, važi načelo hijerarhije po kome su zamenici tužioca podređeni Evropskom javnom tužiocu.

Zamenik tužioca bi se imenovao na određeni period s mogućnošću ponovnog imenovanja na tu funkciju. On bi igrao vrlo važnu ulogu. Zamenik tužioca bi mogao da preduzme sve one radnje koje sam tužilac inače vrši pod uslovom da ga javni tužilac ovlasti na ove radnje. U praksi, zamenici bi u stvari bili ti koji vode istrage i krivične postupke. Budući da se radi o strogoj hijerarhijskoj organizaciji, zamenici tužioca su podređeni Evropskom javnom tužiocu i postupaju po njegovim uputstvima, što takođe odgovara sistemu koji poznaje naše pravo.

Da bi bila zagarantovana materijalna nezavisnost Evropskog javnog tužioca i njegovih zamenika, Komisija predlaže uspostavljanje odvojenog budžeta za ovu svrhu kojim bi potpuno nezavisno raspolagao Evropski javni tužilac u skladu sa odredbama Ugovora i pratećim sekundarnim finansijskim propisima. Zamenici tužioca bi ostali podložni nacionalnim propisima i plaćale bi ih države članice. Svi ekstra troškovi koje bi zamenici tužioca imali u državama članicama padali bi na teret budžeta Evropskog javnog tužioca.

Evropski javni tužilac bi određivao broj zaposlenih u Evropskom tužilaštvu. Evropski javni tužilac bi bio smešten u centralnoj Kancelariji, dok bi odluka o sedištu zamenika tužilaca bila prepuštena državama članicama.

5.2.2 Primena materijalnog krivičnog prava

Komisija se u Zelenoj knjizi pozabavila i problemom materijalnog krivičnog prava nepochodnog za efikasno funkcionisanje Evropskog javnog tužioca. Predloženo je više mogućnosti u cilju prevazilaženja ovog problema i to su: upućivanje na nacionalno pravo bez ikakvog usklađivanja propisa; usklađivanje određenog dela nacionalnog prava do stepena koji bi bio naknadno utvrđen; potpuno usklađivanje određenih nacionalnih propisa, u kojem slučaju bi pravo Unije imalo suprematiju nad nacionalnim pravom, i potpuna unifikacija ove pravne materije, što bi značilo propisivanje potpuno autonomnog korpusa komunitarnog prava odvojenog od prava država članica. U stvari se nameću dva pristupa – potpuno usklađivanje propisa ili unifikacija dela ili celokupnog nacionalnog prava. Kako je ustanova Evropskog javnog tužioca u samom začetku, Komisija za početak predlaže delimičnu harmonizaciju.

Zarad obezbeđenja pravne sigurnosti, u Zelenoj knjizi se takođe predlaže postepeno uspostavljanje visokog stepena harmonizacije, kao i jasnost i preciznost u definisanju odgovarajućih krivičnih dela. Između država članica već postoji određeni nivo usaglašenosti o osnovnim krivičnim delima koja se odnose na zaštitu finansijskih interesa Unije. Odredbe materijalnog krivičnog prava, koje su deo Briselske konvencije od 26. jula 1995. godine o zaštiti finansijskih interesa Zajednice i dodatnih protokola⁸⁹ i koje su kasnije bile unete u predlog Direktive od 23. maja 2001. godine,⁹⁰ mogle su prema Komisiji, predstavljati početni korak u definisanju krivičnih dela u nadležnosti Evropskog javnog tužioca. To su, na primer, krivična dela prevare, korupcije, krivično delo pranja novca. Međutim, ovi predlozi bi morali da budu revidirani u svetlosti razvoja krivičnog prava u EU od 2000. godine.

S obzirom da bi uspostavljanje ustanove Evropskog javnog tužioca u znatnoj meri doprinelo garantovanju pravne i fizičke sigurnosti na teritoriji Unije, Komisija smatra da bi tužilac trebalo da ima nadležnosti i za ona krivična dela koja su usko povezana sa zaštitom finansijskih interesa Unije. Pre svega se imaju u vidu krivična dela narušavanja integriteta i nepristrasnosti tendera, zloupotrebe službenog položaja i odavanja službene tajne.

Neophodno je takođe ustanoviti primerene kazne za ova krivična dela. One ne mogu biti ispod minimuma utvrđenog u pomenutom predlogu Direktive od 23. maja 2001. godine. U skladu sa odredbama Povelje o ljud-

⁸⁹ OJ C 316, 27.11.95, str. 48; OJ C 313, 23.10.1996, str. 1; OJ C 221, 19.7.1997, str. 11; OJ C 151 20.5.1997, str. 1. Videti takođe: OJ C 191, 23.6.1997, str. 1 i OJ C 91, 31.3.1999, str. 8.

⁹⁰ COM(2001) 272.

skim pravima, kazne na nivou EU moraju biti proporcionalne i utvrđene zakonom.⁹¹ Maksimum kazni, kako kazne zatvora tako i novčane kazne, mora biti propisan odgovarajućim pravnim aktom EU, dok se nacionalnim sudovima ostavlja diskreciona vlast da u ovim granicama odrede kaznu u svakom konkretnom slučaju. Takođe će se razmotriti mogućnost alternativnih i sporednih kazni. Iako bi olakšavajuće i otežavajuće okolnosti mogle biti predviđene pravnim propisima na nivou EU, Komisija predlaže da nacionalni sudovi definišu ove okolnosti. Evropski javni tužilac može da zatraži i oduzimanje predmeta i imovinske koristi nastale izvršenjem krivičnog dela.

5.2.3 Primena procesnog krivičnog prava

Komisija je u Zelenoj knjizi ukratko predočila mogući tok postupka, kao i problema koji mogu da nastanu u određenim fazama krivičnog postupka, budući da okvir u kome će postupati javni tužilac mora da omogući nesmetanu i brzu interakciju sa nacionalnim pravosudnim sistemima. Kao jednu od osnovnih funkcija Evropskog javnog tužioca, Komisija ističe funkciju usmeravanja i koordinisanja istrage i postupka u cilju zaštite finansijskih interesa Unije. Može se zaključiti da se Komisija priklonila stanovištu da istragu vode upravni organi, što znači da „istraga treba da bude briga javnog tužioca“,⁹² koje zastupaju neke države članice, kao što su Italija i Francuska.

Kako bi Evropski javni tužilac vršio svoju funkciju, mora se urediti način na koji dobija prijavu o izvršenju nekog krivičnog dela protiv finansijskih interesa Unije, način vođenja istrage, bilo neposredno bilo delegiranjem ovog ovlašćenja, upućivanje optuženog nacionalnom sudu i određivanje nacionalnog suda koji ima nadležnost u datom postupku. Još jedno od pitanja kojim se Komisija pozabavila jeste pitanje ocene zakonitosti akata Evropskog javnog tužioca, kako bi se obezbedila zaštita ljudskih prava.

U odnosu na prvo pitanje koje se tiče dostavljanja prijave ili obaveštavanja Evropskog javnog tužioca, Komisija smatra da je važno rešiti dva pitanja – jedno koje se tiče lica ovlašćenih da dostave informaciju, a drugo pitanje se odnosi na obaveznost ili diskreciono pravo organa EU ili nacionalnog organa da uputi informaciju tužiocu. Svako fizičko ili pravno lice može bilo kojim putem da prijavi Evropskom javnom tužiocu neku činjenicu koja je u vezi sa izvršenjem krivičnog dela. Kada se radi o nacionalnim organima i organima EU, postavlja se pitanje obaveznosti prijavljivanja ili upućivanja predmeta koji nisu u nadležnosti nacionalnih pravosudnih organa. Komisija

⁹¹ Član 49 Povelje o osnovnim pravima EU.

⁹² Momčilo Grubač, *Krivično procesno pravo*, Beograd 2006, str. 373-374.

zaključuje da bi davanje diskrecionog ovlašćenja nacionalnim organima bilo suprotno samoj ideji javnog tužioca, koji postupa u cilju zaštite finansijskih interesa Unije i da neki predmet koji nije značajan za nacionalne vlasti može da bude od velike važnosti za Evropskog javnog tužioca.⁹³

U sledećoj fazi postupka, koji Komisija naziva pripremnom fazom, osnovna funkcija Evropskog javnog tužioca se ogleda u „pronalaženju, gonjenju i izvođenja pred sud izvršilaca krivičnih dela protiv finansijskih interesa Unije i njihovih saučesnika“.⁹⁴ Ova faza zapravo odgovara našem pretkrivičnom i prethodnom postupku. Ova faza postupka započinje „sa prvim istražnim radnjama koje određuje javni tužilac i okončava se odustajanjem od gonjenja ili podizanjem optužbe“.⁹⁵ U ovoj fazi postupka javni tužilac posebno vodi računa o poštovanju prava okrivljenog lica, naročito načelu *ne bis in idem*, pretpostavki nevinosti i drugim osnovnim načelima krivičnog postupka.

Komisija je takođe u ovoj fazi postupka razmatrala i pitanje obaveznosti krivičnog gonjenja, koja zavisi od odluke koju donose javni tužilac. Istragu pokreće javni tužilac koji preduzima istražne radnje, ukoliko postoje osnovi sumnje da je izvršeno krivično delo. Ukoliko su ispunjeni svi uslovi, postavlja se osnovno pitanje da li javni tužilac ima obavezu da nastavi krivično gonjenje ili ima diskreciono ovlašćenje da o ovome odluči. Nacionalni organi daju različite odgovore na ovo pitanje, ali se ipak vidi konsenzus oko sistema koji tužiocu daje diskreciona ovlašćenja u daljem postupanju, budući da je on zastupljen u većini država članica. Ovaj sistem omogućava veću fleksibilnost u radu tužioca i ne dovodi do opterećenosti tužioca predmetima kojima se u zanemarljivoj meri utiče na finansijske interese Unije.⁹⁶ Štaviše, smatra se da bi ovaj sistem doprineo povećanom broju vansudskih poravnaja i povraćaja izgubljenih sredstava u budžet Unije. Ukoliko bi tužilac doneo odluku da odustaje od gonjenja, on ima obavezu da uputi spise predmeta nadležnim nacionalnim organima kako bi oni mogli da pokrenu nacionalni postupak, ukoliko postoji osnov za to.

Pitanje nadležnosti je takođe jedno od značajnih pitanja koje se vezuje za uspostavljanje ustanove Evropskog javnog tužioca. Tu je važno rešiti nekoliko pitanja i to su podela predmeta između Evropskog javnog tužioca i nacionalnih javnih tužilaca u zavisnosti od okolnosti slučaja; pitanje mesne

⁹³ *Green Paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor*, Brussels, 11. 12. 2001., COM (2001) 715 final, str. 44.

⁹⁴ *Ibid*, str. 44-45.

⁹⁵ *Ibidem*.

⁹⁶ Poznatije kao *de minimis* pravilo.

nadležnosti nacionalnih sudova, kao i rešavanje sukoba nadležnosti, posebno negativnog sukoba nadležnosti kada se više nacionalnih sudova oglase nenadležnim. U tom cilju Komisija pravi podelu na predmete Unije i tzv. hibridne predmete kako bi utvrdila stvarnu nadležnost Evropskog javnog tužioca.⁹⁷

Predmete Unije Komisija definiše kao predmete krivičnih dela kojima se povređuju finansijski interesi Unije i koji spadaju u nadležnost Evropskog javnog tužioca. Da li to onda znači da samo Evropski javni tužilac ima stvarnu nadležnost ili ona može da pripadne i nacionalnim tužilaštvima? Komisija ovde ističe dva načela koja prevashodno određuju stvarnu nadležnost i to sistemsko upućivanje predmeta Evropskom javnom tužiocu, koji su u vezi sa finansijskim interesima Unije, i načelo prvenstva koje on uživa, poštujući načelo *ne bis in idem*. Međutim, pod uslovima definisanim u ovom dokumentu, predmeti mogu da budu upućeni nacionalnim tužilačkim organima na postupanje.⁹⁸

Hibridni predmeti su mnogo teži za definisanje, budući da uključuju i krivično delo protiv interesa Unije i krivična dela propisana nacionalnim krivičnim zakonima. Osnovni problem je taj što ovaj predmet zahteva postupanje Evropskog javnog tužioca, ali istovremeno prevazilazi njegove nadležnosti.⁹⁹ Iako postoje slučajevi kada odvojeno mogu da se vode postupci za određeno krivično delo i na nacionalnom i na nivou EU, vrlo često se dešavaju slučajevi kada mogu da se razlikuju dve situacije: a) isto ponašanje predstavlja dva krivična dela; jedno od njih je nacionalno delo, drugo je komunitarno delo u pogledu istog interesa koji treba da bude zaštićen; b) dva povezana oblika ponašanja (različita ali usko povezana) korespondiraju dvama ponašanjima; jedan od njih je nacionalno delo; drugi je komunitarno delo. U oba slučaja koncentracija gonjenja može operativno da bude korisna. U ovakvim predmetima zamenik javnog tužioca treba da predstavlja sponu između EU i nacionalnih pravosudnih vlasti. Međutim, još jedan od načina za prevazilaženje ovog problema jeste uspostavljanje stalne veze između Evropskog javnog tužioca i nacionalnih tužilaca, koja treba da omogućiti kod hibridnih slučajeva utvrđivanje interesa koji uživa veću zaštitu, tačnije da li se radi primarno o nacionalnom ili interesu EU koji treba zaštititi.

⁹⁷ Green Paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor, *op.cit.*, str. 48-49.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 47.

⁹⁹ Postoji mnogo primera hibridnih slučajeva, kao što je preusmeravanje donacija Unije putem korupcije nacionalnih državnih službenika ili krijumčarenja robe i time izbegavanje kako taksi, poreza na dodatu vrednost i carine.

Posebna pažnja se posvećuje pokretanju istrage i istražnim radnjama koje preduzima javni tužilac, kao što su saslušanje svedoka, oduzimanje predmeta, pretresanje, zamrzavanje imovine, poziv osumnjičenog na saslušanje, nadzor i snimanje telefonskih i drugih razgovora ili komunikacija i slično. Primena ovih radnji prinude ne treba da bude vezana samo za teritoriju one države članice čiji je pravosudni organ odobrio samu meru, već se, radi uspešnosti vršenja nadležnosti Evropskog javnog tužioca, zahteva međusobno priznanje određene mere na teritoriji druge države članice. To može najbolje da se ilustruje sledećim primerom – kada je u pitanju mera pretresanja koju treba izvršiti u tri ogranka jedne kompanije koji su locirane u tri različite države, državi A, B i C. Ukoliko se pretpostavi da se u državi A i B zahteva naredba suda, dok u državi C to nije potrebno, Evropski javni tužilac će morati da se obrati „sudiji za slobode“¹⁰⁰ u državi A i na osnovu te iste naredbe moći će da vrši pretresanje u državi B bez zahtevanja nove naredbe u toj drugoj državi. Isto će se primeniti i na državu C. Međutim, to ne znači da u državi A i B Evropski javni tužilac vrši pretresanja na osnovu činjenice da se u državi C ne traži naredba suda za preduzimanje ove mere. Evropski javni tužilac mogao bi da se obrati postojećim organima (npr. policiji) da bi uspešnije vodio istragu, ali bi u slučajevima koji se njega samog tiču direktno usmeravao istražne radnje. Tim bi se znatno ojačala sudska jemstva u pogledu istraga koje se vode unutar evropskih institucija.

Nakon završene istrage Evropski javni tužilac donosi odluku da li odustaje od gonjenja ili podiže optužbu. Ukoliko se odluči za ovu drugu mogućnost, Evropski javni tužilac mora da odredi nacionalni sud pred kojim će se voditi postupak, što je nekada vrlo teško, budući da će u najvećem broju slučajeva nekoliko sudova može da se oglasi nadležnim. Neki od kriterijuma za utvrđivanje nadležnosti su sledeći: mesto izvršenja krivičnog dela, državljanstvo učinioca, prebivalište ili sedište, mesto pronalaženja dokaza ili država u kojoj se lice nalazi u pritvoru. Međutim, može doći do promene odluke o državi u kojoj će se voditi postupak od prethodnog do glavnog postupka. Ipak, Evropskog javnom tužiocu se mora ostaviti određeni stepen diskrecione ocene u izboru mesno nadležnog suda. Pored ovog pitanja ostaje i da se reši prihvatanje dokaza u državi članici u kojoj se vodi postupak, ukoliko su prikupljeni u drugoj državi članici. Takođe se razmatra pitanje da li je neophodno da nacionalni sudija ili Evropsko vanraspravno veće preispituju odluku tužioca da podigne optužbu protiv okrivljenog lica.

¹⁰⁰ Sudija za slobode je nacionalni sudija koji odlučuje o merama javnog tužioca kojima se ograničavaju prava osumnjičenih lica. Ideja je da svaka država članica odredi svog sudiju za slobodu koji bi se birao između već postojeći sudija.

Nakon pokretanja postupka, tužilac mora da zastupa optužbu u slučajevima pred nacionalnim sudovima. Suđenje u potpunosti ostaje u nadležnosti nacionalnih sudova. Ne postavlja se pitanje stvaranja suda Unije koji bi vodio takav postupak. Ovde valja napomenuti da Komisija, imajući u vidu činjenicu da je krivično pravo odraz suverenosti svake zemlje, smatra da uvođenje ustanove Evropskog javnog tužioca nema za cilj stvaranje komunitarnog krivičnog prava, već da on treba da predstavlja sponu između EU i nacionalnih krivičnih sistema.

Evropski javni tužilac poštovaće osnovna načela na kojima počiva krivični postupak i koja su zagantovana svim relevantnim međunarodnim dokumentima, kao što su pretpostavka nevinosti, princip jednakosti pred zakonom, načelo ne bis in idem, kontradiktornost postupka i slično.

5.2.4 Saradnja sa ostalim zainteresovanim stranama

U svom radu Evropski javni tužilac saraduje kako sa nadležnim organima država članica tako i sa ostalim relevantnim institucijama Evropske unije. Kada se radi o državama članicama, ta saradnja pre svega obuhvata međusobne konsultacije, razmenu informacija, postupanje u hibridnim slučajevima i slično. Komisija izdvaja Evrojust (Evropska jedinica za pravosudnu saradnju), Evropol (Evropska policijska kancelarija), European Judicial Network (Evropska pravosudna mreža) i OLAF (Evropska kancelarija za borbu protiv finansijskih prestupa) iz prvog stuba. Takođe je neophodno da Evropski javni tužilac uspostavi saradnju sa zemljama koje nisu članice EU, pre svega sa onima koje su u postupku za prijem u članstvo. Mogući problem bi mogla da predstavlja činjenica da je međunarodna pravna pomoć sa ovim zemljama regulisana konvencijama čije su potpisnice države članice, a ne EU. Ovo bi se moglo prevazići tako što bi Evropski javni tužilac uputio zahtev tužilaštvu odgovarajuće države članice da uputi direktan zahtev za sudsku pomoć zemlji u pitanju, u skladu da relevantnim odredbama međunarodnog prava.

5.2.5 Sudska kontrola zakonitosti

Jedno od važnih pitanja koje se vezuje za ustanovljenje Evropskog javnog tužioca jeste ocena odluka ili radnji koje on preduzima. Kako je to pokazano u tekstu, sudija za slobode postupa po zahtevima tužioca i tom prilikom ocenjuje zakonitost i srazmernost zahtevane radnje prinude. Pored ove ocene, razmatra se i pitanje preispitivanja odluke Evropskog javnog tužioca da podigne optužbu. Nadalje, predviđa se i disciplinska odgovor-

nost tužioca. Međutim, i pored ove kontrole, a u skladu s članom 5, tačkom 4. Evropske konvencije o ljudskim pravima, sudska kontrola zakonitosti bi trebalo da bude predviđena za sve akte Evropskog javnog tužioca, kojima se ograničavaju individualna ljudska prava. Svakako da bi to bili pravni akti kojima se lice lišava slobode, kao na primer nalog za hapšenje, preventivni pritvor i puštanje na slobodu uz kauciju. Potrebno je naravno jasno definisati koji bi pravni akti potpadali pod sudsku kontrolu. Takodje je nepochodno predvideti celokupnu šemu sudova, kako domaćih tako i na nivou EU, koji bi bili uključeni u ovaj postupak.

Zarad očuvanja postojeće ravnoteže između komunitarnih i nacionalnih nadležnosti, Komisija smatra da Evropski sud pravde ne bi trebalo da bude nadležan da osporava odluke domaćih nacionalnih sudova. Međutim, na osnovu člana 267. UFEU Evropski sud pravde bi mogao da ima nadležnost da donosi prethodne odluke kojima se daje tumačenje člana 325. UFEU i svih sekundarnih izvora prava usvojenih u cilju njegovog sprovođenja. Uvođenje ustanove Evropskog javnog tužioca inače ne bi uticalo na postupke iz članova 258. do 260. UFEU, s obzirom da Evropski javni tužilac nije ustanova u pravom smislu te reči već telo EU. Ipak, član 340. UFEU, koji reguliše vanugovornu odgovornost, primenjivao bi se, što bi značilo da je Evropska unija obavezna da naknadi štetu koju pričini Evropski javni tužilac ili neko od njegovih zaposlenih.

6. FLEKSIBILNA GEOMETRIJA U OBLASTI PRAVOSUĐA I UNUTRAŠNJIH POSLOVA

Kako je oblast pravosuđa i unutrašnjih poslova jedna od onih oblasti koja je relativno novijeg datuma, zbog materije koja je njome obuhvaćena, i koja spada u osetljive oblasti za svaku državu članicu, nije neobično što je fleksibilna geometrija¹⁰¹ jedno od glavnih karakteristika ove oblasti. Štaviše, razvoj ove oblasti je i započeo u obliku jedne vrste ubrzane saradnje i to stvaranjem začetaka Šengenskog prostora 1985. godine,¹⁰² koji sada okuplja dvadeset dve od dvadeset sedam država članica (osim Bugarske, Irske, Velike Britanije, Rumunije i Kipra) i tri države koje nisu članice (Island, Norveška i Švajcarska). Međutim, ono što je postala osobenost ove oblasti saradnje jeste činjenica da se tokom vremena ubrzana saradnja u obliku stvaranja Šengenskog prostora promenila time što je postala obavezujuća, bez mogućnosti neučestvovanja za sve nove države članice. To proizilazi iz člana 7. Protokola 19 uz Ugovor iz Lisabona, koji propisuje da „u svrhe pregovora o ulasku novih država članica u Evropsku uniju, šengenski *acquis* i druge mere koje usvoje institucije u tom okviru, smatraju se pravom EU koje sve države kandidati za članstvo treba da prihvate u celini. Na ovaj način se zapravo promenila i ideja ubrzane saradnje u ovoj oblasti, koja počinje da gubi karakteristike koje se pod ovom ustanovom podrazumevaju.

Nakon tzv. komunitarizacije dela materije iz trećeg stuba nakon usvajanja Ugovora iz Amsterdama, za neke države članice je postalo od naročite važnosti da uspostave poseban režim u odnosu na ovu materiju,¹⁰³ budući da su smatrali da je novi režim koji se primenjuje na prvi stub neprihvatljiv za te države. Radi se naime o Danskoj, Velikoj Britaniji i Irskoj koje su izdejs-tvovala posebne položaje u odnosu na komunitarizovanu materiju, što je regulisano posebnim Protokolima uz ovaj Ugovor. Usvajanjem Ugovora iz Lisabona učinjene su i određene izmene u odnosu na status ove tri države koje će ovom prilikom biti analizirane.

¹⁰¹ Na engleskom jeziku se koristi termin *variable geometry*, dok se u Ugovoru o EU koristi termin „ubrzana (pojačana) saradnja“.

¹⁰² *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 od 22.09.2000. godine.

¹⁰³ Poznatiji na engleskom jeziku kao *opt-in* i *opt-out* režim.

6.1 Položaj Danske

Danska nije bila spremna na komunitarizovanje dela materije nakon usvajanja Ugovora iz Amsterdama, što je i uslovalo njeno izuzimanje u odnosu na ovu materiju. To je i bilo potvrđeno članom 1. Protokola o položaju Danske uz ovaj Ugovor,¹⁰⁴ dok je nastavila da učestvuje u materiji pravosudne i policijske saradnje u krivičnim stvarima.

Međutim, ovakav položaj Danske je donekle bio čudan imajući u vidu činjenicu da je veliki deo komunitarizovane materije istovremeno bio deo šengenskog *acquis*-a, te je bilo neophodno definisati njen odnos prema propisima koji se usvajaju u vezi sa Šengenskim prostorom. Tako je članom 5. Protokola o položaju Danske uz Ugovor iz Amsterdama predviđeno da Danska odlučuje u roku od šest meseci nakon što Savet odluči o predlogu ili inicijativi kojima se menja i dopunjava šengenski *acquis*, u skladu sa odredbama Naslova IIIa Ugovora o osnivanju Evropske zajednice, da li će takvu odluku uneti u svoje nacionalno pravo. Ako to odluči, ova odluka predstavlja obavezu međunarodnog prava između Danske i ostalih država članica navedenih u članu 1 Protokola kojim se uključuje šengenski *acquis* u okviru Evropske unije, kao i Irske i Velike Britanije, ukoliko te države članice učestvuju u oblastima saradnje koje su u pitanju. Međutim, ako Danska odluči da ne primeni odluku Saveta, države članice moraju da razmotre preduzimanje odgovarajućih mera. Ovo samo pokazuje koliko je položaj Danske bio složen i predstavljao prepreku za lako učestvovanje u ubrzanoj saradnji. Za razliku od Velike Britanije i Irske, Danska čak nije mogla ni da učestvuje u zakonodavnom postupku, već je samo naknadno mogla da pristupi već usvojenoj meri.

Ukoliko se radilo o meri koja nije deo šengenskog *acquis*-a, a to podrazumeva mere u materiji azila i saradnje u građanskim stvarima, Danska nije imala ovu mogućnost naknadnog pristupanja primeni mere u pitanju. „Jedini način na koji je Danska mogla da primenjuje ove nešengenske mere jeste da zaključi međunarodni sporazum sa Evropskom zajednicom, a kojim se reguliše odnosna materija.“¹⁰⁵ I ovde je praktično učestvovanje Danske

¹⁰⁴ Danska neće učestvovati u usvajanju mera predloženih od strane Saveta u skladu sa Naslovom IIIa Ugovora o osnivanju Evropske zajednice. Odstupajući od člana 148, stav 2. Ugovora o osnivanju Evropske zajednice, kvalifikovana većina se određuje u istom odnosu ponderisanih glasova članova Saveta u pitanju, kao što je to slučaj u spomenutom članu 148, stav 2. Za odluke Saveta koje moraju da se usvoje jednoglasno, neophodna je jednoglasna odluka članova Saveta, izuzev predstavnika vlada Danske.

¹⁰⁵ Jean-Claude Piris, *op.cit.*, str. 195.

bilo vrlo otežano, budući da je postupak zaključivanja međunarodnih ugovora sa EZ složen, a samim tim i odvratajući za Dansku.

Ugovorom iz Lisabona je samo dodatno otežan položaj Danske time što je delokrug izuzimanja (opt-out) proširen i sada se odnosi na ceo prostor slobode, bezbednosti i pravde, odnosno na celu materiju koja predstavlja oblast pravosuđa i unutrašnjih poslova.¹⁰⁶ Ovo znači i da je materija policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima, u kojoj je Danska učestvovala podvrgnuta ovom novom režimu. Štaviše, mogućnost da Danska naknadno primeni usvojene mere nije proširena, što iznova pokazuje da je Ugovorom iz Lisabona otežan položaj ove države članice. Zadržan je isti sistem po kome Danska može naknadno da prihvati samo onu meru kojom se menja i dopunjuje šengenski *acquis*.¹⁰⁷

Međutim, Danska je tražila da se ovom Protokolu doda Aneks kojim se utvrđuje novi pravni režim izuzimanja od primene (opt-out) i naknadnog priključenja primeni (opt-in), koji odgovara onom režimu koji se primenjuje na Veliku Britaniju i Irsku. Tako se članom 8. Protokola predviđa da Danska može u svakom trenutku, u skladu sa svojim ustavnim odredbama, obavestiti druge države članice da, počev od prvog dana u mesecu nakon dostavljanja notifikacije, Deo I čine odredbe iz Aneksa. Šest meseci nakon dana stupanja na snagu ove notifikacije, sav šengenski *acquis* i mere koje su usvojene radi daljeg razvoja tih tekovina, a koje su do tada bile obavezujuće za Dansku u okviru međunarodnog prava, obavezujuće su za Dansku u okviru prava Unije.

6.2 Položaj Velike Britanije i Irske

Velika Britanija i Irska su druge dve države članice koje su, pored Danske, nakon usvajanja Ugovora iz Amsterdama uspostavile poseban režim u odnosu na materiju pravosuđa i unutrašnjih poslova, koji je značajno fleksibilniji i omogućava lakše pristupanje merama koje su usvojene u ovoj oblasti. Međutim, i ovde postoje posebni režimi u odnosu na to o kom se delu materije radi.

Kada se radi o policijskoj i pravosudnoj saradnji koje su do skora potpale pod Naslov VI Ugovora o EU, Velika Britanija i Irska su punopravno učestvovala u usvajanju mera u ovoj materiji. Međutim, u odnosu na materiju koja je komunitarizovana 1999. godine, Velika Britanija i Irska su mogle

¹⁰⁶ Član 1, stav 1 Protokola 22: Danska ne učestvuje u usvajanju mera u Savetu predloženih u skladu s Naslovom V treći deo Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

¹⁰⁷ Član 4. Protokola 22 uz Ugovor iz Lisabona.

da obaveste Predsednika Saveta u roku od tri meseca nakon podnošenja nekog predloga ili inicijative Savetu, u skladu sa Naslovom IIIa Ugovora o osnivanju Evropske zajednice, da žele da se uključe u proces prihvatanja i primene takve predložene mere, nakon čega je ta država bila ovlašćena da to učini.¹⁰⁸ Ovo znači da, za razliku od Danske, Velika Britanija i Irska su mogle i na početku samog zakonodavnog postupka da se uključe i utiču na postupak usvajanja mere i zaštitu svojih interesa, ali i u nekoj kasnijoj fazi nakon usvajanja određene mere.

Međutim, za šengenski *acquis* je utvrđen poseban režim za ove dve države članice i to Protokolom o uključenju tekovina Šengena u okvire Evropske unije. Članom 4 ovog Protokola predviđeno je da Irska i Velika Britanija, za koje šengenski *acquis* nije obavezujući, mogu u svakom momentu da učestvuju u nekim ili svim odredbama *acquis*-a. Savet odlučuje o zahtevu jednoglasnom odlukom svojih članova. Savet je usvojio dve odluke kojim je dozvolio ovim državama da učestvuju u primeni određenih mera šengenskog *acquis*-a koje su taksativno nabrojane u odlukama.¹⁰⁹

Konačno, imajući u vidu posebne odnose između ove dve države, posebnim protokolom je definisana „zajednička putna zona“ između njih i sloboda da se kontrolišu spoljne granice sa drugim državama članicama.¹¹⁰ Istovremeno, ostale države članice su ovlašćene da na svojim granicama ili na bilo kom mestu ulaska na njihovu teritoriju vrše kontrole, u pogledu ulaska na teritoriju lica koja dolaze iz Velike Britanije ili sa teritorije za čije spoljne odnose je ono nadležno, ili iz Irske, sve dok se odredbe ovog Protokola primenjuju na Irsku.

Ugovorom iz Lisabona je izmenjen i režim koji se odnosi na ove dve države članice kojim je znatno otežan njihov položaj. Štaviše, samo neučestovanje u primeni bilo koje materije koja potpada pod oblast pravosuđa i unutrašnjih poslova, povlači „kaznene poene“ za ove dve države članice koji se obično ogledaju u neprimeni mere na njih, kao i neposredne finansijske posledice za njih. Prema članu 1. Protokola o položaju Velike Britanije i Irske u pogledu prostora slobode, bezbednosti i pravde, Velika Britanija i Ir-

¹⁰⁸ Član 3. Protokola o položaju Velike Britanije i Irske uz Ugovor iz Amsterdama.

¹⁰⁹ 2000/365/EC: *Council Decision of 29 May 2000 concerning the request of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to take part in some of the provisions of the Schengen acquis*, OJ L 131, 01.06.2000. godine i 2002/192/EC: *Council Decision of 28 February 2002 concerning Ireland's request to take part in some of the provisions of the Schengen acquis*, OJ L 064, 07.03.2002. godine.

¹¹⁰ Član 2, stav 1. Protokola o primeni određenih aspekata člana 7a. Ugovora o osnivanju Evropske zajednice na Veliku Britaniju i na Irsku uz Ugovor iz Amsterdama.

ska ne učestvuju u usvajanju od strane Saveta mera predloženih u skladu s Naslovom V Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.¹¹¹

U odnosu na šengenski *acquis* Ugovor iz Lisabona je učinio određene izmene sadržane u Protokolu 19 kojima se dozvoljava Velikoj Britaniji ili Irskoj da se izuzmu od primene mere kojom se menjaju i dopunjuju propisi koji čine ovaj *acquis*.¹¹² U tom slučaju, Irska ili Velika Britanija ne učestvuju u usvajanju predloga ili inicijative. Međutim, ovo povlači primenu kaznenih mera prema obema ili jednoj državi članici koje se ogledaju u tome da se šengenski *acquis*, kojem su jedna ili obe države prethodno pristupile, prestaje da se primenjuje na njih u meri u kojoj Savet smatra potrebnom i pod uslovima utvrđenim u odluci koju Savet na predlog Komisije donosi kvalifikovanom većinom glasova.¹¹³ Kako ovo ne bi ozbiljno uticalo na praktično funkcionisanje različitih mera u okviru šengenskih propisa, Protokol predviđa poseban mehanizam kojim treba da se utvrdi stepen neprimene šengenskog *acquis*-a na ove države članice u kome učestvuju Komisija, Savet EU i Evropski savet.¹¹⁴

Kada se radi o propisima koji nisu deo šengenskog *acquis*-a, što podrazumeva materiju iz bivšeg trećeg stuba, pravosudnu saradnju u građanskim stvarima, azil i migracije, Ugovorom iz Lisabona učinjenje su neke izmene. Prema članu 4a. Protokola 21 Velika Britanija i Irska mogu da neučestvuju u primeni izmene i dopune određene mere, usvojene u okviru Naslova V Ugovora o funkcionisanju EU, iako ove države članice već primenjuju meru

¹¹¹ Za razumevanje položaja ove dve države nakon usvajanja Ugovora iz Lisabona neophodno je čitanje četiri protokola i to Protokola (br. 19) o šengenskom *acquis*-u uključenom u okvir Evropske unije, Protokola (br. 20) o primeni određenih aspekata člana 26. ugovora o funkcionisanju Evropske unije na Veliku Britaniju i na Irsku, Protokola (br. 21) o položaju Velike Britanije i Irske u pogledu prostora slobode, bezbednosti i pravde i Protokola (br. 36) o prelaznim odredbama.

¹¹² Član 5, stav 2. Protokola 19.

¹¹³ Jean-Claude Piris, *op.cit.*, str. 198.

¹¹⁴ Član 5, stavovi 3, 4. i 5. Protokola 19: Komisija podnosi svoj predlog što je pre moguće nakon dostavljanja notifikacije država članica. Ukoliko je to potrebno nakon sazivanja dva uzastopna sastanka, Savet odlučuje u roku od četiri meseca od dana kada je Komisija dostavila predlog. Ako do kraja perioda od četiri meseca Savet nije doneo odluku, država članica može, bez odlaganja, zahtevati da se pitanje uputi Evropskom savetu. U tom slučaju, Evropski savet na svom sledećem sastanku, kvalifikovanom većinom glasova na predlog Komisije, donosi odluku. Ako do kraja postupka, Savet ili, u zavisnosti od slučaja, Evropski savet, nisu doneli odluku, prekida se suspenzija postupka za usvajanje mere kojom se menja i dopunjava šengenski *acquis*. Ako se navedena mera usvoji naknadno, svaka odluka Saveta, od dana stupanja na snagu te mere, prestaje da se primenjuje na predmetnu državu članicu u meri i pod uslovima koje utvrđuje Komisija, osim ukoliko je navedena država članica pre usvajanja mere povukla svoju notifikaciju. Komisija odlučuje do dana tog usvajanja.

u pitanju. Međutim, u slučajevima kada Savet, na predlog Komisije, utvrdi da neučestvovanje Velike Britanije ili Irske u izmenjenoj i dopunjenoj verziji postojeće mere onemogućava primenu te mere na druge države članice ili Uniju, on može da zahteva od njih da promene mišljenje i ipak dostavljenjem notifikacije, prihvate izmenjenu meru. Ukoliko Velika Britanija ili Irska ostanu pri svom stavu, postojeća mera prestaje da bude obavezujuća ili da se primenjuje na njih, osim ako jedna ili obe države članice nisu dostavile notifikaciju pre stupanja na snagu izmenjene i dopunjene mere. Savet, kvalifikovanom većinom glasova na predlog Komisije, može da odluči da Velika Britanija ili Irska snose ukoliko postoje, direktne finansijske posledice, koje su neizostavni i neizbežni rezultat prestanka njihovog učešća u postojećoj meri.

Posebno su interesantne odredbe iz Protokola 36 o prelaznim odredbama koje se odnose samo na Veliku Britaniju a tiču se nadležnosti Suda pravde. Tokom prelaznog period od pet godina od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona nadležnosti Komisije na osnovu člana 258. UFEU, kao i kao i nadležnosti Suda pravde Evropske unije u okviru Naslova VI Ugovora o Evropskoj uniji ostaju iste. Najkasnije šest meseci pre isteka ovog prelaznog perioda, Velika Britanija može obavestiti Savet da ne prihvata, za akte iz oblasti policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima, nadležnosti Komisije i Suda pravde, u skladu sa ugovorima. U tom slučaju slučaju, svi ovi akti prestaju da važe za ovu državu članicu od dana isteka prelaznog perioda, što je zapravo cena neprihvatanja nadležnosti ovih organa. Savet, na predlog Komisije, kvalifikovanom većinom glasova utvrđuje potrebne mere koje iz toga proizilaze, kao i prelazne mere. Štaviše, na predlog Komisije, Savet kvalifikovanom većinom glasova može takođe da donese odluku kojom se utvrđuje da Velika Britanija snosi direktne finansijske posledice, ukoliko postoje, koje su neizostavni i neizbežni rezultat prestanka njenog učešća u primeni tih akata. Ukoliko Velika Britanija iznova odluči da ponovo primenjuje taj *acquis*, moraće da to učini u skladu sa uslovima iz Protokola o šengenskom *acquis*-u uključenom u okvir Evropske unije i Protokola o položaju Velike Britanije i Irske u pogledu prostora slobode, bezbednosti i pravde. Ovim mehanizmom se dopušta Velikoj Britaniji da sačuva svoju suverenost u ovoj materiji, ali istovremeno utvrđuje visoka cena koju plaća u slučaju da se izuzme od nadležnosti ovih organa.

7. POVELJA O OSNOVNIM PRAVIMA I PRISTUPANJE EVROPSKOJ KONVENCIJI ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA I OSNOVNIH SLOBODA

7.1 Osvrt na razvoj načela poštovanja ljudskih prava u EU

Od samog početka Evropska unija je bila posvećena poštovanju ljudskih prava, iako ta prava nisu bila zagarantovana Rimskim ugovorom. Ugovor je predviđao određeni broj socijalnih i ekonomskih prava, dok politička i građanska prava uopšte nisu bila zajemčena ovim Ugovorom. Kao što je to bio slučaj i sa primenom ostalih pravnih načela u Evropskoj uniji, ljudska prava su postala deo korpusa kroz sudsku praksu Evropskog suda pravde.

Sud pravde je na samom početku bio vrlo nesklon garantovanju onih ljudskih prava koja nisu bila zajemčena tadašnjim Ugovorom o Evropskoj ekonomskoj zajednici. Sud je čak i u nekim predmetima odbio da prihvati argument da su organi EZ povredili nečija ljudska prava koja su zagarantovana nacionalnim ustavima.¹¹⁵ Međutim, vremenom je Sud promenio svoj stav i počeo da ističe obavezu poštovanja ljudskih prava. To je prvobitno učinio u predmetu *Van Eick*¹¹⁶ kada je Sud presudio „da je Disciplinsko veće, na osnovu propisa o radnim odnosima u Zajednici, bilo obavezno da vrši svoju nadležnost u skladu sa temeljnim načelima postupka“.

Sledeća važna presuda je u slučaju *Stauder*,¹¹⁷ čiji je predmet spora bila primena odluke Komisije, koja je imala za cilj da smanji zalihe butera Zajednice, time što se dozvolila prodaja butera po nižoj ceni onima koji primaju određenu vrste socijalne pomoći. Da bi mogli na ovaj način da kupe proizvod, lica koja su primala socijalnu pomoć morala su da pokažu kupon koji je prema nemačkim i holandskim propisima morao da sadrži tačno ime i prezime odnosnog lica, dok je prema francuskim i italijanskim propisima kupon morao samo da na neki način uputi na ova lica. *Stauder*, nemački državljanin je podneo tužbu Sudu pravde tvrdeći da je na ovaj način povređeno njegovo pravo na privatnost. Sud je u presudi potvrdio da se mora promenjivati francuska i italijanska verzija kupona i izjavio da: „Protumačena (in-

¹¹⁵ Videti: Case 1/58 *Stork v. High Authority* [1959] ECR 17; Joined Cases 36, 37, 38 & 40/59 *Geitling v. High Authority* [1960] ECR 423; Case 40/64 *Sgarlata v. Commission* [1965] ECR 215, [1966] CMLR 314.

¹¹⁶ Case 35/67 *Van Eick v. Commission* [1968] ECR 329.

¹¹⁷ Case 29/69, *Stauder v. City of Ulm* [1969] ECR 419, [1970] CMLR 112.

terpretirana) na ovaj način odredba koja je u pitanju ne sadrži ništa što je na uštrb ljudskih prava sadržanim u opštim načelima komunitarnog prava i zaštićenim od strane ovog Suda“.¹¹⁸

Međutim, sve do presude u slučaju *Internationale Handelsgesellschaft*¹¹⁹ ljudska prava su predstavljala meko pravo. Drugi problem je bila i činjenica da načelo suprematije komunitarnog prava koje prihvatili svi vrhovni nacionalni sudovi u državama članicama.

U ovom predmetu, Evropski sud pravde se na prvom mestu pozabavio pravnom valjanošću mera koje usvajaju institucije Evropske zajednice i zaključio da se njihova pravna valjanost može procenjivati samo sa stanovišta komunitarnog prava. Sud je takođe utvrdio da bi pribegavanje nacionalnom pravu i njegovim načelima zarad procenjivanja punovažnosti mera koje usvajaju institucije Evropske zajednice imalo štetan uticaj na jednobraznost i delotvornost komunitarnog prava.¹²⁰ Pravo koje potiče iz Ugovora kao nezavisnog izvora prava ne može, zbog same njegove prirode, da bude derogirano pravilima nacionalnog prava, ma kako ovo ugovorno pravo bilo oblikovano, a da ne bude lišeno svog karaktera komunitarnog prava i da pravna osnova same Evropske zajednice ne bude dovedena u pitanje.¹²¹ Stoga valjanost mera Evropske zajednice ili njihovo dejstvo unutar država članica ne mogu se dovesti u pitanje tvrdnjama da su te mere protivne osnovnim ljudskim pravima formulisanim ustavom te države ili načelima njene ustavne strukture. Nesumnjivo je da je ovom presudom Sud pravde još jednom potvrdio načelo suprematije komunitarnog prava nad nacionalnim i to u oblasti ljudskih prava. Dugo su nacionalni sudovi smatrali – naročito je to bio slučaj sa nemačkim Ustavnim sudom – da u domenu ljudskih prava države članice zadržavaju svoju suverenost i primenjuju nacionalne odredbe zarad bolje zaštite ovih prava, kao i da načelo suprematije komunitarnog prava ovde ne važi. Kako je to u više navrata nemački Ustavni sud utvrdio, razlog tome bilo je odsustvo kataloga odgovarajućih ljudskih sloboda i prava u komunitarnom pravu.¹²²

Ipak, Evropski sud pravde je smatrao da je u svakom pojedinačnom slučaju neophodno utvrditi da li je uvaženo ili nije uvaženo analogno jemstvo koje je inherentno komunitarnom pravu. Razlog tome, kao što je Sud pravde to utvrdio, jeste činjenica „da poštovanje osnovnih ljudskih prava čini

¹¹⁸ *Ibidem*.

¹¹⁹ Case 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr-und Vorratstelle fur Getreide und Futtermittel* [1970] ECR 1125, [1970] CMLR 255;

¹²⁰ Op. cit, para 3.

¹²¹ Op. cit, para 3.

¹²² Case Solange I, BverfGE 37, 271 od 29.05.1974. godine.

integralni deo opštih načela koje štiti i primenjuje Evropski sud pravde”.¹²³ Zaštita takvih prava, mada inspirisana ustavnim tradicijama zajedničkim svim državama članicama, mora se obezbediti unutar strukturnih okvira i ciljeva Unije. Ovim je učinjen veliki korak napred, jer su ljudska prava i formalno postala deo komunitarnog prava. Evropski sud pravde je, u odsustvu ugovorima zajemčenih osnovnih ljudskih prava, na vrlo pragmatičan način uveo ta prava i proglasio ih sastavnim delom opštih načela komunitarnog prava. Formulacijom, da će zaštita ovih prava biti inspirisana ustavnim tradicijama zajedničkim svim državama članicama, Evropski sud je pokušao da, na prvom mestu, iznova uveri nacionalne sudove da će nacionalni pravni sistemi biti uzor prilikom kreiranja komunitarnih jemstava u ovoj oblasti, dok je, na drugom mestu, Sud pravde želeo da popuni pravnu prazninu u ugovorima u ovoj oblasti i postavi pravnu osnovu za regulisanje materije osnovnih ljudskih prava.

Još jedna značajna presuda kojom je potvrđen značaj ljudskih prava, kao i razlozi za njihovo organičavanje, svakako je bila u predmetu *Nold v. Commission*¹²⁴ iz 1974. godine. Sud je potvrdio „da su osnovna prava integralni deo opštih načela prava čije poštovanje ovaj Sud obezbeđuje. Prilikom zaštite ovih prava Sud je obavezan da nalazi nadahnuće u ustavnim tradicijama zajedničkim državama članicama i ne može da podrži mere koje su u neskladu sa osnovnim pravima ustanovljenim i zajemčenim ustavima ovih država. Na sličan način međunarodni ugovori za zaštitu ljudskih prava, na kojima su države članice sarađivale i čiji su potpisnici, mogu da daju smernice po kojima treba da bude postupano u okviru komunitarnog prava.”¹²⁵

U svim narednim presudama, koje su se ticale zaštite ljudskih prava, Sud pravde je pokušao da definiše merila za nacionalne sudove, prilikom ocene usklađenosti domaćih mera sa osnovnim pravima zajemčenim Ugovorom o Evropskoj zajednici. Tako je u predmetu *Cinéthèque v. Fédération National des Cinémas Français*¹²⁶ Sud pravde potvrdio ovu svoju nadležnost; „iako je tačno da je obaveza Suda da obezbedi poštovanje osnovnih prava u oblasti komunitarnog prava, on takođe ima nadležnost da razmatra usklađenost nacionalnog prava sa Evropskom konvencijom, kao što je to ovde slučaj, što inače potpada pod nadležnost nacionalnog zakonodav-

¹²³ *Ibidem*.

¹²⁴ Case 4/73, *Nold v. Commission* [1974] ECR 491, [1974] 2 CMLR 338;

¹²⁵ *Ibidem*.

¹²⁶ Joined Cases 60 & 61/84 *Cinéthèque v. Fédération National des Cinémas Français* [1985] ECR 2605, [1986] 1 CMLR 365;

ca”.¹²⁷ Ovu svoju nadležnost Sud pravde je potvrdio i u predmetu *Elliniki Radiophonia Tileorassi (ERT) v. Dimitiki (DEP)*.¹²⁸

Sledeće pitanje koje se ticalo osnovnih ljudskih prava, a koje je Sud pravde morao da razmatra, bilo je pristupanje Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima. Eventualno pristupanje Evropske zajednice Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda povremeno je već više od dvadeset godina bilo predmet razmatranja. Dana 26. aprila 1994. godine Savet ministara se obratio Sudu, na osnovu člana 228, stava 2. Ugovora o Evropskoj zajednici, tražeći mišljenje Suda o sledećem pitanju: „Da li je pristupanje Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda od 4. novembra 1950. godine u skladu sa Ugovorom kojim se osniva Evropska zajednica”.

Kao što se može videti iz delova presude u Prilogu br. 2, Sud pravde je, međutim, utvrdio da bi pristupanje ovoj Konvenciji povuklo za sobom suštinsku promenu sadašnjeg sistema Zajednice za zaštitu ljudskih prava, koja bi se jedino mogla izvesti usvajanjem izmena i dopuna Ugovora o Evropskoj zajednici. Nijedna odredba Ugovora ne dodeljuje organima Zajednice opšte ovlašćenje da donose pravila o ljudskim pravima ili da zaključe međunarodne konvencije u ovoj oblasti.

Ugovorom iz Mastrihta propisan je član 6. kojim je utvrđeno da se Unija zasniva na načelima slobode, demokratije, poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda i na vladavini prava, načelima koja su zajednička svim državama članicama. Unija takođe poštuje i osnovna prava, koja su garantovana Evropskom konvencijom o poštovanju ljudskih prava i osnovnih sloboda, potpisanom 4. novembra 1950. godine u Rimu i koja proističu iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama, kao i opšta pravna načela Zajednice.

Ugovorom iz Amsterdama uneta je dodatna odredba kojom se ovlašćuje Savet da jednoglasnom odlukom, na osnovu predloga Komisije i nakon konsultovanja Evropskog parlamenta, preduzme odgovarajuće mere radi borbe protiv diskriminacije, zasnovane na razlikama na osnovu pola, rase ili etničkog porekla, vere ili verovanja, određene hendikepiranosti, starosti ili seksualne orijentacije.¹²⁹

¹²⁷ *Ibidem*.

¹²⁸ Case 260/89 *Elliniki Radiophonia Tileorassi (ERT) v. Dimitiki (DEP)*, [1991] ECR I-2925, [1994] 4 CMLR 540, para 43;

¹²⁹ Član 13. Ugovora o Evropskoj zajednici;

Još jedna od značajnih izmena usvojena Ugovorom iz Amsterdama ticala se uspostavljanja mehanizma za poštovanje ovih načela predviđenih članovima 7. i 49. Ugovora o Evropskoj uniji.

Prvi član se tiče postupka prijema u članstvo Evropske unije. U ovom članu se poziva na poštovanje načela predviđenih gore pomenutim članom 6. Ugovora o Evropskoj uniji i predviđa se da svaka država koja poštuje ta načela može da postane članica Unije. Naravno, ovu odredbu ne treba tumačiti tako da je jedino poštovanje osnovnih ljudskih prava uslov za članstvo, već da je to jedan kumulativan uslov zajedno sa ostalim uslovima predviđenim za prijem u članstvo.

Ministri spoljnih poslova zemalja Beneluksa su tražili da se unese odredba kojom se predviđaju sankcije za one države članice koje krše ljudska prava. Ovaj predlog je postao deo člana 7. Ugovora o Evropskoj uniji koji je u vezi sa članom 309. Ugovora o Evropskoj zajednici.

Ugovorom iz Lisabona propisan je novi član 2. Ugovora o EU kojim se utvrđuje da se Unija zasniva na sledećim vrednostima i to: poštovanju ljudskog dostojanstva, slobodi, demokratiji, jednakosti, vladavini prava i poštovanju ljudskih prava, uključujući prava lica koja pripadaju manjinama. Ova načela su zajednička državama članicama u društvu u kojem prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost muškaraca i žena. Ovaj član je preuzeo funkciju prvog stava člana 6. u cilju jasnog definisanja i proklamovanja načela, odnosno vrednosti koje su uslov za prijem u članstvo. Ukoliko se uporede ova dva člana, vidi se da je prevashodno izvršena terminološka izmena, te su načela preimenovana u vrednosti. Iako se može steći utisak da se ne radi o značajnoj izmeni, čini se da ovakva odredba ostavlja više prostora za tumačenje ovih uslova, budući da sama semantička razlika pojmova ukazuju na ovu nameru.¹³⁰ Članom 6. Ugovora o EU garantuju se prava priznata Poveljom o osnovnim pravima EU i predviđa mogućnost pristupanja Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima.

Takođe se nameće zaključak da je članom 2. Ugovora o Evropskoj uniji nakon usvajanja Ugovora iz Lisabona obogaćen katalog načela i osnovnih vrednosti na kojima se Unija zasniva, ali i onih vrednosti na kojima se zasnivaju pojedinačne države članice. Nadalje, odvajanjem ovih uslova za prijem, oličenih u vrednostima Unije, od prava i sloboda koji su predviđeni kako Poveljom o osnovnim pravima EU tako i Evropskom konvencijom o ljudskim pravima jasno su razgraničene obaveze država članica i samih država kandidatkinja u odnosu na oba pitanja. Konačno, Ugovorom iz Lisabona usklađeni su politički kopenhagenski kriterijumi, koji se tiču ljudskih prava sa

¹³⁰ Vrednosti se shvataju kao ciljevi, a načela su normativni oblik tih vrednosti.

osnovnim vrednostima za prijem, proklamovanim u članu 2, budući da ovaj član propisuje „poštovanje ljudskih prava, uključujući prava lica koja pripadaju manjinama”.¹³¹ Ovo nije bio slučaj sa članom 6. Ugovora o Evropskoj uniji, kojim se predviđalo da se Unija zasniva na načelima slobode, demokratije, poštovanju ljudskih prava, bez pomena prava manjina u okviru korpusa ljudskih prava.

Mala izmena je učinjena u članu 7, stavu 1. kojom se briše ovlašćenje Saveta EU da od nezavisnog lica zatraži da u razumnom roku pripremi izveštaj o stanju poštovanja ljudskih prava u određenoj državi članici, što ne znači da ovo ne može da bude neformalan deo postupka utvrđivanja povreda prava. Deo člana 49, koji se tiče poštovanja ljudskih prava na kojima Unija počiva, u postupku prijema u članstvo ostaje nepromenjen, iako je sam postupak prijema značajno izmenjen.

7.2 Povelja o osnovnim pravima EU

Pored izmena gore pomenutih članova Ugovora o EU nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, jedan od poslednjih u nizu pokušaja organa EU da zagarantuju osnovna ljudska prava na nivou Evropske unije bila je izrada Povelje Evropske unije o osnovnim pravima.¹³² Ideja za izradu ovakvog jednog kataloga ljudskih prava ostvarena je 1999. godine uoči pedesetogodišnjice Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima Ujedinjenih nacija na Evropskom samitu u Kelnu. Ovom prilikom dogovoreno je da Povelja mora da sadrži osnovna ljudska prava i procesna prava propisana Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, kao i prava propisana Evropskom socijalnom poveljom i Poveljom Zajednice o osnovnim socijalnim pravima radnika.¹³³ Posebno je istaknito da Povelja treba da sadrži prava koja su svojstvena samo građanima Unije. Decembar 2000. godine je utvrđen kao rok za izradu ovog dokumenta, a unošenje Povelje u tekst Ugovora je ostavljeno kao jedna tema od kojoj će se voditi razgovori nakon njene izrade.

Na Evropskom samitu u Tampereu 1999. godine¹³⁴ obrazovano je telo za izradu ovog dokumenta pod nazivom Konvencija.¹³⁵ Nakon dosta raspra-

¹³¹ Izvor: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0001:01:EN:HTML>, 01.03.2011.

¹³² Ceo tekst Povelje dat je u Prilogu br. 2.

¹³³ Izvor: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/kolnen.htm, 01.03.2011.

¹³⁴ Aneks uz Zaključke sa Evropskog saveta, http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm, 01.03.2011.

va o sadržini same Povelje organi EU su 7. decembra 2000. godine svečano obnarodovali tekst Povelje, a na Evropskom savetu u Nici decembra 2000. godine odlučeno je da će se naknadno odlučivati o pravnoj obaveznosti Povelje. Radi lakšeg razumevanja Povelje, Sekretarijat Konvencije je pripremio Objašnjenja koje se odnose na Povelju o osnovnim pravima.¹³⁶ Tako je Povelja u tom trenutku predstavljala jedan politički dokument bez pravne obaveznosti, koji proklamuje osnovna ljudska prava priznata ostalim međunarodnim i regionalnim dokumentima o ljudskim pravima.

Prilikom izrade Evropskog ustava Povelja o osnovnim pravima je postala deo ovog ugovora (u potpunosti uneta u Deo II Ustava). Kako bi države članice prihvatile ovo rešenje, učinjene su određene izmene u odnosu na prvobitnu verziju Povelje. Najvažnija je ona koja je sadržana u članu 51 Povelje, jer se ovom odredbom utvrđuje delokrug njene primene.¹³⁷ Sledeća izmena ticala se proširenja prava na pristup dokumentima, kako bi se ovo pravo, pored uvida u akte organa, odnosilo i na akte tela, kancelarija i agencija Unije.¹³⁸ Nadalje, izmenjen je član 52. kako bi se razjasnila razlika između prava i načela propisanih Poveljom.¹³⁹ Konačno, vlada Velike Britanije je insistirala da se u Povelji vrši upućivanje na Objašnjenja koja se odnose na Povelju, što je i predviđeno članom 52, stavom 7. Povelje. Nažalost, Evropski ustav nije ratifikovan, te je pravna sudbina Povelje i dalje ostala nerešeno pitanje.

Nakon postizanja dogovora o izradi Ugovora iz Lisabona, iznova se postavilo pitanje Povelje, budući da je postojalo neslaganje između država članica oko pravne obaveznosti ovog dokumenta. Zato je i odlučeno da tekst Povelje ne bude unet u sam tekst Ugovora iz Lisabona, već da Ugovor upućuje na Konvenciju. To je i učinjeno u članu 6, stavu 1. Ugovora o EU, kojim se predviđa da Povelja ima istu pravnu snagu kao i ugovori, dok stav 2. utvrđuje da odredbe Povelje ni na koji način ne proširuje nadležnosti Unije

¹³⁵ U ovom radnom telu bili su zastupljeni članovi Evropskog parlamenta, predstavnici nacionalnih parlamenata, predstavnici država članica i predstavnici Evropske komisije, kao i posmatrači iz drugih organa EU. Predsedavajući Konvencije je bio Roman Herzog, bivši predsednik Nemačke i bivši predsednik nemačkog Ustavnog suda.

¹³⁶ Izvor: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0017:0035:EN:PDF>, 01.03.2011.

¹³⁷ Članom 51, stavom 2. propisuje se da Povelja ne proširuje delokrug primene propisa Unije izvan njenih ovlašćenja, niti menja njihova ovlašćenja i zadatke koji su određeni Ugovorom.

¹³⁸ Član 42. Povelje o EU.

¹³⁹ Jean-Claude Piris, *op.cit.*, str. 149.

utvrđene ugovorima. Dodat je i stav 3. članu 6. koji vrši upućivanje na Objašnjenja prilikom tumačenja prava, sloboda i načela iz Povelje.

7.2.1 Sadržina Povelje

Povelja ima 54 člana i sadrži tri kategorije prava:

- „osnovna ljudska prava i slobode i procesna prava garantovana Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i koja proizilaze iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama, kao i opšta načela komunitarnog prava;
- osnovna prava koja uživaju građani Unije;
- ekonomska i socijalna prava sadržana u Evropskoj socijalnoj povelji iz 1961. godine i Povelji Zajednice o osnovnim socijalnim pravima radnika iz 1989. godine“.¹⁴⁰

Za razliku od Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda Saveta Evrope iz 1950. godine, ova Povelja garantuje i neka novija ljudska prava kao što su pravo na ljudsko dostojanstvo,¹⁴¹ pravo na lični integritet,¹⁴² pravo na zaštitu ličnih podataka,¹⁴³ sloboda umetnosti i nauke,¹⁴⁴ i pravo na azil.¹⁴⁵

Jedno od pitanja koje je još bilo pokrenuto tokom izrade Evropskog ustava ticalo se odnosa između načela i prava. Već u Preambuli Povelje se kaže da Unija priznaje prava, slobode i načela koji su navedeni u ovom dokumentu. Kao osnovnu razliku između prava i načela Piris ističe „da prava konstituišu subjektivna prava na koja se pojedinci pred sudovima mogu neposredno pozvati, dok načela definišu cilj koji treba da uvažava zakonodavac EU i na koji se može pozvati tek kad putem zakonodavstva budu primenjeni.“¹⁴⁶ To je razlog zbog kojeg Povelja propisuje da se ova načela mogu „sudski prepoznati samo prilikom tumačenja takvih akata i presuđivanja o njihovoj zakonitosti“.¹⁴⁷ Isto tumačenje je dato i u Objašnjenjima Povelje koja ističu da se prava poštuju, dok se načela uvažavaju.¹⁴⁸ Ovakav pristup proizilazi iz sudske prakse Evropskog suda pravde i nekoliko predmeta pred

¹⁴⁰ *ibid*, str. 152.

¹⁴¹ Član 1. Povelje.

¹⁴² Član 3. Povelje.

¹⁴³ Član 8. Povelje.

¹⁴⁴ Član 13. Povelje.

¹⁴⁵ Član 18. Povelje.

¹⁴⁶ Jean-Claude Piris, *op.cit*, str. 153.

¹⁴⁷ Član 52, stav 5. Povelje.

¹⁴⁸ Izvor: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0017:0035:EN:PDF>, str. 19, 01.03.2011.

ovim Sudom je dato kao ilustracija u Objašnjenjima uz Povelju. Prava starih lica,¹⁴⁹ integracija osoba sa invaliditetom¹⁵⁰ i visok stepen zaštite životne sredine¹⁵¹ su pravi primeri načela priznatih Poveljom. Već sam jezik odredbe ukazuje da se radi o načelima koja u najvećem broju slučajeva predviđaju da „Unija prizna je i poštuje prava“. Međutim, problem mogu da stvore one norme koje u sebi sadrže i prava i načela. Tako članom 23, stavom 1. garantuje se jednakost muškarca i žene u svim oblastima, uključujući zaposlenje, rad i platu, što predstavlja pravo koje uživa sudsku zaštitu. Stav 2. sadrži načelo jednakosti koje „ne sprečava sprovođenje ili usvajanje mera koje obezbeđuju posebne prednosti u korist manje zastupljenog pola“. Kao primer članova koji sadrže i prava i načela mogu se navesti članovi 33. i 34. Povelje. Veliku pomoć u ovim situacijama pružaju Objašnjenja uz Povelju koja sadrže tumačenja svakog člana iz Povelje.

Interesantno je pomenuti da su se tokom izrade Povelje vodile žučne rasprave oko određenih prava zagarantovanih Poveljom. Posebno je bila interesantna rasprava oko prava na život koje se garantuje članom 2, stavom 1, gde su Francuska i Irska imala oprečne stavove oko mogućih posledica primene ovog člana na ustanovu abortusa. Irska je smatrala da će ovaj član dovesti do legalizacije abortusa u ovoj zemlji, dok je Francuska smatrala da bi primena ovog člana imala suprotno dejstvo, odnosno dovela do ukidanja prava na abortus. Budući da iz Objašnjenja uz Povelju proizilazi da se ovaj član tumači na osnovu prakse Evropskog suda za ljudska prava, što znači da države mogu same da propišu da li će abortus biti dozvoljen ili zabranjen u državi. Štaviše, tumačenje člana 51, stava 1. ukazuje da pitanje abortusa ne potpada pod nadležnost Unije, budući da se odredbe ove Povelje odnose na institucije, organe, službe i agencije Unije. Još jedno od prava o kome se vodila rasprava između država članica jeste pravo na slobodu veroispovesti, koje odgovara pravu garantovanom članom 9. Evropske konvencije o ljudskim pravima. U vezi sa ovim pravom je posebno bilo značajno tumačenje prava na javno pokazivanje svoje veroispovesti u Francuskoj, koje je deo prava na slobodu veroispovesti. Kako je ovo pitanje koje je u nadležnosti država članica, Francuska se saglasila sa unošenjem ovog prava u Povelju.

¹⁴⁹ Član 25. Povelje.

¹⁵⁰ Član 26. Povelje.

¹⁵¹ Član 37. Povelje.

7.2.2 Pravno dejstvo Povelje

Prema Ugovoru iz Lisabona Unija priznaje prava, slobode i načela utvrđena u Povelji o osnovnim pravima EU koja ima istu pravnu snagu kao i ugovori.¹⁵² Pravna obaveznost je takođe potvrđena i u Deklaraciji 1 kojom se utvrđuje da se Poveljom, koja je pravno obavezujući akt, potvrđuju osnovna prava zagarantovana Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i koja proističu iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama.

Određene države članice su prilikom izrade ovog Ugovora smatrale da bi pravna obaveznost Povelje značila proširenje nadležnosti Unije na uštrb njihovih nadležnosti. Ovo pitanje je bilo pokrenuto i prilikom rasprava o Evropskom ustavu, što je rešeno unošenjem člana 51. Povelje. Dodat je i član 52, stav 4. kojim se predviđa da, budući da Povelja priznaje osnovna prava koja proističu iz ustavotvorne tradicije zajedničke državama članicama, ova prava se tumače u skladu sa tom tradicijom. Stavom 7. ovog člana se predviđa da sudovi Unije i država članica pružaju objašnjenja za tumačenje ove Povelje, čime se dodatno određuje delokrug njene primene, dok se članom 6, stavom 1. izričito utvrđuje da odredbe Povelje ni na koji način ne proširuju nadležnosti Unije utvrđene ugovorima i upućuje na Objašnjenja prilikom tumačenja i primene Povelje.

7.2.3 Primena Povelje na Veliku Britaniju i Poljsku

Kako je pravno dejstvo Povelje od samog početka njene izrade bilo predmet rasprava između država članica, zahtev Velike Britanije juna 2007. godine da se usvoji Protokol o primeni Povelje na nju nije predstavljalo veliko iznenađenje. Njenom zahtevu pridružila se i Poljska. Usvajanje ove Povelje dovelo je do rasprava o njenom pravnom dejstvu na ove dve zemlje, odnosno postavilo se pitanje da li su ovim Protokolom ove države članice stavile rezerve na Povelju i da li je ona za njih obavezujuća. Kako bi se odgovorilo na ovo pitanje neophodno je analizirati odredbe i Povelje i samog Protokola.

Preambulom Povelje se ističe da je Unija utemeljena na nedeljivim, univerzalnim vrednostima ljudskog dostojanstva, slobode, jednakosti i solidarnosti i zasniva se na principima demokratije i vladavine prava¹⁵³ i doprinosi očuvanju i razvoju ovih zajedničkih vrednosti, istovremeno poštujući različitost kultura i tradicija evropskih naroda i nacionalnih identiteta država članica, kao i organizacije vlasti na nacionalnom, regionalnom i lokalnom ni-

¹⁵² Član 6, stav 1. Ugovora o EU.

¹⁵³ Recital 1. Povelje.

vou.¹⁵⁴ Poveljom se ne stvaraju nova prava, što se može videti iz recitala 5 kojim se utvrđuje da Povelja reafirmiše, vodeći računa o ovlašćenjima i zadacima Unije i principima supsidijarnosti, prava koja proističu, pre svega, iz ustavotvorne tradicije i međunarodnih obaveza koje su zajedničke za države članice, iz Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, socijalnih povelja koje su usvojile Evropska unija i Savet Evrope, kao i slučajeva iz sudske prakse Evropskog suda pravde i Evropskog suda za ljudska prava. Štaviše, Povelju tumače sudovi Unije i država članica, uzimajući u obzir Objašnjenja pripremljena pod nadležnošću Prezidijuma Konvencije, koji je sačinio nacrt Povelje, i ažurirana pod nadležnošću Prezidijuma Evropske konvencije.

Preambula Protokola 30 takođe ukazuje da namera zakonodavca nije bila da stvara nova prava i da je osnovna ideja Protokola da se pojasne određeni aspekti njene primene na zahtev Poljske i Velike Britanije,¹⁵⁵ kao i da se pojasni primena Povelje u pogledu zakona i upravne tužbe u Poljskoj i Velikoj Britaniji, kao i njena opravdanost u ovim državama.¹⁵⁶ Tvrdnja da se Protokolom ove dve države izuzimaju iz delokruga Povelje ne proizilazi iz teksta Protokola, budući da recital 10 Protokola 30 potvrđuje da upućivanja u ovom protokolu na primenu posebnih odredaba Povelje nikako ne dovode u pitanje primenu drugih odredaba Povelje. Štaviše, protokolom se ne dovode u pitanje druge obaveze koje za Poljsku i Veliku Britaniju proizilaze iz Ugovora o Evropskoj uniji, Ugovora o funkcionisanju Evropske unije i prava Unije u opštem smislu, što zapravo znači da čak i ako se prihvati stanovište da Povelja nije obavezujuća za ove dve države članice, na njih se primenjuje mehanizam zaštite ljudskih prava koji proizilazi iz člana 6, stava 3. Ugovora o EU. Kao što je to Evropski sud pravde i pre usvajanja Ugovora iz Mاستrihta utvrdio, „poštovanje osnovnih ljudskih prava čini integralni deo opštih načela koje štiti i primenjuje Evropski sud pravde”.¹⁵⁷

Sam Protokol sadrži dva kratka člana koja ne pružaju jasan odgovor o tome da li se Protokolom Velika Britanija i Poljsku izuzimaju od primene Povelje. Razlog tome su vrlo nejasne norme čijim jezičkim i teleološkim tumačenjem se ne dobija odgovor na ovo pitanje.

¹⁵⁴ Recital 3. Povelje.

¹⁵⁵ Recital 9. Protokola 30.

¹⁵⁶ Recital 10. Protokola 30.

¹⁵⁷ Case 11/70, *InternationaleHandelsgesellschaft v. Einfuhr-und Vorratstelle fur Getreide und Futtermittel* [1970] ECR 1125, [1970] CMLR 255.

*Protokol 30 o primeni Povelje o osnovnim pravima Evropske unije
na Poljsku i Veliku Britaniju*

Član 1

Poveljom se ne proširuje mogućnost Suda pravde Evropske unije ili nekog drugog suda ili tribunala Poljske ili Velike Britanije da oceni da zakoni, drugi propisi i postupci ili aktivnosti Poljske ili Velike Britanije nisu u skladu sa osnovnim pravima, slobodama i načelima koje one reafirmišu.

Naročito, i kako bi se izbegla sumnja, nijedna odredba Naslova IV Povelje ne propisuje prava koja mogu da se brane u Poljskoj ili Velikoj Britaniji, osim ako Poljska ili Velika Britanija ne garantuju ta prava u svom nacionalnom zakonodavstvu.

Član 2

Kada se neka odredba Povelje odnosi na nacionalno pravo i praksu, primenjuje se samo na Poljsku ili Veliku Britaniju u meri u kojoj su prava ili načela koja sadrži priznati u pravu ili praksi Poljske ili Velike Britanije.

Članom 1, stavom 1. se zapravo utvrđuje ono što proizilazi iz preambula Povelje i Protokola 30, a to je da se Poveljom ne propisuju nova prava i slobode već reafirmišu postojeća. „Ukoliko nacionalno pravo nije u skladu sa odredbama Povelje, ono je samim tim u nesaglasnosti sa nekom međunarodnom normom ili normom prava EU.“¹⁵⁸ Drugi stav člana 1. je posvećen pojašnjenju razlike između prava i načela, kao i upućivanju na nacionalne zakone i praksu. Ovaj stav odgovara sadržini člana 52, stava 5. Povelje kojim se potvrđuje da samo prava uživaju sudsku zaštitu, dok se načela iz Naslova IV Povelje uzimaju u obzir prilikom tumačenja postupaka institucija, organa, službi i agencija Unije i tumačenja akata koje oni donose.

Članom 2. Protokola se iznova potvrđuju garancije već sadržane u samoj Povelji, a odnose se na „poštovanje u punoj meri nacionalnih zakona i praksi navedenih u ovoj Povelji“.¹⁵⁹ Štaviše, ovim članom se „u odnosu na Poljsku i Veliku Britaniju ne sprečava primena bilo kog člana Povelje prilikom tumačenja ili ocene zakonitosti akta EU usvojenog u skladu sa nadležnostima Unije koje nisu u vezi sa Poveljom“.¹⁶⁰

Može se zaključiti da ovaj Protokol ima više politički značaj za Veliku Britaniju i Poljsku i da je ovakva jedna intervencija bila neophodna za ove

¹⁵⁸ Jean-Claude Piris, *op.cit.*, str. 162.

¹⁵⁹ Član 52, stav 6. Povelje.

¹⁶⁰ Jean-Claude Piris, *op.cit.*, str. 162.

države kako bi Ugovor iz Lisabona, koji čini Povelju pravno obavezujućom, i stupio na snagu. Ništa u Protokolu ne ukazuje na izuzimanje ove dve države članice od potpune ili delimične primene Povelje. Konačno, poštovanje osnovnih ljudskih prava čini integralni deo opštih načela koje štiti i primenjuje Evropski sud pravde, što predstavlja osnov za sudsku zaštitu u slučaju da ove države povrede prava i slobode u primeni komunitarnih propisa.

7.3 Pristupanje Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

Ugovor iz Lisabona je predvideo pravni osnov za pristupanje Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima sadržan u članu 6. Ugovora o EU. Takođe se utvrđuje da ovo pristupanje ne utiče na nadležnosti Unije definisane ugovorima. Postupak za pristupanje ovom međunarodnom aktu predviđen je članom 218, stavom 8. i zahteva jednoglasnost u Savetu nakon odobrenja država članica u skladu sa njihovim ustavnim odredbama, što zapravo zahteva ratifikaciju od strane svih država članica. Pre donošenja odluke o zaključenju sporazuma Savet mora da dobije odobrenje Evropskog parlamenta.

Kako bi se očuvale osobenosti Evropske unije, dogovoren je tekst Protokola 8 kojim se predviđaju određeni uslovi za pristupanje. Sporazum kojim Unija pristupa Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima mora da omogućiti očuvanje specifičnih karakteristika Unije i komunitarnog prava u odnosu na načine za moguće učešće Unije u kontrolnim telima Evropske konvencije i mehanizama u vezi sa postupcima koje pokreću države nečlanice i pojedinačnim predstavkama.¹⁶¹ Sporazum o pristupanju takođe ne sme da utiče na nadležnosti Unije i nadležnosti njenih organa.¹⁶² Nadalje, sporazum ne sme da utiče na položaj država članica u odnosu na Evropsku konvenciju, što između ostalog podrazumeva rezerve koje su države članice izrazile, prenošenje nadležnosti i protokole.¹⁶³ Konačno, sporazum mora da bude u skladu sa članom 344. UFEU kojim se predviđa isključiva nadležnost Evropskog suda pravde u sporovima između država članica i Unije povodom tumačenja ili primene ugovora.¹⁶⁴

Pored Protokola usvojena je i Deklaracija 2 uz Ugovor iz Lisabona kojom je postignut dogovor da se prilikom pristupanja Unije Evropskoj konvenciji

¹⁶¹ Član 1. Protokola 8.

¹⁶² Član 2, stav 1. Protokola 8.

¹⁶³ Član 2, stav 2. Protokola 8.

¹⁶⁴ Član 3. Protokola 8.

za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda uredi tako da se sačuvaju posebne karakteristike prava Unije. U tom cilju održavaće se stalan dijalog između Evropskog suda pravde i Evropskog suda za ljudska prava, koji će biti ojačan posebno nakon pristupanja ovoj Konvenciji.

Proizilazi da se uz sve ove garancije pristupanje Konvenciji može očekivati u bliskoj budućnosti. Štaviše, sve države članice Saveta Evrope su ratifikovale Protokol 14 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima koji se odnosi na pristupanje EU ovoj Konvenciji. Svakako ostaju neka pitanja koja se moraju rešiti pre pristupanja, kao što je pitanje predstavnika Unije u Savetu ministara Saveta Evrope i Evropskom sudu za ljudska prava.

II DEO

1. POČECI UNIFIKACIJE: KRIVIČNOPRAVNI PROBLEMI KAO POSREDNI REZULTAT STVARANJA EVROPSKE UNIJE

Transformacija Evropskih zajednica u Evropsku uniju donela je korenite promene, koje su izlazile iz okvira političkog života i imale konkretne implikacije na svakodnevni život građana država članica EU. Ove promene su značile puni potencijal ostvarivanja četiri slobode na kojima je ideja ekonomskog udruživanja zasnovana, ali su po prvi put označile i prerastanje ekonomske platforme razvoja ove specifične zajednice država i uvođenje nekih novih nadležnosti koje su bile, simbolički nazvane „stubovima“ unije. Radilo se o još neosvojenim oblastima kojima se Evropske zajednice nisu do tada bavile – pod „drugim stubom“, zajednička spoljna i odbrambena politika; pod „trećim stubom“ – pravosuđe i unutrašnji poslovi.

Da bi se objasnila aktuelna rešenja koja su daleko razgranatija nego 1992. godine kada je treći stub počeo da funkcioniše, trebalo bi ukratko sagledati njihovu evoluciju i celokupno okruženje koje je stvoreno Ugovorom iz Mاستrihta, a koje je osim evidentnih povlastica i unapređenja života građanima EU, donelo i neželjene efekte u oblastima organizovanog kriminala, terorizma, drugih vidova ugrožavanja bezbednosti država i pojedinaca.

Naime, prostor za ekonomsku saradnju koji se otvorio na teritoriji Evropske unije, podjednako su koristili pripadnici organizovanih kriminalnih grupa. Nakon stupanja na snagu Ugovora iz Mاستrihta, bilo je daleko jednostavnije baviti se različitim krivičnim delima na nadnacionalnom nivou – pre svega trgovinom narkoticima i pranjem novca, korišćenjem nedostataka bilo kakvih formalnih, administrativnih prepreka, ali i nedostatka organizovane nadnacionalne kontrole. Postojeći mehanizmi saradnje u krivičnopравnim stvarima između država EU su se pre svega zasnivali na dostignućima međunarodnih organizacija, Ujedinjenih nacija i Saveta Evrope. Ti mehanizmi, polazeći od postulata da je krivično pravo najjači (neki kažu i poslednji) bastion tradicionalnog koncepta suverenosti države, niti su dovoljno efikasni ni dovoljno detaljno razrađeni da bi mogli da se suprotstave novim oblicima transnacionalnog kriminala. Ako droga iz Južne Amerike uđe u Evropsku uniju u Italiji, a zatim se transportuje do Holandije i skandinavskih zemalja, italijanski pravosudni ili policijski organi mogu zatražiti asistenciju od npr. holandskih kolega. Problem je što bi primenom klasičnih metoda koje su im na raspolaganju primenom kon-

vencija UN i SE, zahtev za međunarodnom krivičnom pravnom pomoći bio administrativno obrađen u trenutku kada su trgovci drogom već više puta obišli prostor Evropske unije, raznoseći svoj nelegalni transport. Ovakva birokratizovanost i ispolitiziranost postojećeg sistema su ubrzo postali veliki problem unutar država Evropske unije, čime je otvoren put za razvoj tzv. trećeg stuba, i za uspostavljanje novog režima krivičnopravne saradnje na nadnacionalnom nivou.

Osnovne ideje o jačanju saradnje išle su u tri pravca. Prvi se ticao unifikacije krivičnog zakonodavstva država članica. Države u kojima su isti ili slični krivično-pravni problemi rešeni na isti ili sličan način, imaju prirodno veće šanse da sarađuju u ovoj oblasti. Unifikacija se izvodi kroz dva različita procesa: donošenjem političkih okvira buduće saradnje kada je reč o pitanjima iz trećeg stuba – donedavno je važio Haški program kao prvi petogodišnji dokument razvoja evropskog krivičnog prava, da bi po isteku perioda važenja ustupio svoje mesto Stokholmskom programu; drugi proces jeste donošenje različitih propisa EU i konvencija koje važe za države članice. Može se reći da petogodišnji programi u tom smislu predstavljaju smernice daljeg razvoja sa kojim su se države članice saglasile. Konkretno odluke se najčešće donose u formi konvencija koje su otvorene za potpis samo članicama EU, kao i u formi okvirnih odluka koje se ne mogu primenjivati direktno već svaka država mora doneti poseban zakon kojim inkorporira određenu okvirnu odluku u svoj pravni sistem.

Drugi pravac delovanja jeste priznanje stranih sudskih odluka u krivičnim stvarima u svakoj od država članica. Rezultat ove vrste unifikacije trebalo bi da bude da se bilo koja odluka suda vezana za pretkrivični ili krivični postupak doneta u jednoj državi članici, bez ikakvih administrativnih, političkih i drugih provera, procena i prepreka, primenjuje u drugoj državi članici, kao da je doneta od strane domaćeg suda. Najveća dostignuća u ovom segmentu tiču se evropskog naloga za hapšenje (eng. european arrest warrant, EAW) i evropskog naloga za pribavljanje dokaza (eng. european evidence warrant, EEW), koji će u daljem tekstu biti detaljnije razmotreni.

Treći put se odnosi na stvaranje nadnacionalnih tela za saradnju – i to ne političkih organa i institucija, već operativnih agencija u kojima rade profesionalni pripadnici policije i/ili pravosuđa država članica, kao i drugih zainteresovanih država. Tako su se pojavili i Evropol, Eurojust, OLAF, kao i neke druge organizacije o kojima će više reči biti u daljem tekstu. Sa druge strane, ove organizacije su pomognute stvaranjem jedinstvenih baza podataka koje im pomažu prilikom razmene informacija u obavljanju svakodnevnih

zadataka. Tako postoje baze Schengen Information System (SIS), Customs Information System (CIS), Customs File Identification Database (FIDE).¹⁶⁵

Jedan od dokumenata koji je uspostavio temelje daljem razvoju ideje o krivičnom pravu EU, jeste Konvencija o pružanju uzajamne pomoći u krivičnim stvarima između država članica Evropske unije.¹⁶⁶ Konvencija je dobila i protokol koji detaljnije razrađuje neka specifična pitanja.¹⁶⁷

Konvencija je nastala kao izraz težnje da se prevaziđeni mehanizmi iz Konvencije o međusobnom pružanju pravne pomoći u krivičnim stvarima Saveta Evrope iz 1959. godine,¹⁶⁸ unaprede i zamene efikasnijim modalitetima postupanja organa država članica. Takođe, ovim dokumentom se menjaju odredbe Konvencije kojom se implementira Šengenski sporazum iz 1990. godine.¹⁶⁹

Konvencija predviđa uzajamnu pomoć i konkretne instrumente saradnje u krivičnim stvarima u nekoliko situacija, kao što su: pronalaženje i vraćanje stvari koje su povezane sa izvršenjem nekog krivičnog dela – radi se o dokaznom materijalu, sredstvu kojim je izvršeno krivično delo ili je proisteklo iz izvršenja krivičnog dela; lociranje, zadržavanje i izručenje osoba koje su povezane sa izvršenjem nekog krivičnog dela – ovo je jedan od klasičnih oblika pomoći, koje se svodi na pronalaženje, pritvaranje i izručenje osumnjičenih za izvršenje krivičnog dela ili lica koja su na neki drugi način (pomaganje, podstrekavanje) povezana sa krivičnim delom; saslušanje osoba putem telefonske i video konferencije – u pitanju je savremeni sistem ispitivanja svedoka ili veštaka, koji se po prvi put pominje u okviru sredstava saradnje u krivičnim stvarima; pravila o kontrolisanim pošiljkama – praćenje kontrolisanih pošiljaka i konačno hapšenje osumnjičenih su takođe po prvi put regulisani u smislu nadzora prilikom tranzita kroz više zemalja, za-

¹⁶⁵ Više o tome u: A.Čavoški, M.Reljanović, *op.cit*, str. 174-180.

¹⁶⁶ Council Act of 29 May 2005 establishing in accordance with Article 34 of the Treaty on European Union the Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union, OJ C 197 od 12.07.2005. godine.

¹⁶⁷ Protocol to the Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union established by the Council in accordance with Article 34 of the Treaty on European Union, Official Journal C 326 od 21.11.2001. godine.

¹⁶⁸ Tekst ove Konvencije, kao i Dodatnog protokola iz 1978. godine, može se naći na internet adresi: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=030&CM=8&DF=09/02/2011&CL=ENG>, 01.03.2011.

¹⁶⁹ *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 od 22.09.2000. godine.

jedničkih istraga i akcija hvatanja počinitelaca; formiranje zajedničkih istražnih timova – za krivična dela sa elementom inostranosti, predviđeno je udruživanje snaga i informacija prilikom istražnog postupka; uređivanje zahteva za nadzor i snimanje telekomunikacija – jedna država može tražiti od druge da se vrši prisluškivanje i presretanje elektronskih komunikacija i saobraćaja, ukoliko postoji sumnja da je prisluškivano lice počinilo neko krivično delo ili kada se sumnja da može doći do ozbiljne povrede javne bezbednosti; prenos prisluškivanih ili presretnutih komunikacija se može vršiti u realnom vremenu ili naknadno; izvršavanje međunarodnih prikrivenih istraga – ukoliko je potrebno, policijski službenici jedne države mogu na teritoriji druge države vršiti prikrivene istrage, u skladu sa domaćim pravnim sistemom i u saradnji sa njenim policijskim organima; privremeni transfer pritvorenog lica radi vršenja istrage – lice pritvoreno u jednoj državi može se privremeno poslati u drugu radi saslušanja, učešća u krivičnom procesu i sl; spontana razmena informacija – organi mogu razmenjivati informacije bez posebnih odobrenja i formalnosti ukoliko smatraju da podatak koji poseduju može biti od značaja za policijske ili pravosudne organe neke druge države; pri tome, postoje jasna pravila o zaštiti tajnih podataka kao i podataka o ličnosti.¹⁷⁰

Svrha Konvencije se jasno može sagledati kroz sadržinu člana 4, koji predviđa da će se saradnja odvijati uz minimalno administrativno zadržavanje i usložnjavanje. Efikasnost saradnje, ali i postupanje u dobroj veri, osnovni su motivi prihvatanja obaveza koje ovaj dokument predviđa. „Kada je reč o procesnim pravilima prilikom izvršenja zahteva za pružanje uzajamne pomoći, Konvencija obavezuje državu članicu da se pridržava formalnosti i procedure koje izričito navede država članica koja je uputila zahtev, osim ukoliko drugačije nije uređeno ovom Konvencijom i pod uslovom da takve formalnosti i procedure nisu protivne temeljnim načelima prava države članice kojoj je zahtev upućen ... Država članica kojoj je zahtev upućen postupiće po zahtevu za pružanje pomoći u najkraćem roku, imajući na umu što je više moguće proceduralnu zastarelost ili druge zastarelosti na koje ukaže država članica koja upućuje zahtev.“¹⁷¹

Konvencija je nastala kao odgovor na povećane potrebe za saradnjom u krivičnim stvarima između država članica, koja je opet nastala kao posledica bujanja različitih oblika prekograničnog kriminaliteta unutar EU. Sistematski obrađena pitanja doista mogu sačinjavati osnove novog sistema krivičnop-

¹⁷⁰ A.Čavoški, M.Reljanović, *op.cit.*, str. 131-134.

¹⁷¹ A.Čavoški, *Konvencija o pružanju uzajamne pomoći između država članica u krivičnim stvarima*, Evropsko zakonodavstvo 3/2003, str. 10.

ravne saradnje – međutim, ova Konvencija nije naišla na širok prijem kod država članica i devet godina nakon donošenja još uvek nije stupila na snagu (potrebno je da je ratifikuju sve države članice). Ovaj dokument je, međutim, svoj „život“ parcijalno našao kroz potonje okvirne odluke i odluke, koje su donete kada je postalo evidentno da je donošenje konvencija suviše spor način da se dođe do kvalitativno novih rešenja. Može se reći da je predstavljanje novog rešenja direktne komunikacije policijskih i pravosudnih organa zainteresovanih država, koje je potom našlo svoju primenu pre svega u institutima evropskog naloga za hapšenje i evropskog naloga za pribavljanje dokaza, jedno od najvećih dostignuća ove Konvencije čija je dalja sudbina neizvesna ali je njen uticaj na evoluciju unifikacije krivičnog prava država članica EU nesumnjiv.

Dodatni protokol uz Konvenciju bavi se znatno užim krugom pitanja, zapravo samo proširuje domet Konvencije i na traženje podataka o finansijskim transakcijama, bankovnim računima, kao i na molbe za nadziranje bankovnih računa koji pripadaju osobama okrivljenim za određena krivična dela u nekoj od država članica.

U skladu sa tadašnjom politikom Evropske unije, države nečlanice su ostale van konteksta novog evropskog krivičnog prava; početna filozofija tvoraca novog sistema bila je da se EU može hermetički zatvoriti u odnosu na spoljne kriminalne uticaje i da, kada je reč o spoljnom delovanju, neka vrsta izolacionizma može dati adekvatan odgovor. Ovo rešenje, posredno sadržano u Haškom programu, napušteno je kao neodrživo. Naime, prijem novih članica značajno je pomerio spoljne granice Evropske unije, a neke države koje imaju problematičan odnos prema korupciji i organizovanom kriminalu su sada deo jedinstvenog prostora Unije. Zbog toga se uvodi novi koncept, koji stavlja akcenat na saradnju sa državama koje su na spoljnim granicama EU.

Nakon uočavanja problema koji su nastali stvaranjem jedinstvenog prostora na kojem važe četiri slobode, prve reakcije unutar institucija Evropske unije bile su usmerene ka tradicionalnim instrumentima međudržavne saradnje, pa je početak stvaranja jedinstvene osnove krivičnog prava krenuo dosta stidljivo i ne baš uspešno, kroz usvajanje različitih konvencija koje su nuđene na potpis državama članicama. Države međutim nisu uvek imale entuzijazma da ove dokumente prihvate i ratifikuju, tako da je ovaj proces saradnje bio spor i neefikasan. Često je ratifikovanje konvencija bilo praćeno i odlukama da konvencija može da važi i pre stupanja na snagu između država koje su je ratifikovale, ako se one tako dogovore odnosno ako tako odrede prilikom potpisivanja dokumenta. Iako praktičan, ovaj modalitet je

postao prepreka unifikaciji – različite države su ratifikovale različite dokumente i uspostavljale režime u odnosu na određeni broj država istomišljenica o nekim pitanjima iz domena nadnacionalne krivičnopravne zaštite. U odnosu na druge države koje nisu ratifikovale iste konvencije, važili su drugi režimi postupanja, često oni koji su određeni aktima Saveta Evrope ili Ujedinjenih nacija, i koji su bili aktuelni i među državama izvan Evropske unije.

Dobar primer neefikasnosti postupanja država jeste i Konvencija o ekstradiciji između država članica. Ovaj instrument međusobne saradnje, usvojen 1996. godine,¹⁷² nikada nije stupio na snagu i danas se može primeniti samo između 12 država koje su ga do sada ratifikovale (a i one su to učinile uz stavljanje brojnih rezervi). Iako je tekst Konvencije uglavnom prevaziđen uvođenjem evropskog naloga za hapšenje, postoje slučajevi kada se ona može primeniti nezavisno od EAW. Ovaj razlog očigledno nije bio dovoljan za države, tako da nakon nastanka EAW nije bilo novih ratifikacija Konvencije.

Tekst Konvencije se bavi klasičnim institutom saradnje država u krivičnopravnim stvarima – ekstradicijom, ali je jasna namera da se u odnosu na tada aktuelna rešenja procedura učini jednostavnijom i efikasnijom. Princip da se ne može odbiti izručenje domaćeg državljanina ukoliko su svi ostali uslovi za izručenje ispunjeni, koji je naišao na mnogobrojne polemike i opstrukcije prilikom primene EAW, prvi put se pominje upravo u ovom dokumentu. Konvencija takođe pokušava da države liši drugog tradicionalnog izgovora za neizručenje – kvalifikacije krivičnog dela za koje se okrivljeni ili osuđeni traži kao političkog krivičnog dela. Kada je reč o delima za koja se može tražiti ekstradicija, ona su određena kombinovanim metodom – generalno pravilo je visina zaprećene kazne za počinjeno delo zbog kojeg se izručenje traži; ovo pravilo je korigovano nabranjem nekih krivičnih dela zbog kojih će u svakom slučaju moći da dođe do izručenja (dela inkriminisana u Evropskoj konvenciji za suzbijanje terorizma,¹⁷³ kao i dela povezana sa prometom narkotika, kršenjem individualnih sloboda ili stvaranjem opšte opasnosti). Pravilo dvostruke inkriminacije postoji, ali je donekle ublaženo.¹⁷⁴

¹⁷² Council Act of 27 September 1996, adopted on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, drawing up the Convention relating to extradition between the Member States of the European Union, OJ C 313 od 23.6.1996. godine.

¹⁷³ Tekst ove Konvencije može se naći na internet adresi: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=090&CM=8&DF=09/02/2011&CL=ENG>, 01.03.2011.

¹⁷⁴ Detaljnije o ovoj Konvenciji na internet portalu EU: *Convention on extradition between Member States*, http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation_in_criminal_matters/l14015b_en.htm, 01.03.2011.

Konvencija je u vreme kada je usvojena očigledno sadržala rešenja koja nisu naišla na dobar prijem država članica. Ironično, upravo u tome se ogleda njen najveći značaj. Veoma brzo je postalo jasno da se na ovaj način saradnja među državama u krivičnim stvarima neće suštinski promeniti čak ni u dužem vremenskom periodu. Ovo saznanje je ubrzo dovelo do toga da se pristupi kvalitativno drugačijem sistemu unifikacije – kroz odluke i okvirne odluke. Na taj način su se države „primoravale“ da uđu u određeni sistem međudržavne saradnje, a dejstvo odluka odnosno njihovo stupanjena snagu, bilo je precizno vremenski utvrđeno. Rezultati drugačijeg pristupa su danas vidljivi i kvalitativno utiču na izmene krivičnih zakona u državama članicama, ali i na percepciju daljeg razvoja krivičnog prava EU – čini se da je argument razvoja i saradnje prevladao klasičnu teoriju suvereniteta države. Čini se takođe da je jedini legitiman pravac daljih aktivnosti na polju suzbijanja transnacionalnog kriminaliteta upravo u širenju palete instrumenata saradnje među državama, čak i onima koje nisu članice Evropske unije.

Ipak, u ovoj oblasti ima mnogo problema i nedoumica u praksi, tj. u primeni usvojenih rešenja. Takođe, ni faktor opstrukcije nekih instituta od strane pojedinih država nije zanemariv, kao ni zloupotreba mehanizama koji su zamišljeni tako da uproste međudržavnu saradnju u krivičnim stvarima.

2. DOSTIGNUĆA: PREVAZILAŽENJE TRADICIONALNOG KONCEPTA KRIVIČNOG PRAVA

Dalji razvoj krivičnog prava u okviru trećeg stuba EU obeležila su različita dostignuća u sva tri pravca koja su prethodno opisana. U toj evoluciji je evidentno da je prvi zadatak – unifikacija krivičnopravnih rešenja na nivou država članica, u najvećoj meri upravo izvršena kroz procese saradnje i uvođenjem mehanizama kojima se različite odluke pravosudnih organa država članica izjednačavaju bez obzira na državu u kojoj se primenjuju. Sa druge strane, rezultati unifikacije su još uvek najslabije vidljivi, i može se reći da je to aspekt daljeg razvoja na koji bi Evropska unija trebalo da obrati posebnu pažnju.¹⁷⁵

2.1 Stokholmski program

Stokholmski program¹⁷⁶ usvojen je od strane Saveta 11. decembra 2009. godine, da bi stupio na snagu 01.01.2010. godine, kao zamena za Haški program, čije je petogodišnje trajanje isteklo tog datuma. Kada je pet godina ranije usvojen Haški program kao prvi srednjoročni politički dokument kojim se planira razvoj trećeg stuba – policijske i pravosudne saradnje u okviru EU, naišao je na mnoge kritike (u čijem su fokusu bili planovi za uvođenje EAW i EEW, odnos prema trećim državama i politika tzv. spoljnih granica Evropske unije koja je u to vreme bila na pragu najvećeg proširenja u istoriji, politika readmisije i odnos prema izbeglicama, itd.). Pet godina kasnije, klima u kojoj se donosi novi petogodišnji program je potpuno drugačija: čini se da je Haški program, rigidan i oprezan kako je napisan, ispunio očekivanja – razvoj događaja u oblasti policijske i pravosudne saradnje doveo je ne samo do kvalitativnih pomaka u ovoj oblasti, nego i do zamaha na kome se ambiciozno planira stvaranje jedinstvenog EU sistema krivičnog prava; instrumenti kao što su EAW i EEW su ne samo implementirani već se i redovno primenjuju – i pored kritika, može se reći da je njihovo usvajanje

¹⁷⁵ Unifikacija krivičnih zakonodavstava se međutim vrši na daleko širim osnovama od onih koje su vidljive unutar same Evropske unije, pre svega kroz niz konvencija Ujedinjenih nacija i Saveta Evrope koje se odnose na neka od najtežih krivičnih dela, organizovani kriminal, terorizam, humanitarno pravo, itd. Otuda se domašaj ovog procesa mora sagledati isključivo unutar drugih globalnih i regionalnih trendova unifikacije.

¹⁷⁶ *The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens*, 17024/09.

veoma pozitivno uticalo na rad policijskih i pravosudnih organa u državama članicama; konačno, EU je „apsorbovala“ proširenja i čak 12 novih članica, sa optimizmom se gleda na završetak globalne ekonomske krize, a usvojen je i Ugovor iz Lisabona, nakon mnogo potresa i problema oko stvaranja zajedničke vizije razvoja EU. Okolnosti su dakle sasvim izmenjene, ali se čini da su primedbe protivnika razvoja legislative u ovoj oblasti ostale iste, ili bar jako slične – preovladava zabrinutost oko stavljanja ljudskih prava u drugi plan i naglog razvoja digitalizacije operativnog rada policijskih i srodnih službi.¹⁷⁷

Stokholmski program nije direktno primenjiv dokument. Naprotiv, u pitanju je politički traktat koji u najširem smislu odražava kako trenutno stanje u oblasti policijske i pravosudne saradnje, tako i eventualne pravce razvoja u narednom petogodišnjem periodu. Međutim, bilo bi pogrešno umanjiti njegov značaj. Taj politički i opšti tekst je izraz minimalne zajedničke platforme država članica, dakle onih pitanja oko kojih postoji konsenzus, kao i izražena spremnost da se u narednom periodu zaista pristupi reformama i aktivnostima na koje se države simbolički obavezuju na ovaj način. Na osnovu Stokholmskog programa je izrađen Akcioni plan njegove primene,¹⁷⁸ a na osnovu tog – sada već daleko konkretnijeg dokumenta – biće predlagani godišnji budžeti EU u oblasti policijske i pravosudne saradnje u periodu 2010-2014. godina.

Tekst Stokholmskog programa podeljen je na sedam tematskih celina, od kojih se svaka bavi određenim aspektima koji čine oblast pravosuđa i unutrašnjih poslova. U tom smislu se koncepcijski ništa nije promenilo u odnosu na strukturu Haškog programa.

Prvi deo posvećen je određivanju opštih principa na kojima se gradi evropski prostor slobode, bezbednosti i pravde, kao i instrumentima odnosno mehanizmima kojima se on može postići. Kao osnovni politički prioritet, odnosno izazov, navodi se obezbeđivanje poštovanja osnovnih ljudskih sloboda i integriteta ličnosti, uz istovremenu garanciju bezbednosti širom EU.¹⁷⁹ Principi na kojima se zasnivaju ova dva cilja su promovisanje i unap-

¹⁷⁷ Videti npr. mišljenje međunarodne nevladine organizacije European Civil Liberties Network: <http://www.ecln.org/ECLN-statement-on-Stockholm-Programme-April-2009-eng.pdf>, 01.03.2011.

¹⁷⁸ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions – Delivering an area of freedom, security and justice for Europe's citizens (Action Plan Implementing the Stockholm Programme)*, COM(2010) 171 final.

¹⁷⁹ Upravo je ovakva formulacija bila povod za različite kritike, jer su dva pojma ljudska prava (u tekstu se koristi izraz „ljudske slobode“) i bezbednost postavljeni kao da jedan drugog isključuju, tj. kao da je najveći problem kako pronaći ravnotežu između njih.

ređivanje koncepta evropskog državljanstva, posebno u kontekstu ljudskih prava; harmonizacija i unifikacija evropskog prostora u oblasti prava i pravosuđa; razvoj unutrašnje bezbednosne strategije za borbu protiv organizovanog kriminala, terorizma i drugih bezbednosnih pretnji; zajednička kontrola granica i jedinstvena vizna politika; zajednička politika u vezi sa migracijama i azilom; spoljna dimenzija EU u oblasti slobode, bezbednosti i pravde. Instrumenti kojima će se to postići su razvijanje uzajamnog poverenja, implementacija i evaluacija postojećih nadnacionalnih instrumenata, inicijative za donošenje novih propisa u cilju dalje harmonizacije prava, nastavak povezivanja postojećih tela i agencija, objektivna evaluacija dosadašnjih dostignuća, stvaranje sistema obuke u različitim oblastima od značaja za policijsku i pravosudnu saradnju, poboljšanje komunikacije sa građanima i stručnom javnošću kada je reč o dobijanju povratnih informacija i utisaka, saradnja sa civilnim društvom, izrada akcionog plana kojim će se razraditi program, kao i revizija programa planirana za juni 2012. godine, kako bi se uskladio sa razvojem događaja na polovini perioda primene.

Većina ovih ciljeva se u daljem tekstu razrađuje, uglavnom kroz postavljanje nekih opštih zadataka koji bi trebalo da budu izvršeni u narednom periodu. Struktura teksta je takva da se iznose kratke ocene trenutnog stanja i eventualni problemi, a zatim se Komisija poziva da usvoji određene akte koji bi mogli doprineti poboljšanju situacije, odnosno rešenju problema. Pri tome, ne prejudiciraju se konkretna rešenja već se samo postavljaju smernice delovanja. Otuda je Akcioni plan dokument koji se mora detaljnije analizirati kako bi se otkrio pun kapacitet ideja koje su u Stokholmskom programu na ovaj način izložene.

Akcioni plan za sprovođenje Stokholmskog programa Komisija je donela u aprilu 2010. godine. Ovaj dokument u potpunosti prati strukturu Stokholmskog programa i sastoji se iz glavnog dela i aneksa. Glavni deo sadrži ponavljanje osnovnih opredeljenja i političkih smernica, koji su prethodno dati u samom Stokholmskom programu. Aneks je daleko operativniji – sastoji se od niza tabela u kojima su precizirani akti koji se trebaju doneti i ostale aktivnosti koje se trebaju preduzeti kako bi se ispunili konkretni ciljevi u okviru svakog od navedenih principa, odnosno prioriteta. Za svaku od aktivnosti je navedena i godina u kojoj se treba realizovati. Na ovaj način se mogu daleko detaljnije analizirati uticaji Stokholmskog programa na budući razvoj agencija i mehanizama saradnje unutar trećeg stuba.

Analizirajući ova dva dokumenta, može se doći do nekoliko zaključaka. Najpre, naglašena je potreba za stvaranjem jačeg uporišta za ljudska prava u okviru Evropske unije. Otuda se ističe „unapređenje“ statusa Povelje o

ljudskim pravima koje je izvršeno Ugovorom iz Lisabona, a kao jedan od osnovnih prioriteta se postavlja pristupanje EU Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima. Komisija je još pre usvajanja Akcionog plana odobrila pregovore za pristupanje; ipak, konačnih rokova za završetak ovog procesa u Akcionom planu nema. Na istom tragu je i inicijativa da se poboljšaju standardi zaštite podataka o ličnosti, i to donošenjem novih propisa, kao i usvajanjem sporazuma o zaštiti podataka o ličnosti sa SAD.

Kada je reč o uzajamnom priznanju odluka u krivičnim stvarima, zanimljivo je da su se na agendi Komisije za 2011. godinu našla i dva predloga za izmene Evropskog naloga za pribavljanje dokaza, i to u smislu proširenja domašaja naloga na sve vrste dokaza bez obzira na njihovu prirodu (što sada nije slučaj);¹⁸⁰ tako bi policijski i pravosudni organi države koja izvršava nalog dobili i ovlašćenje za prikupljanje dokaza, a ne samo za mehaničko dostavljanje već postojećih. Takođe, predviđeno je i pooštavanje i preciziranje standarda za prikupljanje dokaza u smislu njihove buduće prihvatljivosti u krivičnom postupku, a u svetlu različitih slučajeva pogrešne ili zlonamerne primene mehanizma izdavanja ove vrste naloga.

Dalje, saradnja u krivičnim stvarima u institucionalnom smislu će se značajno promeniti u narednom periodu, ukoliko se ostvare dva ambiciozna zadatka koja je Komisija postavila. Jedan je davanje ovlašćenja Evrojustu da pokreće istrage u krivičnim stvarima (2012. godine), a druga se odnosi na formiranje Kancelarije evropskog javnog tužioca (2013. godine), tela čija je mogućnost uvođenja predviđena Lisabonskih sporazumom. Ovim izmenama Evrojust bi zapravo postao istražna služba evropskog javnog tužioca, u čemu će više reči biti u kasnijem tekstu. Bez izlaganja detalja u samom dokumentu, za 2013. godinu je najavljena i promena propisa kojima je regulisan rad Evropola.

U oblasti harmonizacije krivičnih zakonodavstava pažnju privlači plan za 2012. godinu, prema kojem bi trebalo doneti propis koji bi ujednačio sve carinske prekršaje i prekršajne sankcije u ovoj oblasti, na nivou Evropske unije. 2013. godine bi trebalo da bude doneta jedinstvena klasifikacija krivičnih dela za sve države članice. Plan za 2011. godinu jeste i da se donese jedinstveni program obuke na nivou Evropske unije za sve pravničke profesije.

Takođe, u pripremi (planirano za 2010. godinu ali za sada nerealizovano) jeste i stvaranje nove baze podataka koja bi sadržala imena (i druge podatke) svih putnika; komplementarna sa ovom inicijativom jeste i odluka da se slično reguliše i čuvanje podataka putnika koji putuju iz trećih zemalja

¹⁸⁰ Više o Evropskom nalogu za dostavljanje dokaza u delu 2.3.2.

u Evropsku uniju. Ova inicijativa je, gotovo da je nepotrebno to naglašavati, naišla na veliki otpor organizacija koje se bave zaštitom ljudskih prava i zaštitom podataka o ličnosti. Međutim, izvesno je da je stvaranje novih baza podataka u različitim oblastima realnost iako se u pojedinim aspektima može kositi sa dostignutim standardima zaštite ličnih podataka. Tako je jedan od planova Komisije i da se stvori jedinstvena baza podataka o osuđenim licima u EU koja su državljani trećih država, kao i puna implementacija i funkcionalnost ECRIS baze podataka (eng. European Criminal Records Information System).

Kratak pregled predviđenih aktivnosti, od kojih će neke detaljnije biti razmatrane u kasnijem tekstu, ukazuje na činjenicu da je Stokholmski program veoma ambiciozno zamišljen. Ne samo da nema osvrtnja na kritike koje se upućuju ubrzanom razvoju regulative u oblasti policijske i pravosudne saradnje, već se pojedinim izmenama koje su predviđene do 2014. godine značajno menja celokupna fizionomija sistema, i to u pravcu jasnijeg oblikovanja nadležnosti institucija i daleko većeg zadiranja u domen klasične krivične nadležnosti država. Ostaje da se vidi pre svega u kojoj meri će ovi planovi moći da se ostvare, a i kakav će biti odgovor država i drugih organizacija na dalju evoluciju nadnacionalnog krivičnog sistema.

2.2 Stvaranje nadnacionalnih tela i drugi oblici saradnje i razmene informacija

2.2.1 Evrojust i Evropska pravosudna mreža

Evrojust je agencija Evropske unije osnovana 2002. godine Odlukom Saveta¹⁸¹ kao naslednik Pro-Evrojusta, privremenog tela koje je faktički radilo 12 meseci pre nastanka Evrojusta sa sličnim zadacima. Evrojust ima svojstvo pravnog lica, što mu daje kapacitet da sklapa različite međunarodne sporazume sa drugim državama i organizacijama, a u cilju promovisanja

¹⁸¹ Council Decision 2002/187/JHA setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime, OJ L63 od 06.03.2002. godine; odluka je doživela amandane u dva navrata: Council Decision 2003/659/JHA od 18.06.2003, OJ EU L245/44 i Council Decision 2009/426/JHA od 16.12.2008, OJ EU L138/14. Prečišćen tekst Odluke nakon svih izvršenih izmena (Council Decision on the strengthening of Eurojust and amending Council Decision 2002/187/JHA setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime) može se naći na internet adresi: http://www.Evrojust.europa.eu/official_documents/Evrojust_Decision/2009/consolidated/EJDecision-consolidated-2009-EN.pdf, 01.03.2011; takođe, videti: Aleksandra Čavoški, *Osnivanje Eurojusta u cilju jačanja borbe protiv transnacionalnog kriminala*, Evropsko zakonodavstvo, broj 4/2003, str. 18-22.

svog rada i povećanja svojih kapaciteta za obavljanje funkcija. Centralni organ Evrojust-a je Koledž (Kolegijum), koji se sastoji od po jednog predstavnika iz svake države članice, dakle trenutno njih 27. Svi predstavnici država su poslenici u pravosuđu svoje zemlje i njihove matične države imaju pravo da ih na položaj u Evrojustu izaberu na način propisan domaćim zakonodavstvom. Na čelu Koledža nalazi se predsednik, a na čelu administrativnog osoblja Evrojusta, direktor.

Cilj stvaranja ove agencije bio je da se poboljša saradnja među državama u krivičnim stvarima. Takođe, cilj je bio da se poveća efikasnost nacionalnih službi u suzbijanju transnacionalnih vidova organizovanog kriminala i terorizma kroz značajno povećan obim razmene informacija, i to putem koji je lišen preterane birokratije i omogućava direktan kontakt stručnih lica iz policije i pravosuđa država članica. Evrojust dakle pre svega ima funkciju nadnacionalnog koordinatora različitih napora na nacionalnim nivoima, i to kroz davanje stručne podrške i informacija pravosudnim organima država. Sistem funkcionise, kao što je već istaknuto, na principu direktnog kontakta. Kada želi da dođe do neke informacije, dokumenta ili mu je potrebna bilo kakva asistencija u oblasti pravosuđa u nekoj zemlji, organ jedne države članice stupa u kontakt sa predstavnikom druge države u Evrojust-u. Predstavnik ima obavezu da u najkraćem roku asistira molioocu, predoči mu traženu informaciju ili dokument, ili ga uputi na nadležni organ u svojoj zemlji.

Međutim, evolucija ove agencije ide u pravcu stvaranja operativnog organa, a ne samo „poštara“, ili „saobraćajca“, kako se ona ponekad naziva. Jedna od novih nadležnosti koja potkrepljuje ovu tezu jeste formiranje ekspertskih zajedničkih istražiteljskih timova (eng. Joint Investigation Teams, JIT). Oni se obrazuju da bi vršili istražne radnje u krivičnim postupcima koji se tiču dvaju ili više država članica. Dakle, krivična dela sa elementom inostranosti u kojima se počinio, dokazi ili neki drugi relevantan element istrage nalazi u više država, predmet su delovanja mešovitenih timova kako bi se minimizirala sredstva, vreme i naponi a maksimizirali rezultati sprovođenja takvih istražnih radnji. Mreža eksperata JIT se takođe sastoji od po jednog predstavnika svake države članice.

Evrojust ima i nadležnosti koje se odnose na posredovanje pri izvršenju EAW i EEW, kao i da asistira prilikom vršenja istražnih ili procesnih radnji kada je reč o delu koje povezuje državu članicu sa nekom trećom državom.¹⁸²

¹⁸² Član 3. Odluke iz 2008. godine.

Osim toga, na osnovu Odluke Koledža iz 2004. godine,¹⁸³ Evrojust se pojavljuje kao stručno telo koje po potrebi može da asistira OLAF-u u vršenju njegovih istraga, pre svega kroz pribavljanje i pružanje traženih podataka. Značajno je međutim i to da je ovom odlukom uspostavljena obaveza svakog zvaničnika odnosno zaposlenog u Evrojustu da informacije do kojih dođe a koje navode na moguće postojanje dela prevare, korupcije, ili bilo kojeg drugog dela kojim se ugrožavaju finansijski interesi EU, prijave Direktoru, koji će ih dalje preneti predsedniku Koledža Evrojusta i OLAF-u. Na ovaj način se poslenici u Evrojust-u upošljavaju kao potencijalni „inspektori“ OLAF-a, što im daje aktivnu komponentu u celom odnosu, i daleko ozbiljnije angažovanje nego u slučaju mehaničkog prenošenja već postojećih njima dostupnih informacija o različitim slučajevima koji su već procesuirani od strane OLAF-a ili nacionalnih organa pravosuđa.

Prema izmenama koje su stupile na snagu 2009. godine, svaki predstavnik države će svoje funkcije u Evrojustu obavljati kao jedini posao sa punim radnim vremenom. Prema do tada važećem rešenju, članovi su zadržavali svoje pravosudne ili policijske funkcije u zemljama iz kojih su dolazili. Ako predstavnik države tako smatra, njegovi zamenici ili asistenti mogu uživati, u dogovoru sa Koledžom, isti status kao i on i biti zaposleni u punom radnom vremenu u Evrojustu.

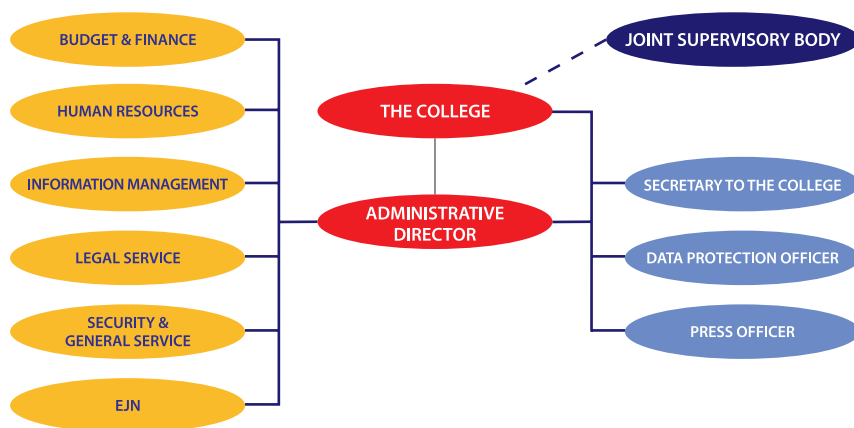
Još jedna važna izmena u organizaciji tiče se trećih država. Naime, Evrojust može organizovati razmenu osoba za vezu sa trećim državama koje smatra značajnim u smislu permanentnog kontakta i razmene informacija. Na nadnacionalnom nivou se takođe unapređuje organizacija, stvarajući mrežu za koordinaciju nacionalnih korenspodenata Evrojusta, sa ciljem njihovog lakšeg kontakta i zajedničkog delovanja u okvirima svake od država članica. Jedan od važnih novih zadataka takve mreže biće i da li se neki slučaj kvalifikuje za obraćanje Evrojustu ili EJN-u.¹⁸⁴ Ove izmene očigledno idu u prilog jačanja kapaciteta Evrojusta i uvođenja principa „stalnosti funkcije“ – umesto da kao do sada predstavnici država Evrojust doživljavaju kao „dopunski rad“, sada će imati daleko više vremena za obavljanje ovih funkcija, biće dostupni, efikasniji i imaće veću podršku svojih nacionalnih timova.

Takođe, izmenama je unutar Evrojusta stvorena služba koja radi po sistemu 24/7, da bi odgovorila na hitne zahteve (eng. On-Call Coordination,

¹⁸³ *Decision on the implementation of the regulation (EC) No. 1073/1999 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office in accordance with Article 38(4) of the Eurojust decision (OLAF decision)* od 13.07.2004. godine. Odluka je dostupna na internet adresi: http://www.eurojust.europa.eu/official_documents/Olaf_Decision/OLAF_decision.pdf, 01.03.2011.

¹⁸⁴ Član 12. Odluke iz 2008. godine.

OCC). Ovu službu čine postojeći predstavnici država pri Evrojust-u, njihovi zamenci ili asistenti, po jedan ispred svake države članice. Smisao uvođenja ovakvog podsistema za podršku jeste reagovanje u slučajevima kada je vreme od velikog značaja i kada se očekuje urgentno rešavanje zahteva za informacijama ili drugih zahteva. Dežurstvo koje se uvodi od nacionalnog tima Evrojista čini jedinicu operativnu za hitne slučajeve u svakom trenutku, 24 sata dnevno. I ova nova karakteristika upućuje na tendenciju da se Evrojistu u bliskoj budućnosti poveri neke daleko složenije funkcije koje će se odnositi i na direktno rukovođenje vršenjem istražnih radnji kod krivičnih dela sa elementom inostranosti, kada to bude neophodno ili preporučljivo.



Slika 1: Organizaciona struktura Evrojista

Zadatak Evropske pravosudne mreže (European Judicial Network, EJM) kada je nastala 1998. godine odlukom Saveta,¹⁸⁵ bio je da funkcioniše kao samostalno decentralizovano telo Evropske unije koje će biti na raspolaganju organima država članica u krivičnim stvarima sa elementom inostranosti. U to vreme Evrojist nije postojao, a kada je osnovan EJM gubi smisao svog postojanja. Ona međutim nije ugašena, već je pripojena Evrojistu. Do izmena 2009. godine, ona je faktički funkcionisala sa visokim stepenom autonomije, imala je svoj nezavisni Sekretarijat i zadržala je iste nadležnosti koje su joj prvobitno date osnivanjem; ovo je promenjeno najnovijim izmenama i sada je Sekretarijat EJM-a deo Sekretarijata Evrojista, dok je EJM u celini na njegovom budžetu. Ovim izmenama je prevaziđena neprirodna

¹⁸⁵ Joint Action 98/428/JHA on the creation of a European Judicial Network, od 29.06.1998. godine; OJ L191.

situacija da u okviru nezavisnog tela funkcionise još jedna agencija, i to sa preklapajućim nadležnostima. Izmene koje su učinjene ne znače postepeno gašenje EJA-a, već postepeno jačanje sada jedinstvenog Evrojusta. Zašto međutim EJA nije jednostavno ugašena? Razlog bi pre svega trebalo tražiti u činjenici da operativni deo mreže čine kontakt osobe (eng. contact points) koje se nalaze u svakoj od zemalja. U pitanju su pripadnici pravosuđa – sudije, tužioci, advokati, koje svaka država imenuje da je predstavljaju u mreži. Za razliku od Evrojust-a, broj predstavnika koje država ima nije ograničen tako da praktično sve zemlje imaju više od jedne kontakt osobe, a njihov ukupan broj prelazi 250. One su od samog osnivanja EJA-a na raspolaganju po principu 24/7; funkcije mreže se međutim crpe na praktično dve aktivnosti: davanje informacija pripadnicima pravosuđa drugih država (koje se mogu odnositi kako na neki zakon, njegov prevod, tako i na podatak o nadležnostima, ustrojstvu državnih organa, i sl.) i obezbeđivanje direktnog kontakta između dva predstavnika pravosuđa. Fleksibilnost i broj kontakata koje poseduje EJA, Evrojust nije imao na svom osnivanju, a ni nakon toga. Izmjenama iz 2009. godine, uvođenjem OCC-a i mogućnosti povećanja nacionalnih timova pri Evrojustu, ove razlike naizgled nestaju. Međutim, ni najnovije izmene ne idu u pravcu ukidanja EJA. Može se pre zaključiti da se Evrojust formira kao budući nadnacionalni istražni organ, a EJA lagano preuzima njegove izvorne funkcije „saobraćajca“. Stoga i izmene iz 2009. godine predviđaju da će Evrojust u svakoj prilici kada uvidi da je EJA kompetentniji da efikasnije obavi neki posao, taj slučaj prepustiti Evropskoj pravosudnoj mreži, a kontakt-osobe EJA-a mogu biti pozivane na sastanke Evrojusta, ukoliko za to ima potrebe kada je reč o rešavanju pojedinih slučajeva.

Izmene Odluke iz 2009. godine daju Evrojustu veće nadležnosti, koje neodoljivo podsećaju na njegovo pripremanje za ulogu službe Evropskog javnog tužioca. Širenje Evrojusta, koji sada ima i službu OCC, pored zajedničkih istražnih timova i Evropske pravosudne mreže, uvođenje punog radnog vremena predstavnika država, kao i širenje njegovih nadležnosti i grananje strukture, posledica su težnji da Evrojust dalje evoluirao. Evrojust je opravdao početna očekivanja i dokazao svoje postojanje neophodnim. I više od toga, agencija se nametnula kao značajan partner kako državama članicama, tako i trećim državama sa kojima ima stalne kontakte. Ono što je međutim neizvesno, jeste kako će se u koncept budućeg Evrojusta uklopiti Evropski javni tužilac. Budući da je ova institucija daleko od realizacije i operativnog početka rada, može se pretpostaviti da će različiti faktori u budućnosti uticati na pozicioniranje Evrojusta u odnosu na sve promene, među kojima će naročito biti važna (eventualna) podrška država budućim naporima

dalje unifikacije krivičnog prava i podizanja kvaliteta pravosudne saradnje unutar EU.

2.2.2 EVROPOL – Evropska policijska kancelarija

EVROPOL je osnovan Konvencijom o osnivanju Evropskog policijskog ureda, koja je stupila na snagu oktobra 1998. godine, nakon što je ratifikovana od strane svih država članica Evropske unije. EVROPOL je otpočeo sa radom jula 1999. godine.

Početna ideja pri osnivanju Evropola bila je da se stvori ugovorno telo koje će se baviti poslovima koordinacije policijskih napora država članica, na sličan način kako su Evrojust i EJNI to činili na polju saradnje pravosudnih organa država. Pripadnici Evropol-a ne rade „na terenu“, oni ne mogu direktno i samostalno vršiti istražne radnje, niti hapsiti prestupnike pod bilo kojim okolnostima. Evropol nije zamišljen kao nadnacionalno policijsko telo, već kao dopunska komponenta nacionalnih policijskih i pravosudnih organa i institucija (policijske službe, službe bezbednosti, carine, pogranične policije, žandarmerije, i sl.). Kako Craig i de Burca naglašavaju, suština osnivanja agencija pod naslovom VI jeste da se kvalitativno i kvantitativno poboljšaju i uredi protok i analiza informacija u oblastima vezanim za carine, narkotike, terorizam, imigracije, itd.¹⁸⁶ „Evropski policijski ured te svoje zadatke vrši na nekoliko načina: stvara baze podataka na osnovu informacija koje od pomenutih institucija dobija (po sistemu trojakog pristupa svakom podatku „informacija-analitika-indeks“); učestvuje u brznoj i efikasnijoj razmeni informacija između nacionalnih organa; pomaže istrage na nacionalnom nivou; posebno učestvuje u istragama koje se tiču međunarodnih krivičnih dela. Tehnička podrška je otuda primarna funkcija Evropola.“¹⁸⁷

Ne bi trebalo izostaviti još jedan važan segment rada Evropola, njegovu spoljnu dimenziju. Evropol ima sporazume o saradnji sa nizom evropskih i vanevropskih država. Takođe, postoji tendencija da se saradnja uspostavi sa svim državama koje se smatraju kandidatima, ili budućim kandidatima za članstvo u EU, kao i relevantnim međunarodnim organizacijama i telima. Trenutno Evropol saraduje sa 17 država koje nisu članice EU, 9 tela i agencija pri EU (kao što su CEPOL, Evrojust, Frontex, OLAF), 3 međunarodne organizacije i Interpolom.¹⁸⁸ Spoljna dimenzija Evropola je značajna jer je reč

¹⁸⁶ Paul Craig, Grainne de Burca, *EU Law – Texts, Cases, and Materials*, Oxford, 2008, str. 263. Navedeno prema: A.Čavoški, M.Reljanović, *op.cit.*, str. 102.

¹⁸⁷ *Ibidem.*

¹⁸⁸ *Evropol Review 2009*, http://www.europol.europa.eu/publications/Annual_Reports/europol_Review_2009.pdf (01.03.2011), str. 50. Ugovor o strateškoj saradnji Srbije i Evro-

o specifičnim kapacitetima tela koji su pokazatelj visoke autonomije i operativnosti pri obavljanju poslova iz njegove nadležnosti.

Ugovorna priroda Evropola se međutim brzo pokazala pogrešnom. Policijska saradnja je podložna razvoju, modalitetima, i to pre svega u smislu odgovora na nove bezbednosne i društvene pretnje koje su aktuelizuju tokom vremena. Takođe, osnovnim tekstom Konvencije nije bilo moguće predvideti dalji razvoj događaja u okviru trećeg stuba. Zbog toga je Konvencija često menjana – 2000, 2002. i 2003. godine su usledile njene izmene, koje nisu stupile na snagu čak pet godina po donošenju, na taj način otkrivajući sve slabosti ugovornog modela postojanja nadnacionalne operative policijske službe. Ideja da se struktura, delovanje, nadležnosti, razvoj ovakve institucije mogu menjati samo kroz duge procese ratifikacije izmena Konvencije, koji su pretili da se dalji iskomplikuju prijemom novih članica u EU, bila je protivna samoj prirodi takvog tela i ciljevima njegovog delovanja. Zbog toga je 2009. Savet doneo odluku kojom se menja osnov postojanja i delovanja Evropol-a, i on postaje agencija u sastavu Evropske unije.¹⁸⁹

Ovakva promena statusa podrazumeva i značajne novine u funkcionisanju: zaposleni u Evropolu se smatraju službenicima Evropske unije, što do sada nije bio slučaj; izmene odluke o Evropolu su moguće putem njihovih usvajanja u Savetu, bez posebne ratifikacije od strane svih država članica kao što je to do sada bio slučaj sa Konvencijom o Evropol-u; finansiranje se ne vrši više preko kontribucije država-potpisnica, nego iz budžeta EU. Poslednje dve kvalitativne razlike u odnosu na prethodni režim funkcionisanja su čini se posebno značajne. Sa jedne strane, dinamika izmena će biti prilagođena realnim potrebama; iako ni delovanje Saveta nije uvek veoma efikasno (npr. politički dogovori o usvajanju Odluke o Evropolu su trajali 15 meseci) u svakom slučaju će biti lakše implementirati različita nova rešenja koja praksa i evolucija policijske saradnje budu nametnuli u budućnosti. Budžetsko finansiranje i status agencije EU za Evropol imaju podjednak značaj. U budućnosti se Evropol može vezati za evropskog javnog tužioca; njegovi kapaciteti, nadležnosti i način delovanja mogu se menjati u zavisnosti od potreba Evropske unije i njenih članica, a preovlađujuća politička opredeljenja u EU će određivati i budžet agencije i njegove buduće aktivnosti.

pol-a može se naći na internet adresi: <http://www.europol.europa.eu/legal/agreements/Agreements/Serbia.pdf>, 01.03.2011.

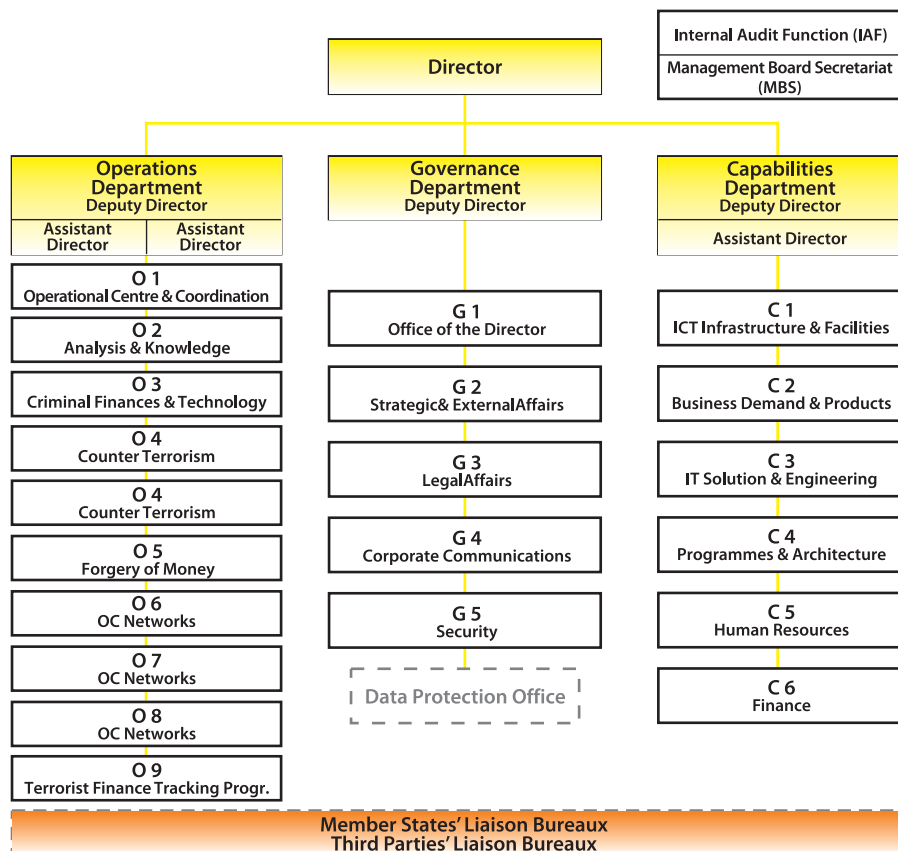
¹⁸⁹ Council decision (2009/371/JHA) of 6 April 2009 establishing the European Police Office (Evropol), OJ L121/37-66. Tekst Konvencije može se naći na internet adresi: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:121:0037:0066:EN:PDF>, 01.03.2011. Evropol je nastavio da radi kao agencija EU od 01.01.2010. godine. Prema članu 1, stav 2. Odluke, „novi“ Evropol je sukcesor „starog“.

Novi položaj Evropola međutim ne znači i nova ovlašćenja – on i dalje nije organ istrage, već tačka sakupljanja, sistematizacije i diseminacije korisnih informacija državama članicama. Član 5, stav 1. Odluke Saveta govori o učešću Evropola u istragama putem razmene relevantnih informacija i njihovog otpošiljanja nacionalnim jedinicama (tačka c); međutim, Evropol prema istom stavu ima i mogućnost da zatraži od nadležnih vlasti država članica iniciraju, sprovedu ili koordiniraju istrage (tačka d). Naročito je zanimljiva upotreba termina „ask“ u engleskoj verziji teksta Odluke, koja podrazumeva da Evropol ne može da naredi sprovođenje istrage nacionalnim organima u državi. Ipak, sama mogućnost da dođe do situacije da Evropol obradom podataka koji su mu dostupni kroz razmenu može doći do saznanja da je potrebno preduzeti određene policijske mere ima veliki značaj, čak iako zaposleni u Evropolu te mere neće lično preduzeti. Članom 7. se detaljnije reguliše zahtev Evropola za pokretanjem istrage. Država je dužna da posveti pažnju ovom zahtevu koju on zaslužuje – ovaj standard će se ceniti u zavisnosti od okolnosti slučaja, dokaza koji su priloženi, saznanja koja nadležni organi države već imaju, itd. Evropol o zahtevu za pokretanje istrage mora da obavesti Evrojust, a država koja je zahtev odbila mora svoje odbijanje da obrazloži, osim ukoliko se radi o stvarima od nacionalnog bezbednosnog interesa, ili ukolik obi se na taj način ugrozila istraga koja je već u toku ili sigurnost pojedinaca. Država, dakle, nije vezana zahtevom i ne mora po svaku cenu po njemu postupiti. Ali obaveza koju ima – da izvesti Evropol zašto nije postupila po zahtevu, čak i u odsustvu direktne sankcije ukoliko se ova procedura ne ispoštuje, očigledno nosi značajan politički teret, odnosno daje zahtevu Evropola za pokretanje istrage daleko veći autoritet. Uostalom, tekst Odluke ne koristi termin „predlog“ ili „molba“, već se izričito govori o „zahtevu“ (eng. request).

Prema stavu 3. člana 5, stručnjaci Evropola mogu imati i poziciju savetodavca u nacionalnim istragama – i ova funkcija prevazilazi birokratske dužnosti i približava se operativnom učešću.

Konačno, članom 6. Odluke data je mogućnost da pripadnici Evropola učestvuju u zajedničkim istražnim timovima. Oni mogu učestvovati u svim aktivnostima koje se sprovode tokom istrage ali ne smeju, prema izričitoj zabrani, primenjivati bilo kakve mere prinude, odnosno koristi silu, čak ni u slučaju kada su takve mere dozvoljene propisima države u kojoj se istražne radnje sprovode. Time se pripadnicima Evropol-a daje jasno ovlašćenje da rade i pojedine „terenske zadatke“ ali se oni pri tome veoma izričito ograničavaju – cilj Evropola nije stvaranje naoružanih jedinica evropskih policajaca koji će imati nadnacionalnu dozvolu da primenjuju silu u vršenju svoje

dužnosti, već se ograničava na pružanje korisnih informacija i ekspertiza i na terenu, kada je to celishodno i kada okolnosti istrage to zahtevaju.



Slika 2: Organizациона shema Evropola

Promene koje su uvedene od 2010. godine znače očigledan kvalitativni pomak u evoluciji Evropola. One idu u pravcu da se ovoj agenciji daju najšira ovlašćenja da svoje usluge ponudi i nametne svim državama članicama, pa i državama i organizacijama koje ne pripadaju prostoru Evropske unije. Granice koje se pri tome postavljaju su za sada jasne – Evropol je prevazišao ulogu „saobraćajca“ informacija i nametnuo se kao analitički stručni organ koji može na više načina pružiti asistenciju nacionalnim organima prilikom istraživanja i procesuiranja određenih krivičnih dela. Istovremeno, u Odluci Saveta iz 2010. godine mogu se naći klice jedne nove, istražne funkcije koja bi u budućnosti mogla da Evropol afirmiše i kao potpuno operati-

vnu agenciju. Da li će se to desiti, umnogome zavisi od sudbine instituta Evropskog javnog tužioca, kao i od uloge koja će u odnosu na tu instituciju biti dodeljena Evropolu i Evrojustu.

2.2.3 Evropska kancelarija za borbu protiv finansijskih prestupa (OLAF)

Prema Ugovoru o EZ, Komisija je nadležna da se, zajedno sa državama članicama, stara da se budžet EU troši namenski u svrhe u koje je planiran, kao i da se svaka aktivnost koja može ugroziti ili narušiti finansijske interese EU inkriminiše i spreči, odnosno kazni.¹⁹⁰ Sasvim je jasno da ovaj zadatak nije lako ostvariti u uslovima kada EU ima 27 država članica i nebrojeno mnogo fondova iz kojih se svakodnevno finansira hiljade aktivnosti njenih institucija, ali i aktivnosti koje se sprovode u državama članicama i državama koje nisu članice EU. Zato je ideja o formiranju tela čija bi nadležnost bila da štiti ove interese aktuelizovana odmah po stvaranju EU. OLAF je osnovan 1999. godine odlukom Evropske komisije,¹⁹¹ kao naslednik Jedinice za koordinaciju prevencije finansijskih prestupa, koja je bila prvo telo koje se bavilo ovom problematikom. Kancelarija je zamišljena kao nezavisno telo Evropske komisije, sa mandatom da istražuje moguće finansijske prevare koje bi bile na štetu interesa Evropske unije. U tu svrhu mogu se sprovoditi kako unutrašnje tako i spoljne istrage, ako se sumnja da je prekršen neki propis koji štiti finansijske interese EU.

Primarno, u nadležnost OLAF-a ulaze dela prevare i korupcije, kao najčešćih radnji kojima se mogu ugroziti nečiji finansijski interesi. OLAF se naravno ne zadržava samo na pomenutim delima i njegova celokupna aktivnost može se podeliti na nekoliko segmenata: vršenje unutrašnjih istraga povodom izvršenja krivičnih dela povezanih sa finansijama, odnosno budžetom Evropske unije – naročito sa delima prevare i korupcije; vršenje spoljnih istraga u slučajevima krivičnih dela prevare, korupcije i drugih nelegalnih aktivnosti koje mogu direktno ili indirektno imati uticaj na finansijske interese EU, kao i dela ili aktivnosti koja predstavljaju prevarne radnje ili

¹⁹⁰ Članovi 274. i 280. Ugovora o EZ.

¹⁹¹ *Commission Decision of Establishing the European Anti-Fraud Office (OLAF)* od 28.04.1999, OJ L-136/20. 25. maja 1999. godine Evropski parlament, Savet i Komisija usvojili su međuinstitucionalni dogovor kojim se delovanje OLAF-a proširuje na sve institucije, agencije i tela Evropske unije (*Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the Commission of the European Communities concerning internal investigations by the European Anti-fraud Office (OLAF)*, OJ L-136/15).

drugi način kršenja komunitarnog prava;¹⁹² vršenje istraga u drugim oblastima komunitarnog prava, na zahtev institucija i tela Evropske unije; saradnja sa državama članicama, njihovim institucijama, u cilju uspostavljanja harmonizovanog zakonodavstva i načina za sprečavanje, otkrivanje i procesuiranje finansijskih krivičnih dela i korupcije; razvijanje strategija i priprema relevantnih propisa protiv prevara i korupcije; pružanje tehničke, informatičke i operativne podrške svakom naporu država članica ili drugih institucija i tela EU u borbi protiv finansijskih prestupa i krivičnih dela; održavanje direktnog kontakta sa sudskih vlastima država članica i drugim relevantnim institucijama; prevencija budućeg vršenja finansijskih krivičnih dela putem njihovog analiziranja i istraživanja novih načina njihovog sprečavanja.¹⁹³ Značajan aspekt delovanja OLAF-a je vršenje unutrašnje kontrole. Otuda je ovoj kancelariji dat visok stepen nezavisnosti, kako bi mogla da vrši svoja ovlašćenja bez spoljnih pritisaka. Istrage otvara Direktor, na sopstvenu inicijativu ili na zahtev države članice.¹⁹⁴ OLAF poseduje značajna ovlašćenja, kao što su pravo na nenajavljen i trenutni pristup svim informacijama koje imaju institucije, tela, kancelarije i agencije i pristup prostorijama, pravo da vrši inspekciju svih računa institucija, tela, kancelarija i agencija i pravo da usmeno zatraži podatke od članova institucija i drugih tela, menadžera i ostalih zaposlenih u ovim ustanovama.¹⁹⁵

Položaj OLAF-a pri vršenju ovih i drugih ovlašćenja je specifičan. Kada je reč o fondovima i sredstvima koja se troše unutar EU, tj. u zemljama članicama, OLAF ima mogućnost da direktno saraduje sa svim policijskim i pravosudnim organima države u pitanju. Isto je i u slučaju kada se istraga vrši u zemlji koja nije članica EU ali ima zaključen sporazum sa Komisijom koji OLAF-u daje takva ovlašćenja. OLAF međutim nije u pravom smislu „policijski“ organ Evropske unije, tj. on – sasvim logično – ne poseduje ovlašćenje za hapšenje i procesuiranje lica za koja smatra da su počinila neko delo koje ugrožava finansijske interese EU. Umesto toga, kancelarija nakon sprovedene istrage (a ukoliko utvrdi postojanje nepravilnosti) može o tome obavestiti Komisiju u formi preporuke za dalje postupanje, ali može i obavestiti domaće nadležne organe o postojanju prekršaja ili krivičnog dela.

¹⁹² Istrage OLAF-a uređene su aktom Evropskog parlamenta i Saveta (*Regulation (EC) No 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).

¹⁹³ Član 2. Odluke Evropske komisije o formiranju OLAF-a.

¹⁹⁴ Član 5. *Regulation (EC) No 1073/1999, op.cit.* Navedeno prema: J.Čirić *et alia*, *Korupcija – problemi i prevazilaženje problema*, Beograd, 2010, str. 132-133.

¹⁹⁵ Navedeno prema: Aleksandra Čavoški, *Evropska kancelarija za borbu protiv finansijskih prestupa*, Evropsko zakonodavstvo 6/2003.

Iako se ceo postupak na tome može završiti, u praksi preporuke OLAF-a imaju izuzetnu težinu i razmatraju se sa velikom pažnjom od strane Komisije, koja može čak i kada OLAF to ne učini, skrenuti pažnju nadležnim organima države članice na kršenje zakona ili drugih domaćih ili komunitarnih propisa. Kada je reč o državama koje nisu članice EU, OLAF ima ista ovlašćenja, ali će naravno eventualno dalje postupanje biti različito – organi države će nakon prijema preporuke nezavisno odlučivati o tome da li će procesuirati neko delo, odnosno pokrenuti sopstvenu istragu, dok Komisija može da deluje samo u okviru svojih nadležnosti prema telima i činovnicima EU koji se nalaze u državama nečlanicama (npr. da povuče sredstva i zatvori kancelariju ili projekat koji se realizuje u državi koja nije članica, ako su nalazi OLAF-a takvi da pokazuju nenamensko trošenje sredstava).

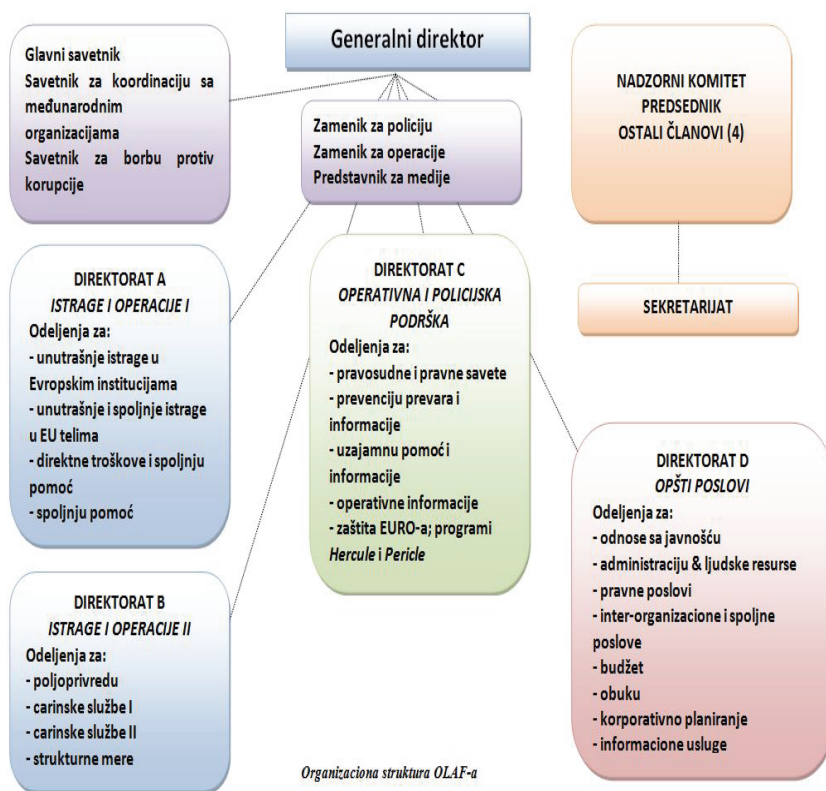
OLAF je dakle zamišljen kao operativan organ, neka vrsta „budžetske inspekcije“ Evropske unije. Tokom vremena, OLAF je izgradio kredibilitet i autoritet koji preporuke koje nastaju u njegovom radu čini veoma važnim dokumentima koji mogu imati praktične posledice i pored toga što nisu formalno obavezujući. Postoji predlog da se njegove funkcije dalje razviju, tako da se u budućnosti može očekivati da Kancelarija igra još veću ulogu u zaštiti finansijskih interesa Evropske unije.¹⁹⁶ Predložene izmene se pre svega odnose na koordinaciju delovanja OLAF-a sa drugim institucijama i agencijama EU, naročito onim iz oblasti policijske i pravosudne saradnje. Ovo je logična posledica uvezivanja operativnih tela na nadnacionalnom nivou kako bi se njihovi naponi učinili što efikasnijim. Evidentni su i naponi da se pravila istrage što detaljnije razviju – kako u pravcu povećanja nadležnosti OLAF-a, tako i u pravcu davanja garantija poštovanja osnovnih prava lica koja su predmet takvih istraga. I ovaj pristup govori o tome da se teži stvaranju sveobuhvatnog mehanizma finansijske kontrole rada tela unutar EU, kao i detaljnom praćenju svih tokova novca kojima se finansiraju aktivnosti iz budžeta Unije.

Posvećena je pažnja i daljem jačanju nezavisnosti Kancelarije, u tom smislu se govori u uvođenju stalnosti funkcije Direktora, koji se prema trenutno važećim propisima bira od strane Komisije, na period od pet godina (jedno lice može biti izabrano najviše dva puta na ovu funkciju).

Konačno, izmene koje su predložene obuhvatile bi i detaljnije regulisanje položaja i odnosa OLAF-a sa nacionalnim organima policije i pravosuđa. Ovo se odnosi kako na države članice, tako i na one koje to nisu.

¹⁹⁶ *Proposal for a European Parliament and Council Regulation amending Regulation (EC) No 1073/1999 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF) – COM(2006) 244 final.*

Ukupno gledano, predložene izmene idu u prilog konstataciji da bi OLAF mogao da postane glavni istražni organ budućeg Evropskog javnog tužioca. To je i prirodno, obzirom da nadležnosti jednog i drugog tela jasno upućuju na komplementarnost i saradnju, pa čak možda i na pridruživanje OLAF-a kancelariji tužioca. To bi imalo velike posledice po njegovu strukturu i način funkcionisanja, i čini se da je osnovna intencija da se Kancelarija pripremi za takvu mogućnost kroz oblikovanje preciznijih pravila delovanja i jasnije utvrđivanje odnosa sa nacionalnim organima i institucijama. OLAF u svakom slučaju predstavlja agenciju koja će i u budućnosti imati značajnu ulogu unutar trećeg stuba Evropske unije, u kojem god pravcu se njegovo dalje evoluiranje odvijalo.



2.2.4 Ostali oblici saradnje

– Saradnja kroz razmenu „magistrata“

Na samom početku razvoja policijske i pravosudne saradnje, bilo je važno unaprediti dijalog između svih država članica međusobno; ovo se odnosilo i na razmenu informacija o konkretnim slučajevima i na koordinisanje napora koji se ulažu u suzbijanje određenih vrsta kriminaliteta – na toj ideji su zasnovani Evropol i Eurojust, odnosno EJM – ali je jedan segment politike saradnje išao i u pravcu direktnog povezivanja država kroz prisustvo „oficira za vezu“ iz svake države članice u svakoj državi članici (EU je u to vreme imala 15 članica). Otuda je Savet doneo odluku¹⁹⁷ kojom se ustanovljava razmena „magistrata“ (zajednički naziv za nosioce pravosudnih funkcija, s obzirom na različite modalitete podele sudskih i tužilačkih funkcija u državama članicama), sa ciljem da se ohrabre i ubrzaju postupci saradnje između država u krivičnim stvarima, kao i da se uspostave direktne veze između određenih organa i institucija. Sam dokument ne ustanovljava izričitu obavezu država da to učine, čak govori o „odašiljanju“ ili „razmeni“ (može se dakle raditi i o jednostranoj aktivnosti države, uz odobrenje države koja prima magistrata); takođe, svi detalji koji su od značaja za države koje učestvuju se uređuju bilateralnim ili multilateralnim ugovorima – ovo je i logično rešenje, s obzirom na to da svaka od država ima prioritete u saradnji sa drugim državama koje želi da razvije.

Iako zamišljena kao dobra osnova za bilateralnu saradnju država, činjenica je da 15 godina po nastanku ova inicijativa više nema neki veći značaj za države; pomenuta odluka je ipak i dalje na snazi. S obzirom na veliki broj instrumenata i tela koja su se u međuvremenu razvila, ne može se očekivati da opisani način saradnje privuče veliku pažnju država; ipak, kada je reč o bilateralnoj saradnji u nekim specifičnim pitanjima i povodom određenih vrsta kriminaliteta, ovakvo rešenje i dalje može biti izuzetno korisno. U prilog tome ide i činjenica da države same određuju domet i sadržinu saradnje, trajanje i njenu modifikaciju, za razliku od drugih sličnih mehanizama gde su procedure detaljno uređene na nadnacionalnom nivou.

¹⁹⁷ *Joint Action 96/277/JHA of 22 April 1996 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, concerning a framework for the exchange of liaison magistrates to improve judicial cooperation between the Member States of the European Union*, OJ L 105 od 27.04.1996. godine.

– *Pravosudna obuka u Evropskoj uniji*

Edukacija je prepoznata kao jedan od prioriteta razvoja policijske i pravosudne saradnje. Ovo je logična posledica svih dešavanja i novina koje su nastale tokom poslednjih 15 godina, kako na nadnacionalnom nivou, tako i u oblastima u kojima su odluke EU direktno uticale na način funkcionisanja nacionalnih pravnih sistema. Policijska obuka u Evropskoj uniji je institucionalizovana kroz aktivnosti CEPOL-a,¹⁹⁸ dok se edukacijom poslenika u pravosuđu prvi put ozbiljnije bavio Haški program.

2006. godine, Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu¹⁹⁹ govori o „evropskoj kulturi pravosuđa“ koju moraju dostići svi zaposleni u pravosuđu u državama članicama.²⁰⁰ Iako je Evropska mreža za obuku u pravosuđu (EJTN)²⁰¹ zaživila, organizacija većine aktivnosti se prepušta nacionalnim organima dok EJTN pruža značajnu logističku podršku programima razmene i stvaranju jedinstvenih programa obuke na teritoriji cele Evropske unije. Vođen idejom „unifikacije edukacije“, 2007. godine Savet je doneo jedinstvenu strategiju obuke u oblasti krivičnog pravosuđa, koja bi u periodu 2007-2013. godina trebalo da pospeši edukaciju pravosudnih radnika u zemljama EU.²⁰² Cilj ovog programa jeste da obezbedi sredstva za obuku koja bi se ticala nekih od značajnih pitanja kada je reč o pravosudnoj saradnji unutar EU: unapređenje principa uzajamnog priznanja sudskih odluka; približavanje pravosudnih sistema u oblasti krivičnog pravosuđa, posebno kada su u pitanju krivična dela sa elementom inostranosti; ustanovljavanje minimalnih zajedničkih standarda u krivičnom procesnom pravu; izbegavanje preklapanja nadležnosti; unapređivanje razmene informacija; unapređivanje zaštite učesnika u krivičnom postupku i pomoći žrtvama krivičnih dela;

¹⁹⁸ CEPOL, Evropski policijski koledž. Više o CEPOL-u: A.Čavoški, M.Reljanović, *op.cit.*, str 181. Zvanična internet prezentacije CEPOL-a: <http://www.cepol.europa.eu/>, 01.03.2011.

¹⁹⁹ *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council of 29 June 2006 on judicial training in the European Union* (COM(2006) 356 final).

²⁰⁰ Ovde je zapravo reč o određenom stepenu edukacije u odnosu na osnovna rešenja o nadnacionalnoj saradnji u pravosuđu. Komisija napominje dve velike oblasti koje obrazovnim sistemom moraju biti obuhvaćene: ispravna primena komunitarnog prava i razvoj principa uzajamnog priznanja. Izvor: *Judicial training in the European Union*, http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation_in_criminal_matters/l33266_en.htm, 01.03.2011.

²⁰¹ Videti: *European Judicial Training Network*, http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation_in_criminal_matters/l33135_en.htm i <http://www.ejtn.net/>, 01.03.2011.

²⁰² *Council Decision of 12 February 2007 establishing for the period 2007 to 2013, as part of the General Programme on Fundamental Rights and Justice, the Specific Programme 'Criminal Justice'*, OJ L 58 od 24.02.2007. godine.

jačanje saradnje država sa Evrojustom; unapređivanje mera za resocijalizaciju počinilaca krivičnih dela. Rezultat programa bi trebalo da bude širenje znanja o nacionalnim pravosudnim sistema država članica, kao i jačanje saradnje i razmene informacija i dobre prakse, osiguranje pravilne primene komunitarnog prava koje se odnosi na pravosudnu saradnju u krivičnim stvarima, jačanje međusobnog poverenja i razumevanja među državama članicama, primena kompjuterizovanih sistema za razmenu informacija o krivičnim dosijeima i uspostavljanje drugih načina razmene informacija.

Činjenica je da postoje značajni naponi da se podigne kvalitet znanja pravosudnih poslenika u zemljama Evropske unije, naročito među novim članicama koje su „ušle“ u gotov sistem i nisu učestvovala u njegovom kreiranju, pa se ponekad događa da ni ne prepoznaju sve njegove pogodnosti koje mogu da iskoriste u konkretnim slučajevima. I pored činjenice da stepen saradnje kod ovog pitanja nailazi na značajan konsenzus država članica koje u kvalitetnijoj obuci svojih kadrova prepoznaju opštu korist za ceo nacionalni pravosudni i policijski sistem, čini se da je stvaranje „evropske kulture pravosuđa“ još uvek daleko od ostvarivanja. Ironično, i sama brzina razvoja instrumenata u ovoj oblasti predstavlja problem prilikom edukacije, koja mora biti permanentna i sveobuhvatna.

– *Stalni komitet za operativnu saradnju u oblasti unutrašnje bezbednosti*

Osnivanje Stalnog komiteta vezano je za pokušaje da se produbi i koordiniše saradnja operativnih nacionalnih službi – policije, carinskih službi i pogranične policije. Stalni komitet je osnovan Odlukom Saveta,²⁰³ sa zadatkom da proceni kvalitet saradnje između ovih nacionalnih službi, kao i da preporuči mere koje je potrebno sprovesti da bi se ta saradnja poboljšala. Prem aizrličitoj odredbi Odluke, komitet ima isključivo savetodavnu ulogu – on ne može učestvovati u niti u postupcima za donošenje propisa, ni u operacijama koje se sprovedu na nacionalnom ili nadnacionalnom nivou.²⁰⁴ Svrha Komiteta se dakle iscrpljuje u posmatranju i analiziranju, donekle i u koordinisanju napora policijskih i srodnih službi, kao i tela Evropske unije koja se bave pitanjima policijske saradnje – Evropola, Evrojusta i Frontexa. Iako ne deluje impresivno, njegova nadležnost može imati značajne posledice po dalji razvoj policijske saradnje unutar EU, jer će se prilikom budućih izmena načina organizacije i funkcionisanja nadnacionalnih tela i mehanizama saradnje, mišljenja i izveštaji Komiteta u svakom slučaju uzimati kao

²⁰³ Council Decision 2010/131/EU of 25 February 2010 on setting up the Standing Committee on operational cooperation on internal security, OJ L 52 od 3.3.2010. godine.

²⁰⁴ Član 4. Odluke.

polazna tačka prilikom identifikacije problema i predlaganju mogućih načina njihovog prevazilaženja.

– *Razmena podataka iz krivičnih dosjea lica i zaštita podataka o ličnosti*

Već je više puta rečeno da je razmena informacija jedan od glavnih preduslova uspešne saradnje, kao i razvoja međusobnog poverenja i rutine u postupanju u slučajevima transnacionalnog kriminaliteta ili krivičnih dela sa inostranim elementom. Veliki broj baza podataka koji se koristi u svakodnevnom radu nacionalnih i nadnacionalnih službi umnogome olakšava protok podataka. U pitanju su operativni podaci koji se koriste u istragama; međutim, Okvirna odluka Saveta iz februara 2009. godine²⁰⁵ postavlja standarde i mehanizme razmene druge vrste podataka – onih koji se nalaze u krivičnim dosijeima lica. Rok za transpoziciju je tri godine, tako da će se rešenja iz Okvirne odluke tek oblikovati kroz praksu. Važno je napomenuti i da je istovremeno Savet doneo odluku o stvaranju baze podataka o krivičnim dosijeima (eng. European Criminal Records Information System, ECRIS)²⁰⁶ kojom se Okvirna odluka operacionalizuje.

Okvirna odluka reguliše dva pitanja: sadržinu informacija koje se mogu dostaviti i proceduru za njihovo traženje/dostavljanje.²⁰⁷ Pre svega, da bi se potraživanje informacija uprostilo i obavljalo što efikasnije, uvedena je opšta obaveza koja važi za sve države EU. Kada neka od država članica donese presudu u krivičnom postupku protiv lica koje je državljanin neke druge države članice, ima obavezu da o toj činjenici obavesti državu čiji je državljanin osuđeno lice. Ovo obaveštenje je zamišljeno tako da ne izgleda samo kao „gola“ informacija o osuđenom – mora da sadrži sve relevantne podatke o delu koje je počinjeno, njegovoj kvalifikaciji, presudi, kazni, kao i eventualnim izmenama koje su usledile prilikom izvršenja sankcije (smanjenje kazne, uslovni otpust, i sl.). Osim ovih informacija, država čije je lice državljanin prema članu 7. Okvirne odluke može da zatraži praktično svaku informaciju koja se nalazi u krivičnom dosijeu tog lica – npr. ukoliko je bilo više izvršilaca krivičnog dela za koje je lice osuđeno, podstrekača, pomagača ili drugih saučesnika u izvršenju, mogu se tražiti podaci o svim licima bez

²⁰⁵ 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 od 7.4.2009. godine.

²⁰⁶ Council Decision 2009/316/JHA of 6 April 2009 on the establishment of the European Criminal Records Information System (ECRIS) in application of Article 11 of Framework Decision 2009/315/JHA, OJ L 93 od 7.4.2009. godine.

²⁰⁷ Sve obaveze država koje proističu iz Okvirne odluke važe za slučajeve (odnosno sudske odluke) koje su donete posle 27.04.2012. godine, kada ističe rok za transpoziciju.

obzira na to da li su državljani države koja traži podatke, države koja daje podatke, treće države ili lica bez državljanstva.²⁰⁸

Protok ovakvih i sličnih informacija, ma koliko bio olakšan i pojačan raznim merama koje su uvedene ili će biti uvedene u bliskoj budućnosti, nije apsolutan. Naprotiv, on podleže različitim ograničenjima koja proističu iz prava ličnosti i privatnosti podataka o ličnosti. Nakon sprovođenja pojedinih propisa, u mnogim zemljama EU je došlo do pojave i osnaživanja glasova da se instrumenti nadnacionalne saradnje često uvode bez osvrta na dostignute standarde ljudskih prava, a naročito prava okrivljenog u pretkrivičnom i krivičnom postupku. To je, između ostalih, jedan od razloga za donošenje Okvirne odluke Saveta o zaštiti ličnih podataka koji se koriste u okviru policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima.²⁰⁹

Okvirna odluka doneta je da bi se zaštitila osnovna prava lica u situacijama kada se njihovi privatni podaci koriste u svrhu sprečavanja krivičnog dela, istrage, otkrivanja ili procesuiranja krivičnog dela, ili izvršenja krivične sankcije. Ona se odnosi na svaki vid podataka – dakle i na one koji su nastali automatskom obradom (u celini ili delimično) kao i na podatke koji čine deo većeg sistema (baze) podataka. Ona se takođe odnosi kako na podatke koji su dobijeni ili na drugi način postali dostupni „fizičkom“ razmenom između nadležnih organa, tako i na podatke koji se nalaze u elektronskoj formi u bazama podataka EU.²¹⁰ Članom 3. Okvirne odluke se uvode principi prikupljanja i korišćenja podataka o ličnosti: zakonitost, proporcionalnost i svrha prikupljanja. Naime, podaci o ličnosti mogu se prikupljati samo od strane nadležnih organa i to samo u svrhe koje su unapred određene i legitimne i ulaze u domen poslova koje ovi organi inače obavljaju. Tako prikupljeni podaci mogu se upotrebiti samo na način koji je unapred predočen državi koja je podatke dostavila; pri tome, oni se moraju upotrebiti na način koji obezbeđuje da se privatnost ličnosti u pitanju minimalno uzurpira, a da se postigne cilj zbog kojih su prikupljeni. Država od koje se podaci zahtevaju može odbiti njihovu predaju ako smatra da nisu poštovani navedeni principi; podaci koji su prikupljeni na nedozvoljen način biće uništeni.²¹¹ Ipak, podaci se mogu koristiti i u istorijske, statističke ili naučne svrhe, pod uslovom da se tada upotrebljavaju anonimno kao i da u nacionalnom zakonodavstvu države postoje mehanizmi zaštite od eventualnih zloupotreba. Sa

²⁰⁸ Član 7, stav 4. Okvirne odluke.

²⁰⁹ *Council Framework Decision 2008/977/JHA of 27 November 2008 on the protection of personal data processed in the framework of police and judicial cooperation in criminal matters*, OJ L 350 od 30.12.2008. godine.

²¹⁰ Član 1. Okvirne odluke.

²¹¹ Član 4. Okvirne odluke.

druge strane, i kada su uslovi za predaju i korišćenje podataka ispunjeni, podaci koji se tiču rasne ili etničke pripadnosti, političkih stavova, religijskih ili filozofskih ubeđenja, pripadnosti sindikatu, kao i podaci o zdravstvenom stanju lica ili njegovim seksualnim preferencijama, biće upotrebljeni samo kada je to nužno neophodno (ostaje da se vidi kako će se ovaj standard razvijati u praksi država) i uz poštovanje svih zakonskih ograničenja za njihovo korišćenje koja važe prema nacionalnom zakonodavstvu države koja ih potražuje. Ukoliko država koja bi trebalo da podatke preda smatra da ne postoje adekvatni mehanizmi zaštite od zloupotrebe takvih podataka, može da odbije njihovu predaju.²¹²

Može se reći da je ova odluka doneta pre svega kao potreba ponovnog naglašavanja važnosti nekih od opštih principa krivičnog prava, a naročito krivičnog postupka, koji su – bar prema viđenju stručne javnosti – u jednom trenutku bili zapostavljeni zbog razvoja instrumenata međudržavne saradnje u krivičnim stvarima. Iako suštinski ne donosi revolucionarna rešenja, minimum principa koje uvodi u raspolaganje podacima o ličnosti bi morali da budu dovoljna garantija njihove zaštite, uprkos sve većem prometu baš ove vrste informacija putem baza podataka koje se u poslednjoj deceniji ubrzano razvijaju u Evropskoj uniji. Ostaje međutim da se vidi kako će izgledati praksa primene nacionalnih zakona koji su doneti na osnovu ove Okvirne odluke, budući da je državam u nekoliko slučajeva ostavljena mogućnost diskrecione ocene (ne)ispunjenosti uslova za predaju traženih podataka drugoj državi članici.

– *Pravosudni forum*

2008. godine Komisija je donela Saopštenje o uspostavljanju Foruma za razmatranje pravosudnih politika i prakse EU.²¹³ Forum se sastoji od predstavnika država članica, Evrojusta i drugih tela koja se bave pravosudnom saradnjom u okviru EU (Evropska pravosudna mreža za saradnju u krivičnim stvarima i Evropska pravosudna mreža za saradnju u građanskim i trgovinskim stvarima); relevantna evropska strukovna udruženja; međunarodne nevladine organizacije; međunarodne i evropske akademske mreže. Forum se može sastajati na plenarnim sesijama ili u okviru posebnih panela.

Osnovni zadaci Foruma su da doprinese razvoju razmene informacija i ideja između praktičara uspostavljanjem trajne platforme za dijalog, koja će dugoročno dovesti do uzajamnog poverenja i izgradnje zajedničke pravo-

²¹² Član 6. Okvirne odluke.

²¹³ *Communication from the Commission of 4 February 2008 on the creation of a Forum for discussing EU justice policies and practice [COM(2008) 38 final.*

sudne kulture. Kada je reč o konkretnim zadacima, oni su postavljeni daleko realnije uz uspostavljanje mehanizama koji su do sada izuzetno nedostajali prilikom primene novih propisa, posebno kod primene principa uzajamnog priznanja odluka. Forum ima zadatak da identifikuje i obradi dobru praksu država, sakuplja podatke koji su vezani za praksu uopšte i daje svoje stručno mišljenje kao i njihovu statističku obradu; naročito je važno da Forum ima mogućnost da (objektivno) oceni uticaj donetih propisa na harmonizaciju krivičnih zakonodavstava i kvalitet saradnje u krivičnim stvarima, ali i da ukaže na teškoće do kojih je došlo u praksi primene tih propisa, a koje se nisu mogle predvideti u trenutku donošenja. Ova poslednja aktivnost je naročito važna obzirom da će Forum biti skup organizacija koje imaju različite poglede na dosadašnje domašaje harmonizacije i učinka donetih nadnacionalnih instrumenata. Takođe, mogućnost da Forum direktno Komisiji predlaže kako da se praktični problemi reše, navodi na to da može biti izuzetno koristan mehanizam kod prevazilaženja svih nedostataka koji će biti razmatrani kasnije u tekstu, a koji su doveli do stvaranja jakog skepticizma kada je reč o projektu evropskog krivičnog prava.

Forum je dakle zamišljen kao mesto na kojem će se susresti mišljenja, kritike i evaluacije različitih akcija, inicijativa i programa. Sa jedne strane on okuplja analitičare i teoretičare, kao i formalne donosioce operativnih odluka, a sa druge one koji se bave sprovođenjem tih odluka i operativnim radom kako na nacionalnom tako i na nadnacionalnom nivou; osim predstavnika EU i vlada država članica, u radu učestvuju i predstavnici strukovnih udruženja (nacionalnih i evropskih), kao i jedan deo međunarodnih nevladinih organizacija. Upravo je ovakav šarenolik sastav Foruma razlog zašto se veruje da će u narednim godinama njegov značaj rasti i da će zaključci koji se u okviru njegovog rada budu donosili služiti kao jedna od smernica daljeg razvoja evropskog krivičnog prava.

– *Ocena mera pravosudne i policijske saradnje*

Evrojust, Evropol i OLAF se već mogu smatrati uobičajenim načinima saradnje država u krivičnopravnim stvarima, unutar Evropske unije. Njima u prilog ide činjenica da su usvojeni od strane država kao izuzetan pomak koji umnogome olakšava svakodnevni operativni rad i štedi vreme, finansijske i ljudske resurse. U tom smislu je njihov značaj nesumnjiv, ali najnoviji razvoj događaja u ovoj oblasti, posebno nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, ostavlja jasan utisak da će ova tela morati da se prilagode i dalje razviju – u tom smislu dosta zavisi od (političke) odluke da li će, kada i kako zaživeti institucija Evropskog javnog tužioca. Činjenica je da i pored ove nei-

zvesnosti postoje različiti napori da se saradnja produbi – ako je u prethodnoj fazi osnovni cilj bio povezati države, odnosno relevantne institucije, da sarađuju i uspostave kontakte i razmenu informacija, novija tela prevashodno služe da se ti napori odvijaju što kvalitetnije i da se ne multiplicitiraju, što je (ne)očekivani rezultat naglog razvoja velikog broja tela i mehanizama saradnje među državama članicama. U tom smislu, stvaranje Stalnog komiteta i Pravosudnog foruma bi moralo da ima za cilj da se uspešno identifikuju prioriteti saradnje, ali i slabe tačke uspostavljenih protokola, da bi se na taj način došlo do uspostavljanja rutine u saradnji, odnosno prenošenja dobre prakse u sve njene segmente.

Trebalo bi napomenuti da je značajnije otvaranje Evropola i Eurojusta kao i OLAF-a, prema državama-nečlanicama još jedan značajan segment kvalitativnog pomaka u kreiranju politika EU prema trećim zemljama, kao i izraz racionalnog i praktičnog pristupa da se i one uključe u procese iz kojih korist, u borbi protiv transnacionalnog kriminala, mogu imati sve tri strane. Kada je reč o državama koje su kandidati, ili se očekuju da postanu kandidati za članstvo, EU poučena poslednjim (negativnim) iskustvima prilikom prijema novih članica, ima i cilj da ove države što bolje, sveobuhvatnije i efikasnije pripremi za eventualni budući prijem u EU i puni pristup svim mogućnostima policijske i pravosudne saradnje koje zemlje-članice imaju.

2.3 Uzajamna priznanja odluka u pretkrivičnom i krivičnom postupku

2.3.1 Evropski nalog za hapšenje

Tradicionalna teorija državne suverenosti postavila je značajna ograničenja kada je reč o ekstradiciji osoba koje su okrivljene ili osuđene za izvršenje nekog krivičnog dela. Da li će neko biti ekstradiran bilo je pitanje koje je nosilo primese kako prava, tako i politike. Jedan od osnovnih principa bio je – nikada ne izručivati sopstvene državljane. Evropski nalog za hapšenje, nastao donošenjem Okvirne odluke Evropske komisije o evropskom nalogu za hapšenje i proceduri predaje lica između država članica,²¹⁴ u tom smislu je revolucionarni dokument u oblasti međunarodnog (transnacionalnog) i nadnacionalnog krivičnog prava. Nakon što je implementirana u svim državama članicama EU tokom 2005. godine, EAW je postao najdalekosežnji

²¹⁴ Council Framework Decision 2002/584/JHA on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States, OJ L 190 od 18.7.2002. godine.

instrument saradnje država u krivičnim stvarima. Njegov značaj i domašaj važni su za razvoj nadnacionalnog sistema krivičnog prava iz više razloga.

Najpre, Okvirna odluka o EAW je zamenila čitav niz tada važećih instrumenata koji su reguisali ovu oblast saradnje: Evropsku konvenciju o ekstradiciji iz 1957. godine i Evropsku konvenciju o sprečavanju terorizma u vezi sa ekstradicijom iz 1978. godine; Sporazum od 26. maja 1989. godine između dvanaest država članica o pojednostavljenju predaje zahteva za ekstradiciju; Konvenciju o pojednostavljenoj proceduri ekstradicije iz 1995. godine; Konvenciju o ekstradiciji iz 1996. godine; odgovarajuće odredbe Šengenskog sporazuma.²¹⁵ Potom, u pitanju je kvalitativni pomak u međusobnoj komunikaciji država, odnosno njihovih organa: prema rešenju iz Okvirne odluke, pravosudni organi u izdavanju i izvršenju EAW komuniciraju direktno, bez posredovanja svojih nadležnih ministarstava. Direktna komunikacija omogućava i bržu, efikasniju, manje birokratizovanu ali i jeftiniju proceduru izručenja. Depolitizacija je dakle veliko dostignuće ovog instrumenta. Ona ima i svoj drugi vid ispoljavanja: sud pri odlučivanju ne ulazi u suštinu krivičnog predmeta, već odlučuje da li su ispunjeni formalni uslovi da se izručenje izvrši, odnosno EAW sprovede. Ovo u praksi znači da sud zamoljene zemlje koja bi trebalo da izvrši nalog ne ulazi u ocenu postojećih dokaza koji postoje protiv okrivljenog, odnosno u procenu pravičnosti suđenja koje je okončano ako je u pitanju izručenje osuđenog lica. Države pri odlučivanju a priori smatraju da će druga strana postupati (tj. da već postupaju) u dobroj veri i da će okrivljenom/osuđenom licu pružiti sve garantije ljudskih prava, uključujući i pravo na pravično suđenje.²¹⁶ Jedna od najvažnijih novina je u svakom slučaju i mogućnost (i obaveza) države da izruči sopstvene državljane. Državljanstvo nije i ne sme da bude prepreka izvršenju EAW, a učinoci krivičnih dela se više ne mogu skrivati iza svoje nacionalne (državne) pripadnosti onda kada im to odgovara, odnosno kada može predstavljati neotklonjivu prepreku za njihovu ekstradiciju u zemlju u kojoj su krivično gonjeni.²¹⁷

²¹⁵ Aleksandra Čavoški, *Evropski nalog za hapšenje*, Evropsko zakonodavstvo, broj 9-10/2004, str. 17. Iako je Okvirna odluka doneta sa namerom da zameni sve postojeće instrumente o ekstradiciji, Konvencija iz 1996. godine se još uvek može primeniti na neke slučajeve kada izdavanje EAW nije moguće.

²¹⁶ Princip postupanja u dobroj veri u praksi ipak trpi značajno (političko) ograničenje, koje je izraženo kroz mogućnost da se izvršenje naloga odbije ukoliko se smatra da će ljudska prava lica čije se izručenje traži biti ugrožena, odnosno povređena u zemlji kojoj bi trebalo da bude izručen.

²¹⁷ Više o načinu izdavanja, uslovima izvršenja EAW i ostalim pitanjima i rešenjima iz Okvirne odluke: A. Čavoški, M. Reljanović, *op.cit.*, str. 139-163.

Primena EAW, međutim, ne ide uvek u smeru njegovog potvrđivanja kao velikog krivičnogpravnog i međunarodnogpravnog dostignuća. Iako je statistički gledano praksa izvršenja EAW zadovoljavajuća,²¹⁸ neke okolnosti njegovog (ne)izvršenja u pojedinim slučajevima naišle su na velike polemike i oštre kritike, ne samo u smislu pogrešne i/ili zlonamerne primene nekih odredbi Okvirne odluke, već i u smislu potpunog osporavanja potrebe za jednim ovakvim instrumentom saradnje.

Prve kritike koje se mogu uputiti tiču se implementacije, odnosno transpozicije Okvirne odluke u nacionalna zakonodavstva država članica: „Pojedine države nisu primenile Okvirnu odluku onako kako je zamišljeno, pa je tako Danska odredila izvršnu vlast kao nadležnu za sprovođenje celokupne procedure vezane za EAW, dok su Estonija, Letonija, Litvanija, Finska i Švedska to učinile delimično, vezano samo za pojedine radnje u postupku.²¹⁹ ... Dalje, Češka i Holandija su uvele klauzule reciprociteta kada je reč o izručenju sopstvenih državljana, koje takođe nisu u skladu sa Okvirnom odlukom.²²⁰ ... Posebno uznemirava orijentacija pojedinih zemalja da svojevoljno prošire razloge za neizručenje, koji prevazilaze smisao Okvirne odluke, odnosno efikasnog nepolitizovanog sistema koji se želi ustanoviti. Ove zemlje su prilikom implementacije EAW u svoje nacionalno zakonodavstvo uneli i razloge nacionalne bezbednosti (Ujedinjeno Kraljevstvo, gde državni sekretar može poništiti odluku suda ako smatra da bi njenim izvršenjem bila narušena nacionalna bezbednost, što je zapravo dvostruko kršenje Okvirne odluke i nedopustivo mešanje izvršne vlasti u sudski postupak), moguće teško kršenje prava optuženog (Malta), političke razloge (Portugal, Danska), ali i preispitivanje sadržine odnosno suštine slučaja (Holandija)²²¹ ... Francuska i Belgija su u svoja zakonodavstva stavila duže rokove za konačno sprovođenje EAW od onih koje propisuje Okvirna odluka. Druge države uopšte nisu stavile rok u kojem moraju da se izjasne njihovi najviši sudski organi, po žalbi (Velika Britanija, Češka, Malta, Portugal, Slovačka).²²² Neki

²¹⁸ Videti npr: Mariana Sotto Maior, *Consent Procedure*, u: N.Keijzer i E.van Sliedregt (ur.), *The European Arrest Warrant in Practice*, Cambridge University Press, 2009, str.32.

²¹⁹ Izvor: *Izveštaj Evropske komisije SEC(2005)267 o sprovođenju EAW*, od 23.02.2005. godine, str. 3.

²²⁰ *Ibid*, str. 4. Češka je u ovom slučaju otišla najdalje sa tumačenjem koje je unela u svoje zakonodavstvo, predviđajući izručenje sopstvenih državljana samo pod uslovom reciprociteta, što je u potpunosti van smisla i duha rešenja predviđenih Okvirnom odlukom. *Aneks Izveštaju Evropske komisije SEC(2005)267 o sprovođenju EAW*, str. 11.

²²¹ *Izveštaj Evropske komisije SEC(2005)267 o sprovođenju EAW*, str. 5; *Aneks Izveštaju Evropske komisije SEC(2005)267 o sprovođenju EAW*, op.cit, str. 8-9.

²²² *Ibidem*.

problemi su daleko naivniji, mada mogu stvoriti značajne negativne posledice – npr. Portugalski zakon o unošenju odluke više liči na doslovce prevedenu Okvirnu odluku, pa tako sadrži neke termine koji nisu poznati u portugalskom krivičnom zakonodavstvu ili imaju potpuno drugačije značenje od onog koje su zamislili tvorci Okvirne odluke.²²³

Nezavisno od ovih „propusta“, kao i različitih ustavnopravnih problema koji su se pojavili prilikom transpozicije Okvirne odluke, a u čijoj pozadini je nespremnost država da izručuju svoje državljane, postoji niz zamerki koji države, nevladine organizacije koje se bave zaštitom ljudskih prava, kao i relevantne strukovne organizacije upućuju na račun praktične primene odredbi o EAW.

Većina kritika se zasniva na ideji da nacionalni zakoni koji su (pravilno) implementirali Okvirnu odluku, dozvoljavaju suviše olako izručenje okrivljenih lica, naročito obzirom na pravilo da se dokazi koji postoje u postupku neće razmatrati u smislu njihovog kvaliteta, kao ni ostale suštinske okolnosti slučaja, što je kod slučajeva ekstradicije obaveza organa koji o tome odlučuje. Tako Times piše većem broju slučajeva u kojima je Velika Britanija dosledno sprovedla EAW, ali neki od njih prema logici stvari ne zaslužuju da budu predmet mogućeg izručenja, možda čak ni kvalifikovani kao krivična dela. Pažnju naročito privlači slučaj britanskog turista koji je u Grčkoj optužen za krivično delo učestvovanja u tuči sa smrtnim ishodom. On je izručen Grčkoj, iako je predočio dokaze da se navedenog datuma nije nalazio na mestu na kojem se tuča dogodila. Situaciju dalje pogoršava činjenica da prema grčkim zakonima strani državljani ne mogu pustiti da se brane sa slobode, tako da on u pritvoru čeka suđenje.²²⁴ Bez obzira na to da li su činjenice o ovom slučaju i drugim slučajevima iznetim u novinarskom tekstu u potpunosti tačne, mogu se već na prvi pogled primetiti dva ozbiljna problema koja postoje prilikom dosledne primene propisa o EAW:

- Okvirna odluka, pa samim tim i pravila o njenom unošenju u nacionalne pravne sisteme, dozvoljavaju izdavanje evropskog naloga za hapšenje za dela koja ispunjavaju formalne uslove da budu smatra-

²²³ Boaventura de Sousa Santos (ed.), *The European arrest warrant in law and in practice: a comparative study for the consolidation of the European law-enforcement area*, 2010, str. 58. Tekst dostupan na internet adresi: http://opj.ces.uc.pt/pdf/EAW_Final_Report_Nov_2010.pdf, 01.03.2011.

²²⁴ Alex Wade, *Extradited for 'stealing' a mobile phone*, The Times, 13.08.2009. godine. Tekst je dostupan na internet stranici: <http://business.timesonline.co.uk/tol/business/law/article6792237.ece>, 01.03.2011. U istom tekstu se, čini se sa potpunim pravom, Poljska optužuje za izuzetnu „produktivnost“ u izdavanju naloga, od kojih je više od 1/3 izdato za lakša krivična dela.

na dovoljno ozbiljnim da bi se nalog izdao ali očigledno ne nose nikakvu, ili nose jako malu, društvenu opasnost kao i opasnost da će okrivljeni takvo delo ponoviti. Već su poznati slučajevi koji deluju gotovo nestvarno i neozbiljno, a na osnovu kojih je izdat EAW – među njima svakako već dobro poznati slučajevi krađe praseta, ili krađe dve automobilske gume. Iako je prva (a često i jedina) reakcija na takve pravničke nonsense izvirgavanje podsmehu celog sistema EAW, posledice koje osećaju oni koji su okrivljeni, uhapšeni i pritvoreni zbog takvih i sličnih dela nisu za potcenjivanje. Pri tome ne bi naravno trebalo ni ceo utisak o važnosti uvođenja ovog instrumenta zasnivati samo na ekstremima. Možda bi umesto toga valjalo razmisliti o uvođenju oštrijih kriterijuma za izdavanje naloga, ili o nekoj eventualnoj proceduri procene dela od strane organa (suda) koji odlučuje o njegovom (ne)izvršenju. Čini se da je ovakav mehanizam preko potreban, iako će protivnici reći da on vodi ka arbitrarnosti i da će se najverovatnije selektivno primenjivati u zavisnosti o čijem se državljaninu radi u konkretnom slučaju. Međutim, ako je već ceo sistem EAW i EEW zasnovan na dobroj veri u postupanje druge strane, zašto se i ovde ne bi moglo osloniti na ovu, istina pravnicima često neopipljivu i nesigurnu, moralnu kategoriju?

- Drugi problem jeste u tome što je EAW državama nametnut Okvirnom odlukom. Kao posledica tog sistema, za koji je već rečeno da je daleko efikasniji ali da često proizvodi negativne reakcije država, u mnogim zemljama su doneti zakoni kojima se odluka primenjuje, ali se drugi propisi koji izuzetno mogu uticati na kvalitet zaštite prava okrivljenog, nisu prilagodili. Otuda je slučaj britanskog turista izručenog Grčkoj izuzetno zanimljiv – ne pravi se razlika po osnovu državljanstva prilikom izručenja, ali se pravi razlika po tom osnovu kada se utvrđuje da li će se braniti sa slobode. Kako u tom smislu tu mačiti postojanje tzv. evropskog državljanstva, kao i dobre vere u činjenicu da će pravosudni organi Velike Britanije pravilno reagovati ukoliko okrivljeni (kada bi se branio sa slobode) odluči da napusti Grčku tokom suđenja ili po njegovom okončanju, odnosno na drugi način postane nedostupan za dalji tok postupka, ili izvršenje donete presude?²²⁵

Ovi nedostaci naveli su mnoge organizacije da zagovaraju različite inicijative za promenu Okvirne odluke. Npr. organizacija Justice, koja se bavi

²²⁵ O nedostatku „dobre vere“ i poverenja uopšte prema nalogima koji dolaze iz istočne Evrope: Boaventura de Sousa Santos (ed.), *op.cit.*, str. 100-103.

pitanjima zaštite ljudskih prava i pravne reforme u Velikoj Britaniji, ima nekoliko konkretnih predloga za izmenu, među kojima se čine naročito značajnim uvođenje mehanizma koji bi sprečio izdavanje naloga povodom izvršenja krivičnih dela manjeg značaja, kao i uvođenje mehanizma nadzora nad kretanjem okrivljenog, umesto mere obaveznog pritvora pre početka (ili do okončanja) suđenja.²²⁶

Prvi mehanizam bi se sastojao u mogućnosti da sud odbije izdavanje naloga iako su ispunjene formalne pretpostavke za tako nešto, jer je pretpostavljena društvena opasnost obzirom na vrstu krivičnog dela ili okolnosti pod kojima je ono učinjeno, takva da je izdavanje ekonomski necelishodno i neproporcionalno. Ovo rešenje je dosta povoljno po princip međusobnog poverenja i delovanja u dobroj veri, jer pretpostavlja da nalog u ovakvim slučajevima neće ni biti izdat. U suprotnom, drugačije rešenje ovog problema bi moglo da pretpostavi da zamoljena država odbije da izvrši nalog koji je izdat iz istih razloga, što bi u svakom slučaju bilo manje zadovoljavajuće sa stanovišta direktne saradnje pravosudnih organa država.

Drugi mehanizam je takođe jako značajan, i on bi upravo trebalo da premosti razlike koje postoje u tretmanu stranih državljana u pretkrivičnom postupku, odnosno pre početka suđenja. Kao što je već naglašeno, ova lica se nalaze u nepovoljnom položaju čak i kada nisu okrivljena za vršenje teških krivičnih dela, jer se pravila o pritvaranju strože primenjuju prema licima koja mogu bekstvom u matičnu državu da izbegnu krivično gonjenje. Mehanizam nadzora bi rešio ovaj problem. U izveštaju se ne navodi ko bi sprovodio takav nadzor (tj. da li bi se lice nalazilo u matičnoj državi ili državi koja ga krivično goni) ali bi njegov položaj bio u svakom slučaju povoljniji kada se brani sa slobode, dok bi se rizik bekstva značajno smanjio.

Primeri koji su analizirani, kao i opisana i slične inicijative, dosta govore o trenutnom stanju u zemljama Evropske unije, kada je reč o unifikaciji krivičnog zakonodavstva i približavanju krivičnopravnih sistema država. Možda je prava definicija tog stanja – prezasićenost struke i stručne javnosti, i realni problemi čija pojava u praksi dalje doprinosi stvaranju negativne klime za dalje akcije u ovoj oblasti. EAW je najoperativniji, njegovi efekti su vidljivi u praksi, naročito kada je reč o izručenju stranih državljana matičnoj ili trećoj državi. Zbog toga su i njegovi nedostaci pod lupom, možda čak i preuveličani. Činjenica je, međutim, da će Okvirna odluka u svetlu dosada-

²²⁶ *The European Arrest Warrant Briefing and Suggested Amendments*, Justice, London, 2009. Ovaj izveštaj sadrži i druge predloge koji su zasnovani na analizama slučajeva koji su se dogodili prilikom izvršavanja EAW, a koji su doveli do kršenja ljudskih prava okrivljenih, posebno prava na pravično suđenje.

šnje prakse morati da pretrpi neke izmene. U takvim okolnostima, može se reći da je sudbina EAW ironično postala politička umesto stručna – politička podrška ne izostaje, dok je stručna javnost podeljena, ili bar naglašava nužnost njegovog „finog podešavanja“. Iako pomalo neobično za instrument koji je trebalo da depolitizuje jedan od najvažnijih krivičnopравnih instituta u odnosima država, čini se da je u pitanju samo trenutna kriza koja će se prevazići kako dobrom praksom, tako i daljim izmenama i usavršavanjima Okvirne odluke i nacionalnih zakona o njenom unošenju.

2.3.2 *Evropski nalog za pribavljanje dokaza*

Nakon EAW, Savet je nastavio da radi na pripremanju druge Okvirne odluke, slične po institutu koji uvodi kada je reč o uzajamnom priznavanju sudskih odluka. Reč je o Evropskom nalogu za pribavljanje dokaza, koji je uveden Okvirnom odlukom Saveta decembra 2008. godine.²²⁷ Osnovna ideja bila je da se na zamahu koji je nastao uvođenjem EAW u praksu i početkom njegovog funkcionisanja, napravi kontinuitet sprovođenja izmena koje bi dovele do daljeg jačanja i unapređivanja pravosudne saradnje između država članica. Funkcionisanje EEW se otuda zasniva na istim principima kao i kod Evropskog naloga za hapšenje, a u osnovi svega su uzajamno poverenje, direktna komunikacija stručnih (nadležnih) organa i tela, i dobra vera u postupanje druge strane.²²⁸

Rok za unošenje mera iz Okvirne odluke u nacionalni pravni sistem za države članice EU bio je 19. januar 2011. godine. Iako je još uvek rano da se govori o praksi povodom EEW, može se reći da je dobar ili loš utisak koji će ona ostaviti takođe dobrim delom pod uticajem prakse EAW. Ova dva naloga „idu u paketu“ i sasvim sigurno će se o njima još dosta pričati kroz primenu u sledećim godinama.

Koliki je međutim realan domašaj EEW? Ako se izuzme bilo kakav (potencijalni) upliv politike i birokratskog odlučivanja kod njegovog izvršenja, kao i postupanje koje se ne može okarakterisati kao dobronamerno, eventualne zloupotrebe ovog dokumenta, tradicionalna zabrinutost za poverljivost informacija, korišćenje podataka o ličnosti, i slične situacije koje će sasvim sigurno pratiti praksu, može se reći da je sama Okvirna odluka dovoljno samo-limitirajuća, kada je reč o širini mogućeg korišćenja EEW kao ins-

²²⁷ *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* od 18. decembra 2008. godine; OJ L350/72, od 30.12.2008. godine.

²²⁸ Više o tome u: A.Čavoški, M.Reljanović, *op.cit.*, str. 163-171.

trumenta u prekrivičnom i krivičnom postupku. Član 4. Okvirne odluke napisan je veoma jasno, EEW se ne može izdati zbog: vršenja ispitivanja, uzimanja izjava ili bilo kakvog drugog oblika saslušavanja osumnjičenih, svedoka, veštaka ili bilo kog drugog lica; vršenja telesnih pregleda, uključujući uzimanje bilo kakvih biometrijskih podataka, DNK i drugih uzoraka, kao i uzimanja otisaka prstiju; prikupljanja podataka u realnom vremenu, kao što je prislušivanje (presretanje komunikacija), tajno nadgledanje, ili praćenje bankovnih računa; vršenja analize postojećih predmeta, dokumenata i podataka; pribavljanja podataka od provajdera ili druge javno dostupne mreže ili servisa elektronske komunikacije. Svi navedeni podaci se mogu tražiti samo ako su oni već u posedu države od koje se traže.

Čemu onda EEW služi? Može se reći da je on zamišljen kao instrument za praktičnu i nebirokratizovanu varijantu pružanja međunarodne pomoći u krivičnim stvarima, i ništa više od toga. On ne unosi kvalitativne pomake u sadržinu saradnje, samo u njenu formu. Drugim rečima, nalog se ne može koristiti kao način da se policijski ili pravosudni organi druge zemlje angažuju u sprovođenju (pred)istražnih radnji, već samo u mehaničkom prikupljanju postojećih predmeta, spisa i drugih podataka koji kao takvi postoje i koji se mogu iskoristiti (ili su već bili korišćeni) kao dokazna sredstva u krivičnom postupku. U pitanju je samo pomoćno sredstvo koje stoji na raspolaganju vlastima koje rešavaju slučaj sa „inostranim elementom“ na osnovu kojeg se mogu efikasno prikupiti dokazi koji evidentno postoje, a ne sredstvo na osnovu kojeg će se angažovati različita tehnička sredstva i određene policijske procedure da bi dokaze otkrili.²²⁹ Čak se ni podaci koji se tiču kaznene evidencije lica ne mogu pribaviti putem EEW – za njih važi poseban režim koji je ustanovljen drugom odlukom Saveta.²³⁰

Zamoljena država može odbiti izvršenje naloga pod nekim okolnostima, koje su suštinski slične onima koje važe za odbijanje izvršenja EAW, ali se naravno mora uzeti u obzir i specifična priroda ove vrste naloga zbog koje su pojedini razlozi postavljeni na drugačiji način, odnosno drugačije formulisani: ako bi njegovo izvršenje ugrozilo načelo ne bis in idem; ako je nalog izdat radi pribavljanja dokaza za delo koje nije okarakterisano kao krivično delo u zamoljenoj državi; ako zamoljena država nije u mogućnosti da izvrši nalog bilo kojim od zakonskih sredstava koja joj stoje na raspolaganju; ako postoji imunitet ili neka druga prepreka prema zakonima zamoljene države koja čini nemogućim izvršenje naloga; ako EEW nisu izdali ni potvrdili odre-

²²⁹ *Ibidem.*

²³⁰ *Council Decision 2005/876/JHA on the exchange of information extracted from the criminal record*, 21.11.2005; Službeni glasnik EU broj L 322, od 09.12.2005. godine.

đeni sudski organi (sudija, sud, istražni sudija, javni tužilac) niti u jednoj od dve države, a odnosi se na pretres ili oduzimanje stvari; ako je nalog izdat zbog krivičnih dela koja su počinjena na teritoriji zamoljene države, u celini ili najvažnijim delom,²³¹ kao i kada su dela počinjena van teritorije države koja je izdala nalog, a zakoni zamoljene države ne predviđaju gonjenje za to krivično delo u slučaju kada se počini izvan njene teritorije; ukoliko bi se izvršenjem naloga ugrozila bezbednost zamoljene države, ugrozili izvori informacija, ili ukoliko bi se na taj način otkrile tajne informacije vezane za rad službi bezbednosti; ako nalog nije pravilno popunjen, a država koja ga je izdala ne ispravi nedostatke ni u naknadnom roku koji joj ostavi zamoljena država.²³²

Budućnost EEW, kao što je već napomenuto, zavisice od izvršenja ciljeva postavljenih u Stokholmskom programu, kao i od celokupne političke volje da se unifikacija krivičnog prava u EU nastavi. Čak i da zamah koji je nastao u prvoj deceniji XXI veka oslabi, čini se da nema razloga da EEW u praksi izazove kontroverze koje je pobudio EAW; ova „komparativna prednost“ može značiti da će se države oslanjati na EEW u periodu koji sledi i nezavisno od ukupne klime širenja ili stagnacije pravosudne saradnje u krivičnim stvarima. Uostalom, u pitanju je sredstvo tehničke podrške koje, iako su zloupotrebe moguće, sasvim sigurno u praksi neće biti kvalifikovano kao potencijalno politički instrument. Ukoliko međutim dođe do ostvarenja planova Komisije koji su izneti u Akcionom planu donetom na osnovu Stokholmskog programa, može se očekivati kvalitativno unapređenje ovog instituta uzajamne saradnje.

2.3.3 Ostali oblici priznanja stranih odluka

Postoji veliki broj drugih dokumenata koji se odnose na priznavanje različitih odluka koje se donose u pretkrivičnom i krivičnom postupku. Primetno je da se tokom poslednje tri godine njihov obim uvećao, kao i da se oblast koju regulišu širi sa ekonomskih aspekata krivičnog postupka na sve njegove dimenzije.

Jedan od važnih dokumenata, ne toliko po svojoj formalnoj snazi koliko po sadržini, jeste Saopštenje Komisije Savetu i Evropskom parlamentu iz 2005. godine, koje se bavi pitanjima uzajamnog priznanja odluka u krivič-

²³¹ U ovom slučaju država je dužna da prethodno zatraži mišljenje Evrojust-a; ako se mišljenja Evrojust-a i zamoljene države ne slažu, država mora da obrazloži svoju odluku a o celom slučaju će biti obavešten Savet (član 13, stav 4. Okvirne odluke).

²³² Član 13. Okvirne odluke. Navedeno prema: A.Čavoški, M.Reljanović, *op.cit*, str. 167-168.

nim stvarima i jačanju uzajamnog poverenja između država članica u ovoj oblasti.²³³ Iako je napisan u vreme važenja Haškog programa i prati njegovu agendu, ovaj dokument je od značaja zbog jasno utvrđenih tačaka u kojima se mora izvršiti približavanje zakonodavstava država. Tako se u pretkrivičnom postupku navode uzajamno priznanje dokaza, kao i problem koji se odnosi na pritvor u pretkrivičnom postupku, odnosno uvođenje mogućih alternativa ovoj meri. Kada je reč o fazi nakon izricanja presude, u prvom planu je uzajamno priznavanje krivičnih presuda, uz poštovanje osnovnih principa krivičnog postupka i garantovanih ljudskih prava. Osim toga, govori se o uračunavanju prethodnih krivičnih osuda u drugim državama članicama, izvršenju krivičnih sankcija izrečenih u drugoj državi, kao i o institutu zabrane obavljanja pojedinih poslova ili funkcija koje su izrečene u krivičnom postupku. Svi ovi instituti su aktuelni u poslednjem periodu zbog donošenja niza okvirnih odluka kojima se bliže uređuju.

U oblasti jačanja međusobnog poverenja među državama, Komisija se poziva na nužnost uspostavljanja istovetnih kriterijuma zaštite ljudskih prava učesnika u krivičnom postupku, a naročito okrivljenog, odnosno osuđenog lica. Takođe, međusobno poverenje se može uspostaviti i učvrstiti putem harmonizacije krivičnog prava država članica, a naročito pojedinih aspekata krivičnog procesnog prava, kao što su obezbeđenje ostvarivanja ljudskih prava, naročito pretpostavka nevinosti, odlučivanje u odsustvu okrivljenog i minimalni standardi u prikupljanju dokaza. Harmonizacija bi dalje morala da obuhvati i neke druge institute krivičnog prava, kao što je pojam odgovornosti, a zatim i određivanja krivičnih dela i zaprečenih kazni.

Iako doneta pre nekoliko godina ova odluka je i danas aktuelna, pre svega sa stanovišta kritika postojećeg nadnacionalnog sistema. Ukoliko bi se zaista izvršila potpuna harmonizacija relevantnih zakona u pogledu navedenih pitanja, sasvim sigurno je da bi se mnoge proceduralne nedoumice, a naročito suštinsko pitanje zaštite prava okrivljenog, daleko lakše rešavale, odnosno mnogo ređe postavljale.

Sledeća faza razvoja saradnje i uzajamnog priznanja sudskih odluka tičala se ekonomsko-finansijskog aspekta krivičnih dela. Ovo je logično, obzirom na činjenicu da su pranje novca i ilegalne finansijske transakcije tokom devedestih godina prošlog veka zauzele značajan udeo u ukupnom transnacionalnom kriminalitetu.

²³³ *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Communication on the mutual recognition of judicial decisions in criminal matters and the strengthening of mutual trust between Member States* (COM (2005) 195 final).

Okvirna odluka Saveta o izvršenju naloga o obezbeđenju (zamrzavanju) imovine ili dokaza u Evropskoj uniji,²³⁴ prvi je od tri doneta dokumenta. Okvirna odluka je doneta 2003. godine, sa relativno kratkim rokom transpozicije u nacionalna zakonodavstva od dve godine. Nalog o obezbeđenju imovine ili dokaza jeste akt donet od strane sudske vlasti jedne države članice, sa ciljem da se spreči uništavanje, skrivanje, otuđenje ili bilo kakvo drugo raspolaganje imovinom koja je proistekla iz izvršenja krivičnog dela, kao i dokazima koji se mogu koristiti u krivičnom postupku u pitanju.²³⁵ Kao kod EAW i EEW, postoje država izdavanja naloga i država njegovog izvršenja. Cilj Okvirne odluke jeste da se kroz priznavanje ovakvog naloga poveća njegova efikasnost, smanji vreme izvršenja i uspostavi kontinuirana saradnja između država na rešavanju ovog pitanja. Članom 3. Okvirne odluke eliminisana je potreba postojanja dvostruke inkriminacije da bi se nalog izvršio ako se radi o nekima od najozbiljnijih krivičnih dela: učestvovanje u kriminalnoj organizaciji, terorizam, korupcija i prevara, trgovina ljudima, rasizam, silovanje. Ova lista nije konačna, i Savet može kroz izmene Okvirne odluke da je proširi prema potrebama koje se ukažu u praksi. Za ostala krivična dela, traži se da delo navedeno u nalogu predstavlja krivično delo i u državi izvršenja, a kod obezbeđivanja imovine postoji i dodatni uslov – da je tako nešto predviđeno u okviru mera koje sud može doneti u krivičnom postupku koji se vodi povodom krivičnog dela u pitanju. Ukoliko su uslovi ispunjeni, sudska vlast države izvršenja bez posebnog postupka priznavanja, dužna je da naloži izvršenje naloga.

Sledeća Okvirna odluka, doneta 2005. godine, a izmenjena 2009. godine, tiče se uzajamnog priznanja imovinskih sankcija.²³⁶ Kao i kod prethodne Okvirne odluke, period transpozicije određen je na dve godine, tako da je odluka implementirana 2007. godine, dok će njene izmene stupiti na snagu u martu 2011. godine. Pod finansijskim sankcijama se u ovoj odluci podrazumevaju: novčane kazne koje su utvrđene sudskom odlukom (samo za krivična dela koja su izričito navedena u Okvirnoj odluci); naknada štete žrtvama krivičnog dela; troškovi postupka; novčani iznosi koje bi trebalo uplatiti u humanitarne svrhe. Dvostruka inkriminacija nije uslov, već se uzajamno priznavanje vrši za ona dela koja su izričito navedena u Okvirnoj odluci, odnosno koja u svom biću sadrže jednu ili više sledećih radnji: učešće u

²³⁴ *Council Framework Decision 2003/577/JHA of 22 July 2003 on the execution in the European Union of orders freezing property or evidence*, OJ L 196 od 02.08.2005. godine.

²³⁵ Član 1. Okvirne odluke.

²³⁶ *Council Framework Decision 2005/214/JHA of 24 February 2005 on the application of the principle of mutual recognition to financial penalties*, OJ L 76 od 22.3.2005. godine. Izmenjena je Okvirnom odlukom 2009/299/JHA, OJ L 81 of 27.3.2009.

kriminalnoj organizaciji, terorizam, trgovina ljudima, trgovina oružjem, trgovina ukradenim motornim vozilima, prevara, silovanje, itd. Ovde spadaju i saobraćajni prekršaji, odnosno novčane kazne koje se povodom njih izreknu. Ako je u pitanju kažnjivo delo finansijske prirode a ne nalazi se na ovom spisku, država može (a ne mora) priznati i izvršiti nalog.²³⁷ Na ovaj način se mogu izvršavati odluke donete od strane sudskih ili administrativnih vlasti kako protiv fizičkih, tako i protiv pravnih lica.²³⁸

Konačno, 2006. godine je doneta i treća Okvirna odluka u ovom „pake-tu“ – o primeni principa uzajamnog priznanja naloga za konfiskaciju imovine. Ova Okvirna odluka je takođe izmenjena 2009. godine.²³⁹ Kao i kod prethodnih, rok za transpoziciju bio je dve godine. Svrha Okvirne odluke jeste pojednostavljenje izvršenja naloga za konfiskaciju imovine koji izdaje jedna država članica da bi bio izvršen u drugoj državi članici EU. Država izvršenja dužna je da prizna i izvrši nalog bez sprovođenja posebnih administrativnih ili drugih postupaka. Nalog se izvršava u skladu sa pravilima koja važe u zemlji izvršenja, odnosno na način na koji nadležni organi odluče. Važno je napomenuti i detalj da zaplena imovine pravnih lica može biti izvršena (ako se nalogom to traži) i kada pravni sistem države izvršenja ne poznaje institut odgovornosti pravnih lica za krivična dela. Nalog se može izdati za bilo koje krivično delo, a u slučaju da je izdat za jedno od 32 dela izričito nabrojana u Okvirnoj odluci, neće važiti princip dvostruke inkriminacije.²⁴⁰ U pitanju su praktično sva teža krivična dela koja se uobičajeno nalaze u krivičnim zakonima zemalja.

Nakon ovih mera, Savet je doneo još četiri Okvirne odluke koje su u osnovi zasnovane na principu uzajamnog priznanja stranih odluka, ali se dosta razlikuju kada je reč o konkretnim institutima koje regulišu.

Hronoški gledano, najpre je doneta Okvirna odluka o primeni principa uzajamnog priznanja presuda i odluka o uslovnoj slobodi u smislu nadzora uslovne slobode i alternativnih sankcija.²⁴¹ Iako je rok transpozicije tri godi-

²³⁷ Član 5. Okvirne odluke. Isto kao kod Okvirne odluke o izvršenju naloga o obezbeđenju (zamrzavanju) imovine ili dokaza u Evropskoj uniji, Savet može proširiti listu dela koja su obuhvaćena izvršenjem naloga.

²³⁸ Član 1. Okvirne odluke.

²³⁹ *Council Framework Decision 2006/783/JHA of 6 October 2006 on the application of the principle of mutual recognition to confiscation orders*, OJ L 328 od 24.11.2006. godine i *Framework Decision 2009/299/JHA*, OJ L 81 of 27.3.2009.

²⁴⁰ Ova dela nabrojana su u članu 6. Okvirne odluke.

²⁴¹ *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 od 16.12.2008. godine.

ne i ističe tek krajem 2011. godine, već 2009. godine je doneta Odluka o izmeni ove Okvirne odluke.²⁴² Okvirna odluka se primenjuje kada je osuđenom u krivičnom postupku presudom suda izrečena jedna od sledećih sankcija: kazna zatvora ili druga sankcija koja se sastoji u lišenju slobode, a lice je pušteno na uslovnu slobodu kasnijom odlukom suda ili drugog nadležnog organa; uslovna osuda; alternativna sankcija.²⁴³ Prema Okvirnoj odluci, države same određuju na koje će se sve relevantne podatke nadzora (alternativnih sankcija) ova odluka primenjivati, ali sama odluka predviđa određene obaveze osuđenog, koje se smatraju alternativnim sankcijama, a koje u svakom slučaju moraju biti predmet nadzora: da obavesti nadležne vlasti o svakoj promeni prebivališta ili posla koji obavlja; da poštuje zabranu prilaska (ulaska) u određena mesta ili objekte; da ne napušta državu u kojoj se nalazi (država izvršenja mera nadzora); da poštuje uputstva koja dobije od nadležnih organa koja se tiču životnog stila, stanovanja, prebivališta, i sl; da se javlja u unapred određenim intervalima nadležnom organu; da izbegava kontakte sa određenim licima i/ili objektima; da nadoknadi štetu koja je nastala izvršenjem krivičnog dela; da obavlja društveno-koristan rad; da saraduje sa nadzornikom uslovne slobode ili nadležnim predstavnikom socijalne službe; da se podvrgne psihijatrijskom tretmanu ili tretmanu odvikavanja.²⁴⁴

Istovremeno sa ovom odlukom, doneta je i Okvirna odluka o primeni principa o uzajamnom priznanju presuda u krivičnim stvarima kojima se izriču zatvorske kazne ili druge kazne lišenja slobode, sa svrhom njihovog izvršenja u Evropskoj uniji.²⁴⁵ Svrha ove odluke jeste da se bez posebnih administrativnih prepreka presude kojima se lice osuđuje na kaznu lišenja slobode, a koje su doneli strani sudovi u krivičnom postupku u jednoj državi članici EU, mogu izvršiti u svim ostalim državama članicama na isti način kao da je reč o presudi domaćeg suda. Iako je ovde u pitanju opšti princip

²⁴² *Framework Decision 2009/299/JHA*, OJ L 81 od 27.3.2009. godine. Zanimljivo je da je rok za transpoziciju ove odluke dve godine, tako da će taj rok isteći pre roka koji se odnosi na originalnu Okvirnu odluku. Ovo je posledica činjenice da se ovom Okvirnom odlukom menja čitav niz prethodno donetih propisa, a ne samo Okvirna odluka o primeni principa uzajamnog priznanja presuda i odluka o uslovnoj slobodi u smislu nadzora uslovne slobode i alternativnih sankcija.

²⁴³ Član 2. Okvirne odluke.

²⁴⁴ Član 4. Okvirne odluke.

²⁴⁵ *Council Framework Decision 2008/909/JHA of 27 November 2008 on the application of the principle of mutual recognition to judgements 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 od 5.12.2008. godine. I ova Okvirna odluka je izmenjena i dopunjena odlukom: *Framework Decision 2009/299/JHA*, OJ L 81 od 27.3.2009. godine.

koji se primenjuje na sve države članice bez izuzetka,²⁴⁶ stvarni cilj ove odluke jeste rešavanje ozbiljnih problema koji su, između ostalog, nastali izvršavanjem EAW. Kao što je već rečeno, postoje slučajevi u kojima se izvršavanjem EAW okrivljeni lišavaju slobode i dovode u situaciju da su njihova prava ozbiljno ugrožena ili povređena, a oni sami postaju žrtve diskriminacije po osnovu državljanstva. Sa druge strane, države iz takvih ili sličnih razloga često ustručavaju da izvrše EAW i da izruče svoje državljane drugoj državi članici. Kada bude izvršena transpozicija ove Okvirne odluke, država u kojoj je neko lice osuđeno može „ustupiti“ presudu onoj državi čije je osuđeno lice državljanin, odnosno državi u kojoj to lice ima prebivalište.

U bliskoj vezi sa navedenim odlukama je i Okvirna odluka o uračunavanju osuda u državama Evropske unije u novim krivičnim postupcima.²⁴⁷ Prema ovom dokumentu, svaka pravosnažna krivična presuda doneta u državi članici protiv lica koje je okrivljeno za izvršenje nekog drugog krivičnog dela i protiv koga se vodi novi krivični postupak u drugoj državi članici, može biti relevantna i za taj novi krivični postupak. Ovde je reč o učinocu koji je (potencijalni) recidivista, ali je krivična dela učinio u različitim državama EU. Zbog toga se njegovi postupci između ostalog procenjuju i kroz prethodne osude, kako u pretkrivičnom i krivičnom postupku, tako i kod određivanja izvršenja izrečene krivične sankcije. Prema članu 3. Okvirne odluke, prethodna krivična osuda će se naročito uzeti u obzir prilikom određivanja pritvora u pretkrivičnom postupku, kvalifikaciji radnje izvršenja krivičnog dela, određivanju vrste i visine krivične sankcije, kao i prilikom izvršenja određene krivične sankcije. Još uvek je rano da se analiziraju efekti ove odluke, ali obzirom na širinu koju ostavlja državama članicama prilikom transpozicije, biće izuzetno zanimljivo videti koje će mehanizme one predvideti kod „uračunavanja“ prethodnih krivičnih osuda. Trebalo bi u svakom slučaju napomenuti da ovde nije samo o licima koja su osuđena na neku krivičnu sankciju koja nije izvršena, pa se kroz novu presudu u krivičnom postupku i ona (na neki način, odnosno u nekom obimu) uračunava u novu sankciju. Prethodne osude će uticati na novu odluku suda i u slučaju kada je sankcija u potpunosti izvršena. Ovde je reč o klasičnim posledicama recidivizma, koji se po pravilu u unutrašnjim krivičnim zakonodavstvima

²⁴⁶ Prema članu 3. Okvirne odluke, presuda se može izvršiti ukoliko se osuđeno lice nalazi u državi koja je presudu donela ili u državi od koje se traži njeno izvršenje – dakle, u teoriji može biti bilo koja država članica, ali se izvršenje jasno vezuje za mesto prebivališta osuđenog lica.

²⁴⁷ *Council Framework Decision 2008/675/JHA of 24 July 2008 on taking account of convictions in the Member States of the European Union in the course of new criminal proceedings*, OJ L 220 od 15.8.2008. godine.

posmatra kao otežavajuća okolnost prilikom odlučivanja u krivičnom postupku.

Konačno, postojeći okvir međusobnog priznanja odluka u krivičnom postupku je (za sada) zaokružen Okvirnom odlukom o primeni principa uzajamnog priznanja odluka o merama nadzora kao alternativnim merama pritvoru, između država članica Evropske unije.²⁴⁸ Prema članu 2. Okvirne odluke, država koja dobije nalog za izvršenje mera nadzora od druge države članice, dužna je da ga izvrši kao da je izdat od strane nadležnih domaćih vlasti, što uključuje i praćenje izvršenja mera nadzora, kao i izručenje lica državi u kojoj mu se sudi ukoliko ono te mere ne poštuje. Svrha ovakvog postupanja jeste prevazilaženje još jednog problema koji se javio prilikom izvršenja EAW, o kojem je takođe bilo reči u ranijem tekstu, a to je pritvaranje okrivljenog u prekrivičnom postupku. Na ovaj način se okrivljenom dozvoljava da se udalji iz zemlje, odnosno vrati u državu u kojoj ima prebivalište, a da se pri tome ne ugrozi sam krivični postupak. Država koja izvršava mere nadzora će obezbediti njegovo prisustvo na suđenju samim tim što prizna i izvrši nalog o merama nadzora. Time se položaj okrivljenog značajno poboljšava a mogućnosti ugrožavanja njegovih osnovnih prava se svode na minimum.

²⁴⁸ Council Framework Decision 2009/829/JHA of 23 October 2009 on the application, between Member States of the European Union, of the principle of mutual recognition to decisions on supervision measures as an alternative to provisional detention, OJ L 294 od 11.11.2009. godine.

PRILOZI

PRILOG BR. 1

Mišljenje 2/94 o pristupanju Evropske zajednice Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda [1996] ECR I-1759

28. U odsustvu izričitih ili prećutnih ovlašćenja za ovu svrhu nužno je razmotriti da li član 235 Ugovora predstavlja pravni osnov za pristupanje.

29. Član 235 je propisan da popuni prazninu tamo gde nikakve određene odredbe Ugovora ne dodeljuju institucijama Zajednice izričita ili prećutna ovlašćenja da deluju, ukoliko bi uprkos tome izgledalo da je nužno omogućiti Zajednici da vrši svoje funkcije zarad postizanja jednog od ciljeva utvrđenih Ugovorom.

30. Ova odredba, budući da je integralni deo institucionalnog sistema zasnovanog na principu datih ovlašćenja, ne može da posluži kao osnov za proširenje obima ovlašćenja Zajednice izvan oštrog okvira stvorenog odredbama Ugovora kao celine, a naročito onim odredbama koje definišu aktivnosti i zadatke Zajednice. U svakom pogledu, član 235 ne može se koristiti kao osnova za usvajanje odredaba čije bi dejstvo u suštini bilo izmena Ugovora bez primene postupka koji je za to predviđen.

31. U svetlu ovih razmatranja mora biti razmotreno pitanje da li pristupanje Zajednice ovoj Konvenciji može biti zasnovano na članu 235.

32. Najpre treba da bude primećeno da je značaj uvažavanja ljudskih prava naglašen u različitim deklaracijama država članica i institucija Zajednice. Pozivanje na uvažavanje ljudskih prava takođe je učinjeno u preambuli Jedinstvenog evropskog akta, članu F(2) i petoj alineji člana J.1(2) i člana K.2(1) Ugovora o Evropskoj uniji. Član F utvrđuje da Unija treba da uvažava osnovna prava, a naročito prava zajemčena ovom Konvencijom. Član 130u(2) Ugovora o Evropskoj uniji utvrđuje da politika Zajednice u oblasti razvoja saradnje treba da doprinosi cilju uvažavanja ljudskih prava i osnovnih sloboda.

33. Štaviše, već je utvrđeno da osnovna prava čine integralni deo opštih načela prava čije poštovanje Sud obezbeđuje. Za ovu svrhu Sud izvodi nadahnuće iz zajedničkih ustavnih tradicija država članica i smernica koje pružaju međunarodni ugovori za zaštitu ljudskih prava, u kojima su države članice učestvovalе ili su ih potpisale. U tom pogledu, Sud je izjavio da ova Konvencija ima poseban značaj (vidi naročito ERT).

34. Uvažavanje ljudskih prava je stoga uslov zakonitosti akata Zajednice. Pristupanje ovoj Konvenciji povuklo bi, međutim, za sobom suštinsku

promenu sadašnjeg sistema Zajednice za zaštitu ljudskih prava u tome što bi dovelo do ulaska Zajednice u osoben međunarodni institucionalni sistem kao i integrisanje svih odredaba ove Konvencije u pravni poredak Zajednice.

35. Ovakva primena sistema za zaštitu ljudskih prava u Zajednici, sa jednako temeljnim institucionalnim implikacijama za Zajednicu i države članice, imala bi ustavni značaj i stoga bi kao takva bila izvan domašaja člana 235. Ona bi se jedino mogla izvesti putem amandmana na Ugovor.

PRILOG BR. 2

POVELJA EVROPSKE UNIJE O OSNOVNIM PRAVIMA²⁴⁹

(2007/303/01)

Evropski parlament, Savet i Komisija svečano proglašavaju sledeći tekst Poveljom Evropske unije o osnovnim pravima.

POVELJA EVROPSKE UNIJE O OSNOVNIM PRAVIMA

Preambula

Narodi Evrope, u stvaranju sve bližeg međusobnog saveza, rešeni su da dele mirnu budućnost zasnovanu na zajedničkim vrednostima.

Svesna svog duhovnog i moralnog nasleđa, Unija je utemeljena na nedeljivim, univerzalnim vrednostima ljudskog dostojanstva, slobode, jednakosti i solidarnosti i zasniva se na principima demokratije i vladavine prava. Unija stavlja pojedinca u središte svog delovanja, uvodeći građanstvo Unije i stvarajući prostor slobode, bezbednosti i pravde.

Unija doprinosi očuvanju i razvoju ovih zajedničkih vrednosti, istovremeno poštujući različitost kultura i tradicija naroda Evrope, kao i nacionalnih identiteta država članica i organizacije vlasti na državnom, regionalnom i lokalnom nivou; ona nastoji da podstiče uravnotežen i održiv razvoj i osigurava slobodno kretanje ljudi, usluga, roba i kapitala, kao i slobodu poslovnog nastanjivanja.

U tom cilju, neophodno je ojačati zaštitu osnovnih prava u svetlu društvenih promena, društvenog napretka, naučnog i tehnološkog razvoja, ističući značaj ovih prava u Povelji.

²⁴⁹ Radni prevod Povelje o osnovnim pravima EU – tekst Povelje je preveden u okviru projekta "Translation of the *Acquis* in Serbia" (Europaid/120809/D/SER/YU) koji je finansirala Evropska unija a čiji korisnik je bila Kancelarija za evropske integracije Vlade Srbije.

Poštujući ovlašćenja i zadatke Unije i načelo supsidijarnosti, ova povelja reafirmiše prava koja proističu, pre svega, iz ustavotvorne tradicije i međunarodnih obaveza koje su zajedničke za države članice, iz Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Socijalnih povelja koje su usvojile Evropska unija i Savet Evrope, kao i sudske prakse Suda pravde Evropske unije i Evropskog suda za ljudska prava. U ovom kontekstu Povelju će tumačiti sudovi Unije i država članica, uzimajući u obzir objašnjenja pripremljena pod okriljem predsedništva konvencije koja je sačinila nacrt Povelje i ažurirana pod okriljem predsedništva Evropske konvencije.

Uživanje ovih prava podrazumeva odgovornosti i obaveze koje se odnose na druge ljude, čovečanstvo i buduća pokolenja.

Stoga Unija prihvata prava, slobode i principe koji su ovde navedeni.

GLAVA I

DOSTOJANSTVO

Ljudsko dostojanstvo

Član 1.

Ljudsko dostojanstvo je nepovredivo. Ono se mora poštovati i štiti.

Pravo na život

Član 2.

1. Svako ima pravo na život.
2. Niko ne može biti osuđen na smrt niti pogubljen.

Pravo na lični integritet

Član 3.

1. Svako ima pravo na poštovanje fizičkog i psihičkog integriteta.
2. U oblasti medicine i biologije mora se poštovati, pre svega, sledeće:
 - a) slobodan pristanak dobro informisane osobe, u skladu sa zakonski utvrđenim postupkom;
 - b) zabrana eugenetske prakse, pre svega usmerene na selekciju pojedinaca;
 - v) zabrana korišćenja ljudskog tela i njegovih delova kao izvora zarade;
 - g) zabrana reproduktivnog kloniranja ljudskih bića.

Zabrana mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja

Član 4.

Niko ne može biti podvrgnut mučenju niti nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju.

Zabrana ropstva i prinudnog rada

Član 5.

1. Niko se ne može držati u ropstvu niti ropском položaju.
2. Ni od koga se ne može zahtevati da obavlja prinudni ili obavezni rad.
3. Trgovina ljudima je zabranjena.

GLAVA II

SLOBODE

Pravo na slobodu i bezbednost

Član 6.

Svako ima pravo na slobodu i bezbednost.

Poštovanje privatnog i porodičnog života

Član 7.

Svako ima pravo na poštovanje svog privatnog i porodičnog života, doma i komunikacije.

Zaštita podataka o ličnosti

Član 8.

1. Svako ima pravo na zaštitu svojih ličnih podataka.
2. Takvi podaci moraju biti obrađeni na odgovarajući način za posebne potrebe i na osnovu pristanka date osobe ili po nekom drugom zakonski utvrđenom osnovu. Svako ima pravo da pristupi prikupljenim podacima koji se tiču njega samog i ima pravo da zatraži njihovu ispravku.
3. Postupanje po ovim pravilima je pod kontrolom nezavisnog organa.

Pravo na sklapanje braka i zasnivanje porodice

Član 9.

Pravo na sklapanje braka i pravo na zasnivanje porodice garantuju se u skladu sa zakonima država članica koji uređuju primenu tih prava.

Sloboda misli, savesti i veroispovesti

Član 10.

1. Svako ima pravo na slobodu misli, savesti i veroispovesti. Ovo pravo uključuje slobodu promene vere ili uverenja i slobodu svakog da, bilo sam ili zajedno sa drugima, javno ili privatno, ispoljava svoju veru ili uverenje molitvom, propovedima, običajima i obredom.
2. Priznaje se pravo na prigovor savesti, u skladu sa zakonima država članica koji uređuju ostvarivanje ovog prava.

Sloboda izražavanja i informisanja

Član 11.

1. Svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo uključuje slobodu da se ima sopstveno mišljenje, primaju i saopštavaju informacije i ideje bez mešanja državnih organa i bez obzira na granice.
2. Poštuju se sloboda i pluralizam medija.

Sloboda okupljanja i udruživanja

Član 12.

1. Svako ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja na svim nivoima, pre svega u domenu političkog, sindikalnog i civilnog delovanja, što podrazumeva pravo svakoga da osniva sindikate i učlanjuje se u njih radi zaštite sopstvenih interesa.
2. Političke stranke na nivou Unije doprinose izražavanju političke volje građana Evropske unije.

Sloboda umetnosti i nauke

Član 13.

Umetnost i naučno istraživanje ne podležu ograničenjima. Poštuje se akademska sloboda.

Pravo na obrazovanje

Član 14.

1. Svako ima pravo na obrazovanje i na pristup stručnom i trajnom usavršavanju.
2. Ovo pravo uključuje mogućnost besplatnog obaveznog školovanja.
3. Poštuje se sloboda osnivanja obrazovnih ustanova, uz poštovanje demokratskih načela i prava roditelja da obezbede obrazovanje i vaspitanje za svoju decu shodno sopstvenim verskim, filozofskim i pedagoškim uverenjima, u skladu sa zakonima država članica koji uređuju primenu tih sloboda i prava.

Sloboda izbora zanimanja i pravo na rad

Član 15.

1. Svako ima pravo na rad i na obavljanje profesije koju je slobodno odabrao ili prihvatio.
2. Svaki građanin Unije ima slobodu da traži zaposlenje, da radi, da uživa pravo poslovnog nastanjivanja i da pruža usluge u svakoj državi članici.
3. Državljanima trećih zemalja koji imaju radnu dozvolu na teritoriji država članica imaju pravo na jednake uslove rada kao i građani Unije.

Sloboda poslovanja

Član 16.

Priznaje se sloboda poslovanja u skladu sa pravom Unije i zakonima i praksom država članica.

Pravo na imovinu

Član 17.

1. Svako ima pravo da drži, koristi, otuđuje ili zaveštava svoju zakonito stečenu imovinu. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i u slučajevima i pod uslovima koje propisuje zakon, pri čemu mora biti blagovremeno isplaćena pravična nadoknada za taj gubitak. Korišćenje imovine može biti uređeno zakonom u onoj meri u kojoj je to neophodno zbog opšteg interesa.
2. Intelektualna svojina je zaštićena.

Pravo na azil

Član 18.

Garantuje se pravo na azil, uz poštovanje pravila Ženevske konvencije od 28. jula 1951. i Protokola od 31. januara 1967, koji se odnose na status izbeglica, i u skladu sa Ugovorom o Evropskoj uniji i Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije (u daljem tekstu: Ugovori).

Zaštita u slučaju preseljenja, proterivanja ili izručenja

Član 19.

1. Zabranjeno je kolektivno proterivanje.
2. Niko ne može biti preseljen, proteran niti izručen državi u kojoj postoji ozbiljan rizik da će biti podvrgnut smrtnoj kazni, mučenju ili drugoj vrsti nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja.

GLAVA III

JEDNAKOST

Jednakost pred zakonom

Član 20.

Pred zakonom su svi jednaki.

Zabrana diskriminacije

Član 21.

1. Zabranjena je svaka diskriminacija po bilo kom osnovu, kao na primer po osnovu pola, rase, boje kože, etničkog ili društvenog porekla, genetskih karakteristika, jezika, veroispovesti ili uverenja, političkog ili bilo kojeg drugog mišljenja, pripadnosti nacionalnoj manjini, imovnog stanja, rođenja, invaliditeta, starosti ili seksualne orijentacije.
2. U okviru primene ovog ugovora, i ne dovodeći u pitanje njegove posebne odredbe, zabranjena je svaka diskriminacija po osnovu državljanstva.

Kulturna, verska i jezička raznolikost

Član 22.

Unija poštuje kulturnu, versku i jezičku raznolikost.

Jednakost između žena i muškaraca

Član 23.

Jednakost između žena i muškaraca mora biti obezbeđena u svim oblastima, uključujući zapošljavanje, rad i zaradu.

Načelo jednakosti ne sprečava sprovođenje niti usvajanje mera koje obezbeđuju određene prednosti u korist manje zastupljenog pola.

Prava deteta

Član 24.

1. Deca imaju pravo na zaštitu i negu koje su neophodne za njihovu dobrobit. Ona mogu slobodno da izražavaju svoje mišljenje. Takvo mišljenje će biti uzeto u obzir u stvarima koje ih se tiču, u skladu sa njihovim uzrastom i zrelošću.
2. U svim postupcima koji se odnose na decu, bilo da ih sprovede javne vlasti ili privatne ustanove, primarni značaj mora se pridati najboljim interesima deteta.
3. Svako dete ima pravo da održava redovne lične i direktne kontakte sa oba roditelja, osim ukoliko je to protivno njegovim interesima.

Prava starih lica

Član 25.

Unija priznaje i poštuje prava starih lica na dostojanstven i nezavisan život i na njihovo učešće u društvenom i kulturnom životu.

Integracija osoba sa invaliditetom

Član 26.

Unija priznaje i poštuje prava osoba sa invaliditetom na koristi od mera kojima se obezbeđuje njihova nezavisnost, društvena i profesionalna integracija i učešće u životu zajednice.

GLAVA IV

SOLIDARNOST

Pravo radnika na obaveštenost i savetovanje u preduzeću

Član 27.

Radnicima ili njihovim predstavnicima se mora, na odgovarajućim nivoima, garantovati blagovremena obaveštenost i savetovanje u slučajevima i pod uslovima koji su predviđeni pravom Unije i zakonima i praksom država članica.

Pravo na kolektivno ugovaranje i delovanje

Član 28.

Radnici i poslodavci, ili njihove organizacije, u skladu sa pravom Unije i zakonima i praksom država članica, imaju pravo da pregovaraju i zaključuju kolektivne ugovore na odgovarajućim nivoima a, u slučajevima sukoba interesa i da preduzimaju kolektivne akcije da bi odbranili svoje interese, uključujući i stupanje u štrajk.

Pravo pristupa službama za zapošljavanje

Član 29.

Svako ima pravo na besplatan pristup službama za zapošljavanje.

Zaštita u slučaju neopravdanog otkaza

Član 30.

Svaki radnik ima pravo na zaštitu od neopravdanog otkaza, u skladu sa pravom Unije i zakonima i praksom država članica.

Pravični i pošteni uslovi rada

Član 31.

1. Svaki radnik ima pravo na uslove rada koji poštuju zdravlje, bezbednost i dostojanstvo.
2. Svaki radnik ima pravo na ograničeno radno vreme, na dnevni i nedeljni odmor i na plaćeni godišnji odmor.

Zabrana rada dece i zaštita mladih na radu

Član 32.

Zapošljavanje dece je zabranjeno. Minimalna starost prilikom zapošljavanja ne može biti manja od minimalnog uzrasta koji odgovara završetku obaveznog školovanja, ne dovodeći u pitanje ona pravila koja mogu biti povoljnija za mlade, i izuzev ograničenih odstupanja.

Mladi ljudi koji su zaposleni moraju imati radne uslove koji odgovaraju njihovom životnom dobu i biti zaštićeni od ekonomskog iskorišćavanja i svakog rada koji može ugroziti njihovu bezbednost, zdravlje ili fizički, mentalni, moralni ili društveni razvoj, ili ometati njihovo školovanje.

Porodični i profesionalni život

Član 33.

1. Porodica uživa pravnu, ekonomsku i socijalnu zaštitu.
2. Da bi mogao da uskladi porodični i profesionalni život, svako ima pravo na zaštitu od otpuštanja iz razloga koji su u vezi sa materinstvom i pravo na plaćeno trudničko i porodiljsko bolovanje, kao i pravo na roditeljsko odsustvo usled rođenja ili usvajanja deteta.

Socijalno osiguranje i socijalna pomoć

Član 34.

1. Evropska unija priznaje i poštuje pravo na socijalno osiguranje i na socijalne usluge koji pružaju zaštitu u slučajevima kao što su materinstvo, bolest, povreda na radu, zavisnost od drugih osoba ili starost, kao i u slučaju gubitka posla, u skladu sa pravilima utvrđenim pravom Unije i zakonima i praksom država članica.
2. Svako ko zakonito prebiva i kreće se unutar Evropske unije ima pravo na socijalno osiguranje i socijalna davanja, u skladu sa pravom Unije i zakonima i praksom država članica.
3. U cilju borbe protiv socijalnog izopštavanja i siromaštva, Unija priznaje i poštuje pravo na socijalnu pomoć i smeštaj kako bi se obezbedila pristojna egzistencija za sve one koji nemaju dovoljne izvore prihoda, u skladu sa pravom Unije i zakonima i praksom država članica.

Zdravstvena zaštita

Član 35.

Svako ima pravo na preventivnu zdravstvenu zaštitu i pravo na lečenje, pod uslovima koji su uređeni zakonima i praksom država članica. Prilikom utvr-

đivanja i sprovođenja svih politika i aktivnosti Unije treba osigurati visok stepen zaštite ljudskog zdravlja.

Pristup uslugama od opšteg ekonomskog interesa

Član 36.

Unija priznaje i poštuje pristup uslugama od opšteg ekonomskog interesa, kao što je predviđeno zakonima i praksom država članica, u skladu sa Ugovorima, kako bi se podstaklo društveno i teritorijalno jedinstvo Unije.

Zaštita životne sredine

Član 37.

Visok stepen zaštite i unapređenje kvaliteta životne sredine moraju biti uključeni u politike Unije i obezbeđeni u skladu sa načelom održivog razvoja.

Zaštita potrošača

Član 38.

Politike Unije obezbeđuju visok nivo zaštite potrošača.

GLAVA V

PRAVA GRAĐANA

Pravo glasa i pravo kandidovanja na izborima za Evropski parlament

Član 39.

1. Svaki građanin Unije ima pravo glasa i kandidovanja na izborima za Evropski parlament u državi članici u kojoj ima prebivalište, pod istim uslovima kao i državljani te države.
2. Članovi Evropskog parlamenta se biraju na neposrednim opštim izborima, slobodnim i tajnim glasanjem.

Pravo glasa i kandidovanja na opštinskim izborima

Član 40.

Svaki građanin Unije ima pravo glasa i kandidovanja na opštinskim izborima u državi članici u kojoj ima prebivalište, pod istim uslovima kao i državljani te države.

Pravo na dobru upravu

Član 41.

1. Svako lice ima pravo da, u pogledu njegovih zahteva, organi, tela, kancelarije i agencije Unije postupaju nepristrasno, pošteno i u razumnom roku.

2. Ova prava obuhvataju:

- a) pravo svakog lica na saslušanje pre nego što protiv njega bude preduzeta bilo kakva pojedinačna mera koja bi mogla biti na njegovu štetu;
- b) pravo svakog lica na uvid u svoj dosije, pri čemu se poštuju legitimni interesi u pogledu poverljivosti, profesionalne i poslovne tajne;
- v) obavezu uprave da obrazloži svoje odluke.

3. Svako lice ima pravo da mu Unija nadoknadi štetu koju prouzrokuju njeni organi ili službenici u obavljanju svojih dužnosti, u skladu sa opštim načelima zajedničkim pravima država članica.

4. Svako lice se može pisanim putem obratiti organima Unije na jednom od jezika na kojima su sačinjeni Ugovori i mora dobiti odgovor na istom jeziku.

Pravo na pristup dokumentima

Član 42.

Svaki građanin Unije i svako fizičko ili pravno lice koje ima prebivalište ili registrovano sedište u nekoj od država članica ima pravo pristupa dokumentima organa, tela, kancelarija i agencija Unije, bez obzira na oblik u kojem se nalaze.

Evropski ombudsman

Član 43.

Svaki građanin Unije i svako fizičko ili pravno lice koje ima prebivalište ili registrovano sedište u nekoj od država članica ima pravo da prijavi evropskom ombudsmanu slučajeve loše uprave u radu organa, tela, kancelarija ili agencija Unije, izuzimajući Sud pravde Evropske unije kada obavlja svoju sudsku funkciju.

Pravo na peticiju

Član 44.

Svaki građanin Unije i svako fizičko ili pravno lice koje ima prebivalište ili registrovano sedište u nekoj od država članica ima pravo da uputi peticiju Evropskom parlamentu.

Sloboda kretanja i nastanjivanja

Član 45.

1. Svaki građanin Unije ima pravo da se slobodno kreće i nastani na teritoriji država članica.

2. Državljanima trećih zemalja koji zakonito borave na teritoriji države članice može biti odobrena sloboda kretanja i nastanjivanja, u skladu sa Ugovorima.

Diplomatska i konzularna zaštita

Član 46.

Svaki građanin Unije, na teritoriji neke treće zemlje u kojoj država članica čiji je on državljanin nema predstavništvo, ima pravo na zaštitu diplomatskih i konzularnih predstavništava bilo koje države članice, pod istim uslovima kao i državljani te države članice.

GLAVA VI

PRAVDA

Pravo na delotvorno pravno sredstvo i pravično suđenje

Član 47.

Svako kome su povređena prava i slobode zajemčeni pravom Unije ima pravo na delotvorno pravno sredstvo pred sudom, u skladu sa uslovima predviđenim ovim članom.

Svako ima pravo na pravično i javno saslušanje u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom prethodno obrazovanim na osnovu zakona. Svako treba da ima mogućnost da dobije savet, da se brani i bude zastupan. Onima koji nemaju dovoljno sredstava biće omogućena pravna pomoć u meri u kojoj je ona neophodna da bi im se obezbedio delotvoran pristup pravdi.

Pretpostavka nevinosti i pravo na odbranu

Član 48.

1. Svako ko je optužen smatra se nevinim dok se ne dokaže njegova krivica na osnovu zakona.
2. Svakom ko je optužen jemči se pravo na odbranu.

Načelo zakonitosti i srazmernosti krivičnih dela i kazni

Član 49.

1. Niko se ne može smatrati krivim za krivično delo izvršeno činjenjem ili nečinjenjem koje u vreme kada je izvršeno nije predstavljalo krivično delo, po unutrašnjem ili međunarodnom pravu. Isto tako, ne može se izreći stro-

ža kazna od one koja se mogla izreći u vreme kada je krivično delo izvršeno. Ukoliko nakon izvršenja krivičnog dela zakon predvidi blažu kaznu, primeniće se takva kazna.

2. Ovaj član ne dovodi u pitanje suđenje i kažnjavanje bilo kog lica za bilo koje činjenje ili nečinjenje koje je, u vreme kada je izvršeno, predstavljalo krivično delo prema opštim načelima koje priznaje zajednica naroda.

3. Visina kazne ne sme biti nesrazmerna krivičnom delu.

*Pravo da se nekome ne može suditi ili izricati kazna dva puta
za isto krivično delo*

Član 50.

Nikome se ne može ponovo suditi niti mu se može ponovo izreći kazna u krivičnom postupku za delo zbog kojeg je već bio pravosnažno oslobođen ili osuđen unutar Unije, u skladu sa zakonom.

GLAVA VII

OPŠTE ODREDBE KOJE SE ODOSE NA TUMAČENJE I PRIMENU POVELJE

Polje primene

Član 51.

1. Odredbe ove povelje odnose se na organe, tela, kancelarije i agencije Unije, uz poštovanje načela supsidijarnosti, kao i na države članice, samo onda kada sprovode pravo Unije. Oni, prema tome, poštuju prava, vode računa o načelima i podstiču njihovu primenu, u skladu sa svojim nadležnostima i uz poštovanje granica nadležnosti koje su Ugovorima poverene Uniji.

2. Ova povelja ne širi domen primene prava Unije izvan njenih nadležnosti, ne uspostavlja nove nadležnosti ili zadatke Unije, niti menja nadležnosti i zadatke koji su određeni ugovorima.

Obim i tumačenje prava i načela

Član 52.

1. Svako ograničenje primene prava i sloboda priznatih ovom poveljom mora biti predviđeno zakonom i poštovati suštinu tih prava i sloboda. Takva ograničenja, pod uslovom poštovanja načela srazmernosti, mogu biti dopuštena samo ukoliko su neophodna i ukoliko istinski zadovoljavaju ciljeve od opšteg interesa koje priznaje Unija ili potrebu zaštite prava i slobode drugih.

2. Prava koja priznaje ova povelja, a koja se zasnivaju na Ugovorima, ostvaruju se pod uslovima i unutar ograničenja koji su određeni tim ugovorima.
3. U meri u kojoj ova povelja sadrži prava koja odgovaraju pravima zajemčenim Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, značenje i obim tih prava su istovetni pravima utvrđenim navedenom konvencijom. Ova odredba ne sprečava pravo Unije da pruži viši stepen zaštite.
4. U meri u kojoj ova povelja priznaje osnovna prava koja proističu iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama, ta prava se tumače u skladu sa navedenom tradicijom.
5. Odredbe ove povelje koje sadrže načela mogu se sprovesti zakonodavnim i izvršnim aktima organa, tela, kancelarija i agencija Unije, kao i aktima država članica kada sprovode pravo Unije u okviru svojih nadležnosti. Pozivanje na njih pred sudom dopušteno je samo prilikom tumačenja tih akata i odlučivanja o njihovoj zakonitosti.
6. Zakoni i prakse država članica, u skladu sa odgovarajućim odredbama ove povelje, u punoj meri se uzimaju u obzir. .
7. Sudovi Unije i država članica pridaju dužnu pažnju objašnjenjima sačinjenim u cilju davanja smernica za tumačenje ove povelje.

Stepen zaštite

Član 53.

Ništa u ovoj povelji ne može se tumačiti tako da ograničava ili narušava ljudska prava i osnove slobode koji su, u okviru odgovarajućih polja primene, priznati pravom Unije i međunarodnim pravom, međunarodnim sporazumima čije su potpisnice Unija ili sve države članice, uključujući Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao i ustavima država članica.

Zabrana zloupotrebe prava

Član 54.

Ništa u ovoj povelji ne može se tumačiti tako da podrazumeva pravo upuštanja u neku delatnost ili izvršenja nekog čina usmerenog na poništavanje prava i sloboda priznatih ovom poveljom niti na njihovo ograničavanje u većoj meri od one koja je predviđena ovom poveljom.

Gore navedeni tekst preuzima i prilagođava tekst Povelje proglašen 7. decembra 2000. godine i zamenjuje taj tekst od datuma stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona.

BIBLIOGRAFIJA

Knjige

1. Chalmer, D. i Monti G: *European Union Law, Updating Supplement*, Cambridge University Press, 2008.
2. Grubač, M: *Krivično procesno pravo*, Pravni fakultet, Univerzitet Union i Službeni glasnik, Beograd 2006, str. 373-374.
3. Čavoški, A. i Reljanović, M: *Pravosuđe i unutrašnji poslovi u EU*, Pravni fakultet Univerziteta Union i Službeni glasnik, Beograd, 2009.
4. Ćirić, J. et alia: *Korupcija – problemi i prevazilaženje problema*, Beograd, 2010.
5. Keijzer, N. i van Sliedregt, E. (ur.): *The European Arrest Warrant in Practice*, Cambridge University Press, 2009.
6. Piris, J.C: *The Lisbon Treaty – A Legal and Political Analysis*, Cambridge University Press, 2010.

Članci

1. Čavoški, A: Budućnost Evrope u svetlosti Ugovora iz Lisabona, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Beograd, 2008/2.
2. Čavoški, A: Evropska kancelarija za borbu protiv finansijskih prestupa, *Evropsko zakonodavstvo* 6/2003.
3. Čavoški, A: Evropski nalog za hapšenje, *Evropsko zakonodavstvo*, broj 9-10/2004
4. Čavoški, A: Irska drama u dva čina, *Evropsko zakonodavstvo*, broj 29-30/2009.
5. Čavoški, A: Konvencija o pružanju uzajamne pomoći između država članica u krivičnim stvarima, *Evropsko zakonodavstvo* 3/2003.
6. Čavoški, A: Osnivanje Evrojusta u cilju jačanja borbe protiv transnacionalnog kriminala, *Evropsko zakonodavstvo*, broj 4/2003.
7. Čavoški, A: Pravosudni sistem Evropske unije u svetlosti Reformskog ugovora, *Strani pravni život*, 1/2009.

Propisi

1. Agreement between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Re-

- public on the gradual abolition of checks at their common borders, OJ L 239 od 22.09.2000.
2. Commission Decision of Establishing the European Anti-Fraud Office (OLAF) od 28.04.1999, OJ L-136/20.
 3. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council of 29 June 2006 on judicial training in the European Union, COM(2006) 356 final.
 4. Communication from the Commission of 4 February 2008 on the creation of a Forum for discussing EU justice policies and practice, COM(2008) 38 final.
 5. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Communication on the mutual recognition of judicial decisions in criminal matters and the strengthening of mutual trust between Member States, COM (2005) 195 final.
 6. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions – Delivering an area of freedom, security and justice for Europe's citizens (Action Plan Implementing the Stockholm Programme), COM(2010) 171 final.
 7. Council Act of 29 May 2005 establishing in accordance with Article 34 of the Treaty on European Union the Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union, OJ C 197 od 12.07.2005. godine.
 8. Council Act of 27 September 1996, adopted on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, drawing up the Convention relating to extradition between the Member States of the European Union, OJ C 313 od 23.6.1996. godine.
 9. Council Decision 2010/125 of 25 February 2010 appointing the members of the panel provided for in Article 255 of the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ L 50 od 27.2.2010. godine.
 10. Council Decision 2010/124 of 25 February 2010 relating to the operating rules of the panel provided for in Article 255 of the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ L 50 od 27.02.2010. godine.
 11. Council Decision 2002/187/JHA setting up Evrojust with a view to reinforcing the fight against serious crime, OJ L63 od 06.03.2002. godine.
 12. Council Decision 2003/659/JHA od 18.06.2003, OJ EU L245/44.
 13. Council Decision 2009/426/JHA od 16.12.2008, OJ EU L138/14.
 14. Council decision (2009/371/JHA) of 6 April 2009 establishing the European Police Office (Evropol), OJ L121/37-66.

15. Council Decision 2002/192/EC of 28 February 2002 concerning Ireland's request to take part in some of the provisions of the Schengen *acquis*, OJ L 064 od 07.03.2002.
16. Council Decision of 12 February 2007 establishing for the period 2007 to 2013, as part of the General Programme on Fundamental Rights and Justice, the Specific Programme 'Criminal Justice', OJ L 58 od 24.02.2007. godine.
17. Council Decision 2005/876/JHA on the exchange of information extracted from the criminal record, 21.11.2005; OJ L 322, od 09.12.2005. godine.
18. Council Decision 2010/131/EU of 25 February 2010 on setting up the Standing Committee on operational cooperation on internal security, OJ L 52 od 3.3.2010. godine.
19. Council Decision 2009/316/JHA of 6 April 2009 on the establishment of the European Criminal Records Information System (ECRIS) in application of Article 11 of Framework Decision 2009/315/JHA, OJ L 93 od 7.4.2009. godine.
20. Council Decision 2000/365/EC of 29 May 2000 concerning the request of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to take part in some of the provisions of the Schengen *acquis*, OJ L 131 od 01.06.2000. godine.
21. Council Framework Decision 2003/577/JHA of 22 July 2003 on the execution in the European Union of orders freezing property or evidence, OJ L 196 od 02.08.2005. godine.
22. Council Framework Decision 2005/214/JHA of 24 February 2005 on the application of the principle of mutual recognition to financial penalties, OJ L 76 od 22.3.2005. godine.
23. Council Framework Decision 2006/783/JHA of 6 October 2006 on the application of the principle of mutual recognition to confiscation orders, OJ L 328 od 24.11.2006. godine.
24. 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 od 16.12.2008. godine.
25. 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 od 5.12.2008. godine.

26. Council Framework Decision 2008/675/JHA of 24 July 2008 on taking account of convictions in the Member States of the European Union in the course of new criminal proceedings, OJ L 220 od 15.8.2008. godine.
27. Council Framework Decision 2009/829/JHA of 23 October 2009 on the application, between Member States of the European Union, of the principle of mutual recognition to decisions on supervision measures as an alternative to provisional detention, OJ L 294 od 11.11.2009. godine.
28. Council Framework Decision 2002/584/JHA on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States, OJ L 190 od 18.7.2002. godine.
29. 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 od 7.4.2009. godine.
30. Council Framework Decision 2008/977/JHA of 27 November 2008 on the protection of personal data processed in the framework of police and judicial cooperation in criminal matters, OJ L 350 od 30.12.2008. godine.
31. 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 od 18. decembra 2008. godine; OJ L350/72, od 30.12.2008. godine.
32. 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 od 30.09.2005. godine.
33. Council Framework Decision 2003/80/JHA of 27 January 2003 on the protection of the environment through criminal law, OJ L 029 od 05.02.2003. godine.
34. Decision on the implementation of the regulation (EC) No. 1073/1999 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office in accordance with Article 38(4) of the Evrojust decision (OLAF decision).
35. Framework Decision 2009/299/JHA, OJ L 81 od 27.3.2009. godine.
36. Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the Commission of the European Communities concerning internal investigations by the European Anti-fraud Office (OLAF), OJ L-136/15.
37. Joint Action 98/428/JHA on the creation of a European Judicial Network, od 29.06.1998. godine; OJ L191.

38. Joint Action 96/277/JHA of 22 April 1996 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, concerning a framework for the exchange of liaison magistrates to improve judicial cooperation between the Member States of the European Union, OJ L 105.
39. Green Paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor, Brussels, 11. 12. 2001., COM (2001) 715 final.
40. Presidency Conclusions, Tampere European Council, 15 and 16 October 1999.
41. Proposal for a European Parliament and Council Regulation amending Regulation (EC) No 1073/1999 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF) – COM(2006) 244 final.
42. Protocol to the Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union established by the Council in accordance with Article 34 of the Treaty on European Union, Official Journal C 326 od 21.11.2001. godine.
43. The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens, 17024/09.

Sudske odluke

1. Case C-350/04 P Gestoras Pro Amnistia, Olano and Errasti v. Council, 27 February 2007;
2. Case C-105/03 Criminal Proceedings against Maria Pupino [2005] ECR I-5283;
3. Case C-304/02 Commission v France [2005] ECR I-6263;
4. Case 260/89 Elliniki Radiophonia Tileorassi (ERT) v. Dimitiki (DEP), [1991] ECR I-2925, [1994] 4 CMLR 540;
5. Joined Cases 60 & 61/84 Cinéthèque v. Fédération National des Cinémas Français [1985] ECR 2605, [1986] 1 CMLR 365;
6. Case 4/73, Nold v. Commission [1974] ECR 491, [1974] 2 CMLR 338;
7. Case 11/70, Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr-und Vorrat-stelle fur Getreide und Futtermittel [1970] ECR 1125, [1970] CMLR 255;
8. Case 29/69, Stauder v. City of Ulm [1969] ECR 419, [1970] CMLR 112;
9. Case 35/67 Van Eick v. Commission [1968] ECR 329;
10. Case 40/64 Sgarlata v. Commission [1965] ECR 215, [1966] CMLR 314;
11. Joined Cases 36, 37, 38 & 40/59 Geitling v. High Authority [1960] ECR 423;
12. Case 1/58 Stork v. High Authority [1959] ECR 17.

Internet stranice

1. <http://conventions.coe.int>
2. <http://eur-lex.europa.eu>
3. http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security
4. <http://www.eurojust.europa.eu>

Ostali izvori

1. Boaventura de Sousa Santos (ed.), *The European arrest warrant in law and in practice: a comparative study for the consolidation of the European law-enforcement area*, 2010; http://opj.ces.uc.pt/pdf/EAW_Final_Report_Nov_2010.pdf.
2. Wade, A; Extradited for 'stealing' a mobile phone, *The Times*, 13.08.2009. godine; <http://business.timesonline.co.uk/tol/business/law/article6792237.ece>
3. *The European Arrest Warrant Briefing and Suggested Amendments*, Justice, London, 2009.