

6. Saradnja država članica Evropske unije u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova

Na kraju ove lekcije saznaćete:

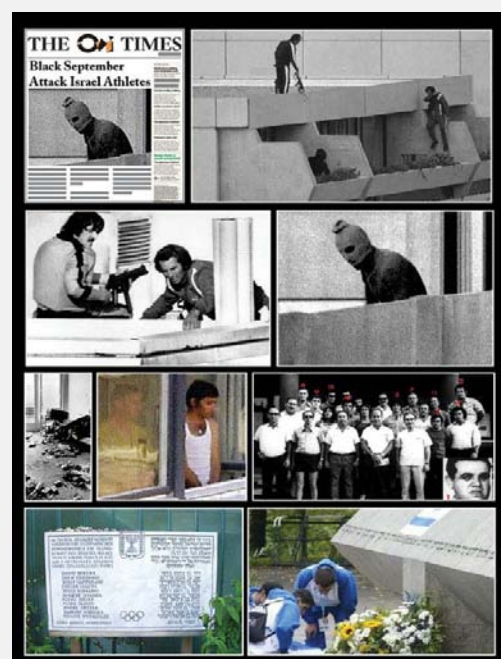
1. koji su razlozi produblivanja carinske, policijske i pravosudne saradnje između zemalja članica, koja se odvija od sedamdesetih godina prošlog veka do danas
2. ko su ključni akteri u tzv. trećem stubu Evropske unije
3. koje su glavne politike i strateški programi saradnje koji su načini izgradnje Prostora slobode, bezbednosti i pravde nakon donošenja Ugovora iz Amsterdama.

Na početku evropskih integracija saradnja pravosudnih organa, policija i carina bila je potisnuta u drugi plan. Međutim, devedesetih godina ona dobija značaj pod uticajem globalizacije i novih bezbednosnih izazova, rizika i pretnji, kao i pod uticajem propusnosti novonastalih granica nakon pada Berlinskog zida. U [Ugovoru iz Amsterdama](#) istaknuta je potreba da budu izbalansirane saradnja koja omogućava povećanje bezbednosti građana i saradnja koja omogućava zaštitu ljudskih prava i pristup pravdi. Tada nastaje Prostor slobode, bezbednosti i pravde. Evropska unija je, naročito posle poslednjeg proširenja EU 2007. godine kada su učlanjene Bugarska i Rumunija, uvidela da je za efikasno funkcionisanje zemlje neophodno sprovođenje reforme pravosudnog sistema i policije.

Saradnja u oblasti unutrašnjih poslova bila je pre završetka Hladnog rata sporadična i nalazila se izvan struktura EU

Intenzitet policijske i pravosudne saradnje država uvek se produbljuje nakon „dramatičnih“ događaja koji ugrožavaju unutrašnju bezbednost država, a onda kada postoji zajednički interes za rešavanje problema. Događaj koji je neposredno uticao na otpočinjanje saradnje „dvanaestorice“ bio je „Minhenski masakr“. Na Olimpijskim igrama 1972. godine u Minhenu pripadnici palestinske terorističke grupe pod nazivom „Crni septembar“ ubili su dvojicu pripadnika izraelskog olimpijskog tima, dok su devetoro držali kao taoce. Situacija je rešena uz pomoć nemačke policije.

Prizori „Minhenskogmasakra“
Izvor: *Ovi Magazine*



Države članice Evropske zajednice (EZ), tačnije ministri unutrašnjih poslova su počeli neformalno da se okupljaju već nakon tri godine od pomenutog događaja. U decembru 1975. godine Evropski savet formirao je tzv. Trevi grupu kako bi koordinisao rad vlada država članica EZ u borbi protiv terorizma.



Fontana Di Trevi u Rimu
Izvor: *Scenicreflections*

Kasnije je Trevi grupa proširila svoj mandat i na oblike borbe protiv ozbiljnog međunarodnog kriminala (trgovina ilegalnim narkoticima, oružjem, ljudima). Pored razvoja policijske i pravosudne saradnje država članica koja se odvijala u različitim radnim grupama, do potpisivanja [Ugovora iz Matrihta](#) (1992/93) potpisana su dva značajna dokumenta: [Šengenski sporazum](#) iz 1985. godine, kojim su uklonjene granične kontrole između Belgije, Francuske, Holandije, Luksemburga i Nemačke, i Dablinska konvencija za azil iz 1985. godine.

Antrfile 1: Međudržavna saradnja unutar evropskih grupa

Pored Trevi grupe, u produbljivanju policijske i pravosudne saradnje učestvovali su: grupa Rodos (koordinaciona grupa za slobodno kretanje lica, formirana 1988. godine), Sistem za primenu carinskih režima (formiran 1986. godine), Odsek za usklađivanje borbe protiv krijumčarenja (1989. godine) i Grupa za imigraciju (1986. godine). Pored saradnje vlada država članica u okvirima EU, postoji i saradnja izvan tih okvira. U tzv. Lion grupi promovišu se savremeni načini suzbijanja organizovanog kriminala (npr. formiranje DNK baza podataka). Grupa G6 dva puta godišnje raspravlja o bezbednosnoj saradnji.

Nakon završetka Hladnog rata, na dnevni red Evropske unije (EU) dospelo je i razmatranje teme o potrebi borbe protiv organizovanog kriminala. Usled raspada Sovjetskog Saveza i SFRJ, urušene su granice između država bivšeg istočnog bloka, te povećani ilegalna trgovina drogama i ljudima, kao i šverc i kriminal. Nemačka vlada je početkom devedesetih godina insistirala na institucionalizaciji postojeće prakse saradnje u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Za vreme holandskog predsedavanja EU 1991. godine, tokom kog je usvojen Ugovor o EU, raspravljano je i o ideji da se stvori jedinstvena struktura za saradnju u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, kao i struktura za zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku. Ipak, prevagnula je ideja o stvaranju različitih „stubova“, koji će se baviti posebnim oblastima. Time je stvorena nova arhitektura EU, koja se često slikovito prikazuje u obliku hrama koji stoji na tri stuba. Saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova od Ugovora iz Maastrichta dobila je mesto u tzv. trećem stubu (third pillar). Odmah treba napomenuti i to da se saradnja u tzv. trećem stubu zasniva na međuvladinoj saradnji, gde nadnacionalne institucije, kao što su [Evropski parlament](#), [Evropska komisija](#) i [Evropski sud pravde](#), imaju minimalna ovlašćenja. Glavnu ulogu u procesu odlučivanja ima Savet ministara, u čiji sastav ulaze ministri unutrašnjih poslova i pravosuđa. Savetu u koordinaciji i pripremi rada pomaže tzv. K.4 komitet, u koji ulaze savetnici višeg ranga iz ministarstva unutrašnjih poslova država članica. U okviru komiteta postoje tri radne grupe – prva za imigracije i [azil](#), druga za policijsku i carinsku saradnju i treća za [pravosudnu saradnju](#).

Agencije EU	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Evropski policijski fakultet (CEPOL), http://www.cepola.europa.eu/ ▪ Evropska jedinica za pravosudnu saradnju (EUROJUST), http://www.eurojust.europa.eu/ ▪ Evropska policijska kancelarija (EUROPOL), http://www.europol.europa.eu/ ▪ Evropska agencija za upravljanje operativnom saradnjom na spoljnim granicama država članica Evropske unije (FRONTEX), http://www.frontex.europa.eu/ ▪ Evropska agencija za borbu protiv prevara (OLAF), http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_en.html
Ostala tela	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Evropski centar za monitoring droga i zavisnosti na droge (EMCDDA), http://www.emcdda.europa.eu/ ▪ Evropski centar za monitoring rasizma i ksenofobije (EUMC), http://www.eumc.europa.eu/ ▪ Evropska grupa šefova policija (PCOTF)

Tabela 1: Glavne agencije i tela aktivna u saradnji u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova

Zašto je Ugovor iz Amsterdama značajan za produblјivanje policijske i pravosudne saradnje Evropske unije?

Najveći napredak u razvoju policijske i pravosudne saradnje učinjen je revizijom Ugovora o EU 1997. godine. Naime, Ugovorom iz Amsterdama određene su politike u tzv. trećem stubu (pogledati Tabelu 2), a Šengenska konvencija pridodata je komunitarnom pravu. Neke od politika koje su ranije bile u trećem stubu prebačene su u prvi stub kako bi se osiguralo to da one budu dosledno primenjene, kao kako bi se

omogućila zaštita prava ranjivih grupa. Takođe, došlo je i do preimenovanja tzv. trećeg stuba, pa on nosi naziv **Policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima**.

Ugovor	Ugovor iz Mاستrihta (Politike tzv. trećeg stuba)	Ugovor iz Amsterdama (Politike tzv. prvog stuba)	Ugovor iz Amsterdama (Politike tzv. trećeg stuba)
Princip saradnje	Međuvladina saradnja	Nadnacionalnost	Međuvladina saradnja
Politike	01. Slobodno kretanje lica		01. Politika spoljnih granica EU
	02. Politika viza		02. Pravosudna saradnja u krivičnim stvarima
	03. Politika spoljnih granica EU		03. Politika borbe protiv ilegalnih droga
	04. Šengen zona		04. Građanstvo EU
	05. Imigracija		05. Zaštita podataka
	06. Azil		06. Zaštita ljudskih prava i sloboda
	07. Pravosudna saradnja u građanskim i krivičnim stvarima	01. Slobodno kretanje lica	07. Policijska i carinska saradnja
	08. Politika borbe protiv ilegalnih droga	02. Politika viza	08. Prevencija kriminala
	09. Građanstvo EU	03. Šengen zona	09. Borba protiv organizovanog kriminala
	10. Zaštita podataka	04. Imigracija	10. Spoljni odnosi
	11. Zaštita ljudskih prava i sloboda	05. Azil	11. Proširenje iz perspektive pravosudne i policijske saradnje
	12. Policijska i carinska saradnja	06. Pravosudna saradnja u građanskim stvarima	12. Borba protiv rasizma i ksenofobije
	13. Prevencija kriminala		
	14. Borba protiv organizovanog kriminala		
	15. Spoljni odnosi		
	16. Proširenje iz perspektive pravosudne i policijske saradnje		

Tabela 2: Politike država članica tokom saradnje u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova i promene nastale donošenjem Ugovora iz Amsterdama

Iz želje da građanima EU bude pružena veća bezbednost, a da pri tome ne budu ugrožena njihova prava i pristup pravdi, u Preambuli Ugovora iz Amsterdama utvrđen je cilj stvaranja **Prostora slobode, bezbednosti i pravde** (Area of Freedom, Security and Justice), (pogledati Tabelu 3).

Prostor slobode	Obezbeđivanje slobode kretanja ljudi i nastanjivanja na teritoriji EU. Pravo slobodnog kretanja ljudi i nastanjivanja nije isključivo samo za građane država članica, već i za građane trećih država, pod određenim uslovima.
Prostor bezbednosti	Zaštita osnovnih sloboda i prava građana EU od posledica ozbiljnog kriminala.
Prostor pravde	Obezbeđivanje jednakog pristupa pravdi (sudovima i ostalim nadležnim organima) svim građanima EU, kao i produbljanje pravosudne saradnje.

Tabela 3: Šta se podrazumeva pod Prostorom slobode, bezbednosti i pravde

Iako se policijska i pravosudna saradnja država članica obavlja na međuvladinom nivou, to ne znači da je njen intenzitet slab. Saradnja, posebno policijska saradnja u borbi protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, postala je devedesetih godina XX

veka značajnija i intenzivnija. Kao rezultat pojačane saradnje, osnovana je **Evropska policijska kancelarija (EUROPOL)**, sa sedištem u Hagu, Holandija. Do njenog osnivanja došlo je na osnovu akta Saveta EU o donošenju Konvencije EUROPOL, od 26. jula 1995. godine. U 1999. godini EUROPOL je započeo efektivni rad. Odlukom Saveta, od 6. aprila 2009. godine, Konvencija je, s obzirom na to da je „pretrpela“ niz promena unošenjem amandmana, pridodata komunitarnom pravu.

Postoji nekoliko razloga zbog kojih je Ugovor iz Amsterdama (1997) značajan za dalje produbljivanje saradnje u oblastima pravosuđa i unutrašnjih poslova. Treći stub EU doživeo je mnoge veće promene od drugog stuba (zajednička spoljna i bezbednosna politika), jer su određene politike prešle iz trećeg u prvi stub (Evropske zajednice) u kome vlada princip „**nadnacionalnosti**“ (pogledati Tabelu 3). Nadnacionalnost je princip EU na osnovu kog EU možemo da razlikujemo od države i od tipičnih međunarodnih organizacija, kao što su, na primer, Ujedinjene nacije. Pod principom nadnacionalnosti se podrazumeva postojanje vlasti koja se nalazi iznad vlasti država članica, koja poseduje više zakonodavnih ovlašćenja u odnosu na države članice i čije je pravo direktno primenjivo.

Nakon 2001. godine, posebno nakon terorističkih napada na SAD, u EU je ubrzana saradnja u ovoj oblasti. Saradnja teži harmonizaciji nacionalnih krivičnih prava, poboljšanju saradnje nacionalnih policijskih i pravosudnih organa u prevenciji kriminalnih aktivnosti, istragama, sudskim procedurama i sprovođenju zakona, kao i jačanju uloge EUROPOL, kome se daju izvršna ovlašćenja.

Strateško planiranje izgradnje „Evrope građana“ – Petogodišnji programi saradnje u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova Evropske unije

Evropska unija je, počev od 1999. godine, ustanovila praksu po kojoj se na svakih pet godina formulišu **prog-rami saradnje u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova** država



Slika sa sajta švedskog predsedavanja EU 2009. godine Photo: Lisa Tanner/Pixgallery

članica. U programima su formulisani prioriteti i smernice za izgradnju Pro-stora slobode, bezbednosti i pravde. Prvi takav program formulisan je za vreme finskog predsedavanja EU 1999. godine i poznat je pod nazivom Tampere program. Krajem 2009. godine Švedska, koja je trenutno predsedava EU, treba da usvoji treći po redu program saradnje, jer prethodni, Haški program ističe krajem 2009. godine. Novi program je već dobio svoje „drugo ime“, pa je poznat pod nazivom Stokholmski

program (pogledati Tabelu 4: Programi saradnje u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova EU).

Naziv programa	Važeći u periodu:
Tampere program	1999-2004
Haški program	2005-2009
Stoholmski programa	2010-2014

Tabela 4: Programi saradnje u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova EU

U Stokholmskom programu stoji da je „sadašnji prioritet postavljanje građanina u srce Prostora slobode, bezbednosti i pravde“. Izgradnja „Evrope građana“ zahteva da sve buduće akcije i planovi budu okrenuti građaninu. Istaknute su četiri grupe prioriteta: prva – zaštita ljudskih prava, obezbeđivanje slobodnog kretanja ljudi, stvaranje mehanizama na osnovu kojih će ranjive grupe biti zaštićene, zaštita prava dece, zaštita ličnih podataka i privatnosti; druga – obezbeđivanje lakšeg pristupa pravdi, kao i svih mogućnosti koje nudi jedinstveno tržište, poboljšanje pravosudne saradnje država članica; treća – formulisanje strategije za omogućavanje bezbednog života građana, kao i produbljivanje policijske saradnje; četvrta – poštovanje principa solidarnosti i formulisanje nove politike imigracije i azila, koja će omogućiti da svi u svim državama članicama imaju jednak status i stvoriti tačne pravne okvire za legalne imigrante.

Za dalje upoznavanje sa temom pogledati:

Publikacije:

1. Anderson, M., Boer, M., Cullen, P., Gilmore, W., Raab, C. and Walker, N. (1995) Policing the European Union, Oxford, Oxford University Press.
2. Balzaeg, T. and Carrera, S. (ed.) (2006) Security Versus Freedom? A Challenge for Europe's Future, Hampshire: Ashgate.
3. Micklitz, H. (2005) The Politics of Judicial Co-operation in the EU, New York: Cambridge University Press.
4. [Bilten o pitanjima unutrašnjih poslova Evropske unije i Srbije.](#)

Internet izvori:

1. [Zvanična prezentacija Evropske unije za poslove u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova.](#)
2. [Stejtvoč \(Statewatch\)](#), neprofitna organizacija koja je bavi praćenjem poštovanja ljudskih prava u EU,
3. [Centar za studije evropskih politika.](#)
4. [Centar za evropsku reformu.](#)
5. [Kancelarija za evropske integracije Vlade Republike Srbije.](#)
6. [Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije.](#)
7. [Ministarstvo pravde Republike Srbije.](#)

Korišćena literatura:

1. Bruggeman, W. (2004) „Policing in a European Context“, in Apap, J. (ed.) Justice and Home Affairs in the EU: Liberty and Security Issues after Enlargement, Northampton, USA: Edward Elgar Publishing.
2. Lavenex, S. and Wallace, W. (2005) „Justice and Home Affairs“, in Wallace, H., Wallace, W. and Polack, M. (ed.) Policy-Making in the European Union, 5th edition, Oxford: Oxford University Press.