

UDK:351.741:34.038J(4)
Biblid 1451-3188, 9 (2010)
Год IX, бр. 33–34, стр. 9–18
Изворни научни рад

др Јелена ЋЕРАНИЋ¹

САРАДЊА У ОБЛАСТИ ПРАВОСУЂА И УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА НА ОСНОВУ УГОВОРА ИЗ ЛИСАБОНА

ABSTRACT

The paper analyses the cooperation in the fields of Justice and Home affairs in the European Union. The Lisbon Treaty introduces a number of significant innovations in these fields. Firstly, the EU has finally been recognised as an international organisation with its own legal status, an apparently technical novelty that could nevertheless contribute significantly to its credibility as a global actor. Furthermore, the Lisbon Treaty has done away with the existing three-pillar structure, with the result that in the future the entire contents of the Treaty establishing the European Community on the Area of Freedom, Security and Justice will be subject to the control of the Court of Justice of the European Communities in Luxembourg. Second, under the terms of the Lisbon Treaty, the ordinary legislative procedure only requires a qualified majority in Council and co-decision with the European Parliament for issues such as the right of asylum, border management and control, visas, immigration, and the like. Nevertheless, unanimity is still necessary for sensitive issues such as passports, identity cards, family law with cross-border implications, and police cooperation. Third, regulations, directives, decisions and opinions are used as a legal acts in the Area of Freedom, Security and Justice. Fourth, according to the Lisbon Treaty the role of the national parliaments is strengthened especially as regards monitoring of respect for the principle of subsidiarity. Fifth, in order to fight against the terrorism and organised crimes the

¹ Истраживач сарадник, Институт за упоредно право, Београд.

possibility to establish the European Public Prosecutor's Office is envisaged. Finally, it is important to highlight the creation of a Standing Committee on Internal Security within the Council.

Key words: Lisbon Treaty, European Union, area of freedom, security and justice, co-operation in the field of justice and home affairs, Treaty on Functioning of European Union.

I) СВРХА

Основна сврха усвајања Уговора из Лисабона је стварање отвореније, демократичније и делотворније Европске уније.² Наиме, последњих година Европска унија се суочава са проблемом тзв. демократског дефицита. Грађани се осећају отуђени од европских институција и доношења одлука које се на њих примењују. У том смислу, новине предвиђене Уговором из Лисабона, требало би, између осталог, да допринесу отклањању овог проблема. С тим у вези, када је реч о сарадњи у области правосуђа и унутрашњих послова, Уговор из Лисабона садржи низ нових решења чији је циљ приближавање европских грађана Европској унији и њихово укључење у функционисање европске конструкције.

II) МЕРЕ ЕУ

Уговором из Лисабона измењени су Оснивачки уговор, тј. Уговор о оснивању Европске заједнице и Уговор о Европској унији. С обзиром на то да је Унија добила правни субјективитет и наследила Европску заједницу, Уговор о оснивању Европске заједнице је промењен у Уговор о функционисању Европске уније. Када је реч о Уговору о Европској унији, овај уговор је такође претрпео низ измена и оне се могу оквалификовати као суштинске измене Уговора. Што се тиче сарадње у области правосуђа и унутрашњих послова, основна измена у овој области тиче се разбијања тзв. трипартитне структуре. Чланом 1 Уговора о Европској унији предвиђено је да Унија замењује и наслеђује Европску заједницу. Дакле, када је реч о некадашњем 3. стубу ЕУ, тј. полицијској и правосудној сарадњи у кривичним стварима, бивши наслов VI Уговора о Европској унији постаје део наслова IV Уговора о функционисању Европске уније. Другим речима, Уговору о функционисању Европске

² Ова идеја прокламована је још 2001. године на Самиту у Лакену и првобитно је примењена приликом израде Устава Европске уније. Након пропасти Европског устава, идеја о стварању отвореније, демократичније и делотворније Европске уније оживљена у оквиру Уговора из Лисабона.

уније додаје се нови наслов који се зове „Област слободе, безбедности и правде“. Овај наслов обухвата пет поглавља и то су: „Опште одредбе“, „Политика о пограничној контроли, азилу и имиграцијама“, „Правосудна сарадња у грађанским стварима“, „Правосудна сарадња у кривичним стварима“ и „Полицијска сарадња“.

III) САДРЖАЈ

Уговором из Лисабона предвиђено је да Област слободе, безбедности и правде спада у подељене надлежности Уније. На основу члана 67 Уговора о функционисању Европске уније: „Унија представља простор слободе, безбедности и правде, поштујући људска права и различите правне системе и традиције држава чланица. Унија обезбеђује висок степен сигурности мерама којима се спречава криминал, расизам и ксенофобија и мерама за координацију између полицијских и правосудних органа, као и осталих надлежних органа, као и међусобним признањем пресуда у кривичним стварима; ако је неопходно и усклађивањем кривичног законодавства. Унија олакшава приступ правосуђу, нарочито међусобним признањем судских и вансудских одлука у грађанским стварима“.³ Када је реч о сарадњи у области правосуђа и унутрашњих послова, Уговором из Лисабона предвиђен је низ нових, конкретних решења. Међу новинама, као најзначајније, могу се издвојити оне које се тичу доношења одлука, правних аката који се користе у овој области, надлежности Европског суда правде, улоге националних парламената, јачања борбе против тероризма и организованог криминала. Свакако је занимљиво поменути да је Уговором из Лисабона предвиђена могућност оснивања Канцеларије Европског тужиоца и Сталног одбора за унутрашњу безбедност.

Доношење одлука

Једна од најзначајнијих новина предвиђена Уговором из Лисабона, када је реч о сарадњи у области правосуђа и унутрашњих послова, односи се на сам начин доношења одлука. С једне стране, проширена је листа области на које се примењује поступак саодлучивања, а с друге стране, предвиђено је да се одлуке, у већини случајева, усвајају квалификованом већином. На основу Уговора из Лисабона поступак саодлучивања постаје

³ Чл. 67 Уговора о функционисању ЕУ.

редовни законодавни поступак.⁴ У оквиру овог поступка, Савет и Европски парламент заједнички и равноправно учествују у доношењу одлука, тј. улога Европског парламента је изједначена са улогом Савета. Оваквим решењем ојачана је позиција Европског парламента као законодавца што је у складу демократизацијом Европске уније у целини, као једним од циљева Уговора из Лисабона. У складу са одредбама Уговора из Лисабона, поступак саодлучивања примењује се на полицијску и правосудну сарадњу у кривичним стварима, дозвољене миграције и интеграцију држављана трећих земаља и мере које се односе на визни режим за држављане трећих држава и правила о униформном формату визе. Поред редовног законодавног поступка (поступка саодлучивања), у коме се одлуке доносе квалификованом већином, Уговором из Лисабона предвиђен је и тзв. специјални поступак у оквиру кога се одлуке усвајају једногласно у Савету, након консултовања Европског парламента. Овакав специјални законодавни поступак се примењује у мањем броју случајева. Осим тога, важно је напоменути да „Област слободе, безбедности и правде” обухвата и поједина, веома осетљива питања, која се тичу суверености држава чланица и која су, као таква, доскоро била у искључивој надлежности самих држава чланица. С обзиром на то да ова питања више нису у искључивој надлежности држава и да се о њима одлучује квалификованом већином, Уговором из Лисабона предвиђене „кочнице“⁵. Под кочницама се подразумевају начини на који државе чланице могу да делују уколико сматрају да су им повређени национални интереси. У случају да нека држава чланица сматра да ће нацрт одређеног законодавног акта имати утицаја на основне аспекте националног кривичног система, нацрт може бити упућен Европском савету на разматрање, чиме се суспендује сам поступак саодлучивања. У року од четири месеца, и након расправа и постизања консензуса, Европски савет враћа Савету министара нацрт законодавног акта. На тај начин се наставља редовни законодавни поступак. Међутим, уколико се поново не постигне договор у предвиђеном року, најмање девет држава чланица може да се определи да настави сарадњу на основу спорног законодавног акта. Државе чланице које су заинтересоване за овај вид сарадње, морају о томе да обавесте Европски парламент, Савет министара и Комисију и од њих добију одобрење за отпочињање сарадње. Овде се заправо ради о тзв.

⁴ Чл. 251 Уговора о функционисању ЕУ.

⁵ Вид. А. Чавошки, М. Рељановић, *Правосуђе и унутрашњи послови у Европској унији*, Службени гласник, Београд 2009, 208.

диференцираној интеграцији, тј. о успостављању сарадње између уже групације држава чланица унутар Уније. Овај концепт је Уговорима институционализован у форми механизма ближе сарадње. Дакле, ближа сарадња представља механизам на основу кога државе чланице које намеравају да успоставе ближу међусобну сарадњу могу да користе институције, поступке и механизме предвиђене Уговорима, уз поштовање одређених услова.

Правни акти

На основу Уговора из Лисабона „у потпуности се напушта дуализам правних аката и омогућава лакше разумевање правног дејства правних аката Уније.“⁶ Наиме, Уговором из Лисабона предвиђено је да се инструменти који су се користили у оквиру трећег стуба ЕУ, као што су оквирне одлуке, заједнички ставови, одлуке и конвенције, више не употребљавају. Уместо њих користе се тзв. традиционални инструменти под којима се подразумевају уредбе, директиве, одлуке, препоруке и мишљења. Ови традиционални инструменти се, према Уговору из Лисабона, називају законодавни акти Европске уније. Дакле, ступањем на снагу Уговора из Лисабона, у оквиру сарадње у области правосуђа и унутрашњих послова, такође се користе уредбе, директиве, одлуке и мишљења као законодавни акти Европске уније.

Надлежност Европског суда правде

Пре ступања на снагу Уговора из Лисабона, Европски суд правде није имао готово никаквих надлежности у оквиру трећег стуба ЕУ (Полицијска и правосудна сарадња у кривичним стварима). Један од основних разлога за то био је страх држава чланица да би, у овој области, Суд правде могао, кроз доношење прецедентних одлука, да утврди стандарде рада и поштовања основних људских права који би се разликовали од националних, заправо да постави стандарде више од националних. Иако је Уговором из Лисабона измењена надлежност Европског суда правде, Суд и даље нема општу надлежност да контролише законитост аката усвојених у Области слободе, безбедности и правде. „У односу на правосудну сарадњу у кривичним стварима и полицијску сарадњу, Европски суд правде нема надлежност да контролише законитост и сразмерност

⁶ А. Чавошки, М. Рељановић, *Правосуђе и унутрашњи послови у Европској унији*, Службени гласник, Београд 2009, стр. 209.

операција које предузимају полицијски органи у примени закона или у одржавању јавног реда и мира.“⁷ Дакле, чини се да Уговор из Лисабона ипак не предвиђа тако значајне измене када је реч о надлежности Европског суда правде у „Области слободе, безбедности и правде”. Ипак, Уговором из Лисабона надлежност Суда правде проширена је у једном случају. Наиме, Европски суд правде поступа у најкраћем могућем року у ситуацији када се претходно питање, које је постављено пред судом у држави чланици, односи на лице у притвору.

Улога националних парламената

У циљу демократизације Европске уније, Уговором из Лисабона је оснажена улога националних парламената држава чланица тако што су добили значајну улогу у поступку доношења законодавних аката. Наиме, предвиђено је да се националним парламентима достављају сви нацрти Комисије, као и годишњи програми. Притом се под нацртима подразумевају и иницијативе различитих држава чланица, иницијативе Европске централне банке и захтеви Европског суда правде. Такође, уколико се ради о неком правном акту Европског парламента, онда он сам има обавезу да тај акт достави националним парламентима држава чланица. Задатак националних парламената је да проверавају да ли су предлози законодавних аката у складу са начелом супсидијарности. Ова обавеза важи и за нацрте законодавних аката који се тичу правосудне и полицијске сарадње у кривичним стварима. Исто тако, предвиђено је и да се Европски парламент и национални парламенти информишу о резултатима надзора над спровођењем политике у области слободе, безбедности и правде који врше Комисија и државе чланице.⁸

Јачање борбе против тероризма и организованог криминала

Будући да је један о циљева Уговора из Лисабона јачање борбе против тероризма, организованог криминала и сродних кривичних дела, овим уговором предвиђен је велики број нових решења у том правцу. Једно од њих је питање одузимања имовинске користи настале као последица извршења кривичног дела. С тим у вези, предвиђено је да Европски

⁷ *Ibid.*

⁸ Чл. 61Ц Уговора о функционисању ЕУ.

парламент и Савет заједно дефинишу правни оквир који се тиче кретања капитала и осталих финансијских исплата, као што су замрзавање фондова, финансијских средстава и материјалне користи који су у власништву физичких, али и правних лица. Наиме, познато је да се у случају организованог криминала и тероризма капитал често преноси на правна лица. На предлог Европске комисије, Савет усваја мере коју су неопходне за примену овог правног оквира. Када је реч о унапређењу борбе против тероризма, организованог криминала и сродних кривичних дела, Уговором из Лисабона предвиђена је још једна веома значајна новина. Она се тиче самог дефинисања кривичних дела и санкција за њихово извршење. На основу одредби Уговора Савет и Парламент могу, у редовном законодавном поступку, да усвоје директиве које садрже минималне стандарде за дефинисање кривичних дела и санкција, пре свега у области озбиљног криминала који има прекогранични карактер који је резултат природе и дејства кривичног дела у питању или из потребе да се на заједничкој основи бори против тог дела.⁹ Уговорима је предвиђен одређени број дела који испуњавају ове услове, као што су: тероризам, трговина људима, сексуална експлоатација жена и деце, незаконита трговина оружјем, незаконита трговина дрогама, праће новца, фалсификовање средстава плаћања, корупција, компјутерски криминал и организовани криминал. Осим ових, унапред одређених дела, Савет има могућност да прошири листу, другим речима да дефинише додатна кривична дела, уколико сматра да за тиме има потребе. Да би се на листу уврстило неко ново дело, неопходно је да се о томе постигне сагласност свих чланова Савета и добије одобрење Европског парламента.

Оснивање Канцеларије Европског тужиоца

У циљу борбе против тероризма и организованог криминала предвиђена је још једна новина, а то је могућност оснивања Канцеларије европског тужиоца. Наиме, Савет може једногласно да одлучи да установи Канцеларију европског тужиоца, након добијања сагласности Европског парламента. У случају да се у Савету не постигне сагласност свих чланова, Уговором из Лисабона предвиђено је да најмање девет држава чланица може да поднесе Европском савету нацрт акта којим се оснива ова канцеларија. Тада се поступак у Савету суспендује, тј. обуставља, а Европски савет, у року од четири месеца од ове суспензије поступка и

⁹ Чл. 83 Уговора о функционисању ЕУ.

након разматрања и постизања консензуса, поново шаље Савету нацрт акта о оснивању Канцеларије. Уколико се у Савету ни по други пут не постигне консензус, предвиђено је да најмање девет држава чланица има право да у истом року, а на основу нацрта акта, покрене и успостави механизам ближе сарадње. Државе чланице које су заинтересоване да успоставе ближу сарадњу поводом оснивања Канцеларије европског тужиоца, дужне су да о томе обавесте Парламент, Савет и Комисију. Што се тиче надлежности Европског јавног тужиоца, он је надлежан да, у сарадњи са Европском полицијском службом (Европолом), покрене истрагу и кривично гони починиоце кривичних дела и њихове саучеснике за кривична дела против финансијских интереса Заједнице. Такође, Европски јавни тужилац врши улогу јавног тужиоца пред националним судовима држава чланица. На крају, Уговором из Лисабона је предвиђено да, у случају да је то потребно, Европски савет има овлашћење да прошири надлежности Европског јавног тужиоца.

Оснивање Сталног одбора за унутрашњу безбедност

На основу Уговора из Лисабона предвиђено је да се у оквиру Савета оснује Стални одбор за унутрашњу безбедност.¹⁰ Задатак одбора је, с једне стране, јачање и уопште промовисање оперативне сарадње која се тиче унутрашње безбедности, а с друге стране, поједностављење сарадње националних органа држава чланица у овој области.

Што се тиче представника институција, органа и помоћних тела Уније, они могу да учествују у раду одбора. Осим тога, Европски парламент и национални парламенти држава чланица морају редовно да се обавештавају о раду Сталног одбора за унутрашњу безбедност.

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Уговор из Лисабона потписан је 13. децембра 2007. године у престоници Португалије. Да би овај уговор ступио на снагу, морало је да га ратификује свих двадесет седам држава чланица ЕУ. Будући да се поступак ратификације у појединим земљама одужио (Ирска, Пољска, Чешка), Уговор из Лисабона ступио је на снагу 1. децембра 2009. године. Стога су и одредбе које се тичу сарадње у области правосуђа и унутрашњих послова,

¹⁰ Чл. 71 Уговора о функционисању ЕУ.

а које се налазе у оквиру „Области слободе, безбедности и правде”, такође ступиле на снагу тек 1. децембра 2009. године.

У) ИЗВОРИ

- Чавошки А., Рељановић М., *Правосуђе и унутрашњи послови у Европској унији*, Службени гласник, Београд 2009.
- Јањевић, М., *Реформски уговор ЕУ из Лисабона*, Службени гласник, Београд 2008.
- Уговор из Лисабона доступан на Интернет адреси: <http://eurlex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>
- Консолидована верзија Уговора са изменама и допунама Уговора из Лисабона доступна на Интернет адреси: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1296&lang=en> <http://www.mouvement-europeen.eu/Quels-progres-dans-la-construction-d-un-Espace-europeen-de-liberte-de>

У) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Сарадња између држава чланица Европске уније у области правосуђа и унутрашњих послова веома је значајна. Уговором из Лисабона ова сарадња је унапређена, пре свега захваљујући чињеници да она више не представља трећи стуб ЕУ, већ да је укључена у Уговор о функционисању Европске уније у оквиру дела који носи назив Област слободе, безбедности и правде. Самим тим, одлуке се углавном доносе квалификованом већином, Суд правде има одређене надлежности везано за сарадњу у области правосуђа и унутрашњих послова итд. Уколико би требало издвојити област у којој Уговором из Лисабона нису само поједностављене одредбе Оснивачких уговора, већ је заиста извршена реформа, онда је то засигурно Област слободе, безбедности и правде. Нова решења предвиђена Уговором из Лисабона у овој области представљају значајан напредак, како у погледу начина функционисања самих институција, тако и у погледу садржине различитих политика које спадају у Област слободе, безбедности и правде.¹¹ Будући да су европске интеграције један од приоритета Републике Србије, сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова такође је један од корака која наша земља мора да предузме на свом путу ка Европској унији. С обзиром на то да питања која су везана за правосуђе и

¹¹ Детаљније на Интернет адреси: <http://www.mouvement-europeen.eu/Quels-progres-dans-la-construction-d-un-Espace-europeen-de-liberte-de>, 6.4.2010.

полицију, у данашње време, све чешће имају транснационални карактер, намеће се као неопходно да државе сарађују на њиховом решавању. Наиме, чини се немогућим да се једна држава сама одговори на одређене изазове или да се супротстави и ефикасно бори са проблемима као што су нпр. тешки облици криминала. Имајући у виду и конкретне мере које предузима Република Србија, сасвим је извесно да се и наша земља полако укључују у савремене токове сарадње у области правосуђа и унутрашњих послова унутар Европске уније.¹²

¹² Нпр. потписивање стратешког споразума Републике Србије са Европолем и очекивано потписивање споразума о оперативној сарадњи, као и отпочињање сарадње са Евројустом.