

Др Зоранчо ВАСИЛКОВ

Министарство унутрашњих послова Републике Србије

doi:10.5937/bezbednost1702078V

УДК: 347.9(4-672 EU) 34(4-672 EU) 351.74/75 (4-672 EU)

Прегледни научни рад

Примљен: 06. 7. 2017. године

Ревизија: 23. 10. 2017. године

Датум прихватања: 26. 10. 2017. године

Унутрашњи послови и правосуђе у примарном праву ЕУ - од Рима до Лисабона -

***Апстракт:** Унутрашњи послови и правосуђе или Област слободe, безбедности и правде је део права Европске уније чији се корени налазе у економској интеграцији држава чланица Европске економске заједнице. Унутрашњи послови и правосуђе улазе на „мала врата“ европских интеграција 70-их година 20. века успостављањем политичке сарадње држава чланица. Историјски развој унутрашњих послова и правосуђа као сржи суверенитета сваке државе прате посебне специфичности, динамичне фазе развоја и константно „вагање“ обима националних надлежности које се временом преносе на европске институције. Данас Област слободe, безбедности и правде захвата значајан садржински део правних тековина Уније без којих је незамислив даљи развој и опстанак ЕУ.*

Циљ истраживања је био да се сагледају зачеци, настанак и развој сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа, која данас као Област слободe, безбедности и правде снажно утиче на слободe, безбедност и једнаку правну заштиту грађана ЕУ. Фазе развоја унутрашњих послова и правосуђа се огледају у преласку из ванинституционалног у формални облик сарадње, у ограничењима која су државе чланице постављале током сарадње, као и у коначној трансформацији унутрашњих послова и правосуђа у део права ЕУ са наднационалним предзнаком и потпуном надлежношћу Суда ЕУ.

Током истраживања су коришћени историјскоправни метод, упоредноправни метод и метод анализе садржаја правних норми, а посебно правних норми примарног законодавства Уније. Примарно право ЕУ регулише материју унутрашњих послова и правосуђа и од изузетног је значаја за процес преговора о приступању Републике

Србије ЕУ. Као саставни део правних тековина Уније садржано је у поглављима 23 и 24, чије прихватање и имплементација у правном поретку Републике Србије треба да омогући примену стандарда и норми за унапређење слободе, безбедности и ефикасне правне заштите грађана Републике Србије.

Кључне речи: унутрашњи послови и правосуђе, суверенитет, област слободе, безбедности и правде, трећи стуб ЕУ, правни поредак ЕУ.

Увод

Унутрашњи послови и правосуђе или Област слободе, безбедности и правде је област права Европске уније (у даљем тексту ЕУ) која своје корене има у настанку економске интеграције у оквиру Европске економске заједнице (у даљем тексту ЕЕЗ). Унутрашњи послови и правосуђе улазе на „мала врата“ европских интеграција 70-их година 20. века, „лагано и срамежљиво“ представљени као део политичке сарадње држава чланица. Њихов историјски развој је праћен посебним специфичностима, фазама, различитом динамиком и мењањем њиховог садржаја, да би данас као Област слободе, безбедности и правде имали огроман утицај на даљи развој и опстанак ЕУ.

Неформални састанци министара унутрашњих послова и правосуђа, формирање посебних форума и група за успостављање безбедносне сарадње на маргинама састанака шефова држава и влада држава чланица Европске заједнице (у даљем тексту ЕЗ), успостављање парцијалне полицијске и правосудне сарадње између неких држава чланица у оквиру Шенгенске интеграције, а све то ван институционалног и правног оквира Заједнице, представљају заштитни знак сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа у периоду пре и непосредно након стварања ЕУ.

Формирање ЕУ *Уговором* из Мастрихта и успостављање њеног *sui generis* правног поретка на три стуба сарадње је била нова фаза интегративних процеса на европском континенту. Политичка сарадња постаје надградња која истовремено треба да заштити ново јединствено тржиште (виши ниво економске интеграције у оквиру Европске заједнице која чини први стуб ЕУ). Она се интегрише у други стуб ЕУ или Заједничку спољну и безбедносну политику и трећи стуб ЕУ или Сарадњу у области унутрашњих послова и правосуђа. За разлику од првог стуба чију основу чини комунитарно право или право ЕЗ са израженом наднационалном правном природом, други и трећи стуб су

успостављени на принципима међувладине сарадње карактеристичне за већину међународних организација у оквиру међународног јавног права, у којима је изражен суверенитет држава чланица и огроман утицај који он има на квалитет и квантитет међусобне сарадње. *Уговором из Амстердама* настаје Област слободе, безбедности и правде у ЕУ и врши се ревизија трећег стуба укључивањем дела материје унутрашњих послова и правосуђа, која се односи на азил, миграције и остале политике у вези са слободом кретања, у први (комунитарни) стуб, а полицијска и правосудна сарадња у кривичним стварима држава чланица остају редефинисани облици сарадње „новог“ трећег стуба ЕУ. Од 2009. године, конкретније од 2014, када су престале прелазне мере које су ограничавале потпуну примену *Лисабонског уговора*, целокупна материја унутрашњих послова и правосуђа се поново обједињује и постаје саставни део наднационалне Области слободе, безбедности и правде.

Сви уговори о ЕУ од настанка ЕЗ до данас чине примарно законодавство Уније или примарно право ЕУ. Примарно право ЕУ које регулише материју унутрашњих послова и правосуђа је од изузетног значаја за процес преговора о приступању Републике Србије ЕУ. Као саставни део правних тековина Уније садржано је у поглављима 23 и 24, чије прихватање и имплементација у правном поретку Републике Србије треба да омогући примену стандарда и норми за унапређење слободе, безбедности и ефикасне правне заштите грађана Републике Србије.

Зачеци сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа у ЕУ

Економска интеграција шест европских држава које су формирале Европску заједницу за угљ и челик¹ проширује се 1957. године и на друге привредне гране стварањем ЕЕЗ. Главни циљеви нове заједнице су привредни развој, унапређење животног стандарда грађана, стварање

¹ *Париским уговором* из 1951. године основана је Европска заједница за угљ и челик (ЕЗУЧ), да би након позитивног искуства њеног функционисања државе оснивачи Француска, Немачка, Италија и земље Бенелукса, *Римским уговором* прошириле сарадњу и формирале две нове заједнице, и то Европску економску заједницу (ЕЕЗ) и Европску заједницу за атомску енергију (ЕВРОАТОМ). Европске заједнице (ЕЗ) је назив који је почео да се употребљава након обједињавања органа све три заједнице 1967. године, а усвајањем *Уговора о ЕУ* (УЕУ) из Мастрихта 1992. године оне, тј. *Уговор о Европској заједници* (УЕЗ), постају први стуб ЕУ.

царинске уније и касније заједничког тржишта које ће омогућити економски раст и напредак свих држава чланица ЕЕЗ.

Зачеци успостављања сарадње у области унутрашњих послова се налазе у одредбама *Уговора* које гарантују уживање четири слободе (слободу кретања лица, робе, услуга и капитала)² на којима почива економска интеграција. Члан 53 *Уговора о ЕЕЗ* је генерално онемогућио државе чланице у увођењу ограничења у право настањивања на својој територији за грађане других држава чланица, уз истовремену могућност успостављања одређених ограничења на основу *Уговора* и посебних споразума. Тако је *Римски уговор* садржао ограничење слободе кретања из разлога опасности по јавни поредак, безбедност и здравље, и та ограничења означавају прапочетак настанка безбедносне сарадње као дела шире политичке сарадње држава чланица.

Две од четири слободе, и то слобода кретања људи и робе, више од две деценије након стварања ЕЕЗ остају претежно уговорне одредбе без могућности потпуне имплементације због њихове директне повезаности са укидањем контрола на унутрашњим границама. Право на слободу кретања је било омогућено пре свега радницима и студентима, али није било омогућено свим грађанима (различитих професија и занимања) држава чланица, као ни држављанима трећих држава. Потпуно уживање права на слободу кретања лица је искључиво зависило од укидања контроле лица приликом преласка унутрашњих граница држава чланица (Mitsilegas et al., 2003:27). Њиховим укидањем преношење криминалних активности у Европи (посебно тероризма и организованог криминала, који су све присутнији крајем шездесетих година 20. века), на будућем простору без унутрашњих граница постаје заједнички безбедносни изазов за државе чланице.

Стварање неформалних форума и група, односно неформални састанци министара унутрашњих послова и високих представника полиција држава чланица ЕЗ, били су почетни облици сарадње на спречавању ширења криминалних активности и супротстављању тадашњим безбедносним изазовима. Иницијатори успостављања безбедносне сарадње унутар форума Европске политичке сарадње били су представници Немачке и Велике Британије (Occhipinti, 2003:31). На састанку Европског савета 1975. године у Риму формирано је прво неформално тело или форум за координацију међусобне сарадње између држава чланица ЕЗ под називом „Треви група“. Тиме сарадња у области унутрашњих послова између држава чланица добија прве

² Члан 7 *Уговора о ЕЕЗ*.

организоване облике „под кишобраном“ међувладине сарадње (Coolsaet, 2010:857). Званични почетак рада Треви групе везује се за састанак Савета ЕЕЗ у Луксембургу 1976. године, када је основано пет радних група за унапређење сарадње на: сузбијању тероризма и организованог криминала, одржавању јавног реда и супротстављању хулиганизму, заштити нуклеарних постројења и реаговању у ванредним ситуацијама (Вупиан, 1993:3). Овај облик сарадње се показао као недовољан за неке државе чланице које отпочињу *per se* парцијалну, ванинституционалну међусобну сарадњу на укидању унутрашњих граница. Постојећи споразум између земаља Бенелукса и позитивна искуства укидања међусобне граничне контроле подстакле су Француску, Немачку и земље Бенелукса да 14. 7. 1985. године усвоје нови заједнички споразум, тзв. *Споразум из Шенгена* или *Шенгенски споразум*. Након тога, 19. 6. 1990. године потписана је *Конвенција о примени Шенгенског споразума*,³ да би у међувремену до њеног ступања на снагу 1995. године Италија, Шпанија, Португал и Грчка приступиле *Конвенцији* и постепено почеле да се прикључују будућем Шенгенском простору без унутрашњих граница. Процес стварања заједничког простора без (контроле) унутрашњих граница захтевао је и увођење посебних заједничких мера полицијске и правосудне сарадње за заштиту унутрашње безбедности, које прате потпуно уживање четири основне слободе на том простору.

Неформални, делимични и ванинституционални облици сарадње у унутрашњим пословима и правосуђу су последица љубоморног чувања суверенитета држава чланица. Суверенитет је врховна власт изабраних представника народа при законодавном уређењу државе која обухвата и наметање поштовања правних норми средствима, то јест монополом државне принуде. Из наметања поштовања правних норми проистиче право државе на кажњавање *ius puniendi*, а самим тим и значајне разлике у примени кривичног права у оквиру правних система Европе, посебно између земаља континенталне и англосаксонске правне традиције. Такође, ништа мање разлике нису изражене ни у монополима државне принуде, конкретно структурама за спровођење закона или полицијским снагама европских држава, у односу на степен централизованости полицијских снага (централизоване у Француској, Шпанији, Аустрији, и децентрализоване у Немачкој и Великој Британији) и поједина полицијска овлашћења и поступања, на пример

³ Текст *Споразума* и *Конвенције* видети у: Службени гласник ЕУ, бр. 239/2000. http://eurlex.europa.eu/legal_content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:L:2000:239:FULL&from=HR, доступно 12. 4. 2017.

приликом сузбијања трговине дрогом, ношења ватреног оружја и учешћа у кривичном поступку (Hobbing, 2008).

Стварање ЕУ и уградња унутрашњих послова и правосуђа у трећи стуб Уговора о ЕУ из Мастрихта

Крајем 80-их и почетком 90-их година, у предвечерје успостављања ЕУ, неке државе чланице ЕЗ су почеле да инсистирају на унапређењу сарадње у унутрашњим пословима и правосуђу у оквиру политичке сарадње. За трансформацију заједничког у јединствено тржиште и потпуно уживање слободе кретања лица на простору без унутрашњих граница, било је од суштинске важности смањити безбедносне претње по државе чланице и повећати њихову безбедност, нарочито након брисања и укидања свих контрола на унутрашњим границама. На Међувладиној конференцији 1991. године, која је била сазвана ради усвајања *Уговора о ЕУ*, формирана су два супротстављена блока држава чланица. У првом су биле Немачка, Белгија, Италија, Холандија и Шпанија које су захтевале укључивање и делимичну примену наднационалног модела одлучивања за одређена питања из области унутрашњих послова, а у другом Велика Британија, Ирска и Данска које су снажно истицале суверенитет и прихватале искључиво међувладину сарадњу у области правосуђа и унутрашњих послова. Резултат ових преговора је било успостављање ЕУ на три стуба сарадње и Наслов *VI Уговора о ЕУ из Мастрихта*⁴ који носи назив „Одредбе о сарадњи у области правосуђа и унутрашњих послова“ или тзв. „трећи стуб“ ЕУ. Обликовање трећег стуба извршено је по узору на сарадњу успостављену у оквиру *Шенгенске конвенције*, с тим што *Уговор о ЕУ* из Мастрихта сарадњу у правосуђу и унутрашњим пословима уграђује у нови правни поредак ЕУ, а не у право ЕЗ, чиме се искључује наднационални модел сарадње који је омогућио огроман напредак у економској интеграцији држава чланица ЕЗ. И поред међувладине сарадње и доминантне улоге држава чланица у трећем стубу, његово формирање представља напуштање ванинституционалних облика сарадње и прихватање неопходности укључивања безбедносне и правосудне сарадње држава чланица у уговорни оквир функционисања будуће Уније. Тиме блиска сарадња у области унутрашњих послова и

⁴ *Treaty on European Union OJ C 191*, 29. 7. 1992. Ступио на снагу 1. новембра 1993. године.

правосуђа постаје један од шест главних циљева дефинисаних *Уговором о ЕУ*.⁵

Остваривање циљева Уније, заједно са потпуним уживањем слободе кретања лица и роба на простору јединственог тржишта, везују се овим уговором за домен унутрашњих послова и правосуђа и питања од заједничког интереса као што су: азил, прелазак спољних граница и контрола лица, усељавање и регулисање статуса држављана трећих држава, спречавање трговине дрогом и међународног кријумчарења, грађанскоправна сарадња, кривичноправна сарадња, царинска сарадња, сарадња полиција држава чланица на превентивном деловању у борби против тероризма, недозвољене трговине дрогом и других тешких облика међународног криминала разменом информација унутар Европске полицијске канцеларије (ЕВРОПОЛ).⁶

Савет ЕУ (у даљем тексту Савет) на основу *Уговора*⁷ добија надлежност и постаје центар одлучивања у којем државе чланице утврђују оквире сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа, координирају и консултују се по свим наведеним питањима од заједничког интереса. У раду Савета се примењивао међувладин метод сарадње, тачније доношење одлука и законодавних аката на основу сагласности свих држава чланица (консензус), што значи да је сарадња била условљена једногласношћу министара унутрашњих послова и правосуђа држава чланица. Европски парламент (ЕП) није имао законодавну надлежност у трећем стубу, већ је само могао да поставља питања Савету и да прихвати информативну и консултативну улогу у вези са активностима у правосуђу и унутрашњим пословима⁸, која му је била додељена *Уговором о ЕУ* из Маастрихта.

Правни акти⁹ које је *Уговор* предвидео за сарадњу држава чланица у оквиру трећег стуба биле су конвенције (једини правно обавезујући акти у оквиру трећег стуба ЕУ, који су усвајани на принципима међународног јавног права)¹⁰, заједнички ставови и заједничке акције које се по начину доношења, правној снази и

⁵ Наслов 1, члан Б, тачка 4 *Уговора о ЕУ*.

⁶ Члан К.1 *Уговора о ЕУ*.

⁷ Члан К.3. *Уговора о ЕУ*.

⁸ Члан К.6 *Уговора о ЕУ*.

⁹ За правне акте ЕУ и ЕЗ у стручној литератури се користе синоними: законодавни акти, правни инструменти, легислативни акти.

¹⁰ Члан К.3 (ц) *Уговора о ЕУ*.

обавезности самих аката разликују од правних аката из првог стуба, то јест комунитарног права. Ови правни акти и начин њиховог доношења у Савету одражавали су снагу и надмоћ држава у оквиру међувладине сарадње Уније из доба *Уговора о ЕУ* из Мастрихта.

Ревизија трећег стуба ЕУ Уговором из Амстердама и стварање Области слободе, безбедности и правде

Искуство примене *Уговора из Мастрихта* показало је да међувладина сарадња представља непремостиву препреку за ближу, свеобухватнију и ефикаснију сарадњу у борби против безбедносних претњи са којима се у то време суочавала Унија. Суштина међувладине сарадње у међународном праву извире из традиционално укорењеног неповерења, суверенитета и реципроцитета који су обрнуто пропорционални партнерским односима и сарадњи држава. Међувладина сарадња се у оквиру трећег стуба ЕУ показала као средство у рукама држава чланица за успоравање сарадње, односно институционално и легислативно држање Уније у „стању перманентног ривалитета и тапкања у месту” (Guild et al., 2008:5).

Ревизија функционисања Уније усвајањем *Уговора о ЕУ* из Амстердама¹¹ је требало да ублажи ефекте међувладине сарадње и исправи недостатке трећег стуба из доба Мастрихта који су се односили на: 1) нејасне циљеве сарадње држава у области унутрашње безбедности у оквиру трећег стуба; 2) институционалну и легислативну неизграђеност Уније; 3) недостатке у процесу доношења одлука; 4) различита тумачења правног дејства законодавних аката трећег стуба; 5) неслагања и контроверзе у погледу линије раздвајања између трећег и првог стуба, иако на први поглед та линија раздвајања изгледа јасна и прецизна, и 6) неспремност и отпор националних институција при усвајању и спровођењу правних аката из трећег стуба у национално законодавство (Anderson, Aar, 2002:54).

¹¹ *Treaty of European Union*, (1997). OJ C 340, ступио на снагу 1. маја 1999. године.

Промене у праву ЕУ након ступања на снагу *Амстердамског уговора* доносе реконфигурацију трећег стуба. Додаје се и мења више од 100 чланова *Уговора о ЕУ* и усваја шест протокола и 20 декларација, што суштински мења правни основ и омогућава унапређење сарадње унутар трећег стуба. *Уговором о ЕУ из Амстердама* трећи стуб се институционално приближава структури и правној природи комунитарног (права) стуба, то јест добија наднационалне елементе и хибридную структуру, уз задржавање принципа међународног права на којима је изграђен (Craig, Burga, 2003:5). Пример за то су норме изворног трећег стуба које регулишу слободу, безбедност и правду као нови циљ европске конструкције, које су заједно са Шенгенским правним тековинама подељене и уграђене у право ЕЗ (први стуб) и у право ЕУ (трећи стуб). Овим су извршене значајне измене оснивачких уговора у трећем стубу које омогућавају легислативну транзицију, односно пренос одредби у вези са слободом кретања, контролу спољних граница, азил и миграције у право ЕЗ, Наслов IV УЕЗ (Nentwich, Falkner, 1997). Кривичноправна материја и полицијска сарадња из домена унутрашњих послова старог трећег стуба су преуређене, и као Наслов VI УЕУ „Одредбе о полицијској и правосудној сарадњи у кривичним стварима“ постају део тада новог трећег стуба ЕУ. Секундарно законодавство у области полицијске и правосудне сарадње се учвршћује увођењем нових правних аката као што су оквирне одлуке и одлуке, уз задржавање конвенција и заједничких ставова¹² из доба Мастрихта. Након ступања на снагу *Уговора из Амстердама* може се рећи да оквирне одлуке у потпуности замењују конвенције као правни акти којима се регулише сарадња у оквиру трећег стуба (Василков, 2016:82).

Једна од најзначајнијих измена коју је донео *Уговор из Амстердама* је било интегрисање тековина Шенгена у правни оквир ЕУ. Тиме је Шенгенска интеграција, која се развијала и градила као ванинституционална паралелна интеграција и у којој су учествовале неке државе чланице ЕУ, инкорпорирана у правни поредак ЕУ и као таква постаје саставни, посебни део правних тековина Уније. Она је унета у право *ЕУ Протоколом* (број 2) о укључењу тековина Шенгена у оквир ЕУ и постаје пратећа, правнообаве

¹² Члан 34 УЕУ.

зујућа целина *Амстердамског уговора. Протокол*, Савет је био овлашћен за једногласно утврђивање правног основа, поделу и уношење одредби и одлука шенгенских тековина у право ЕЗ или у оквиру трећег стуба. Савет је одмах након усвајања *Протокола број 2*, донео Одлуку о подели шенгенских тековина, утврђујући које ће норме бити укључене у *Уговор о ЕУ*, а које у *Уговор о ЕЗ*¹³, наглашавајући да се тековине Шенгена не морају поделити јер више не производе правно дејство, или су сувишне због проласка периода важења, или су већ унете у правни поредак ЕУ, или ће државе чланице имати обавезе да их преузму закључивањем конвенција, или више нису релевантне за право ЕЗ нити за постизање циљева ЕУ.

Шенгенске правне тековине, после ступања на снагу *Уговора* из Амстердама, у целини постају обавеза за све државе потписнице Шенгенских споразума и услов за све државе које у будућности приступају ЕУ. Неће се примењивати на нове државе чланице ЕУ све док оне не испуне утврђене услове. Потврду испуњености услова и пријем нових држава чланица ЕУ у Шенгенски простор без унутрашњих граница врши искључиво Савет ЕУ након извршене евалуације и предлога Комисије. Овај модел је примењен 2007. године када је Шенгенски простор проширен за девет нових држава чланица ЕУ (Чешка, Естонија, Мађарска, Летонија, Литванија, Малта, Пољска, Словачка и Словенија). Бугарска, Кипар, Румунија и Хрватска (која је постала чланица ЕУ 2013. године) и данас се налазе изван Шенгенског простора због неиспуњавања критеријума за контролу својих спољних граница према трећим државама. Поред држава чланица, и четири државе нечланице примениле су шенгенска правила и постале део Шенгенског простора: Исланд, Норвешка, Лихтенштајн и Швајцарска. Шенгенски простор данас обухвата укупно 26 држава, од тога 22 државе чланице ЕУ (четири нове државе чланице ЕУ плус Велика Британија и Ирска, које нису чланице шенгенског простора) и че-

¹³ Council Decision concerning the definition of the Schengen acquis for the purpose of determining, in conformity with the relevant provisions of the Treaty establishing the European Community and the Treaty on European Union, the legal basis for each of the provisions or decisions which constitute the acquis, (1999) OJ L 176/1.

тири државе нечланице које су испуниле и примениле критеријуме који произлазе из шенгенских правних тековина¹⁴.

Две године након ступања на снагу *Амстердамског уговора* усвојене су измене *Уговора о ЕУ* из Нице¹⁵, како би се ускладио и изменио институционални оквир Уније за прихват и пријем нових 10 држава чланица током 2004. године. Нови *Уговор о ЕУ* није донео битне промене у функционисању трећег стуба ЕУ. Уз увођење института ближе сарадње, једина новина у оквиру трећег стуба је оснивање Европске агенције за правосудну сарадњу – Евроџаст (енг. Eurojust)¹⁶.

Лисабонски уговор и „комунитаризација“ унутрашњих послова и правосуђа у ЕУ

Лисабонски уговор, који је ступио на снагу 1. 12. 2009. године¹⁷, у потпуности мења правну природу унутрашњих послова и правосуђа унутар Области слободе, безбедности и правде. Наднационални модел сарадње, карактеристичан за економску интеграцију и (комунитарно) право ЕЗ, успоставља се као једини модел сарадње за целокупни правни поредак Уније дефинисан *Уговором о функционисању Европске уније* (у даљем тексту УФЕУ). Након 52 године ЕЗ престаје да постоји, а ЕУ преузима њене надлежности и правни субјективитет. Самим тим, значајно се мења и право ЕУ које регулише Област слободе, безбедности и правде. Долази до поновног обједињавања питања везаних за слободу кретања и полицијску и правосудну сарадњу у један наслов *Уговора*, и то Наслов V Трећег дела УФЕУ. *Лисабонским уговором* Европска унија као правни ентитет потпуно замењује и наслеђује Европску заједницу¹⁸, а нуђење постојања и изградње заједничке Обла-

¹⁴ Видети https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen_en, доступно 15. 4. 2017.

¹⁵ *Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts*, (2001). OJ C 80/1. Члан 29, став 2, алинеја 2 УЕУ.

¹⁶ Члан 29, став 2, алинеја 2 УЕУ.

¹⁷ *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community*, signed at Lisbon, (2007) OJ C 306/1.

¹⁸ Члан 1, став 3 УЕУ.

сти слободе, безбедности и правде грађанима ЕУ остаје приоритет и главни циљ будуће Уније¹⁹. Она поновним спајањем регулише широк спектар питања из области унутрашњих послова и правосуђа, а то су: контрола спољних и унутрашњих граница, политика азила, усељавање, правосудна сарадња у грађанским стварима, правосудна сарадња у кривичним стварима и полицијска сарадња.

Из Правног поретка ЕУ, након усвајања *Лисабонског уговора*, нестаје и брише се стубовска подељеност Уније која је била основа њеног функционисања од њеног настанка 1992. године. Трећи стуб ЕУ престаје да постоји, одредбе из ове области се интегришу у УФЕУ, и уводи се наднационални модел сарадње у Области слободе, безбедности и правде. Тиме се и правни акти предвиђени за (комунитарно) право ЕЗ, сада примењују на целокупан правни поредак ЕУ уз постепено нестајање законодавних аката секундарног права који су раније регулисали материју трећег стуба. Акти секундарног законодавства сада бивше ЕЗ, као што су уредбе, директиве, одлуке, препоруке и мишљења²⁰ се данас примењују за правно уобличавање свих политика ЕУ дефинисаних УФЕУ. Ове промене коренито мењају право ЕУ, јер се директно дејство и директна примењивост норми које произлазе из начела надређености права Заједнице/Уније над правом држава чланица, проширују и на законодавне акте који се усвајају у Области слободе, безбедности и правде.

Лисабонски уговор доноси институционалне промене којима се шире надлежности главних институција ЕУ, пре свега у начину доношења одлука, предлагању законодавних аката, њиховом усвајању и имплементацији, укидању постојећих ограничења за судску контролу од стране Суда ЕУ и укључивању различитих нових тела и агенција у спровођење мера из Области слободе безбедности и правде. Гласање квалификованом већином у Савету и саодлучивање са ЕП или редовна законодавна процедура²¹, постаје правило за усвајање легислативе у осетљивим областима унутрашњих послова и правосуђа. Међутим, за кривично право, поли-

¹⁹ Члан 3, тачка 2 УЕУ.

²⁰ Члан 288 УФЕУ.

²¹ Члан 294 УФЕУ. У домаћој литератури се веома често „процедура“ из УФЕУ преводи као „поступак“.

цијску сарадњу, породично право и усвајање мера у вези са пасошима и личним документима²² задржава се једногласност свих држава чланица приликом гласања у Савету, сада познато као посебна законодавна процедура²³. Тако, на пример, уз консултације и одобрење (давање сагласности) ЕП, Савет примењује посебну законодавну процедуру за правне акте секундарног законодавства којима се успоставља Канцеларија европског јавног тужиоца, оперативна полицијска сарадња и одобрава интервенција належних органа једне државе чланице на територији друге државе чланице.

За преношење нових националних овлашћења, односно националног суверенитета у областима кривичног права и полицијске сарадње на институције ЕУ, пре свега Комисију и Суд ЕУ, државе чланице тражиле су увођење два посебна правила одлучивања за Савет која су унета у Наслов V Уговора из Лисабона. „Кочница у случају опасности“ (енг. *emergency brake*)²⁴ као прво правило, уводи се у доношење одлука у оквиру редовне законодавне процедуре у Савету²⁵, а друго правило тзв. „псеудо вето“²⁶ се уводи у доношење одлука у оквиру посебне законодавне процедуре у Савету²⁷. Оба правила, омогућавају ближу сарадњу²⁸, тј. могућност заинтересованим државама чланицама да наставе ближу и бржу интеграцију у одређеним областима од нарочитог интереса када за то не постоји неопходна већина у Савету.

Кочницу у случају опасности покреће једна (угрожена) држава чланица приликом усвајања секундарног законодавства

²² Члан 81(1) о формирању Канцеларије европског тужиоца, члан 87(3) о полицијским операцијама, члан 89 о прекограничним полицијским операцијама, 83(3) о породичном праву и 77(3) о пасошима, личним картама и др. документима.

²³ Члан 289(2) УФЕУ.

²⁴ Преводи се још као „хитна кочница“, „ручна кочница“ и „кочница за хитне случајеве“.

²⁵ Чланови 82(3) и 83(3) УФЕУ.

²⁶ За разликовање обе процедуре које се као такве не спомињу у *Уговору* користе се термин „псеудо вето“ који се спомиње код Пирса у: Peers, S., (2011). *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford University Press, Oxford UK, p. 64.

²⁷ То су: члан 86 који дефинише надлежност Европског јавног тужиоца и члан 87 (3) који дефинише оперативну полицијску сарадњу.

²⁸ Чланови 326-334 УФЕУ.

ЕУ из области кривичног права које значајно утиче на или мења национално кривично право (материјално и процесно), док псеудо вето покреће девет држава чланица²⁹ и примењује се на акте за успостављање Канцеларије европског јавног тужиоца и остваривање оперативне полицијске сарадње. Оба правила у поступку усвајања секундарног законодавства предвиђају укључивање и решавање спорних питања у оквиру Европског савета уз могућност убрзане ближе (унапређене) сарадње у усвајању спорног законодавног акта за групу од најмање девет држава чланица у случају немогућности постизања консензуса у Европском савету.

Потпуна примена *Лисабонског уговора* је била одложена увођењем прелазних мера, што значи да укидање стубова није аутоматски означило и нестанак трећег стуба из правног поретка ЕУ. Законодавни акти бившег трећег стуба остају на снази у прелазном периоду од ступања на снагу *Лисабонског уговора*, 1. 12. 2009. године до 1. 12. 2014. године, односно до тренутка њихове замене, измене или укидања.

Протокол 36 о прелазним одредбама, који је саставни део *Лисабонског уговора*, дефинише прелазне мере које треба да доведу до укидања бившег трећег стуба и предвиђа прелазак са претходних законодавних аката трећег стуба из ранијих уговора на ново секундарно законодавство предвиђено *Лисабонским уговором*. *Протокол* је на инсистирање држава чланица ограничио и одложио примену одредби *Уговора из Лисабона* у Области слободе, безбедности и правде до 1. 12. 2014. године. Његовим усвајањем продужава се ограничење за Суд ЕУ у преиспитивању одлука из трећег стуба на захтев институција ЕУ, ограничава Комисија у контроли усвајања и примене законодавства Уније унутар правних поредака држава чланица и ограничава Савет у усвајању новог секундарног законодавства из области слободе безбедности и правде (Mitsilegas et al., 2014:1). Прелазни протокол омогућио је да оквирне одлуке, одлуке, заједничке акције и заједнички ставови (који су на снази још из периода *Мастрихтског уговора*) као правни акти бившег трећег стуба усвојени пре ступања на снагу

²⁹ Чланови 86 и 87 (3) УФЕУ.

Лисабонског уговора, производе правно дејство и имају правну снагу до момента њиховог укидања, поништења или замене новим уредбама, директивама или одлукама³⁰. Коначно укидање свих наметнутих ограничења ступило је на снагу 2. 12. 2014. године, када престаје да важи Протокол 36 који је донешен искључиво и само у циљу заштите интереса (суверенитета) држава чланица, чиме је уклоњена последња „брана“ за потпуну примену *Лисабонског уговора* и дуго одлагано успостављање наднационалних механизма контроле примене права ЕУ у државама чланицама.

Закључак

Настанак, развој и укључивање унутрашњих послова и правосуђа у примарно право ЕУ има дугу историју. Настанком Европске уније унутрашњи послови и правосуђе се са маргина самита шефова држава и влада „селе“ у институционални оквир Уније. За време важења *Уговора о ЕУ из Мастрихта* били су постављени на „стаклене ноге“ у оквиру трећег стуба, а њихов значај је условио јачање инструмената сарадње и њихову ревизију доношењем новог *Амстердамског уговора*. Овим уговором, као актом примарног права, дефинисан је нови циљ који се односи на стварање и одржавање Области слободе, безбедности и правде, коју просторно чини збир територија држава чланица ЕУ. Интегрисање шенгенских споразума (споразум и конвенција) у правни поредак ЕУ, пребацивање материје азила и слободе кретања у први стуб и учвршћивање полицијске и правосудне сарадње у оквиру трећег стуба, су покушаји стварања чвршћег правног основа у примарном праву Уније за адекватан одговор на нове безбедносне изазове и претње. И поред напретка у односу на период важења *Мастрихтског уговора*, инсистирање држава чланица на међувладино моделу сарадње је „тупило оштрицу“ заједничке борбе против тешких кривичних дела, онемогућавајући ефикасније заједничко деловање институција ЕУ и држава чланица.

³⁰ Члан 9 *Протокола* (број 36) о прелазним одредбама.

Лисабонским уговором се коначно укида доминација међу-владиног модела сарадње у унутрашњим пословима и правосуђу, укида се стубовска подељеност Уније, додељује иницијатива Комисији у областима које означавају срж националног суверенитета, уводи редовна законодавна процедура за највећи део материје из Области слободе, безбедности и правде и успостављају механизми контроле Суда ЕУ на начин који је важио у (комунитарном) праву ЕЗ.

Сагледавање развоја унутрашњих послова и правосуђа у примарном праву ЕУ је од велике важности за успешност вођења преговора Републике Србије за приступање ЕУ. Правне тековине из Области слободе, безбедности и правде подељене су на поглавље 23 и 24 приступних преговора, за чије усвајање и примену у национално законодавство је неопходно познавање и успостављање корелације између одредби Наслова V *Уговора о функционисању ЕУ* или примарног права и одредби законодавних инструмената секундарног права у облику уредби, директива и (оквирних) одлука. Ова поглавља имају посебан значај у преговорима Републике Србије за приступање ЕУ јер се међу првима отварају, а последња затварају и од њих зависи успех и брзина приступања европоској породици народа. ЕУ је, поучена примерима Бугарске и Румуније, увела овај принцип како би се избегли пропусти направљени приликом њиховог пријема, где су због незадовољавајућег нивоа имплементације одредби за сузбијање корупције и организованог криминала, овим државама уведене контролне клаузуле у уговоре о приступању ЕУ. Једна од последица тих контролних клаузула је немогућност ових држава да 10 година након пријема постану и део Шенгенског простора без унутрашњих граница. Зато је императив у вођењу преговора избећи непријатна искуства наших суседа, постати пуноправна чланица ЕУ и у потпуности омогућити слободу кретања, безбедност и ефикасну правну заштиту за држављане Републике Србије у оквиру заједничког простора слободе, безбедности и правде ЕУ.

Литература

1. Anderson, M., Арап, Ј., (2002). *Striking a Balance Between Freedom, Security and Justice in An Enlarged EU*, Centre for European Policy Studies, Brussel.
2. Bynian, T., (1993). *Trevi, Europol and the European state*, Statewatching the new Europe, www.statewatch.org/news/handbook-trevi.pdf, доступно 10. 11. 2013.
3. Carrera, S., Hernanz, N., Parkin, J., (2013). *The „Lisbonisation” of the European Parliament: Assessing progress, shortcomings and challenges for democratic accountability in the area of freedom, security and justice*, CEPS Liberty and Security in Europe, Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels, www.ceps.eu/publications/‘lisbonisation’-european-parliament-assessing-progress-shortcomings-and-challenges, доступно 10. 5. 2014.
4. Coolsaet, R., (2010). EU counterterrorism strategy: value added or chimera?, *International Affairs*, 86:4.
5. Craig, P., Burca, G. D., (2003). *EU Law*, Oxford University Press.
6. Guild, E., Carrera, S., Balzacq, T., (2008). *The Changing Dynamics of Security in a Enlarged European Union*, Challenge Liberty & Security, Research Paper No 12, <http://w.w.w.ceps.eu>, доступно 10. 3. 2012.
7. Hobbing, P., (2008). *Uniforms without Uniformity: A Critical Look at European Standards in Policing*, in Guild, E., Florian, G., (2008), *Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union*, Ashgate, Hampshire.
8. Лопандић, Д., Јањевић, М., (1995). Уговор о ЕУ од Рима до Маастрихта, *Међународна политика*, Београд.
9. Mitsilegas, V., Monar, J., Rees, W., (2003). *The European Union and Internal Security – Guardian of the People?*, Palgrave Macmillan, London.
10. Mitsilegas, V., Carrera, S., Eisele, K., (2014). *The End of the Transitional period for police and Criminal Justice Measures Adopted before the Lisbon Treaty: Who monitors trust in the European Criminal Justice area?*, CEPS Liberty and Security in Europe, Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels, <https://www.ceps.eu/publications/end-transitional-period-police-and->

- criminal-justice-measures-adopted-lisbon-treaty-who, доступно 15. 3. 2015.
11. Nentwich, M., Falkner, G., (1997). The Treaty of Amsterdam: Towards a New Institutional Balance, *European Integration online Papers (EioP)*, vol. 1, no. 15, <http://www.eiop.or.at/eiop/texte/1997-151.htm>, доступно 5. 8. 2011.
 12. Occhipinti, J., (2003). *The politics of EU police cooperation: toward a European FBI*, Lynne Rienner Publishers, Inc. London.
 13. Peers, S., (2011). *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford University Press, Oxford UK.
 14. Васиљков, З., (2016). *Област слободе, безбедности и правде у праву ЕУ*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Нишу.

Home Affairs and Justice in the EU's Primary Law - From Rome to Lisbon -

***Abstract:** Home affairs and justice or Area of Freedom, Security and Justice of the European Union is a part of EU law whose roots lie in the economic integration of the European Economic Community's member states. Home affairs and justice joined the European integration in 1970's "on a low profile" by establishing political cooperation between the member states. Historical development of the home affairs and justice as the core of every state's sovereignty had been accompanied by special particularities, dynamic phases of the development, and continuous "weighing" of the national powers scope that in time have been conveyed on the European institutions. Today, the Area of Freedom, Security and Justice includes a substantial material part of the *acquis communautaire* without which further development and survival of the EU is unimaginable.*

The aim of the research was to observe the beginnings, formation and development of the cooperation in the area of home affairs and justice that nowadays as the Area of Freedom, Security and Justice strongly influences the freedoms, safety and equal legal protection of the EU citizens. The development phases of the home

affairs and justice have been mirrored in the transition from extra-institutional to formal cooperation, in restrictions put by the member states on the cooperation, as well as in the final transformation of home affairs and justice into a part of the EU's law with a supranational token and complete authority under the EU's Court.

*The legal history method, the comparative law method and the method of law norms content analysis, particularly law norms of the Union's primary legislation, have been used in the research. The EU's primary legislation which regulates matter of home affairs and justice is of an extraordinary importance for the negotiation process in the accession of the Republic of Serbia to the EU, being an integral part of the *acquis communautaire* and included into Chapters 23 and 24 upon which the levels of freedoms, safety and efficient legal protection of the Republic of Serbia's citizens depend to a great extent.*

Keywords: *home affairs and justice, sovereignty, area of freedom, security and justice, third pillar of the EU, the EU's law order.*