

Doc. dr Jelena Čeranić  
Naučni saradnik  
Institut za uporedno pravo  
Beograd

## BLIŽA SARADNJA DRŽAVA-ČLANICA EU U KRIVIČNOJ OBLASTI

U radu se analizira mogućnost uspostavljanja bliže saradnje između država-članica EU u krivičnoj oblasti. Nakon uvodnih napomena o razvoju Evropske unije, prvi deo rada posvećen je samom mehanizmu bliže saradnje. Ovaj mehanizam, predviđen Ugovorom iz Amsterdama 1997. godine, izmenjen je i dopunjen najpre Ugovorom iz Nice, a zatim Ugovorom iz Lisabona. Predviđeno je da države-članice, koje žele međusobno da uspostave bližu saradnju u okviru nadležnosti koje nisu rezervisane isključivo za Uniju, mogu koristiti institucije Unije i sprovesti tu saradnju primenom odgovarajućih odredbi Ugovora. Kada se bliža saradnja uspostavi, ona ostaje otvorena za sve države-članice koje joj inicijalno nisu pristupile. Odluku o odobrenju bliže saradnje, pod uslovom da u njoj učestvuje najmanje devet država-članica, donosi Savet, kao poslednja instanca, pošto je utvrdio da se ciljevi postavljeni u okviru ove saradnje, u razumnom roku, ne mogu ostvariti u okviru Unije kao celine. Drugi deo rada posvećen je pravosudnoj saradnji u krivičnoj oblasti. Najpre je predstavljen razvoj saradnje država-članica EU u krivičnoj oblasti, a nakon toga razmotrene odredbe Ugovora iz Lisabona u vezi sa uspostavljanjem mehanizma bliže saradnje u okviru pravosudne saradnje u krivičnoj oblasti. Predviđeno je da se bliža saradnja može pokrenuti u tri slučaja. Prvo, u meri u kojoj je to potrebno, može se utvrditi minimum pravila za međusobno priznanje presuda i sudskih odluka, kao i za saradnju policijskih i sudskih organa u krivičnoj oblasti koja ima prekograničnu dimenziju. Prilikom utvrđivanja tog minimuma pravila vodi se računa o razlikama između tradicija i pravnih sistema država-članica. Drugo, kada se pokaže da je potrebno približiti zakonske i podzakonske odredbe iz krivičnog prava država-članica da bi se osiguralo efikasno sprovođenje politike Unije u oblasti koja je predmet mera harmonizacije, direktivama se može utvrditi minimum pravila za definisanje krivičnog prekršaja i sankcija u toj oblasti. Treće, za borbu protiv prestupa koji pogađaju finansijske interese Unije, Savet može osnovati Evropsko tužilaštvo u okviru Evrojusta. U sva tri slučaja, ukoliko nije postignuta saglasnost među državama-članicama EU, najmanje devet država-članica može da pokrene bližu saradnju.

*Ključne reči:* bliža saradnja, pravosudna saradnja u krivičnoj oblasti, Evropska unija, države-članice, Ugovor iz Lisabona

## I Uvod

Tokom više od pedeset godina postojanja, broj država-članica evropske konstrukcije se sukcesivno povećavao. Tako je jedna sektorska zajednica, koju je u početku činilo šest zemalja zapadne Evrope, prerasla u Uniju od dvadeset sedam država-članica. Vremenom su, sa pristupanjem novih članica, razlike između država postajale sve veće, pre svega u pogledu stepena razvijenosti. Osim toga, saradnja između država-članica ostvarena je u najrazličitijim segmentima privrede i društva, uključujući i saradnju u krivičnoj oblasti. Stoga se može zaključiti da je Evropska unija prevazišla očekivanja svojih idejnih tvoraca ne samo u kvantitativnom, već i u kvalitativnom smislu.

Imajući na umu da su države-članice bile i još uvek su na različitom stepenu razvoja, nije moguće da sve one napreduju i unapređuju integracije istim ritmom. Stoga se nametnulo pitanje da li dati prednost proširenju Unije ili produbljenju integracija ili, pak, naći način da se pomire ove dve, naizgled suprotne, tendencije. Upravo kao odgovor na dilemu između produbljenja integracija i proširenja Unije, iskristalisao se mehanizam bliže saradnje.

Kada je reč o samom terminu bliža saradnja, svojevremeno je bilo dosta rasprava i podeljenih mišljenja u vezi sa tim koji je prevod odgovarajući za ono za šta se na engleskom jeziku koristi izraz *enhanced cooperation*, a na fr. *coopération renforcée*. Najzad, u zvaničnom prevodu Osnivačkih ugovora na srpski jezik, usvojen je termin bliža saradnja. Međutim, čini se da ovaj prevod nije dovoljno precizan i da se iz njega jasno ne vidi o čemu se tu zapravo radi.<sup>1</sup> Naime, reč je o jednom institutu, tj. pravnom instrumentu predviđenom Ugovorima, koji se može upotrebljavati samo pod veoma strogim, unapred određenim uslovima.

Postavlja se pitanje šta predstavlja i zašto je važan mehanizam bliže saradnje? I koja je uopšte njegova uloga u unapređenju integracija u okviru različitih politika EU, uključujući i saradnju u krivičnoj oblasti? Stoga će u okviru prvog dela rada biti predstavljen sam mehanizam bliže saradnje, tj. njegov razvoj od Ugovora iz Amsterdama do Ugovora iz Lisabona. Drugi deo rada biće posvećen pravosudnoj saradnji država-članica EU u krivičnoj oblasti. Najpre će biti analiziran razvoj saradnje država-članica EU u krivičnoj oblasti uopšte, a nakon toga razmotrene odredbe Ugovora iz Lisabona, kojima se predviđa mogućnost pokretanja bliže saradnje u okviru pravosudne saradnje država-članica EU u krivičnim stvarima.

---

<sup>1</sup> Pojedini autori, umesto bliža saradnja, i dalje koriste termin ubrzana saradnja (Vid. A. Čavoški, M. Reljanović, *Ideja o stvaranju krivičnog prava EU*, Udruženje javnih tužilaca i zamjenika javnih tužilaca Srbije, Beograd, 2011).

## II Mehanizam bliže saradnje

Evropska unija je, tokom više od pet decenija postojanja, pretrpela niz promena kako u kvantitativnom, tako i u kvalitativnom smislu. Budući da je došlo do povećanja broja država-članica i heterogenosti Unije, moralo se odstupiti od određenih postulata na kojima se nekada insistiralo. Među njima je svakako princip jednakosti i jedinstva država-članica, na osnovu koga sve države-članice jednoobrazno učestvuju u razvoju svih politika Unije. Danas je nemoguće zamisliti da sve zemlje Evropske unije napreduju istim ritmom. S jedne strane, pojedine države ne mogu da učestvuju u unapređenju saradnje u okviru određenih politika EU, jer nisu na odgovarajućem stepenu razvoja. S druge strane, neke države uopšte ne žele da budu uključene, tj. da učestvuju u razvoju određenih politika Unije.

S tim u vezi, postavlja se pitanje kako omogućiti da se Evropska unija širi i pod svoje okrilje prihvata nove države-članice koje su na različitom stepenu razvoja, a da istovremeno „starije“ članice ne čekaju, već produbljuju integracije i razvijaju saradnju u novim oblastima. Drugim rečima, da li je moguće pomiriti dve, naizgled suprotne tendencije, proširenje – produbljenje, sa kojima se Unija suočava danas?

„Da bi Evropska unija, koju čini dvadeset sedam država-članica, nastavila da napreduje i produbljuje integracije, koncept jednakosti i jedinstva država-članica ustupio je mesto konceptu diferenciranosti (fleksibilnosti). Pod fleksibilnošću komunitarnog prava se podrazumeva mogućnost da se države-članice nalaze u različitom položaju u pogledu opsega prava i obaveza u okviru određenih politika Unije. Dakle, na osnovu ovog koncepta, svaka država-članica Evropske unije ima mogućnost da produbljuje integracije sopstvenim ritmom.“<sup>2</sup>

Iako je diferenciranost u primeni komunitarnog prava neformalno oduvek bila prisutna u evropskom pejzažu, diferencirana integracija kao koncept prava EU prvi put je predviđena Ugovorom iz Amsterdama 1997. godine. Naime, diferencirana integracija je institucionalizovana upravo u vidu odredbi o bližoj saradnji.

### 1. Razvoj mehanizma bliže saradnje do Ugovora iz Lisabona

Jedna od najznačajnijih novina predviđenih Ugovorom iz Amsterdama bila je uvođenje odredbi o bližoj saradnji. Na osnovu ovog ugovora države-članice, koje nameravaju da uspostave međusobnu saradnju, mogu koristiti institucije, postupke i mehanizme predviđene Ugovorima, uz poštovanje određenih uslova.

---

<sup>2</sup> J. Čeranić, *Oblici povezivanja država-članica u Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, Beograd, 2011, str. 22.

Inače, Ugovorom je predviđeno da kada se bliža saradnja uspostavi, ona ostaje otvorena za sve države-članice koje joj inicijalno nisu pristupile.

Ugovor iz Amsterdama sadržao je opšte odredbe o bližoj saradnji, kao i dve posebne odredbe koje su se odnosile samo na 1. i 3. stub EU. Inače, ovim ugovorom nije bila predviđena mogućnost otpočinjanja bliže saradnje u okviru 2. stuba EU, tj. Zajedničke spoljne i bezbednosne politike.

Za pokretanje mehanizma bliže saradnje bilo je potrebno da u saradnji učestvuje najmanje polovina država-članica Evropske unije. Na osnovu Ugovora iz Amsterdama, bližoj saradnji se moglo pribeci samo kao „poslednjem sredstvu“, tj. kada se primenom postupaka predviđenih Ugovorima ne mogu ostvariti ciljevi Unije. Dakle, kada je reč o pravnoj prirodi bliže saradnje, može se konstatovati da je uslov „poslednje sredstvo“ odražavao supsidijarni karakter bliže saradnje u odnosu na aktivnosti u kojima učestvuju sve države-članice.<sup>3</sup>

Odluku o pokretanju bliže saradnje, na predlog Komisije, donosio je Savet kvalifikovanim većinom. Ugovorom iz Amsterdama bila je predviđena mogućnost stavljanja veta na pokretanje bliže saradnje. Naime, jedna država-članica, koja se ne slaže sa pokretanjem bliže saradnje, mogla je, uz odgovarajuće obrazloženje, da onemogući, tj. da u potpunosti blokira uspostavljanje date saradnje.

Dakle, Ugovorom iz Amsterdama je, prvi put u istoriji evropskih integracija, institucionalizovan koncept diferenciranosti u vidu odredbi o bližoj saradnji. U tom smislu, stupanje na snagu Ugovora iz Amsterdama smatra se veoma značajnim datumom za razvoj koncepta diferenciranosti u Evropskoj uniji. Međutim, uslovi za pokretanje bliže saradnje, predviđeni ovim ugovorom, bili su veoma strogi, tako da ovaj mehanizam nikada nije pokrenut na osnovu odredbi Ugovora iz Amsterdama.

Stoga su, nekoliko godina kasnije, Ugovorom iz Nice 2001. godine, izmenjeni uslovi za uspostavljanje mehanizma bliže saradnje. Ovim ugovorom su pojednostavljeni, tj. ublaženi uslovi za pokretanje bliže saradnje u 1. i 3. stubu i delimično omogućeno uspostavljanje bliže saradnje u okviru drugog stuba EU.

Na osnovu Ugovora iz Nice ukinuto je pravo veta, tj. mogućnost da jedna država blokira otpočinjanje bliže saradnje. Osim toga, minimalni broj učesnika za pokretanje bliže saradnje je smanjen. U vreme pregovora oko Ugovora iz Nice, Evropska komisija je predložila da minimalni prag za uspostavljanje bliže saradnje bude jedna trećina država-članica EU. S obzirom na neslaganje pojedinih država-članica EU sa predlogom Komisije, Ugovorom iz Nice je predviđeno kompromisno rešenje. Za pokretanje bliže saradnje neophodno je da u saradnji učestvuje najmanje osam država-članica EU. Ono što je možda i najznačajnija novina predviđena Ugovorom iz Nice, kada je reč o mehanizmu bliže saradnje, jeste to da je ovim ugovorom omogućeno pokretanje bliže saradnje u 2. stubu

---

<sup>3</sup> H. Bribosia, „Les coopérations renforcées et nouvelles formes de flexibilité en matière de défense dans la Constitution européenne“, *Revue du Droit de l'Union européenne* 4/2004, str. 671.

EU, ali samo u oblasti spoljne politike, izuzimajući pitanja koja imaju vojne ili odbrambene implikacije.

Iako su Ugovorom iz Nice formalno pojednostavljeni uslovi, otpočinjanje bliže saradnje je i dalje bilo veoma komplikovano. Stoga mehanizam bliže saradnje, na osnovu odredbi Ugovora iz Nice, nije nikada pokrenut.

## 2. Mehanizam bliže saradnje na osnovu Ugovora iz Lisabona

Od stupanja na snagu Ugovora iz Nice, 1. februara 2003. godine, do stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, 1. decembra 2009. godine, Uniji je pristupilo dvanaest novih zemalja. S tim u vezi, Ugovorom iz Lisabona predviđena je reforma mehanizma bliže saradnje, u smislu njegovog prilagođavanja novonastalim okolnostima u Uniji.

Na osnovu Ugovora iz Lisabona, države-članice, koje žele da međusobno uspostave bližu saradnju u okviru nadležnosti koje nisu rezervisane isključivo za Uniju, mogu koristiti institucije Unije i sprovesti tu saradnju primenom odgovarajućih odredbi Ugovora, u granicama i na način predviđen ovim članom, kao i članovima 326–334 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.<sup>4</sup> Odluku o odobrenju bliže saradnje, pod uslovom da u njoj učestvuje najmanje devet država-članica, donosi Savet kao poslednja instanca, pošto je utvrdio da se ciljevi postavljeni u okviru ove saradnje, u razumnom roku, ne mogu ostvariti u okviru Unije kao celine.<sup>5</sup> Dakle, kada je reč o bližoj saradnji, Ugovor iz Lisabona sadrži dve ključne izmene u odnosu na Ugovor iz Nice.

S jedne strane, Ugovorom iz Lisabona predviđeno je da najmanje devet država-članica mora učestvovati u bližoj saradnji. Imajući u vidu da se u sastavu Unije trenutno nalazi dvadeset sedam država-članica, devet država predstavlja samo jednu trećinu članstva. Dakle, kada je reč o minimalnom pragu učešća, Ugovor iz Lisabona je blaži u odnosu na Ugovor iz Nice. Naime, Ugovorom iz Nice je bilo predviđeno da je za pokretanje bliže saradnje neophodno učešće najmanje osam zemalja. Iako u ovom trenutku osam država predstavlja manje od jedne trećine članstva, u vreme kada je Ugovor iz Nice stupio na snagu (2003. godina) Unija je imala petnaest zemalja u svom sastavu. Shodno tome, broj od osam država predstavljao je više od polovine ukupnog članstva.

S druge strane, uslov „poslednje sredstvo“, predviđen Ugovorom iz Amsterdama, više se ne pominje. Na osnovu Ugovora iz Lisabona dovoljno je da Savet, kao poslednja instanca, utvrdi da se ciljevi postavljeni u okviru saradnje ne mogu, u razumnom roku, ostvariti unutar Unije kao celine.

<sup>4</sup> Čl. 20, st. 1, tač. 1 Ugovora EU.

<sup>5</sup> Čl. 20, st. 2, tač. 1 Ugovora EU.

Ono što je posebno zanimljivo jeste da je Ugovorom iz Lisabona, po prvi put, predviđena mogućnost pokretanja bliže saradnje u oblasti odbrane. Uvedena je i tzv. permanentna strukturirana saradnja, koja se u nekim aspektima razlikuje od mehanizma bliže saradnje.<sup>6</sup>

### **III Pravosudna saradnja u krivičnim stvarima**

Davne 1957. godine, kada su uspostavljene Evropske zajednice, Osnivačkim ugovorima nije bila predviđena saradnja država-članica EU u krivičnim stvarima. Tadašnje Evropske zajednice počivale su prevashodno na saradnji država-članica u ekonomskoj sferi. Međutim, sa razvojem evropske konstrukcije, došlo je do uspostavljanja saradnje između država-članica EU u najrazličitijim oblastima privrede i društva, uključujući i saradnju u krivičnim stvarima. Ova saradnja je prvi put institucionalizovana Ugovorom o Evropskoj uniji 1992. godine, poznatijim kao Ugovor iz Mاستrihta.

#### **1. Razvoj saradnje država-članica EU u krivičnim stvarima**

Ugovorom iz Mاستrihta 1992. godine, Evropska unija je obrazovana prema „modelu tri stuba“. Predviđeno je da se Unija zasniva na Evropskim zajednicama, dopunjenim politikama i oblicima saradnje utvrđenim ovim ugovorom. Njen zadatak je bio da na usklađen i solidaran način organizuje odnose između država-članica i između njihovih naroda.<sup>7</sup> Evropske zajednice (1. stub EU) činile su Evropska zajednica,<sup>8</sup> Evropska zajednica za atomsku energiju i do 2002. godine Evropska zajednica za uglj i čelik. Na osnovu Ugovora iz Mاستrihta, 2. stub EU predstavljala je Zajednička spoljna i bezbednosna politika, a 3. stub EU Saradnja u oblasti pravde i unutrašnjih poslova (tadašnji naslov VI Ugovora EU).

Ono što je posebno zanimljivo jeste da je saradnja između država-članica u okviru 2. i 3. stuba EU bila zasnovana na potpuno drugačijim principima u odnosu na saradnju u okviru 1. (komunitarnog) stuba EU. Osnovna karakteristika saradnje u okviru 2. i 3. stuba bila je da se odluke donose uglavnom jednoglasno, tj. saglasnošću svih država-članica. Shodno tome, može se reći da je Evropska unija zamišljena kao „međuvladina platforma za koordinisanje nacionalnih poli-

---

<sup>6</sup> Ugovorom iz Lisabona predviđeno je da države-članice koje ispunjavaju zahtevnije kriterijume u pogledu vojnih kapaciteta i koje su, s obzirom na najviše zahteve koji se postavljaju pred misijama, ušle u međusobno čvršće obaveze, uspostavljaju permanentno strukturiranu saradnju u okviru Unije.

<sup>7</sup> Nekadašnji čl. 1, st. 3 Ugovora EU.

<sup>8</sup> Stari naziv Evropska ekonomska zajednica.

tika u oblastima spoljnih poslova, bezbednosti, unutrašnjih poslova i pravosuđa sa zadatkom da osigura konzistentni spoljni izgled Zajednica i Unije.<sup>9</sup>

Ugovorom iz Amsterdama 1997. godine predviđene su određene, sadržinske izmene u vezi sa saradnjom u oblasti pravde i unutrašnjih poslova, tačnije jedan deo nadležnosti iz 3. stuba EU je prešao u 1. stub EU. Naime, poslovi vezani za vize, azil, imigracije i druge politike povezane sa načelom slobode kretanja lica preneti su u nadležnost Evropske zajednice (nekadašnji naslov IV Ugovora EZ)<sup>10</sup>. U nadležnosti 3. stuba EU ostali su poslovi u vezi sa policijskom i pravosudnom saradnjom u krivičnim stvarima. Dakle, može se konstatovati da je 3. stub EU predstavljao „okvir za sistematsku policijsku i pravosudnu saradnju država-članica u krivičnim stvarima“.<sup>11</sup>

Na osnovu Ugovora iz Amsterdama, policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima imala je za cilj da osigura viši nivo zaštite građana Evropske unije kroz jačanje i unapređenje brze i efikasne saradnje policijskih i sudskih vlasti država-članica.<sup>12</sup> Svrha uspostavljanja ove saradnje bilo je sprečavanje, ali isto tako i borba protiv, s jedne strane, rasizma i ksenofobije, i, s druge strane, organizovanog kriminala, naročito terorizma, trgovanja belim robljem, krivičnih dela protiv dece, kao i krijumčarenja droge i oružja, korupcije ili krivotvorenja.

Što se tiče daljeg razvoja policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima, Ugovorom iz Nice 2001. godine nisu bile predviđene bitne novine u ovoj oblasti. Međutim, Ugovorom iz Lisabona, koji je stupio na snagu 1. decembra 2009. godine, suštinski je izmenjen karakter saradnje država-članica u krivičnim stvarima. Naime, ukoliko bi trebalo izdvojiti oblast u kojoj Ugovorom iz Lisabona nisu samo pojednostavljene odredbe Osnivačkih ugovora, već je zaista izvršena reforma, onda je to sigurno Prostor slobode, bezbednosti i pravde, uključujući i pravosudnu saradnju država-članica u krivičnim stvarima, kao sastavni deo Prostora slobode, bezbednosti i pravde.

Ugovor iz Lisabona predviđa razbijanje tzv. tripartitne strukture. Na osnovu člana 1 Ugovora Unija će naslediti i zameniti Evropsku zajednicu. Dakle, kada je reč o nekadašnjem 3. stubu EU, naslov VI Ugovora o Evropskoj uniji, koji se odnosio na policijsku i pravosudnu saradnju u krivičnim stvarima, postaje deo naslova IV Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Naime, Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije dodaje se novi naslov „Oblast slobode, bezbednosti i pravde“, koji se sastoji od pet poglavlja, a to su: Opšte odredbe, Politika o pogra-

<sup>9</sup> R. Vukadinović, *Pravo Evropske unije*, Centar za pravo Evropske unije, Kragujevac 2006, str. 24.

<sup>10</sup> P. Dollat, *Libre circulation des personnes et citoyenneté européenne – enjeux et perspectives*, Bruylant, Paris 1998.

<sup>11</sup> B. Košutić, *Uvod u evropsko pravo*, Zavod za udžbenike, Beograd 2006, str. 228.

<sup>12</sup> Nekadašnji čl. 29 Ugovora EU.



ničnoj kontroli, azilu i imigracijama, Pravosudna saradnja u građanskim stvarima, Pravosudna saradnja u krivičnim stvarima i Policijska saradnja.

Oblast slobode, bezbednosti i pravde regulisana je članovima 67–89 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Ciljevi Unije u ovoj oblasti definisani su na sledeći način: „Unija predstavlja prostor slobode, bezbednosti i pravde i, poštujući ljudska prava i različite pravne sisteme i tradicije država-članica. Unija obezbeđuje visok stepen sigurnosti merama kojima se sprečava kriminal, rasizam i ksenofobija i merama za koordinaciju između policijskih i pravosudnih organa, kao i ostalih nadležnih organa, kao i međusobnim priznanjem presuda u krivičnim stvarima“.<sup>13</sup>

## **2. Mogućnosti pokretanja bliže saradnje u okviru pravosudne krivičnim stvarima na osnovu Ugovora iz Lisabona**

Ugovorom iz Lisabona je predviđeno da je Pravosudna saradnja u krivičnoj oblasti zasnovana na principu međusobnog priznanja presuda i sudskih odluka i uključuje približavanje zakonskih i podzakonskih odredbi država-članica.<sup>14</sup> U okviru ove saradnje, Evropski parlament i Savet, odlučujući u skladu sa redovnim zakonodavnim postupkom, usvajaju mere koje imaju za cilj utvrđivanje pravila i postupaka za priznanje svih vidova sudskih presuda i odluka u celoj Uniji; otklanjanje i rešavanje sukoba nadležnosti između država-članica; davanje podrške za usavršavanje sudija i sudskog osoblja i olakšanje saradnje sudskih i njima odgovarajućih organa iz država-članica u okviru krivičnog gonjenja i izvršenja odluka.<sup>15</sup>

Jedna od novina u oblasti pravosudne saradnje država-članica EU u krivičnoj oblasti jeste to što je zakonodavni postupak obogaćen novim procesnim mehanizmom, poznatijim kao „mehanizam kočnica i ubrzane saradnje“<sup>16</sup>. Ovaj mehanizam 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 / bližom saradnjom po određenom pitanju.<sup>17</sup>

Imajući na umu način na koji je definisana pravosudna saradnja u krivičnoj oblasti, mehanizam bliže saradnje može biti pokrenut u dve situacije u kojima se, inače, odluke donose u okviru redovnog zakonodavnog postupka. Prva situacija tiče se utvrđivanja minimuma pravila za međusobno priznanje presuda

<sup>13</sup> Čl. 67 Ugovora FEU.

<sup>14</sup> Čl. 82, st. 1 Ugovora FEU.

<sup>15</sup> Čl. 82, st. 2, tač. 1 Ugovora FEU.

<sup>16</sup> *Brake-accelerator mechanism* (eng.)

<sup>17</sup> A. Čavoški, M. Reljanović, *Ideja o stvaranju krivičnog prava EU*, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, Beograd, 2011, str. 24.



i sudskih odluka i saradnju policijskih i sudskih organa u krivičnoj oblasti koja ima prekograničnu dimenziju, a druga situacija se odnosi na utvrđivanje minimuma pravila za definisanje krivičnih dela i sankcija za posebno teške vrste kriminala sa prekograničnom dimenzijom. Pored ova dva slučaja, mehanizam bliže saradnje može se primeniti i u situaciji u kojoj se odluke donose u okviru posebnog zakonodavnog postupka, tj. saglasnošću svih država-članica. Reč je o mogućnosti osnivanja Evropskog tužilaštva u okviru Evrojusta za borbu protiv prestupa koji pogađaju finansijske interese Unije. Dakle, u okviru pravosudne saradnje država-članica EU u krivičnim stvarima, mehanizam bliže saradnje može se pokrenuti u tri slučaja.

- **Utvrđivanje minimuma pravila za međusobno priznanje presuda i sudskih odluka i saradnju policijskih i sudskih organa u krivičnoj oblasti koja ima prekograničnu dimenziju**

Prvi slučaj kada može doći do pokretanja bliže saradnje tiče se utvrđivanja minimuma pravila za međusobno priznanje presuda i sudskih odluka i saradnju policijskih i sudskih organa u krivičnoj oblasti koja ima prekograničnu dimenziju.

Na osnovu Ugovora iz Lisabona, u meri u kojoj je to potrebno za lakše međusobno priznavanje presuda i sudskih odluka, kao i za saradnju policijskih i sudskih organa u krivičnoj oblasti koja ima prekograničnu dimenziju, Evropski parlament i Savet mogu, u skladu sa redovnim zakonodavnim postupkom, utvrditi minimum pravila. Prilikom utvrđivanja tog minimuma pravila vodi se računa o razlikama između tradicija i pravnih sistema država-članica. Inače, Ugovorom iz Lisabona je predviđeno da se taj minimum pravila odnosi na uzajamno prihvatanje dokaza između država-članica; prava lica u krivičnom postupku; prava žrtava kriminala i druge specifične elemente iz krivičnog postupka, koje Savet mora prethodno da utvrdi odlukom (Savet usvaja ovu odluku jednoglasno, posle konsultovanja Evropskog parlamenta).<sup>18</sup> Veoma je važno istaći da je Ugovorom precizirano da usvajanje minimalnih pravila iz ove tačke ne sprečava države-članice da održavaju ili utvrđuju viši nivo zaštite prava lica u krivičnom postupku.<sup>19</sup>

Pod kojim okolnostima dolazi do pokretanja mehanizma bliže saradnje? Naime, u slučaju da neki član Saveta smatra da bi predlog direktive za utvrđivanje minimuma pravila mogao da utiče na osnovne aspekte njegovog sistema krivičnog prava<sup>20</sup>, taj član Saveta može zahtevati da se predlog direktive uputi Evropskom savetu kako bi se on izjasnio o tome. U tom slučaju suspenduje se

<sup>18</sup> Čl. 82, st. 2, tač. 2 Ugovora FEU.

<sup>19</sup> Čl. 82, st. 2, tač. 3 Ugovora FEU.

<sup>20</sup> Kod pojedinih autora nailazi se na prevod: „(...) može biti na uštrb osnovnih aspekata krivičnog sistema (...)“ (Vid. *Konsolidovani Ugovor o Evropskoj uniji*, (prev. M. Janjević), Sl. glasnik, 2009, str. 88).

redovni zakonodavni postupak. Posle rasprave i ukoliko je postignut konsenzus o tome, Evropski savet može, u roku od četiri meseca od ove suspenzije, vratiti predlog Savetu čime se završava suspenzija redovnog zakonodavnog postupka.<sup>21</sup> Dakle, ova mogućnost suspenzije predstavlja kočnicu u zakonodavnom postupku sa ciljem da zaštiti one države-članice koje smatraju da predlog akta negativno utiče na domaći krivičnopravni sistem.<sup>22</sup>

Upravo u toj situaciji otvara se mogućnost za otpočinjanje bliže saradnje. Kako bi se udovoljilo onim državama-članicama koje se ne protive produbljivanju saradnje, a istovremeno „zakonodavni postupak pomerio sa mrtve tačke“<sup>23</sup>, predviđena je mogućnost pokretanja mehanizma bliže saradnje. Naime, ukoliko u istom roku (četiri meseca) nije postignuta saglasnost i ako najmanje devet država-članica želi da uspostavi bližu saradnju na osnovu predloga direktive, one o tome obaveštavaju Evropski parlament, Savet i Komisiju. U tom slučaju, pristupanje bližoj saradnji smatra se odobrenim i mogu se primenjivati odredbe Ugovora koje se odnose na bližu saradnju.<sup>24</sup>

- **Utvrđivanje minimuma pravila za definisanje krivičnih dela i sankcija za posebno teške vrste kriminala sa prekograničnom dimenzijom**

Drugi slučaj kada može doći do pokretanja bliže saradnje u krivičnoj oblasti odnosi se na utvrđivanje minimuma pravila za definisanje krivičnih dela i sankcija za posebno teške vrste kriminala sa prekograničnom dimenzijom.

U okviru pravosudne saradnje država-članica EU u krivičnoj oblasti, predviđeno je da Evropski parlament i Savet, odlučujući u skladu sa redovnim zakonodavnim postupkom, mogu utvrditi minimum pravila za definisanje krivičnih dela i sankcija za posebno teške vrste kriminala sa prekograničnom dimenzijom.<sup>25</sup> Do utvrđivanja ovog minimuma pravila dolazi zbog vrste krivičnih dela ili načina njihovog izvršenja ili potrebe vođenja borbe na zajedničkim osnovama. U ove vidove kriminala spadaju: terorizam, trgovima ljudima, seksualno iskorišćavanje žena i dece, ilegalni promet droge, ilegalni promet oružja, pranje novca, korupcija, falsifikovanje sredstava plaćanja, kriminal u informatičkoj oblasti i organizovani kriminal.<sup>26</sup> Ugovorom iz Lisabona je predviđeno da lista ovih vidova kriminala može biti proširena. Naime, Savet uredbom može utvrditi druge vidove kriminala koji ispunjavaju kriterijume iz ove tačke. U tom slučaju primenjuje se

<sup>21</sup> Čl. 82, st. 3, tač. 1 Ugovora FEU.

<sup>22</sup> A. Čavoški, M. Reljanović, str. 25.

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Čl. 82, st. 3, tač. 2 Ugovora FEU.

<sup>25</sup> Čl. 83, st. 1, tač. 1 Ugovora FEU.

<sup>26</sup> Čl. 83, st. 1, tač. 2 Ugovora FEU.

poseban zakonodavni postupak, tj. Savet odlučuje jednoglasno posle odobrenja Evropskog parlamenta.<sup>27</sup>

Osim toga, predviđeno je da kada se pokaže da je potrebno približiti zakonske i podzakonske odredbe iz krivičnog prava država-članica da bi se osiguralo efikasno sprovođenje politike Unije u oblasti koja je predmet mera harmonizacije, direktivama se može utvrditi minimum pravila za definisanje krivičnog prekršaja i sankcija u toj oblasti. Ove direktive se donose na osnovu istog postupka koji je korišćen za usvajanje mera harmonizacije u toj oblasti.<sup>28</sup>

Kao i u slučaju utvrđivanja minimuma pravila za međusobno priznanje presuda i sudskih odluka, kada je reč o utvrđivanju minimuma pravila za definisanje krivičnih dela i sankcija za posebno teške vrste kriminala sa prekograničnom dimenzijom, ukoliko neki član Saveta oceni da bi predlog direktive mogao da utiče na osnovne aspekte njegovog sistema krivičnog prava,<sup>29</sup> on može tražiti da se to pitanje iznese pred Evropski savet. U tom slučaju suspenduje se redovni zakonodavni postupak. Posle rasprave i u slučaju postizanja konsenzusa o tome, Evropski savet može, u roku od četiri meseca od ove suspenzije, vratiti predlog Savetu, čime se završava suspenzija redovnog zakonodavnog postupka.<sup>30</sup> Dakle, kao i u slučaju utvrđivanja minimuma pravila za međusobno priznanje presuda i sudskih odluka, ova suspenzija je neka vrsta kočnice u zakonodavnom postupku sa ciljem da zaštiti one države-članice koje smatraju da predlog akta negativno utiče na domaći krivičnopravni sistem.

U slučaju da u roku od četiri meseca nije postignuta saglasnost i ako najmanje devet država-članica želi da uspostavi bližu saradnju na osnovu predloga direktive, one o tome obaveštavaju Evropski parlament, Savet i Komisiju. U toj situaciji se pristupanje bližoj saradnji smatra odobrenim i mogu se primenjivati odredbe Ugovora koje se odnose na bližu saradnju.<sup>31</sup>

- **Osnivanje Evropskog tužilaštva u okviru Evrojusta za borbu protiv prestupa koji pogađaju finansijske interese Unije**

Treća situacija u kojoj može doći do pokretanja mehanizma bliže saradnje tiče se osnivanja Evropskog tužilaštva u okviru Evrojusta za borbu protiv prestupa koji pogađaju finansijske interese Unije.

Evrojust predstavlja Evropski biro (Evropsku agenciju) za pravosudnu saradnju između država-članica Evropske unije. Odluka o osnivanju stalnog tela

<sup>27</sup> Čl. 83, st. 1, tač. 3 Ugovora FEU

<sup>28</sup> Čl. 83, st. 2 Ugovora FEU.

<sup>29</sup> Kod pojedinih autora nailazi se na prevod: „...može biti na uštrb osnovnih aspekata krivičnog sistema...“. Vid. *Konsolidovani Ugovor o Evropskoj uniji*, (prev. M. Janjević), Službeni glasnik, 2009, str. 89.

<sup>30</sup> Čl. 83, st. 3, tač. 1 Ugovora FEU.

<sup>31</sup> Čl. 83, st. 3, tač. 2 Ugovora FEU.

zaduženog za pravosudnu saradnju doneta je u oktobru 1999. godine na sastanku Evropskog saveta u Tampereu.<sup>32</sup> Evropska agencija za pravosudnu saradnju (Evrojust), sa sedištem u Hagu (Holandija), osnovana je Odlukom Saveta 28. februara 2002. godine. Agencija je počela sa radom 14. juna 2002. godine, nakon što je Savet, na sastanku od 13. juna iste godine, potvrdio pravila postupka. Ono što je veoma važno istaći jeste da je Eurojust organ Evropske unije i ima svojstvo pravnog lica.<sup>33</sup>

Zadatak Eurojusta je da podržava i jača koordinaciju i saradnju između nacionalnih organa zaduženih za vođenje istraga i gonjenje počinitelaca ozbiljnih kriminalnih radnji kojima su pogođene dve ili više država-članica ili na osnovu zajedničkog zahteva za njihovo gonjenje, na osnovu prikupljenih operativnih informacija ili informacija dobijenih od organa država-članica i od Evropola.<sup>34</sup> U tom slučaju, Evropski parlament i Savet, odlučujući u skladu sa redovnim zakonodavnim postupkom, utvrđuju strukturu, način funkcionisanja, oblast aktivnosti i zadatke Eurojusta. Ovi zadaci mogu obuhvatati: pokretanje krivičnih istraga, kao i davanje predloga za početak gonjenja koje sprovode nadležni nacionalni organi, posebno za prekršaje koji se odnose na povredu finansijskih interesa Unije; koordinaciju istraga i gonjenja za malopre pomenuta dela; jačanje sudske saradnje, uključujući i rešavanje sukoba nadležnosti, i tesne saradnje sa Eurojustom.<sup>35</sup>

Ugovorom iz Lisabona je predviđeno da za borbu protiv prestupa koji pogađaju finansijske interese Unije, Savet, odlučujući u skladu sa posebnim zakonodavnim postupkom, može osnovati Evropsko tužilaštvo u okviru Eurojusta. U tom slučaju, Savet donosi odluku jednoglasno, posle odobrenja Evropskog parlamenta.<sup>36</sup>

Uprkos tome što je donošenje odluka kvalifikovanom većinom postalo pravilo u Evropskoj uniji uopšte, uključujući i pravosudnu saradnju u krivičnim stvarima, Ugovorom iz Lisabona je predviđeno jednoglasno donošenje odluka u nekoliko situacija, tačnije svaki put kada se radi o materiji koja je veoma značajna za svaku državu-članicu EU. Međutim, Ugovorom je takođe ostavljena mogućnost uspostavljanja bliže saradnje pod određenim uslovima. Upravo na taj način je omogućeno prevazilaženje odsustva jednoglasnosti u Savetu.

Dakle, kada je reč o osnivanju Evropskog tužilaštva u okviru Eurojusta za borbu protiv prestupa koji pogađaju finansijske interese Unije, u nedostatku jed-

---

<sup>32</sup> Dana 14. decembra 2000. godine, Savet je formalno osnovao provizorno telo za pravosudnu saradnju – Pro-Evrojust, kao prethodnika Eurojusta. Cilj osnivanja Pro-Evrojusta je bio da on bude neka vrsta okruglog stola tužilaca iz svih država-članica kako bi se isprobao koncept koji će se primeniti na Eurojust. Pro-Evrojust počeo je sa radom 1. marta 2001. godine.

<sup>33</sup> J. Čeranić, J. Lepetić, „Eurojust – jačanje pravosudne saradnje u Evropskoj uniji“, *Pravni život* 14/2009, str. 159–176.

<sup>34</sup> Čl. 85, st. 1, tač. 1 Ugovora FEU.

<sup>35</sup> Čl. 85, st. 1, tač. 2 Ugovora FEU.

<sup>36</sup> Čl. 86, st. 1, tač. 1 Ugovora FEU.

noglasnosti, grupa od najmanje devet država-članica može zatražiti da se o predlogu izjasni Evropski savet. U toj situaciji se suspenduje postupak u Savetu. Posle diskusije i ukoliko se postigne konsenzus o tome, Evropski savet, u roku od četiri meseca računajući od ove suspenzije, vraća predlog Savetu na usvajanje.<sup>37</sup>

Ukoliko u istom roku (četiri meseca) nije postignuta saglasnost i ako najmanje devet država-članica želi da uspostavi bližu saradnju na osnovu pomenutog predloga, one o tome obaveštavaju Evropski parlament, Savet i Komisiju. U tom slučaju, pristupanje bližoj saradnji se smatra odobrenim i mogu se primenjivati odredbe Ugovora iz Lisabona koje se odnose na bližu saradnju.<sup>38</sup>

#### IV Zaključak

Evropska unija odavno više nije samo ekonomski subjekt, već regionalna međunarodna organizacija u kojoj živi oko pola milijarde ljudi. S tim u vezi, poslednjih decenija postalo je izuzetno važno da se osigura odgovarajuća bezbednost i pravda za stanovnike ove heterogene organizacije država-članica.

Stoga Evropska unija, kao Prostor slobode, bezbednosti i pravde, nastoji da, poštujući ljudska prava i različite pravne sisteme i tradicije država-članica, obezbedi visok stepen sigurnosti merama kojima se sprečava kriminal, merama za koordinaciju između policijskih, pravosudnih i drugih nadležnih organa, kao i međusobnim priznanjem sudskih odluka u krivičnoj oblasti, a ukoliko je neophodno približavanjem zakonodavstava u krivičnoj oblasti. Novine predviđene Ugovorom iz Lisabona u oblasti pravosudne saradnje država-članica EU u krivičnim stvarima upravo svedoče o pomenutim nastojanjima Evropske unije.

Imajući na umu da Evropsku uniju danas čini dvadeset sedam država-članica koje su na različitom stepenu razvoja, ne može se očekivati da sve zemlje napreduju, tj. uključuju se u raznovrsne vidove saradnje u krivičnoj materiji istim ritmom. S obzirom na povećanje broja država-članica EU i različitosti među njima, mehanizam bliže saradnje predstavlja pogodan instrument za unapređenje saradnje država-članica EU u različitim oblastima, uključujući i pravosudnu saradnju u krivičnim stvarima.

<sup>37</sup> Čl. 85, st. 1, tač. 2 Ugovora FEU.

<sup>38</sup> Čl. 85, st. 1, tač. 3 Ugovora FEU.