



Sloboda, bezbednost, pravda

Drugo izdanje

VODIČI KROZ
EU POLITIKE



Sloboda, bezbednost,
pravda

Drugo izdanje

Sloboda, bezbednost, pravda

Vodič kroz EU politike – Sloboda, bezbednost, pravda, predstavlja prikaz institucionalnog, finansijskog, pravnog i strateškog okvira u kojem funkcioniše jedinstveni Prostor slobode, bezbednosti i pravde u Evropskoj uniji. Vodič detaljno obrazlaže jednu od mlađih, ali sve značajnijih EU politika, prezentujući propise i politike u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, kroz pet celina pravne regulative i pravnih tekovina (acquis) EU kojima su uređene oblasti slobode kretanja ljudi, azila i migracija, pravosudne saradnje u građanskim i krivičnim stvarima, policijske i carinske saradnje, kao i borbe protiv kriminala i terorizma. U drugom izdanju Vodiča osnovnu novinu predstavljaju nova poglavlja posvećena početku pregovora sa Evropskom unijom, rezultatima eksplanatornog i bilateralnog analitičkog pregleda zakonodavstva Evropske unije i Srbije u oblasti koju obuhvata poglavlje 24 – Pravosuđe i unutrašnji poslovi, kao i preporukama Evropske unije za početak i otvaranje pregovora.

Predgovor

■ Autori Vodiča su želeli da čitaocima predstave pravne, institucionalne, strateške i finansijske okvire u kojima funkcioniše Prostor slobode, bezbednosti i pravde u Evropskoj uniji ali i osobenosti razvoja ove politike. Namera je bila da se čitaocima prikaže dinamika i ključne teme i interesi specifični za ovu politiku u odnosu na druge politike EU. Tako će čitaoci ovog Vodiča lakše moći da razumeju interese članica EU u odnosu na države kandidate, kao i poželjne pravce delovanja naše zemlje na putu ka članstvu u EU.

Vodič počinje kratkim osvrtom na osobenosti politike u PSBP. U drugom delu, sledi prikaz istorijskog razvoja ove politike u kom su predstavljene najveće prekretnice i glavni pokretači integracija u oblasti unutrašnjih poslova i pravosuđa od sredine sedamdesetih godina prošlog veka pa sve do usvajanja Ugovora iz Lisabona. Cilj prikaza istorijskog razvoja politika u PSBP je pre svega razumevanje zašto je došlo do integracija i kako istorijski razvoj ovih politika utiče na današnje percepcije država članica, ključnih ustanova u EU i građana o ovim politikama.

Zatim sledi predstavljanje novina iz Ugovora iz Lisabona, koji je stupio na snagu 1. decembra 2009. godine. Usvajanjem ovog ugovora prestala je da po-

stoji tripartitna struktura, tzv. stubovi, a PSBP je najvećim delom uređen kao i druge komunitarizovane politike. Ovim je omogućeno da i odluke o policijskoj i pravosudnoj saradnji u krivičnim poslovima koje su prethodno bile u trećem stubu sada budu donošene efikasnije, koherentnije i demokratskije, kvalifikovanom većinom uz saodlučivanje EP, ali i uz konsultacije sa skupštinama zemalja članica. Zbog toga možemo očekivati još brže i intenzivnije usvajanje novih rešenja na nivou EU za bezbednosne probleme unutrašnjih poslova i pravosuđa.

Nakon predstavljanja novog pravnog poretka iz Ugovora u Lisabonu sledi prikazivanje ključnih pravnih tekovina i mehanizama za PSBP. Ovaj tekst je podeljen u pet celina u kojima su predstavljane glavne podgrupe politika kojima su regulisane: (1) sloboda kretanja ljudi, azil i imigracija; (2) pravosudna saradnja u građanskim stvarima; (3) pravosudna saradnja u krivičnim stvarima; (4) policijska i carinska saradnja; (5) borba protiv kriminala (terorizma, organizovanog kriminala, trgovine ljudima i suzbijanje droga) kao vid unutrašnje bezbednosti EU. Politika proširenja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova je predstavljena u posebnom delu Vodiča.

U petom delu Vodiča predstavljeni su aktuelni strateški i finansijski okvir za PSBP. Stokholmski program, petogodišnji strateški plan za period 2010–2014. godina jeste najrelevantniji okvir saradnje unutar EU sa kojim bi Srbija trebalo da usaglasi svoje strateške prioritete ako želimo da dalje napredujemo ka integraciji u ovu bezbednosnu zajednicu. U njemu su sadržani petogodišnji strateški prioriteti razvoja politika u PSBP na osnovu kojih će biti predlagani i godišnji budžeti za politike u PSBP u periodu 2010–2014. U aprilu 2011. godine usvojen je i Akcioni plan za sprovođenje Stokholmskog programa u kom su navedeni akti koje treba doneti i druge mere, rokovi i zaduženja kako bi definisani prioriteti zaživeli u praksi. U tekstu, prikazani su osnovni prioriteti iz ovog dokumenta, sa posebnim osvrtom na one koji se direktno tiču Zapadnog Balkana.

Zatim sledi prikaz trenutne strukture budžeta za politike pravosuđa i unutrašnjih poslova u PSBP za period 2007–2013, kao i analiza predloga EK za njihovu reformu u novom budžetskom okviru 2013–2020. Evropska komisija je predstavila predlog novog finansijskog okvira krajem 2010. godine, nakon čega su nadležni generalni direktorati EK organizovali konsultacije

sa svim zainteresovanima. Pošto tokom pisanja ovog Vodiča novi finansijski okvir još nije bio usvojen, predstavljeni su predloženi pregled prioriternih troškova i izmenjen mehanizam za odlučivanje o raspodeli sredstava.

U šestom delu Vodiča predstavljene su pouke iz prethodnih proširenja koje mogu biti od koristi prilikom planiranja i upravljanja pristupanjem Srbije EU. U tekstu su analizirana pre svega iskustva iz najskorijih proširenja na Bugarsku i Rumuniju, kao i Hrvatsku. Pouke koje je EU izvukla iz ovih proširenja su u velikoj meri uneta u aktuelnu Strategiju proširenja. Zatim sledi tekst slovačkog eksperta o iskustvu pravosudnog sistema ove zemlje u pristupanju EU.

Ovaj Vodič se razlikuje o prethodnih po tome što su na kraju svakog poglavlja navedeni ključni izvori koji mogu pomoći svim zainteresovanim da pristupe originalnim dokumentima EU, kao i dodatnim analizama prikazanih tema i na srpskom i na engleskom jeziku. Na kraju Vodiča su prikazani hronologija i rečnik ključnih termina koji treba da olakšaju snalaženje čitaocima kroz brojne izmene u PSBP. Među priložima Vodiča je i tabelarni prikaz napretka Srbije u poslednjih četiri godine u ostvarivanju obaveza iz poglavlja 24 (PSBP).

Ovom prilikom želimo da ukažemo da su nam pomoć u prikupljanju i pripremi materijala pružili Saša Đorđević i Stevan Tanasijević. Oni su i priredili priloge i mnoge od ilustracija u ovom Vodiču. Komentare na verzije teksta dale su urednice Vodiča, Nataša Dragojlović i Tanja Mišćević, a ceo proces je koordinirao Željko Vujković.

Sonja Stojanović Gajić i Dražen Maravić

Sadržaj

Predgovor	5
Uvod u drugo izdanje	13
1. Koje su specifičnosti politika u Prostoru slobode, bezbednosti i pravde?	17
2. Šta možemo da naučimo iz istorije razvoja ove politike?	21
2.1. Saradnja van institucija EU	28
2.1.1. Trevi grupa	28
2.1.2. Ekonomske integracije kao pokretač saradnje u unutrašnjim poslovima i pravosuđu	29
2.2. Šta je uticalo na stavljanje saradnje u unutrašnjim poslovima pod krov EU?	33
2.2.1. Delimična institucionalizacija saradnje Ugovorom iz Maastrichta	34
2.2.2. Demokratski deficit Ugovora iz Maastrichta	37
2.2.3. Slabosti institucionalnog okvira	38
2.3. Ugovor iz Amsterdama (1997)	39
2.3.1. Vrednosni zaokret	42
2.3.2. Promene u načinu odlučivanja	43
2.3.3. Rezultati Ugovora iz Amsterdama	44
3. Lisabonski ugovor i promene u PSBP	49
3.1. Kraj podele na stubove	50
3.2. Postupak donošenja odluka	51
3.3. Jačanje uloge parlamenata	53
3.4. Stvaranje evropskog javnog tužioca	54
3.5. Nadležnost Evropskog suda pravde (ESP)	55
3.6. Stalni komitet za unutrašnju bezbednost	55
3.7. Mogućnost isključenja/uključenja (opt-out/opt-in)	56
3.8. Neke karakteristike (budućeg) sistema pravosuđa i unutrašnjih poslova po stupanju na snagu Ugovora iz Lisabona	57

4. Pregled propisa i politike EU u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova	63
4.1. Sloboda kretanja ljudi, azil i imigracija	64
4.1.1. Šengenski acquis (pravna tekovina)	65
4.1.2. Šengenski informacioni sistem	66
4.1.4. Šengenski kodeks o granicama (eng. Schengen Code of Boundaries)	70
4.1.5. Vize	71
4.1.6. Azil	72
4.1.7. Ishod analitičkog pregleda i preporuke Evropske komisije	74
4.2. Pravosudna saradnja u građanskim stvarima	85
4.2.1. Uzajamno priznanje i izvršenje odluka	87
4.2.2. Evropska pravosudna mreža za građansku i privrednu materiju	88
4.3. Pravosudna saradnja u krivičnim stvarima	90
4.3.1. Uzajamna pomoć država članica u krivičnim stvarima	90
4.3.2. Uzajamno priznanje odluka u krivičnim stvarima	91
4.3.3. Ekstradicija i Evropski nalog za hapšenje	92
4.3.4. Evropski nalog za dokaze	95
4.3.5. Evrodžast	97
4.3.6. Evropska pravosudna mreža	98
4.4. Policijska saradnja	104
4.4.1. EVROPOL	104
4.4.2. Šengenska policijska saradnja	110
4.4.3. Ugovor iz Pruma	111
4.4.4. Prevencija i kontrola fudbalskog huliganizma	112
4.4.5. Evropski policijski koledž	113
4.4.6. Ishod analitičkog pregleda i preporuke Evropske komisije	114
4.5. Carinska saradnja	117
4.5.1. Ishod analitičkog pregleda i preporuke Evropske komisije	119
4.6. Borba protiv terorizma i kriminala kao vidova unutrašnje bezbednosti	120
4.6.1. Strategija unutrašnje bezbednosti	120
4.6.2. Borba protiv terorizma	125
4.6.3. Borba protiv organizovanog kriminala i prevencija kriminala	128
4.6.4. Strateški koncept u borbi protiv organizovanog kriminala	129
4.6.5. Ishod analitičkog pregleda i preporuke Evropske komisije	133
4.7. Zajednička politika suzbijanja trgovine drogom	137

4.7.1. Evropski centar za praćenje droga	138
4.7.2. Ishod analitičkog pregleda i preporuke Evropske komisije	139
4.8. Borba protiv trgovine ljudima	141
4.8.1. Ishod analitičkog pregleda i preporuke Evropske komisije	144
5. Aktuelni strateški i finansijski okvir za PSBP	147
5.1. Strateški prioriteti Stokholmskog programa 2011-2014	147
5.1.1. Tematska celina 1: Evropa ljudskih prava	154
5.1.2. Tematska celina 2: Evropa prava i pravde	157
5.1.3. Tematska celina 3: Zaštitnička Evropa	159
5.1.4. Tematska celina 4: Pristup Evropi u globalizovanom svetu (zajednička kontrola granica i vizna politika)	163
5.1.5. Tematska celina 5: Evropa odgovornosti, solidarnosti i partnerstva u oblasti azila i migracija	165
5.1.6. Tematska celina 6: Uloga Evrope u globalizovanom svetu (spoljna dimenzija Prostora slobode, bezbednosti i pravde)	167
5.1.7. Šta posle Stokholmskog programa	168
5.2. Budžetski okvir za PSBP	170
5.2.1. Struktura budžeta za PSBP za period 2007–2013. godine	172
5.2.2. Struktura budžeta za program Osnovna prava i slobode 2007–2013.	172
5.2.3. Predlozi za budžet za pravdu i ljudska prava u budžetu 2014–2020.	173
5.2.4. Trenutna struktura budžeta za unutrašnje poslove 2007–2013.	175
5.2.5. Predlozi za budžet za unutrašnje poslove u budžetu 2014–2020.	180
5.2.6. Sprovođenje finansiranja unutrašnjih poslova na efikasniji način	183
6. Šta možemo naučiti iz prethodnih proširenja?	187
6.1. Zašto će reforma policije i pravosuđa biti važnija kod našeg pristupanja EU nego tokom ranijih proširenja?	188
6.2. Pouke iz skorašnjih proširenja	190
6.3. Kako će iskustvo reforme unutrašnjih poslova tokom Istočnih proširenja uticati na naše pristupanje EU?	196
6.4. Šta nam predstoji?	199

6.5. Šta možemo naučiti o sastavu pregovaračkog tima od Hrvatske i Slovačke?	205
7. Pregovarački okvir za Srbiju	209
Akcioni plan za poglavlje 24	223
Prilozi	235
Prilog 1: Stanje i proces napretka Srbije na poljima pravde, slobode i bezbednosti u periodu 2008–2011.	235
Prilog 2: Pojmovnik saradnje evropskih država u pravosuđu i unutrašnjim poslovima	258
Prilog 3: Hronologija saradnje evropskih država u oblasti saradnje u pravosuđu i unutrašnjim poslovima	263
Lista skraćenica	269
Osnovna literatura	272

Uvod u drugo izdanje

Od pisanja prvog izdanja Vodiča došlo je do značajnih promena u procesu pridruživanja Republike Srbije Evropskoj uniji, koje su se odrazile i na oblast pravosuđa i unutrašnjih poslova. Promene u evropskom zakonodavstvu su postojale, ali su one za nas manje značajne u odnosu na promene u procesu pregovora. Zbog toga se početkom 2015. godine javila potreba za ažuriranjem teksta Vodiča.

Pored sitnijih izmena i dopuna u tekstu, glavnu novinu predstavljaju nova poglavlja posvećena početku pregovora, rezultatima eksplanatornog i bilateralnog analitičkog pregleda zakonodavstva Evropske unije i Srbije u oblasti koju obuhvata poglavlje 24 – Pravosuđe i unutrašnji poslovi, kao i preporukama Evropske unije za početak i otvaranje pregovora. Pored toga, predstavljena je i struktura državnih organa Republike Srbije za vođenje pregovora, pregovaračka grupa za poglavlje 24 i nacrt Akcionog plana za pregovore sa Evropskom unijom koji je

u vreme pisanja ovog, drugog izdanja Vodiča, Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije učinilo javno dostupnim krajem januara 2015. godine. Na kraju, u tabelarnoj formi, data je dopuna postignuća Republike Srbije u ključnim oblastima po oceni iz godišnjih izveštaja koje je u međuvremenu objavila Evropska komisija.

Poglavlje 24 pregovora sa Evropskom unijom ima za našu zemlju veliki značaj, koji pre svega proističe iz interesa koji građani Srbije imaju u pogledu načina na koji funkcioniše naš sistem vladavine prava, kontrole granica, borbe protiv organizovanog kriminala i terorizma i drugih ključnih oblasti u ovom potpoglavlju. Svaka promena u ovom sistemu je od velikog značaja za bezbednost građana, uslove za rad i poslovanje, kao i za mesto i ulogu naše države u evropskoj bezbednosnoj zajednici. Pored toga, poglavlja 23 i 24 imaju veliki politički značaj za našu zemlju, koji se reflektuje u njenoj instrumentalizaciji u procesu pregovora. Naime, ukoliko naši nadležni državni organi ne budu ispunjavali obaveze preuzete u ovim poglavljima, ako npr. aktivnosti predviđene Akcionim planom za poglavlja 23 i 24 budu kasnile, ili budu ispunjene na niskom nivou kvaliteta ili uopšte ne budu sprovedene, Evropska unija može da obustavi pregovore u svim ostalim poglavljima, koji bi bili obustavljeni sve dok Republika Srbija ne sprovede potrebne aktivnosti, odnosno ispuni uslove za otvaranje, vođenje ili zatvaranje pregovora u ova dva poglavlja. Takođe, bez obzira na eventualno već stečene uslove za otvaranje nekih drugih poglavlja, države članice EU očekuju da se pregovori otvore prvo u ova dva poglavlja, po ispunjavanju neophodnih uslova – pre svega, usvajanja sveobuhvatnih akcionih planova. Takođe, očekuje se da će do zatvaranja pregovora u ovim poglavljima doći tek nakon što sva druga poglavlja budu zatvorena, odnosno u ovim poglavljima će pregovori da traju najduže.

Pored toga, jednom doneti akcioni planovi za pregovore u poglavlju 23 i 24 moraće da budu strogo praćeni i ocenjivani i od strane naših državnih organa uz uspostavljanje mehanizma njihovog redovnog ažuriranja, na svakih 12–18 meseci.

Sve ovo nam pokazuje da se pažnja svih aktera u procesu pomera sa usaglašavanja domaćeg zakonodavstva sa pravnim poretkom EU (što ostaje prva i najvažnija aktivnost) na stvaranje preduslova za njegovu punu implementaciju, kao i na kapacitet administracije da ovim procesom upravlja, da ga prati i ocenjuje, te da uočene manjkavosti otklanja u skladu sa naučenim lekcijama.

Imajući navedeno u vidu, ostaje potreba da organizacije civilnog društva i dalje prate promene u oblasti pregovora sa EU koje se odnose na pravosuđe i unutrašnje poslove. Drugo izdanje Vodiča predstavlja pokušaj da se na ovu potrebu odgovori.

Dražen Maravić
U Beogradu, marta 2015. godine

1. Koje su specifičnosti politika u Prostoru slobode, bezbednosti i pravde?

„Cilj prostora slobode, bezbednosti i pravde je stvaranje prostora bez kontrola na unutrašnjim granicama u koji mogu da uđu građani EU i državljani trećih zemalja, u kom mogu da cirkulišu, žive i rade, donose nove ideje, kapital i znanje, inovacije i popunjavaju nedostatke na tržištima rada.“

Politike pravosuđa i unutrašnjih poslova su oblasti javne politike tradicionalno vezane za nadležnosti suverene države. One spadaju u tzv. „visoke politike“ (eng. *high politics*)¹, to jest u oblast javne politike koja je posebno značajna za suverenost jedne države i za zaštitu nacionalnog identiteta njenih građana. Utoliko se one razlikuju od tzv. *niskih politika*, to jest od javnih politika koje se bave svakodnevnim životom građana

¹ Hoffmann, S. (1966). 'Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe.' *Daedalus*. No. 95, str. 892-908.

i u kojima su vlasti uglavnom spremnije da dozvole javno preispitivanje dometa svog delovanja, kao i da prihvate ograničenja nekih svojih nadležnosti u procesu međunarodnih integracija. U visoke politike se najčešće ubrajaju politike nacionalne bezbednosti i spoljnih poslova. Ovo je važno jer pomaže da se razume zašto su članice EU kasnije postale zainteresovane za saradnju u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova unutar EU u odnosu na druge politike i zašto su integracije u ovoj oblasti nailazile na posebne probleme. Tako je saradnja članica EU u ovoj oblasti počela van institucionalnih okvira EU sredinom sedamdesetih godina prošlog veka, a delimično institucionalizovana u tzv. *trećem stubu* „saradnji i oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova” (eng. *Cooperation in justice and home affairs*) Ugovorom o EU poznatijim kao Ugovor iz Mاستrihta iz 1992. godine. U poslednjih dvadeset godina integracije u ovoj oblasti su znatno ubrzane i usvajanjem Ugovora iz Lisabona (Ugovor o funkcionisanju EU – UFEU), članice EU su prenele veći deo nadležnosti za borbu protiv kriminala i drugih bezbednosnih pretnji sa elementima prekograničnosti na EU.

EU je aktivna samo u onim oblastima u kojima može da pruži „dodatnu vrednost“ u odnosu na bezbednosne usluge koje države već pružaju svojim građanima, tj. za dela sa elementima prekograničnog, jer se na njih bolje odgovara zajedničkom akcijom nego pojedinačno. Nadležnosti država članica u unutrašnjoj bezbednosti su dominantne i zaštićene ugovorima. Princip supsidijarnosti je u središtu Prostora, slobode, bezbednosti i pravde. To znači da EU ne preduzima radnje, osim ako one nisu delotvornije od radnji preduzetih na nacionalnom nivou države članice, ili na nižim nivoima regiona ili lokalne samouprave. Cilj principa supsidijarnosti je da osigura efikasno donošenje odluka na nivou što bližem građanima. Primena ovog principa osigurava i neprekidnu proveru sprovođenja aktivnosti na nivou EU i njene opravdanosti u odnosu na mogućnost njenog sprovođenja na nižim nivoima (nivo države članice ili regije). Zato se aktivnosti EU u oblasti unutrašnje bezbednosti smatraju opravdanim samo ako je zbog prekogranične prirode bezbednosnog izazova ili pretnje, delotvornije na njih odgovoriti zajedničkom akcijom na nivou EU. U praksi to znači da su krivična dela bez elementa prekograničnosti, kao što su maloletnička delikvencija, provale, ostala van okvira saradnje pod okriljem EU. Saradnja u prevenciji i rešavanju teškog kriminala sa elementima prekograničnosti, kao što su trgovina ljudima, drogama, terorizam, organizovani kriminal, ilegalne migracije, oblasti su koje su postale deo bezbednosne saradnje unutar EU.

PSBP u konstantnoj borbi za ravnotežu između bezbednosti i slobode i pravde

Policijska i pravosudna saradnja su se tokom procesa evropske integracije konstantno razvijale, doprinoseći postizanju višeg nivoa bezbednosti u okvirima Unije. Savremeni bezbednosni izazovi, rizici i pretnje, poput međunarodnog terorizma, organizovanog kriminala i migracija, uticali su na sve tešnju saradnju država članica u ovoj oblasti, kako bi se podigao ukupni nivo zajedničke bezbednosti država članica. Istovremeno, postojala je sve jače izražena potreba da se **postigne ravnoteža između tako postignutog višeg nivoa bezbednosti i zaštite ljudskih prava i sloboda na evropskom nivou.**

Usled posledica globalizacije i uvećanog preliivanja bezbednosnih problema iz dalekih geografskih područja, EU je od Ugovora u Amsterdamu (1997) prepoznala nemogućnost održavanja jasne granice između pitanja unutrašnje i spoljne bezbednosti. Stoga je ubrzo uspostavljena **spoljna dimezija politike unutrašnjih poslova**, tj. da kad god je moguće traži rešavanje unutrašnjih bezbednosnih izazova, rizika i pretnji u zemljama porekla i tranzita i u saradnji sa partnerima koji nisu članovi EU. Globalna ekonomska kriza pokazala je još jednom da se na mnoge izazove ne može naći odgovor unutar država članica, već da se jedino zajedničkim akcijama na nivou EU mogu naći odgovarajuća rešenja, podeliti teret i ublažiti potencijalna šteta. Upravo zbog toga rešenja u delu koji se tiče pravosudne saradnje u građanskopravnim i krivičnopravnim pitanjima treba da omoguće zaštitu i jednaka prava građanima EU i preduzećima koja rade van svoje zemlje, bilo u drugim članicama EU ili van nje. Stoga je pojačana saradnja sa nečlanicama, tzv. trećim državama u suzbijanju uzroka bezbednosnih pretnji na njihovom izvoru, u zemljama iz kojih potiču. Ovo podrazumeva blisku uvezanost politike unutrašnjih poslova i pravosuđa sa spoljnom politikom, kao i drugim politikama, poput politike razvojne pomoći, trgovine ili poljoprivrede, koje često igraju značajniju ulogu u razvoju društava van EU i društvenoj prevenciji izbijanja bezbednosnih problema.

Politike u Prostoru slobode, bezbednosti i pravde biće posebno značajne za pristupanje naše države i drugih zemalja Zapadnog Balkana EU zbog imidža regiona kao izvora nestabilnosti, kao i zbog pouka koje je EU izvukla nakon pro-

širenja na Bugarsku i Rumuniju, a kasnije i Hrvatsku. Zbog toga za našu državu važi tzv. Novi pristup, po kome su reforme sistema pravosuđa i unutrašnjih poslova nekada i teže od usvajanja pravnih tekovina (acquis) i integrisanja u ekonomski sistem EU, zbog toga EU smatra da uslovljavanje funkcioniše bolje u ranijim fazama procesa pristupanja. Drugim rečima, od nas će se očekivati ne samo da uskladimo naše zakonodavstvo sa evropskim, nego da pre pristupanja u EU reformišemo čitav sistem pravosuđa i unutrašnjih poslova i osposobimo ga da efikasno i efektivno primenjuje novousvojena pravila. Novi pristup zato stavlja naglasak na ispunjavanju preduslova vezanih za kapacitet administracije, obuku kadrova i opremanje koje će omogućiti da se evropski standardi primenjuju u praksi ranije u procesu pristupanja u odnosu na prethodna proširenja.

Unutrašnji poslovi jedna su od oblasti integracija unutar same EU koja se najbrže razvija, što dokazuje i sve veći broj strategija koje se usvajaju na nivou EU i zakonskih akata koji postaju deo pravnih tekovina EU. Stupanjem na snagu pojednostavljenog sistema odlučivanja nakon usvajanja Lisabonskog sporazuma, do čega je došlo zbog realne potrebe država članica da olakšaju preko potrebnu saradnju u ovoj oblasti, očekivano je da će se ovaj trend povećanja broja i obima usvojenih pravnih i političkih akata nastaviti i ubuduće.

2. Šta možemo da naučimo iz istorije razvoja ove politike?

Mr Sonja Stojanović Gajić i Dražen Maravić

Da je neko šezdesetih godina prošlog veka rekao ministrima unutrašnjih poslova i pravosuđa država članica EU da će prilikom donošenja politika i mera vezanih za azil, migracije, pravosuđe i rad policije morati da se konsultuju sa kolegama iz drugih članica EU, verovatno bi ih ismejali. Saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova nije bila predviđena osnivačkim Ugovorom iz Rima. Razlog ovome bio je ukorenjeno shvatanje da je uređenje rada ovih organa jedno od osnovnih oslonaca suverene države, s obzirom na značaj koji ove politike imaju za osiguranje monopola sile unutar jedne države. Stoga, sve do kraja Hladnog rata, saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova ostala je ekskluzivna nadležnost članica. I dok u oblasti spoljne bezbednosti instrumenti poput vojnih saveza i drugih vrsta vojne saradnje postoje kolika je duga i vojna istorija, saradnja u oblasti unutrašnjih poslova nije sastavni deo policijske

kulture i fenomen je novijeg porekla. **Problemi kojima se bave organi nadležni za unutrašnje poslove u velikoj meri zavise od osobenosti nacionalnih pravnih sistema, upravne kulture i često su ključna pitanja oko kojih vlade gube ili dobijaju izbore.** Primer politika unutrašnje bezbednosti koje su zastupljene u izbornim sukobima su politika migracije u zapadnoj Evropi ili borba protiv organizovanog kriminala i korupcije u centralnoevropskim i istočnoevropskim zemljama. Stoga je impresivno kako je za kratko vreme, saradnja u oblasti unutrašnjih poslova intenzivirana i institucionalizovana unutar EU i pored tolikog broja razlika između nacionalnih prioriteta država članica.

Ciljevi Prostora slobode, bezbednosti i pravde

Osnivačkim aktima Unije je kao cilj saradnje u trećem stubu EU navedeno stvaranje Prostora, slobode, bezbednosti i pravde (PSBP), kako bi se građanima EU **pružio visok nivo bezbednosti.** Ovaj cilj se najpre ostvaruje bližom saradnjom policijskih, carinskih i ostalih organa država članica za sprovođenje zakona, ali i saradnjom pravosudnih organa u građanskim i krivičnim stvarima, i usklađivanjem nacionalnih krivičnih propisa. Potreba za saradnjom u ovim oblastima obrazlagala se sve jačom evropskom integracijom, kao dodatna mera za realizaciju glavnog koncepta integracije – stvaranja unutrašnjeg tržišta. Saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova takođe počiva na ideji da je pojam slobode evropskih građana moguće realizovati samo u jednom zajedničkom pravnom prostoru, koji sadrži efikasne instrumente zaštite njihovih prava i sloboda.

Pravosudna saradnja u krivičnim stvarima se sastoji od dva elementa. Prvi je saradnja između organa krivičnog gonjenja, što je pravna pomoć u najširem smislu. Aktivnosti u ovom pravcu su izuzetno brojne, i za njihovo razumevanje potrebno je sagledati različite pravne nivoe saradnje. Značajan deo ovih aktivnosti zasniva se na konvencijama Saveta Evrope u oblasti krivičnog prava, ali i na aktima donetim u okviru EU, poput šengenskih pravnih tekovina. Drugi element saradnje predstavlja usklađivanje materijalnog krivičnog prava država članica EU u određenim oblastima.

Stvaranje PSBP kao cilja pravosudne i policijske saradnje u EU direktno je povezano sa **zaštitom osnovnih ljudskih prava i sloboda građana Unije.** Kada su u

pitanju ljudska prava i slobode, njihova zaštita nije bila izvorni zadatak EZ stvorene Rimskim ugovorima 1957. godine. Pitanja osnovnih prava i sloboda ljudi bila su razmatrana u okviru druge evropske organizacije, Saveta Evrope, i njenog glavnog instrumenta, Evropske konvencije o ljudskim pravima. Međutim, poštovanje ljudskih i osnovnih prava je polako ulazilo u opseg nadležnosti EU. Tako je Ugovorom iz Matrihta uneto i poštovanje ljudskih i osnovnih prava u jedan samostalni član Ugovora o EU. Potom je u Nici svečano proglašena Povelja EU o ljudskim pravima. Ovo je predstavljalo dalji korak u zaštiti osnovnih prava u EU. Povelja je nastala na osnovu rešenja sadržanih u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, sudskoj praksi Evropskog suda pravde (ESP) i ustavnih tradicija država članica EU. Ona objedinjava lična, građanska, politička, ekonomska i socijalna prava koja uživaju građani Unije, a koja su institucije EU dužne da uvažavaju. Što se tiče pravne obaveznosti Povelje EU o ljudskim pravima, ona po Lisabonskom ugovoru ima istu pravnu snagu kao i osnivački ugovori, iako formalno nije deo ugovora. Takođe, imajući u vidu da su sve države članice EU istovremeno članice i Saveta Evrope i potpisnice Evropske konvencije o ljudskim pravima, ESP se odnosi prema praksi Evropskog suda za ljudska prava Saveta Evrope i Konvenciji kao da su deo pravnog poretka EU.

Ključne faze integracija u PSBP

Integracije unutar EU odvijale su se u nekoliko faza, a „tektonske“ promene u ovoj oblasti nastale su usvajanjem Lisabonskog sporazuma (videti tabelu o proširenju nadležnosti ključnih ustanova na osnovu ugovora). Sve do Lisabona preovlađujući pokretač saradnje bilo je produbljenje ekonomskih integracija unutar EU, mada su na to uticale i promene u bezbednosnim izazovima sa kojima su se države članice suočavale. Dominanti oblik saradnje pre donošenja Ugovora iz Amsterdama jeste međuvladina saradnja: prvo unutar Trevi grupe potpuno van formalnih institucija EU (1975-1992), zatim unutar trećeg stuba uspostavljenog Ugovorom iz Matrihta (1992). Tek Ugovorom iz Amsterdama (1997) se garantovanje bezbednosti dopunjuje ciljevima obezbeđivanja pravde i slobode i deo politika prelazi u nadležnost zajednice unutar prvog stuba. Sve do usvajanja i stupanja na snagu Lisabonskog ugovora 1. decembra 2009. godine, funkcionisanje EU bilo je zasnovano na podeli na tzv. stubove. Ta podela je definisana Ugovorom iz Matrihta (1992), i kasnije dopunjena ugovorima iz Amsterdama (1997) i Nice (2001). Prvi

stub EU su činile Evropska zajednica za uglj i čelik (eng. *European Coal and Steel Community*), Euroatom (eng. *European Atomic Energy Community*) i Evropska (ekonomska) zajednica (eng. *European Economic Community*). Drugi stub Unije činile su Zajednička spoljna i bezbednosna politika (eng. *Common Foreign and Security Policy*). Treći stub je predstavljala saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova (eng. *Justice and Home Affairs Cooperation*).

Nakon usvajanja i **stupanja na snagu Lisabonskog ugovora**, razvoj krivičnog prava EU, kao osnovnog instrumenta neophodnog za stvaranje PSBP, nalazi se na pragu suštinskih promena. Došlo je do **ukidanja institucionalne podele na stubove i usvajanja redovnog zakonodavnog postupka**, koji podrazumeva donošenje odluka kvalifikovanom većinom koji se sada primenjuje i u oblasti pravosudne i policijske saradnje. Tako je dat značajan doprinos pravnoj izvesnosti u ovoj oblasti. **Unapređena je demokratska kontrola**, jačanjem uloge Evropskog parlamenta (EP) i nacionalnih parlamenata država članica. Proširena je nadležnost Evropskog suda pravde (ESP), i omogućeno je pristupanje EU, sada kao pravnog subjekta, Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima.

Tabela 1: Pregled proširenja nadležnosti ključnih ustanova na osnovu ugovora EU

Ugovor	Ugovor iz Maastrichta (TEU) Saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova	Ugovor iz Amsterdama (politike prvog stuba)	Ugovor iz Amsterdama (politike trećeg stuba) Policajska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima)	Ugovor iz Lisabona (Ugovor o funkcionisanju EU – TFEU)
Princip odlučivanja	Jednoglasnost	1999 – Svet glasa jednoglasno na predloge Komisije i država članica za prvih pet godina	Svet glasa jednoglasno na predloge Komisije i država članica za prvih pet godina	Saodlučivanje kvalifikovanom većinom
		2004 – Svet glasa jednoglasno na predloge od Komisije		Jednoglasnost u nekim oblastima
Evropski savet	Dominantno telo	1999 – Dominantno telo, ali uz veća ovlašćenja Evropske komisije i Evropskog parlamenta	Dominantno telo	Dominantno telo. Utvrđuje strateške smernice za zakonodavno i operativno planiranje u okviru Prostora slobode, bezbednosti i pravde
		2004 – Podela nadležnosti u procesu odlučivanja		Usvaja mere ocenjivanja rezultata sprovođenja politika na predlog Komisije
Evropska komisija	Zajedničko pravo Evropske komisije i država članica da predlažu predloge propisa, osim u politikama pravosudne i policijske saradnje	1999 – Zajedničko pravo da predlaže predloge propisa (države članice su podstakle Komisiju da preuzme isključivo pravo za politike azila)	Zajedničko pravo da predlaže predloge propisa (ranije to nije bilo moguće)	Objektivno i nepristrasno ocenjuje primenu politike u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova
		2004 – Isključivo pravo da predlaže predloge propisa		Predlaže mere ocenjivanja

Ugovor	Ugovor iz Maastrichta (TEU) Saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova	Ugovor iz Amsterdama (politike prvog stuba)	Ugovor iz Amsterdama (politike trećeg stuba Policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima)	Ugovor iz Lisabona (Ugovor o funkcionisanju EU – TFEU)
Evropski parlament	Ograničena uloga u proceduri savetovanja	1999 – Savetovanje	Savetovanje	Posredno ocenjuje primenu politika EU u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova tako što se obaveštavaju o rezultatima sprovođenja politika država članica
		2004 – Saodlučivanje		Uključivanje nacionalnih parlamenata
Evropski sud pravde	Nema nadležnosti	Upućivanje na obavezu prve presude od strane nacionalnog suda najviše instance	Preliminarne presude (suda) o punovažnosti i tumačenju okvirnih odluka i odluka u odnosu na interpretaciju konvencija u okviru Naslova VI i o punovažnosti i tumačenju mera kojim se sprovode okvirne odluke i odluke	Preimenuje se u Sud pravde Evropske unije
				Nadležnost je proširena na celokupnu oblast Prostora slobode, bezbednosti i pravde (Naslov V)

U nastavku teksta biće analizirani glavni pokretači integracija u oblasti unutrašnjih poslova i pravosuđa, ključna dokumenta i instrumenti razvijeni u svakom od perioda integracija. Cilj prikaza istorijskog razvoja politika u PSBP je pre svega razumevanje zašto je došlo do integracija i kako istorijski razvoj ovih politika utiče na današnje percepcije država članica, ključnih ustanova u EU i građana o ovim politikama. U tabeli ispod su prikazani glavni trendovi, dok je detaljna hronologija razvoja ove politike dostupna na kraju ove publikacije u trećem prilogu. Važeće norme, institucije i organi biće prikazani u poglavlju nakon istorijskog razvoja u kom su predstavljene osnovne postavke Ugovora iz Lisabona.

Tabela 2: Ključni trendovi razvoja saradnje u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova

Faza	Vremenski okvir	„Motori“ promene	Ugovori i instrumenti	Ključne osobine
Međuvladina saradnja	1975 – 1992.	Ekonomska integracija	Trevi procesi	Tajnovita, poluformalna, ad hoc saradnja
		Teroristički napadi radikalne levice i separatističkih grupa	Šengenski sporazum	Neofunkcionalizam
Institucionalizacija	1992 – 1997.	Desničarske stranke u EU	Ugovor iz Matrihta (Ugovor o EU)	„Kontrolna paradigma“ rada
		Mreže policijskih profesionalaca „birokratska politika“		Liberalna međuvladina saradnja i „upravljanje na više nivoa“
Delimična komunitarizacija	1997.	Nadnacionalno zalaganje	Ugovor iz Amsterdama	Prostor slobode, bezbednosti i pravde
		Javno mnjenje	Program iz Tamperea	„Upravljanje na više nivoa“
Posle 11. septembra 2001.	2001.	Borba protiv terorizma	Ugovor iz Nice	Više OKV
		Finalna faza proširenja EU na istok	Samit u Sevilji	Brisanje granice između unutrašnje i spoljašnje bezbednosti Militarizacija policijskih poslova
Komunitarizacija sa izuzecima	2007.	Borba protiv terorizma	Ugovor iz Lisabona	OKV
		Finalna faza proširenja EU na istok		Izuzeci za Veliku Britaniju i Irsku

2.1. Saradnja van institucija EU

2.1.1. Trevi grupa

Prvi oblik neformalne i vaninstitucionalne saradnje je **Trevi grupa**, nazvana po fontani u Rimu, jer je u tom gradu prvi put organizovan sastanak ministara unutrašnjih poslova 1975. godine. **Povod za osnivanje ovog neformalnog mehanizma za konsultacije bili su teroristički napadi** radikalnih levičarskih grupa i separatističkih organizacija na teritoriji zemalja članica EU u članicama EU. Za razliku od policija, ove terorističke grupe su uspešno saradivale preko granica država članica EU i pružale utočište jedna drugoj. Osnovna tema u okviru Trevi grupe bila je borba protiv terorizma i obezbeđivanje posebno ranjivih sistema poput vazdušnog saobraćaja, nuklearnih postrojenja i sl. U skladu sa događajima koji su oblikovali javno mnjenje osamdesetih godina, saradnja je proširena i na druge bezbednosne izazove i rizike poput fudbalskog huliganizma, najtežih oblika organizovanog kriminala, kao što su trgovina drogom i oružjem, i pljačke banki.

Trevi grupa je funkcionisala van formalne insititucionalne arhitekture EZ, a služila je za *ad hoc* koordinaciju i razmenu informacija između policija i drugih službi bezbednosti. U radu Trevi grupe učestvovali su ministri unutrašnjih poslova i pravosuđa, kao i visoki policijski i obaveštajni službenici. Glavne koristi članica od učešća u radu ove neformalne mreže jesu bolje upoznavanje kolega iz drugih članica i povećanje poverenja neophodno za razmenu poverljivih podataka. Ova saradnja je bila **međudržavnog karaktera**, bez uključivanja u rad bilo kog organa EZ, i odvijala se u vidu međunarodnog pregovaranja, čiji su rezultati predstavljali klasične akte međunarodnog javnog prava². Rad grupe je kritikovan zbog tajnovitosti rada i odsustva odgovornosti kako nacionalnim skupštinama, tako i evropskim institucijama ključnim za demokratsku kontrolu poput EP i ESP. Vođene uspehom saradnje u Trevi grupi, napravljeno je još nekoliko specijalizovanih grupa:

² Čavoški, A. i Reljanović, M. (2009). *Pravosuđe i unutrašnji poslovi u Evropskoj uniji*. Beograd: Pravni fakultet Univerzitet Union, Službeni glasnik.

- Grupa za pravosudnu saradnju (eng. *The Judicial Cooperation Group*);
- Grupa za međusobnu saradnju carina (eng. *The Customs Mutual Assistance Group*);

- Radna grupa za imigraciju i organizovani kriminal (eng. *Working Group on Immigration and Organized Crime*).

Druga radna grupa – Trevi 2

Ne postoji zvanični opis zadataka druge radne grupe u okviru Trevi saradnje. Ipak, Trevi 2 je najviše radio na produbljivanju policijske saradnje i razmene informacija o postojećim informacionim tehnologijama policija država članica, te sprečavanju nasilja na sportskim priredbama, a naročito fudbalskim mečevima. Saradnja je uključivala i razmenu znanja o dobrim praksama obuke policijskih službenika i forenzičkim naukama o metodama za utvrđivanje činjenica u istražnim i sudskim postupcima. Tako je u aprilu 1990. godine održan specijalistički trening o primeni DNK veštačenja. Tokom britanskog predsedavanja EU 1987. godine, Trevi 2 je imao zadatak da izradi nacrt formiranja stalne grupe koordinatora za razmenu informacija o kretanju navijača na međunarodnim fudbalskim mečevima.

2.1.2. Ekonomske integracije kao pokretač saradnje u unutrašnjim poslovima i pravosuđu

Drugi pokretač saradnje u oblasti unutrašnjih poslova i pravosuđa jeste **intenziviranje ekonomskih integracija unutar EU tokom priprema za stvaranje jedinstvenog tržišta**. Sredinom osamdesetih godina prošlog veka, ideja iz Ugovora u Rimu o slobodnom kretanju roba, lica, usluga i kapitala dobija svoje oličenje u Strategiji za uspostavljanje jedinstvenog tržišta koja je usvojena 1986. godine uz Jedinstveni evropski akt (eng. *Single European Act*). Paralelno sa ovim, članice Trevi grupe su pokrenule tzv. Projekat Trevi 1992 sa ciljem da proučavaju preogranične bezbednosne posledice jedinstvenog tržišta čije je sprovođenje trebalo da počne sedam godina kasnije, tj. 1992. godine. Kako bi ovaj slobodan prostor zaživeo u praksi i kako bi bile ubrzane privredne transakcije između država članica EU, bilo je neophodno postepeno ukinuti kontrole na unutrašnjim granicama između članica, kao i fizičke barijere za kretanje.

Ovu ideju je prvobitno podržalo i rešilo da isproba svega pet zemalja: Francuska, Nemačka i zemlje Beneluksa (Holandija, Belgija, Luksemburg). One su u Šengenu, malom selu u Luksemburgu, 1985. godine potpisale sporazum o međuvladinoj saradnji, poznatiji kao **Šengenski sporazum** (eng. *Schengen Agreement*) sa ciljem postepenog ukidanja graničnih kontrola između država potpisnica – stvaranja prostora bez unutrašnjih granica. U junu 1990. godine, potpisnice Šengenskog sporazuma potpisale su **Konvenciju o sprovođenju Šengenskog sporazuma** (eng. *Convention Implementing the Schengen Agreement*), kojom su precizirane kompenzatorne mere kojim bi odgovorili na moguće bezbednosne izazove nastale ukidanjem kontrola na unutrašnjim granicama. Tu se pre svega misli na uspostavljanje zajedničke spoljne granice, jedinstvene imigracione politike, uključujući i standarde za izdavanje viza; bližu saradnju između nadležnih organa za kontrolu granica (prekogranična policijska i carinska saradnja).

Od početka ideje o stvaranju jedinstvene spoljne granice pa do danas, sve mere koje su razvijane bile su usmerene na tri ciljne grupe:

1. **Državljan**e EZ/EU čiju slobodu kretanja unutar zajednice treba osigurati;
2. Osobe koje nisu državljani EU a imaju **dugoročne boravišne dozvole**, čija prava na boravak i radne dozvole treba osigurati;
3. **Državljan**i **trećih država** (eng. *third-country nationals*), uključujući radne migrante i izbeglice koje traže ulazak u EU.

Ove tri grupe su ostale u središtu pažnje politika saradnje u unutrašnjim poslovima i pravosuđu i u kasnijim fazama razvoja ovih politika.

Prvobitno je planirano da sprovođenje Šengenskog sporazuma započne 1990. godine, tj. nakon potpisivanja Šengenske konvencije. Ipak, do primenjivanja je došlo tek nakon pokretanja prvog šengenskog informativnog sistema (SIS) 1995. godine (više o SIS u delu o pravnim tekovinama o slobodnom kretanju na strani). Dodatnim protokolom u Ugovoru iz Amsterdama Šengenski sporazum je pridodat komunitarnom pravu.

Ko je deo, a ko nije deo Šengena?

Bitno je napomenuti da sve države članice EU ne učestvuju potpuno u primenjivanju odredaba Šengenskog sporazuma. Tako, Velika Britanija i Irska učestvuju u policijskoj i pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima, borbi protiv ilegalne trgovine narkoticima i Šengenskom informacionom sistemu, dok u kontroli zajedničke spoljne granice i izdavanju viza ne učestvuju.

Za razliku od prethodnih talasa pridruživanja EU, gde su države imale mogućnost izbora o ulasku u šengensko područje, danas je situacija drugačija. Potpisivanje i sprovođenje Šengenskog sporazuma je u Ugovoru u Amsterdamu postalo obaveza za sve države koje žele da postanu članice EU (pogledati: Tabela 2).

Tabela 3: Države potpisnice Šengenskog sporazuma

Godina potpisivanja Šengenskog sporazuma	Država	Sprovođenje odredbi Šengenskog sporazuma potpuna/nepotpuna/nije započeta)	Teritorija (u km ²)	Broj stanovnika (u milionima)
1985.	Belgija	Potpuna	30.528	10.414.336
	Francuska	Potpuna	643.427	64.057.792
	Holandija	Potpuna	41.543	16.715.999
	Luksemburg	Potpuna	2.586	491.775
	Nemačka	Potpuna	357.022	82.329.758
1990.	Italija	Potpuna	301.340	58.126.212
1992.	Grčka	Potpuna	131.957	10.737.428
	Portugal	Potpuna	91.982	10.707.924
	Španija	Potpuna	505.370	40.525.002
1995.	Austrija	Potpuna	83.871	8.210.281
1996.	Danska	Potpuna	43.094	5.500.510
	Island	Potpuna	103	306.694
	Norveška	Potpuna	323.802	4.660.539
	Švedska	Potpuna	450.295	9.059.651
	Finska	Potpuna	338.145	5.250.275

■ 2. ŠTA MOŽEMO DA NAUČIMO IZ ISTORIJE RAZVOJA OVE POLITIKE?

Godina potpisivanja Šengenskog sporazuma	Država	Sprovođenje odredbi Šengenskog sporazuma potpuna/nepotpuna/nije započeta)	Teritorija (u km ²)	Broj stanovnika (u milionima)
2002.	Irska	Nepotpuna	70.273	4.203.200
2004.	Kipar	Sprovođenje još uvek nije započeto.	9.251	796,74
	Češka	Potpuna	78.867	10.211.904
	Estonija	Potpuna	45.228	1.299.371
	Mađarska	Potpuna	93.028	9.905.596
	Letonija	Potpuna	64.589	2.231.503
	Litvanija	Potpuna	65.300	3.555.179
	Malta	Potpuna	316	405.165
	Poljska	Potpuna	312.685	38.482.919
	Švajcarska	Potpuna	41.277	7.604.467
2007.	Velika Britanija	Nepotpuna	243.610	61.113.205
	Bugarska	Sprovođenje još uvek nije započeto.	110.879	7.204.687
	Rumunija	Sprovođenje još uvek nije započeto.	238.391	22.215.421
	Slovačka	Potpuna	49.035	5.463.046
2008.	Slovenija	Potpuna	20.273	2.005.692
	Lihtenštajn	Sprovođenje još uvek nije započeto.	160	34.761
Ukupno:	25 država potpisnica koje u potpunosti primenjuju odredbe Šengenskog sporazuma		3.242.204	408.259.018
	2 države potpisnice koje delimično primenjuju odredbe Šengenskog sporazuma		94.634	65.316.405
	4 države potpisnice u kojima sprovođenje još uvek nije započeto		358.581	29.534.543
	31 država potpisnica Šengenskog sporazuma		3.695.519	503.109.996

2.2. Šta je uticalo na stavljanje saradnje u unutrašnjim poslovima pod krov EU?

Studije sa kraja osamdesetih i početka devedesetih godina³ ukazuju da je došlo do umerenog porasta prekograničnog organizovanog kriminala i znatnijeg porasta imigracije u EU. Na ovaj trend presudno su uticale promene u spoljnom okruženju kao što su: pad komunizma u susednoj centralnoj i istočnoj Evropi (CIE), ratovi na Balkanu, u centralnoj Aziji i afričkom kontinentu. Posledica ovih spoljnih promena bio je povećan broj izbeglica i tražilaca azila koji je nejednako opteretio članice EU. Nemačka je u prvoj polovini devedesetih primila 60% svih imigranata i izbeglica. Ona je bila najprivlačnija imigrantima iz CIE i izbeglicama iz bivše Jugoslavije, kako zbog relativne blizine njihovim domovinama, poznavanja nemačkog jezika kao drugog jezika i značajnog broja njihovih sunarodnika koji su već živeli tamo. Na primer, Italija, Španija, Portugalija, Grčka i Irska su po prvi put postale značajniji primaoci imigranata tek u drugoj polovini devedesetih. Ujedinjeno Kraljevstvo je preuzelo vođstvo među primaocima azilanata kako zbog „meke/liberalne” imigracione politike, tako i zbog ratova u njenim bivšim kolonijama. Pored toga, ukidanje unutrašnjih granica između originalnih potpisnica Šengenskog sporazuma ukazalo je na međuzavisnost članica EU i „prelivanje” bezbednosnih problema. Na primer, legalizacija lakih droga u Holandiji je imala za posledicu povećanje kriminala u vezi sa lakim drogama u graničnim oblastima u Nemačkoj i Belgiji.

³ *Fratte, del A. i dr. (1993). Understanding Crime: Experiences of Crime and Crime Control. Torino: UNICRI.*

Tema **imigracije** je postala ključno političko pitanje u mnogim članicama zahvaljujući ekstremno desnim političkim partijama koje su migrante označili kao pretnju domaćem načinu života i ekonomskom boljitku državljana EU. Pored toga, što je širenje ovakvog uverenja proizvelo više napada na migrante, ono je za posledicu imalo i stvaranje nacionalnog konsenzusa oko potrebe da se nađu odgovori protiv ilegalnih imigracija i prekograničnog kriminala. Uspesna tematizacija ovih pitanja i stvaranje konsenzusa među evropskim elitama su pokrenuli pregovaranje među državama EU oko zajedničkih mera koje mogu preduzeti kao odgovore na ove pretnje. Podstrek za usvajanje zajedničkih mera je i želja nacionalnih elita da podele troškove sprovođenja ovih mera, kao i da se „prebacivanjem na viši (međudržavni) nivo” osigura sprovođenje mera koje bi možda na nacionalnom nivou izazvale protivljenja domaće javnosti. To je učinjeno 1992. godine, kad je Ugovorom o EU pod okrilje EU u tzv. **treći stub stavljen saradnja u unutrašnjim poslovima i pravosuđu.**

Zagovornici potrebe veće saradnje na nivou EU bili su i **ministri unutrašnjih poslova**. Oni su se najavom stvaranja jedinstvenog tržišta osetili ugroženim, očekujući smanjenje raspoloživih resursa za bezbednost u korist izdvajanja za ekonomske politike. Ukazali su kao na pretnju pitanje prekograničnog kriminala, uprkos činjenici da su statistička istraživanja ukazivala na neznatno povećanje ove vrste kriminala. Isticanjem svoje ekspertize kao ključne za rešavanje ovog bezbednosnog problema, izborili su se za leadersko mesto u procesu međuvladine saradnje ispred mogućih takmaca kao što su ministri pravosuđa, carine, organizacije civilnog društva i sl. Na ovaj način oni su „izabrali lokaciju“ (eng. *venue shopping*), tj. međudržavni nivo za rešavanje ovog bezbednosnog izazova. To im je omogućilo da dobiju resurse bez konkurencije drugih domaćih ministarstava i da izbegnu kontrolu nacionalnih parlamenata i građanskog društva.

2.2.1. Delimična institucionalizacija saradnje Ugovorom iz Maastrichta

Pod uticajem novih posthladnoratovskih pretnji, Ugovorom iz Maastrichta (1992), poznatim još pod nazivom Ugovor o EU (eng. *Treaty on EU – TEU*), saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova između država članica po prvi put postala je **delimično institucionalizovana u okviru tzv. trećeg stuba** i to Naslovom VI Ugovora o EU. Dakle, tada je napušten *ad hoc* vid saradnje i uspostavljeni su formalni mehanizmi rada. Za detaljan pregled institucionalizacije PSBP videti Tabelu br. 4.

Član K.1 Ugovora o EU iz Maastrichta je naveo tačne oblasti koje potpadaju pod saradnju u tzv. **trećem stubu, tj. Saradnja u unutrašnjim poslovima i pravosuđu** (eng. *Justice and Home Affairs*). To su:

1. Politika azila;
2. Pravila kojima se reguliše prelazak i kontrola spoljnih granica;
3. Imigraciona politika i pitanja stranaca (ulazak i kretanje, prebivalište, mogućnost zapošljavanja, suzbijanje ilegalnih migracija);
4. Borba protiv zavisnosti od droga;
5. Borba protiv prevara na međunarodnom nivou;
6. Pravosudna saradnja u građanskim stvarima;
7. Pravosudna saradnja u krivičnim stvarima;
8. Saradnja carinskih organa;
9. Policijska saradnja.

Poredak ustanovljen Ugovorom iz Maastrichta je formalizovao i donekle unapredio postojeću praksu saradnje u navedenim oblastima, uz jasno zadržavanje njenog prevashodno međudržavnog karaktera. Odluke u ovom stubu donose se jednoglasno kroz međuvladinu saradnju. Naslov VI tako nije uticao na sprovođenje nadležnosti država članica u odnosu na javni red i mir i održavanje unutrašnje bezbednosti.

Tabela 4. Postepena komunitarizacija politika iz PSBP

Politike	Ugovor iz Mاستrihta (1992) ili Ugovor o EU (UEU)	Ugovor iz Amsterdama (1997)	Ugovor iz Lisabona (2007) ili Ugovor o funkcionisanju EU (UFEU)	Prostor slobode, bezbednosti i pravde (Peti deo, čl. 67 - 89)
	„Treći stub”	„Prvi” + „treći” stub	Ukidanje arhitekture zasnovane na stubovima	
Slobodno kretanje lica				
Politika viza				
Politika spoljnih granica EU				
Šengen zona				
Imigracija				
Azil				
Pravosudna saradnja u građanskim stvarima				
Pravosudna saradnja u krivičnim stvarima				
Politika borbe protiv ilegalnih droga				
Građanstvo EU				
Zaštita podataka				
Zaštita ljudskih prava i sloboda				
Policajska i carinska saradnja			Operativna policijska saradnja	
Prevenција kriminala				
Borba protiv organizovanog kriminala				
Spoljni odnosi				
Proširenje iz perspektive pravosudne i policijske saradnje				
Borba protiv rasizma i ksenofobije		Nova politika		

Međuvladina saradnja / tzv. treći stub / jednoglasnost

Nadnacionalnost / tzv. prvi stub / kvalifikovana većina

2.2.2. Demokratski deficit Ugovora iz Maastrichta

Ključna posledica vodeće uloge ministara unutrašnjih poslova u kreiranju politike saradnje u unutrašnjim poslovima i pravosuđu u Ugovoru iz Maastrichta je institucionalizacija kontrolne paradigme policijskog rada. Umesto razgovora o integraciji pristiglih migranata, usvojen je policijski koncept „kontrolisane migracije”, tj. vizija javne bezbednosti usmerena na „kontrolu stanovništva, umesto kontrole teritorije”. Većina usvojenih predloga je bila u skladu sa **negativnom pravnom integracijom** (eng. *negative legal integration*⁴) – usvojeni predlozi su težili da liberalizuju nacionalno zakonodavstvo sa ciljem uklanjanja barijera za transnacionalno „slobodno kretanje istraga i tužbi”⁵. Na primer, policijske i imigracione službe su insistirale na komunitarizaciji odredbi iz Dablinske konvencije (pogledati antrfile) kojima je regulisano da samo jedna zemlja razmatra zahtev za azilom kako bi se sprečila „kupovina azila”. Ovo usklađivanje nije praćeno odredbama usklađivanja pozitivnog prava kojima bi se uskladila procedura za izdavanje azila, kao ni definicija za prepoznavanje izbegličkog statusa⁶. Za razliku od ekonomskih integracija koje su za cilj imale liberalizaciju kretanja kompanija i ljudi i zaštitu njihovih prava, politika azila nije obezbeđivala usaglašene minimalne standarde zaštite prava tražilaca azila i imigranata sve do usvajanja Ugovora iz Amsterdama 1997. godine.

⁴ Peers, S. (2000). *EU Justice and Home Affairs Law (1st edition)*. London: Longman, 4-10. str.

⁵ Isto, str. 6.

⁶ Isto, str. 6.

Dablinska konvencija

Pregovori oko potpisivanja Dablinske konvencije započeti su devedesetih godina radi preciziranja kriterijuma za određivanje nadležne države članice koja će da izvrši zahtev za azil. Konvencija utvrđuje mehanizam za raspodelu odgovornosti između država članica po pitanju procesuiranja zahteva za azil. Kriterijumi koji su formirani ovim sistemom omogućavaju identifikaciju države odgovorne za određeni zahtev za azil, prevenciju višestrukih zahteva i obavezu da svaki zahtev za azil bude procesuiran od strane države članice. Dablinskoj konvenciji koja je potpisana 1997. godine pristupili su i Island i Norveška, dok Danska nije uzela učešće u sprovođenju konvencije. U 2003. godini usvojena je dodatna uredba (Dablin II) koja zajedno sa konvencijom iz 1997. godine čini tzv. Dablinski sistem.

Većina instrumenata koja je težila „**pozitivnim pravnim integracijama**“ (eng. *positive legal integration*) tj. usvajanju minimalnih zajedničkih standarda, više je služila da poveća ovlašćenja nacionalnih policija nego da poveća zaštitu ljudskih prava. Na primer, usvojeni su minimalni standardi za telekomunikacione kompanije po modelu FBI kojim je omogućeno prisluškivanje i prikupljenje podataka u istom formatu kako bi bila olakšana njihova razmena između policija. Minimalni standardi za presretanje telekomunikacija nisu praćeni usaglašavanjem smernica za odobravanje ovih specijalnih istražnih mera ili stvaranjem nadnacionalnog tela kojem bi građani mogli da se žale ako smatraju da su im na ovaj način ugrožena prava. Slična situacija je i u drugim oblastima policijske saradnje, kao što su kretanje policija preko granica (hitna potraga, praćenje, prikriveni islednici), kontrolisane isporuke, potraga i hapšenje, zahtevi da susedne policije izvedu praćenje ili istragu, kretanje dokaznog materijala (tj. korišćenje dokaznog materijala koji je prikupila druga policijska služba). Ovi primeri ukazuju i na dominantni fokus na **situacionu prevenciju kriminala na uštrb socijalne prevencije kriminala**. Situaciona prevencija podrazumeva pre svega mere usmerene na smanjenje prilika za krivično delo kroz npr. povećani nadzor (npr. postavljanje kamera na javnim mestima). Zahvat socijalne prevencije podrazumeva nalaženje odgovora na niz društvenih problema koji podstiču kriminal (npr. siromaštvo, obespravljenost). Socijalna prevencija zato podrazumeva upotrebu ne samo policijskih metoda, već međusektorsku saradnju različitih društvenih mehanizama za prevenciju i rešavanje ovih društvenih problema (npr. davanje ekonomske pomoći zemlji porekla imigranata kako bi se smanjili razlozi za njihovo napuštanje domovine).

2.2.3. Slabosti institucionalnog okvira

Zbog komplikovane procedure donošenja odluka, neophodnosti da se oko svake inicijative slože sve zemlje članice, mnoge inicijative nisu stigle do usvajanja. Donošenje odluka po Ugovoru iz Mاستrihta je bilo vrlo sporo i neefikasno. Donete odluke su često predstavljale najmanji zajednički sadržalac nacionalnih stavova država članica i nisu suštinski menjale postojeće stanje. U to vreme nije bila predviđena skoro nikakva uloga za Evropsku komisiju, Evropski sud pravde i Evropski parlament, te su politike saradnje u unutrašnjim poslovima i pravosuđu dobile imidž netransparentnih. Evropski parlament je imao vrlo ograničenu ulogu konsultacija neobavezujućeg karaktera, dok je Evropska komisija mogla da inicira predloge u ograničenom broju politika, a nije imala nikakve nadležnosti povodom politike saradnje u unutrašnjim poslovima i pravosuđu (za razvoj nad-

ležnosti kroz ugovore pogledati Tabelu 4). Zbog nedostatka nezavisnog tela koje bi imalo pravo pokretanja inicijative zajedničkih mera, dinamika usvajanja novih rešanja je zavisila od nekonzistentnih prioriteta pojedinačnih država članica i države koja predsedava Savetom EU.

Procedure za donošenje odluka i saradnju su imale neobavezujući karakter i čuvale su nacionalnu suverenost. Sa izuzetkom usvajanja nekoliko *ad hoc* akcionih planova,⁷ malo je toga postignuto na izgradnji zajedničkog okvira za saradnju, a još manje na usaglašavanju raznovrsnih pravnih sistema. Mnogi autori upravo ističu jednoglasnost u odlučivanju kao „zamku zajedničkog odlučivanja”⁸ koja je razlog sporom napretku. Komplikovana struktura i raznovrsnost politika u okviru istog okvira saradnje su onemogućivali jasnu podelu nadležnosti i ovlašćenja.

⁷ Na primer, akcioni planovi protiv zavisnosti od droga, organizovanog kriminala, trgovine ljudima, kontrole velikih grupa koje predstavljaju pretnju javnom redu i miru poput fudbalskih huligana.

⁸ Hix, S. (2005). *The Political System of the European Union*. New York: Palgrave Macmillan.

2.3. Ugovor iz Amsterdama (1997)

Zahtevi za uspostavljanje veće ravnoteže između bezbednosne saradnje i aspekata pravde i slobode politike pravosuđa i unutrašnjih poslova, stizali su sa svih strana. Javnost je postala više svesna i preokupirana međuzavisnošću na evropskom nivou i mišljenje se promenilo u korist veće saradnje na evropskom nivou⁹ kako bi se zaustavili talasi migracije i sprečio prekogranični kriminal i terorizam, posebno posle terorističkih napada 11. septembra 2001. godine. U analiziranom periodu, veliki broj azilanata je iskoristio propustljivost južnih morskih i kopnenih istočnih granica EU, i ušao u EU kroz Španiju i Italiju ili na istoku kroz Austriju, da bi dalje napredovali ka bogatijem severu EU, pre svega ka Nemačkoj i Ujedinjenom Kraljevstvu. To je prouzrokovalo popularnost desničarskih partija u ovim zemljama i zahtev da se preduzmu mere za „ravnomerniju raspodelu tereta” izazvanog povećanim prilivom azilanata. Slično ispitivanje javnog mnjenja Eurobarometer iz 2003. pokazalo se da postoji podrška za tešnju saradnju u oblastima borbe protiv terorizma, trgovine ljudima, drogama i drugih oblika organizovanog kriminala, ali i da ne postoji spremnost da se preduzmu mere na ni-

⁹ Turnboll i Sandholtz, 2000; Lahav, 2004.

¹⁰ *Turnbull i Sandholtz, 2000; Labav, 2004.*

vou EU koje se tiču borbe protiv kriminala bez elementa prekograničnosti¹⁰.

„Čorsokak“ je okončalo **preduzetništvo nadnacionalnih entiteta**, Evropske komisije, Evropskog parlamenta i Evropskog suda pravde u saradnji sa transnacionalnim mrežama organizacija civilnog društva. Evropska komisija je imala od početka saradnje pravo da prisustvuje sastancima Saveta ministara (pravosuđa i unutrašnjih poslova), sastancima COREPER i Koordinacionog komiteta. Međutim, tačna nadležnost i uloga Komisije u početku nije bila precizno ustanovljena. Iako je, u skladu sa odredbama Ugovora iz Mastrihta, Evropska komisija bila praktično isključena iz kreiranja politike pravosuđa i unutrašnjih poslova, preuzela je inicijativu i ustanovila nova tela da nadgledaju i podržavaju novi stub (jedinica u generalnom sekretariju i mesto komesara za pravosuđe i unutrašnje poslove). Ova nova tela u EK iznosila su predloge rešenja za probleme u nadležnosti trećeg stuba u obliku neobavezujućih predloga politika sa odgovarajućim preporukama i savetima (eng. *think papers*). Videvši da je Komisija razvila ekspertizu i da može ponuditi primenljive predloge praktične politike u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, vlade članica EU su odlučile da u Ugovorom iz Amsterdama omoguće podelu prava zakonodavne inicijative sa Komisijom. Nakon stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama, Komisija je dobila pravo predlaganja akata u istoj meri kao i države članice, i osnovala generalni direktorat za pravosuđe i unutrašnje poslove. Ubrzo se Komisija nametnula kao sve značajniji i pretežni predlagač akata iz ove oblasti.

Pre usvajanja Ugovora iz Amsterdama predsedavajući i EK su bili dužni da redovno obaveštavaju Evropski parlament (EP) o aktivnostima koje se odnose na ovu oblast saradnje, a koji je imao pravo da postavlja pitanja ili daje preporuke Savetu. Međutim, u praksi se dešavalo da EP nije bio na vreme i unapred obaveštavan o ovim aktivnostima, a čak i kad jeste, po pravilu nije imao dovoljno vremena da bi pripremio sopstveno mišljenje. Zato je nakon stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama uvedeno pravilo po kome Savet obavezno konsultuje Parlament pre usvajanja odluke, i da mu odredi rok za davanje mišljenja koji ne može biti kraći od tri meseca. O svim politikama u delu prvog stuba, izuzev politike izdavanja viza, moralo je biti odlučivano jednoglasnošću u Savetu i uz konsultacije sa Evropskim parlamentom, sa mogućnošću zamene ove procedure kvalifikovanim većinskim glasanjem i kosaradnjom posle pet godina.

Ova nova uloga EP dobijena je kroz njegovu minimalističku strategiju traženja samo konsultativne uloge pre nego pune potpune saradnje. Konsultativna uloga je podrazumevala da EP ima pravo da daje mišljenja na predloge praktične politike, s minimalnom mogućnošću odlaganja donošenja odluke. U saradnji sa nevladinim organizacijama koje se bave ljudskim pravima, EP je takođe ostvario javni pritisak na vlade, kritikujući tajnovitu prirodu međuvladinog donošenja odluka, nedostatak skupštinske i pravosudne kontrole i podređivanje problema migracija politici borbe protiv kriminala.

Evropski sud pravde (ESP) je u početku bio skoro u potpunosti isključen iz saradnje u domenu pravosuđa i unutrašnjih poslova. Savet ministara je mogao da u nacrt konvencije koja bi bila doneta po Naslovu VI Ugovora o EU unese odredbe o nadležnosti ESP u pogledu tumačenja odredbi konvencije, ili u pogledu prava Suda da postupa povodom bilo kog spora koji proistekne iz primene te konvencije. To je značilo da je nadležnost Suda zavisila od volje država članica da prihvate odredbe o nadležnosti Suda prilikom postupka pristupanja konvenciji. Uloga Suda je ojačana nakon stupanja na snagu Ugovora iz Amserdama, što je posledica primene novih instrumenata – odluka i okvirnih odluka, sa pravno obavezujućom snagom. Sud je tako postao nadležan za davanje prethodnih mišljenja o valjanosti i tumačenju okvirnih odluka i odluka o tumačenju konvencija iz ove oblasti i propisa kojima se one primenjuju. Ova nadležnost je uslovljena jednostranim prihvatanjem nadležnosti Suda za davanje prethodnih mišljenja u postupku potpisivanja Ugovora iz Amsterdama, ili bilo kada nakon potpisivanja. Tom prilikom, država navodi i koji sudovi imaju pravo da se obraćaju Sudu pravde za prethodno mišljenje. Sud pravde i nakon Ugovora iz Amsterdama nije nadležan da razmatra valjanost ili svrsishodnost operacija koju sprovode policijski i drugi organi država članica, niti da odlučuje u pitanjima koja se odnose na nadležnost država članica da održavaju javni red i mir i unutrašnju bezbednost. Što se tiče direktne pravne zaštite, Sud je dobio nadležnost da vrši poništaj ili ocenu zakonitosti okvirnih odluka i drugih pravno obavezujućih odluka, po tužbi države članice ili Komisije, usled nenadležnosti, povreda bitnih pravila postupka, povrede osnivačkog Ugovora ili bilo kog drugog propisa koji se odnosi na njihovu primenu, kao i zbog zloupotrebe ovlašćenja. Rok za podnošenje tužbe je dva meseca od dana objavljivanja akta. Ova nadležnost nije zavisila od jednostrane izjave država članica prilikom potpisivanja Ugovora iz Amsterdama. Kada su u pitanju sporovi između država članica u pogledu tumačenja ili primene akata usvojenih u okviru Naslova VI Ugovora o EU, prvo se pokreće (politički) po-

stupak u okviru Saveta. Tek ukoliko se nakon 6 meseci od pokretanja pitanja pred Svetom ono ne reši, ESP je nadležan da o tome odlučuje. Međutim, ovaj prethodni (politički) uslov nije prisutan u pogledu nadležnosti Suda da odlučuje u sporovima u pogledu tumačenja ili primene neke konvencije pripremljene na osnovu Naslova VI.

Evropskom sudu pravde su date veće nadležnosti zbog javnih pritisaka zbog nepolaganja računa o odlučivanju o pitanjima pravosuđa i unutrašnjih poslova, ali njegove nadležnosti još uvek nisu produbljene da može da odlučuje o opravdanosti ili proporcionalnosti mera i operacija preduzetih u oblasti unutrašnjih poslova, kao što je imao nadležnosti za druge politike. Treći stub je očuvao međuvladine jednoglasne procedure donošenja odluka, ali je prepoznao potrebu za usklađivanjem politika borbe protiv kriminala sa standardima ljudskih prava.

2.3.1. Vrednosni zaokret

Glavna promena najavljena Ugovorom iz Amsterdama je što je u njegovoj preambuli postavljen cilj da se stvori Prostor slobode, bezbednosti i pravde – PSBP (eng. *Area of Freedom, Security and Justice*). Ovaj ambiciozni cilj treba da omogući da se različite politike i instrumenti razasuti u tri različita stuba u kojima vladaju različita pravila odlučivanja omogućće zaštitu sloboda i prava građana EU, njihovu bezbednost i pristup pravdi.

Tabela 5: Šta se podrazumeva pod Prostorom slobode, bezbednosti i pravde

Prostor slobode	Obezbeđivanje slobodnog kretanja ljudi i nastanjanja na teritoriji EU i zaštita osnovnih prava i borba protiv svih oblika diskriminacije.
Prostor bezbednosti	Zaštitu građana EU od teškog kriminala, posebno terorizma, trgovine ljudima, oružjem i drogom i protiv korupcije i pronevera.
Prostor pravde	Obezbeđivanje jednakog pristupa pravdi (sudovima i ostalim nadležnim organima) svim građanima EU, kao i saradnju vlasti država članica u građanskim stvarima i ustanovljenje minimuma zajedničkih pravila koji obuhvataju kriminalne radnje, krivične procese i kazne. produbljivanje pravosudne saradnje.

2.3.2. Promene u načinu odlučivanja

U kratkom periodu od tada do danas, deo politika koje su inicijalno bile u trećem stubu prebačen je Ugovorom iz Amsterdama u **prvi stub** gde vlada princip nadnacionalnosti. To znači da od Amsterdama pitanje viza, azila, migracija, slobodnog kretanja lica, šengenskog prostora i pravosudne saradnje u građanskim stvarima jesu politike u kojima postoji vlast koja se nalazi iznad vlasti država članica (Evropski sud pravde, Evropska komisija) poseduje više zakonodavnih ovlašćenja prema članicama i njeno pravo je neposredno primenjivo. Ipak, ova pravila nisu zaživela odmah po usvajanju Ugovora iz Amsterdama, već je ostavljen tranzicioni period od pet godina tokom kojih su odluke i dalje donošene jednoglasno. Tek nakon pet godina, Evropska komisija je postala ekskluzivni predlagač mera iz prvog stuba, Evropski parlament je dobio mogućnost saodlučivanja za politike viza, a u ostalim oblastima je zadržao samo mogućnost konsultacija, a Evropski sud pravde je po prvi put dobio pravo da razmatra pitanja iz prvog stuba na zahtev nacionalnih sudova. Što se tiče prenosa materije viza, azila i migracija iz trećeg u prvi stub EU, to je učinjeno Naslovom IV Ugovora o Evropskoj zajednici, članovima 61–69, uz prelazni period od 5 godina u kome je zadržana jednoglasnost u Savetu za donošenje odluka (uz neke izuzetke, npr. u pogledu viznog režima za državljane trećih država). Nakon isteka prelaznog perioda, odnosno nakon 2004. godine, na ova pitanja se primenuje režim prvog stuba EU. Na taj način, režim u oblasti policijske i pravosudne saradnje u građanskim stvarima podveden je pod sistem koji je sada vrlo sličan pravnom i institucionalnom poretku koji se već dugo vremena odnosi na saradnju u drugim, pre svega ekonomskim oblastima, vezanim za jedinstveno tržište EU.

Saradnja u okviru trećeg stuba u kome su ostale politike upravljanja spoljnim granicama, policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima, prevencija kriminala, borba protiv ilegalnih droga i organizovanog kriminala, zaštita ljudskih prava i sloboda, zaštita podataka, spoljni odnosi i proširenje iz perspektive pravosudne i policijske saradnje odvijala se u skladu sa principima međuvladine saradnje. Naziv trećeg stuba je promenjen u „**Policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima**“ (eng. *Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters*). Ipak, po prvi put je u ovoj oblasti Evropskoj komisiji dato pravo da predlaže rešenja, Evropski parlament je dobio pravo konsultacija, a Evropski sud pravde da komentariše slučajeve koji su razmatrani na nacionalnim sudovima, ali samo uz saglasnost država članica. Evropski savet je zadržao dominantnu funkciju u od-

lučivanju, a jednoglasnost je ostao princip donošenja odluka. Saradnja u okviru politika preostalih u trećem stubu dodatno je intenzivirana pod uticajem proširenja EU na istok i kao reakcija na terorističke napade posle 11. septembra 2001. godine.

Nakon stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama, jače je naglašena uloga Saveta ministara, koji je dobio obavezu, odnosno postao „dužan“ da preduzima mere i promoviše saradnju kako bi se realizovali ciljevi Unije. Tada je naročito istaknuta obaveza Saveta da podstiče saradnju posredstvom Evropola.

2.3.3. Rezultati Ugovora iz Amsterdama

Posle Ugovora iz Amsterdama, množenje i stvaranje novih instrumenata u politici pravosuđa i unutrašnjih poslova u kratkom periodu prošao je put od samita u Tampereu 1999. godine i usmerenja ka socijalnoj prevenciji kriminala, kako unutar EU, tako i kroz intenzivnu saradnju sa susedima i partnerima radi prevencije bezbednosnih pretnji koje dolaze sa drugih teritorija ka više represivnim rešenjima čvršće politike imigracije, azila i kontrole viza, dogovorenim na samitu u Sevilji, juna 2002. Teroristički napadi u SAD 2001. godine doneli su podsticaj za još intenzivnije stvaranje novih antiterorističkih mera, kao što je Evropski nalog za hapšenje (eng. *European Arrest Warrant*). Stvaranje zajedničkog naloga za hapšenje i sličnih instrumenata ponovo je istaklo dilemu između efikasnosti u dostizanju bezbednosti i sudske zaštite osnovnih prava osumnjičenih.

Bez Povelje EU o ljudskim pravima, koja je trebalo da bude dodatak Ustavu, nije bilo ni harmonizovanih standarda u oblasti ljudskih prava. Ustav nije usvojen zbog neuspeha referenduma u Francuskoj i Holandiji, ali je veći njegov deo kasnije integrisan u Ugovor o funkcionisanju EU, poznatiji kao Ugovor iz Lisabona. Štaviše, neuspeh ratifikacije Ugovora o Ustavu je imao za posledicu stalnu podelu mehanizama za operativnu saradnju između dva stuba. Ovo dolazi povezano sa troškom povećane zakonodavne nesigurnosti zbog kompleksne mreže struktura i procedura. Razvoj ne izgleda izvestan sve dok je agenda pretežno vođena ciljem suprotstavljanja terorizmu i dok se ne uspostavi ravnoteža između preventivnih instrumenata u:

- Prvom stubu (prava državljana, integracija azilanata);
- Drugom – politika dobrosusedstva (eng. *Development and Neighbourhood Policies*);
- Trećem stubu (nacionalne strategije prevencije kriminala) – i tužilačke (eng. *prosecutorial*) prirode postojeće policijske i sudske saradnje u trećem stubu.

Saradnja u politici pravosuđa i unutrašnjih poslova može voditi većem isključanju onih koji su ostavljeni izvan procesa, na primer imigranata, susednih država, običnih građana, zbog sklonosti ka efektivnom i brzom gonjenju više nego ka jednakom i pravednom pristupu pravdi. Da bi se postigla ova ravnoteža između slobode i pravde, sa jedne strane bezbednosti i sa druge strane parlamentarnog i sudskog nadzora, neophodne su racionalnije, *usmerenije* i transparentnije strukture za donošenje odluka u Prostoru, slobode, bezbednosti i pravde (PSBP). Na većinu ovih nedostataka je pružen odgovor u Ugovoru iz Lisabona koji je predstavljen u sledećem poglavlju.



Gde mogu više da saznam?

Internet izvori:

- Sažeto o evropskom zakonodavstvu u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/index_en.htm.
- Portal o aktivnostima EU u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, http://europa.eu/pol/justice/index_en.htm.
- Euobserver (vodeći veb portal o aktivnostima EU) – odeljak za pravosuđe i unutrašnje poslove, <http://euobserver.com/22>
- European Union (OJ 1992/C 191) *Treaty on European Union* – *Treaty on Maastricht*. Dostupno: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_en.htm



Gde mogu više da saznam?

- European Union (OJ 1997/C 340) *Treaty of Amsterdam amending the Treaty of the European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Related Acts*. Dostupno: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:1997:340:TOC>
- European Union (OJ 2000/L 239) *The Schengen Agreement*. Dostupno: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922\(01\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922(01):EN:HTML).
- European Union (OJ 2000/L 239) *The Schengen Convention*. Dostupno: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922\(02\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922(02):EN:HTML).
- Council of the European Union (OJ 2003/L 51) *Dublin System*. Dostupno: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0010:EN:PDF>.

Institucije i organizacije:

- Savet Evropske unije, <http://www.consilium.europa.eu/homepage.aspx>
- Evropska komisija, Generalni direktorat za unutrašnje poslove, <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/index.html>
- Evropska komisija, Generalni direktorat za pravosuđe, http://ec.europa.eu/justice/index_en.htm
- Evropski parlament, Odbor za građanske slobode, unutrašnje poslove i pravosuđe, <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/homeCom.do?body=LIBE>
- Evropski sud pravde, <http://curia.europa.eu/>
- Centar za studije evropskih politika (eng. *Centre for European Policy Studies*), Program – pravosuđe i unutrašnji poslovi, <http://www.ceps.eu/research-areas/justice-and-home-affairs>

Tekstovi na srpskom:

- Hiks, S. (2007) *Politički sistem Evropske unije*. Beograd: Službeni glasnik.
- Čavoški, A. i Reljanović, M. (2009) *Pravosuđe i unutrašnji poslovi u Evropskoj uniji*. Beograd: Pravni fakultet Univerzitet Union, Službeni glasnik.
- Janjević, M. (2003) *Treći stub Evropske unije – saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova*. Beograd: Službeni list SRJ.

Tekstovi na engleskom:

- Lavanex, S. i Wallace, W. (2005). „Justice and home affairs: towards a European public order“. In: Hellen Wallace i dr. *Policy making in the European Union*, 5th edition. Oxford: Oxford University Press, str. 458-479.
- Hall, B. i Bhatt, A. (1999). *Policing Europe: EU Justice and Home Affairs Cooperation*. London: Centre for European Reform. Dostupno: http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/p130_policing_europe-1990.pdf
- Mitsilegas V. i dr. (2003). *The European Union and Internal Security: Guardian of the People?*. Hampshire and New York. Palgrave Macmillan.
- Guild, E. i dr. (urs.). *The Area of Freedom, Security and Justice ten years on: Successes and future challenges under the Stockholm Programme*. Brussels: Centre for European Policy Studies. Dostupno: <http://www.ceps.eu/book/area-freedom-security-and-justice-ten-years-successes-and-future-challenges-under-stockholm-pro>.

3. Lisabonski ugovor i promene u PSBP

Dražen Maravić

Usvajanjem Lisabonskog ugovora načinjenje su „tektonske“ promene, čime je stvoren pravni poredak. Ovaj ugovor će verovatno biti na snazi i tokom većeg dela pristupanja Srbije u EU, te sistem upravljanja u Srbiji treba prilagoditi ugovoru. Usvajanjem ovog ugovora trebalo bi da dođe do produblivanja saradnje među državama članicama, jer su i politike nekadašnjeg trećeg prebačene u prvi stub.

Ukidanjem stubova tj. tripartitne strukture uspostavljen je jedinstven sistem pravnih akata. Na ovaj način omogućeno je efikasnije, koherentnije i demokratskije donošenje odluka kvalifikovanom većinom uz saodlučivanje EP, ali i konsultacije sa skupštinama zemalja članica. Date su veće nadležnosti EK i ESP.

Komunitarizacija policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima imala je za cilj slabljenje nacionalne i političke pristrasnosti prilikom razvoja mehanizama za saradnju i povećanje transparentnosti i odgovornosti prema evropskom i nacionalnim parlamentima. Komunitarizacija je prenošenje predmeta koji se u institucionalnom okviru EU rešavaju korišćenjem metoda međuvladine saradnje na nadnacionalni metod gde organi EU imaju punu ulogu u procesu odlučivanja, uz poštovanje načela supsidijarnosti. Zbog toga možemo očekivati još brže i intenzivnije usvajanje novih rešenja na nivou EU za bezbednosne probleme unutrašnjih poslova. Od kandidata za članstvo u EU očekivaće se uspešno dostizanje ove „pokretne mete“ kroz izgradnju ustanova podudarnih postojećim i novoplaniranim mehanizmima saradnje unutar EU.

U toku procesa izrade Lisabonskog ugovora (kao i ranije, tokom pokušaja usvajanja tzv. „Ustava za Evropu“) kao jedan od ciljeva reforme navođeno je ispravljanje određenih manjkavosti, ispoljenih u funkcionisanju „trećeg stuba EU“. One su obično bile nalažene u tzv. „*demokratskom deficitu*“ ovog vida saradnje. Naime, iznošenje primedbi u pogledu demokratičnosti EU u celini, a naročito u okviru trećeg stuba, zasnovano je na činjenici da je EU nacionalnim parlamentima oduzela određene nadležnosti, a da istovremeno nije sebe u dovoljnoj meri demokratski legitimisala. Nadležnosti EP su se postepeno proširivale, ali su njegova ovlašćenja prema drugim institucijama EU daleko manja ukoliko se posmatra odnos nacionalnih parlamenata prema drugim nacionalnim institucijama. Zatim, postojala je namera da se obezbedi snažnija zaštita ljudskih prava i sloboda, kao i da se, načelno gledano, uskladi represivni i reaktivni oblik saradnje usmeren ka postizanju bezbednosti, sa potrebom delovanja u skladu sa interesima i potrebama građana EU.

3.1. Kraj podele na stubove

Lisabonskim ugovorom izvršeno je grupisanje osnivačkih akata EU u dva teksta – Ugovor o EU (UEU iz 1992. godine) i Ugovor o funkcionisanju EU (UFEU iz 2007. godine). Prethodni sporazum o stvaranju Evropske zajednice (EZ) zamjenjen je dakle sa UFEU, koji sada ima novi naslov „Prostor slobode, bezbednosti i pravde“ sa pet poglavlja. Tako je prethodno pravno-tehnički razuđena materija iz domena pravosuđa i unutrašnjih poslova grupisana na jedno mesto.

Kao posledica ovih rešenja, prethodna podela na stubove je ukinuta, i stvoreni su uslovi za „komunitarizaciju“ policijske saradnje i saradnje u domenu krivičnog pravosuđa.

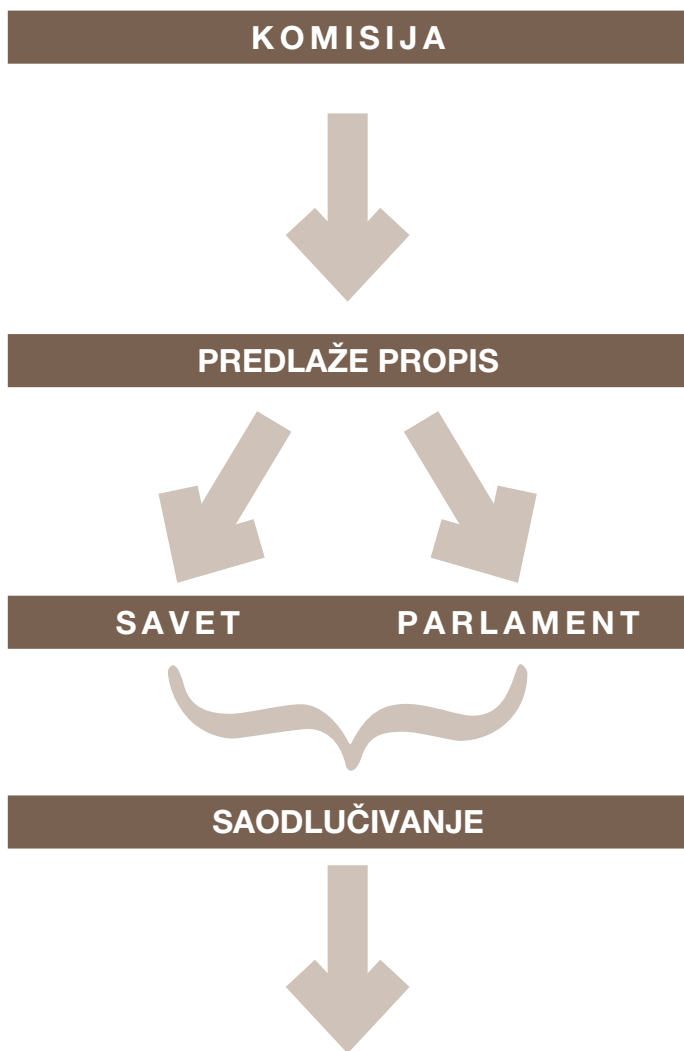
3.2. Postupak donošenja odluka

Već je napomenuto da važnu novinu unetu u PSBP Lisabonskim ugovorom predstavlja unapređenje zakonodavnog postupka i postupka donošenja odluka. Namera je bila da se unapredi efikasnost pravnog poretka u ovoj oblasti, kao i da se doprinese većoj pravnoj sigurnosti i izvesnosti, kao i demokratskoj kontroli. Pre svega, uveden je uobičajeni **zakonodavni postupak saodlučivanja**.

Evropska komisija ima pravo zakonodavne inicijative kao i države članice, a potrebna je kvalifikovana većina glasova u Savetu za usvajanje odluka. Dakle, za razliku od do sada postojeće situacije, novi mehanizam usvajanja propisa kvalifikovanom većinom i u proceduri saodlučivanja će se odnositi na:

1. Policijsku saradnju i pravosudnu saradnju u krivičnim stvarima;
2. (Dozvoljene) migracije i integraciju državljana trećih država;
3. Mere neophodne za državljanke trećih država kojima su potrebne vize za ulazak u EU i pravila o jedinstvenim obrascima za vize.

Jednoglasnost u Savetu i dalje je neophodna za donošenje odluka o stvaranju kancelarije evropskog javnog tužioca (član 69 E UFEU), operativne policijske saradnje (član 69 F (3) UFEU), i o prekograničnoj hitnoj potrazi (član 69 H UFEU).



Ilustracija 1: Zakonodavni postupak saodlučivanja

Pored samog *postupka*, iz dosadašnjeg prvog stuba EU u PSBP preuzete su i *vrste pravnih akata*, tako da će se sada u ovoj oblasti donositi uredbe, direktive i odluke. Smatra se da će okončanje do sada postojeće heterogenosti pravnih akata, uslovljene različitim pravnim prirodama okvirnih odluka, odluka, zajedničkih stavova i konvencija (tradicionalnih pravnih instrumenata u trećem stubu EU) u odnosu na akte donošene u okviru prvog stuba EU, doprineti transparentnosti i efikasnosti pravnog poretka EU.

Međutim, važno je napomenuti da je predviđen svojevrsni **tranzicioni period** u kome postojeći akti trećeg stuba EU nastavljaju da proizvode pravne posledice sve dok ne budu ukinuti, dopunjeni ili budu usvojeni novi akti u skladu sa novom zakonodavnom procedurom. Ako se ima u vidu da pravo zakonske inicijative u ovoj oblasti i dalje imaju i države članice, odnosno grupa članica, mogući su vrlo različiti scenariji daljeg razvoja pravne regulative u ovoj oblasti.

3.3. Jačanje uloge parlamenata

Kao što je već rečeno, Lisabonskim ugovorom je u oblast pravosuđa i unutrašnjih poslova uveden tzv. **uobičajeni zakonodavni postupak**, što podrazumeva i da je ojačan uticaj EP na ovu oblast, te samim tim i demokratski legitimitet odluka koje se donose. Značajna novina se odnosi i na institucionalizovanje i jačanje uloge nacionalnih parlamenata država članica. Evropska komisija ima obavezu da sve nacрте akata šalje i nacionalnim parlamentima (kao i EP i Savetu), kao i godišnje programe. Ovi parlamenti će biti uključeni u evaluaciju primene politika Unije u ovoj oblasti, kao i politički nadzor nad radom Evropla i ocenu aktivnosti Evrodžasta sve u cilju davanja doprinosa dobrom funkcionisanju EU.

Pored toga, nacionalni parlamenti imaju značajnu ulogu u primeni i zaštiti principa supsidijarnosti i proporcionalnosti.¹¹ Naime, ukoliko prosta većina poslanika nacionalnog parlamenta smatra da nacrt nekog akta iz ove oblasti nije u skladu sa ovim principima, EK će povući akt na ponovno razmatranje, i može odlučiti da ga zadrži, dopuni ili povuče. Takođe, vreme koje parlamenti imaju za izjašnjenje o nacrtu akta koji im je dostavljen, u pogledu principa supsidijarnosti, iznosi 8 nedelja.

¹¹ *Opšte načelo supsidijarnosti podrazumeva da će EK predložiti akciju na nivou EU samo ako smatra da dati problem ne može da bude efikasnije rešen akcijom na nacionalnom, regionalnom ili lokalnom planu.*

3.4. Stvaranje evropskog javnog tužioca

Ugovor iz Lisabona uvodi *mogućnost* ustanovljavanja Kancelarije evropskog javnog tužioca, (eng. *European Public Prosecutor*) sa mogućnošću neposredne primene ovlašćenja, nadležnog za istraživanje i krivični progon za krivična dela koja ugrožavaju finansijske interese EU. Dakle, u tom svojstvu evropski javni tužilac, ukoliko bude osnovan, moći će neposredno da istupa pred nadležnim sudovima država članica.

Postoji mogućnost i daljeg proširenja njegovih nadležnosti, mimo zaštite finansijskih interesa Unije, za ozbiljna krivična dela sa prekograničnim dimenzijama. Očigledno je da bi stvaranje Kancelarije evropskog javnog tužioca sa ovako širokim ovlašćenjima predstavljalo značajnu novinu i rađanje izuzetno snažnog novog aktera u oblasti pravosudne i policijske saradnje. Da bi se to i desilo, neophodna je jednoglasna odluka Saveta, nakon dobijanja saglasnosti EP. Međutim, ukoliko se ne može postići jednoglasnost u Savetu, najmanje 9 država članica može da pod-

nese Evropskom savetu nacrt akta o osnivanju ove kancelarije, čime se postupak u Savetu obustavlja. Nakon 4 meseca, ukoliko se dođe do konsenzusa, Evropski savet vraća akt Savetu na dalje postupanje; u suprotnom, najmanje 9 država članica može uspostaviti bližu saradnju na osnovu predmetnog nacrta pod uslovom da o tome obaveste Evropski savet, EP i EK. Treba naglasiti da se radi o mogućnosti koja važi samo za *osnivanje* kancelarije, ne i za *proširenje* njenih nadležnosti¹².

¹² Carrera, S. and Geyer, F. (2007) „*The Reform Treaty & Justice and Home Affairs Implications for the common Area of Freedom, Security & Justice*“. In: *CEPS Policy Brief, No. 141*. Dostupno: <http://www.ceps.eu/book/reform-treaty-justice-and-home-affairs-implications-common-area-freedom-security-and-justice>.

Inače, Savet i EP u redovnom zakonodavnom postupku mogu da usvoje direktive kojima se utvrđuju minimalni standardi za definisanje krivičnih dela, naročito u vezi ozbiljnih krivičnih dela sa prekograničnim elementima. Kao tipična krivična dela koja ispunjavaju potrebne uslove, Ugovorom iz Lisabona su navedena: terorizam, trgovina ljudima i seksualna eksploatacija žena i dece, nezakonita trgovina drogom, nezakonita trgovina oružjem, pranje novca, korupcija, falsifikovanje sredstava plaćanja, kompjuterski kriminal i organizovani kriminal.

3.5. Nadležnost Evropskog suda pravde (ESP)

Sudska kontrola je ključan element svakog sistema zaštite ljudskih prava i sloboda, utoliko značajniji ako se ima u vidu nadnacionalni status EU i proširenje i jačanje njenih nadležnosti u domenu policijske i pravosudne saradnje. Lisabonskim ugovorom je ESP data opšta nadležnost nad tumačenjem i kontrolom zakonitosti akata usvojenih u oblasti slobode, bezbednosti i pravde. Ovim se ojačava pozicija EK kao „čuvara osnivačkih ugovora“ i u pogledu nadzora nad primenom krivičnog prava EU. Nadležnost ESP u ovoj oblasti sada obuhvata i postupanje po prethodnim pitanjima (eng. *preliminary rulings*) i pitanja naknade štete. Evropski sud pravde, dakle, ima nadležnost kao u (nekadašnjem) prvom stubu EU, sa jednim značajnim izuzetkom – nema nadležnost da kontroliše zakonitost ili srazmernost operacija koje preduzimaju policijski organi u primeni zakona ili održavanja javnog reda i mira (član 240 B UFE).

Ovo takođe znači da i akti Evropola i Evrodžasta postaju podložni sudskoj kontroli, čime je ispravljena uočena manjkavost u vezi sa sudskom zaštitom ličnih podataka koje obrađuju ove agencije. Ovo je uslovljeno (član 230 (5) UFEU) usvajanjem posebnih propisa koji mogu biti doneti kako bi se omogućio pristup pojedincima ESP, a povodom akata Evropola ili Evrodžasta kojima su povređena njihova prava na privatnost ličnih podataka.

3.6. Stalni komitet za unutrašnju bezbednost

Ugovor iz Lisabona predviđa da se u okviru Saveta ustanovi Stalni komitet za unutrašnju bezbednost (eng. *Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security – COSI*). Stalni komitet je osnovan u skladu sa članom 71 Ugovora o funkcionisanju EU i čine ga visoki predstavnici ministarstava unutrašnjih poslova država članica i predstavnika Komisije. Pored njih, mogu biti pozvani na sastanke u svojstvu posmatrača i predstavnici Evrodžasta, Evropola, Fronteksa i drugih agencija u EU.

Komitet treba da olakša odvijanje efektivne operativne saradnje i koordinaciju u oblasti unutrašnje bezbednosti EU, da proceni opšti pravac razvoja i efikasnost operativne saradnje, kao i da pruža podršku Savetu prilikom reagovanja na tero-

rističke napade ili prirodne ili tehnogene havarije. Međutim, treba posebno istaći da Komitet ne učestvuje neposredno u realizaciji samih operativnih akcija niti ima ulogu u zakonodavnom postupku. Predviđeno je takođe da EP kao i nacionalni parlamenti treba da budu obavešteni o aktivnostima Komiteta, ali se ipak ne može tvrditi da je uvedena parlamentarna kontrola njegovog rada.

3.7. Mogućnost isključenja/uključenja (opt-out/opt-in)

Iako je jasno da je Lisabonskim ugovorom došlo do krupnih promena u PSBP, pre svega u pravcu njegove „komunitarizacije“, mora biti jasno da ovakav ishod nije bilo lako postići u Uniji od 27 država članica. „Cena“ koja je morala biti plaćena odnosi se na veoma značajne mogućnosti isključenja/uključenja u saradnju predviđenu jedinstvenim PSBP, od strane UK i Irske.

Praktično se radi o mogućnosti za ove dve zemlje, a pre svega UK, da ne prihvate komunitarizaciju ove oblasti bez obzira na čak i prethodno prihvaćene obaveze. Ovo je učinjeno Protokolom o položaju UK i Protokolom o prelaznom periodu, kao i izmenama u Protokolu o Šengenu (tzv. Protokol 19 i 21 UEU i UFEU). Slična situacija u pogledu zahteva UK da zadrži određenu distancu prema integracionim procesima EU postojala je i nakon potpisivanja Ugovora iz Matrihta (u vezi Evropske socijalne povelje i Evropske monetarne unije) kao i Ugovora iz Amsterdama (u vezi integrisanja Šengenskih pravnih tekovina u pravni poredak EU), zadržavanja kontrole svojih granica i u vezi sa Naslovom IV Ugovora o EU – Vize, azil, imigracija i druge politike koje se tiču slobodnog kretanja ljudi (eng. *Title IV: Visas, asylum, immigration and other policies related to free movement of persons*).

Mehanizam mogućnosti uključenja/isključenja je isuviše složen da bi se mogao ovde predstaviti u celini¹³. Ovde je možda bitno podsetiti samo na prethodno

¹³ Fletcher, M. (2009). „Schengen, the European Court of Justice and Flexibility under the Lisbon Treaty: Balancing the United Kingdom's 'Ins' and 'Outs'“. *European Constitutional Law Review*, 5, str. 71-98.

postojeću mogućnost UK da ne učestvuje u saradnji zasnovanoj na šengenskim sporazumima u celini, odnosno uz mogućnost uključenja u pojedine oblike ove saradnje. Izmenama u Protokolu o Šengenu omogućeno je UK da ne primenjuje nove odredbe koje dalje razrađuju i onaj deo *acquis* koji je ranije odlučila da

primenjuje. Istovremeno, Savet ima mogućnost da u posebnoj proceduri donese odluku da se deo *acquis*, koji su UK i Irska ranije primenjivale, više ne odnosi na njih. Takođe, protokolom br. 36 o prelaznom periodu, uveden je prelazni period od 5 godina od stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, nakon čijeg isteka počinje da se primenjuje puna sudska kontrola na mere donete u okviru trećeg stuba, osim ako nisu pre toga dopunjene ili izmenjene nakon stupanja na snagu ovog Ugovora. Ujedinjeno Kraljevstvo (jedino ova država) ima pravo da odluči da ne prihvati ovu sudsku kontrolu čak ni nakon isteka prelaznog perioda od 5 godina. Dovoljno je samo da 6 meseci pre isteka ovog perioda obavesti Savet o ovakvoj svojoj odluci. Ukoliko UK donese takvu odluku, od dana isteka prelaznog perioda sve ove mere trećeg stuba, koje se odnose na policijsku saradnju i pravosudnu saradnju u krivičnim stvarima prestaju u potpunosti da važe za ovu državu članicu EU.

3.8. Neke karakteristike (budućeg) sistema pravosuđa i unutrašnjih poslova po stupanju na snagu Ugovora iz Lisabona

Ukazivanjem na neke od glavnih novina koje Ugovor iz Lisabona donosi u PSBP, mogu se izvući određeni zaključci u pogledu funkcionisanja (budućeg) sistema EU. Ugovor iz Lisabona je nesumnjivo dao doprinos daljoj komunitarizaciji saradnje u ovoj oblasti. To je pre svega posledica uvođenja uobičajenog zakonodavnog postupka, jačanja uloge EP i nacionalnih parlamenata, izraženije sudske kontrole akata i njihove pravne prirode, imajući tu u vidu pre svega mogućnost direktne primene.

Međutim, nacionalni interesi i potreba zaštite suvereniteta članica u nekim pitanjima su takođe prisutni¹⁴. Harmonizacija krivičnog procesnog prava se vrši pre svega za potrebe primene principa uzajamnog priznavanja, i to direktivama, ostavljajući državama izbor načina za realizaciju ciljeva zbog kojih su donete. Održavanje nacionalne bezbednosti i očuvanje javnog reda i mira i dalje je u nadležnosti država članica. Međutim, države članice mogu da ustanove vidove saradnje i koordinacije nacionalnih tela nadležnih za održavanje nacionalne bezbednosti. To govori u pri-
log zadržavanja klasičnih oblika međudržavne sarad-

¹⁴ Carrera, Geyer, nav. delo, 2007.

nje u ovoj oblasti. Ostaje da se vidi na koji način je tačno učinjeno razgraničenje između „unutrašnje“ i „nacionalne“ bezbednosti, u kontekstu ovih mogućnosti.

Takođe, vredi ponovo istaći da je pravo zakonodavne inicijative, pored EK, dato i državama članicama (najmanje 1/4 članica), što predstavlja izuzetak od pravila da je samo EK ovlašćena da predlaže zakonodavne akte EU. Takođe, ukoliko država članica proceni da nacrt nekog zakonodavnog akta može imati uticaj na osnovna načela njenog krivičnog sistema, može da se obrati Evropskom savetu i da tako suspenduje postupak saodlučivanja – „kočnica za slučaj opasnosti“ (eng. *emergency brake*). Ukoliko se u Evropskom savetu postigne konsenzus, akt se u roku od četiri meseca vraća u Savet i nastavlja se uobičajeni zakonodavni postupak. Ukoliko se ne postigne konsenzus u roku od 4 meseca, najmanje 9 država članica koje žele da saraduju u skladu sa sadržinom spornog pravnog akta, mogu da to učine uz obaveštavanje EP, EK i Saveta (eng. *enhanced cooperation*).

Posledice ovih pravila dovele bi do postojanja situacije koja se uobičajeno naziva „varijabilna geometrija“. Da bi se ilustrovale posledice ovih mogućnosti, dovoljno je zamisliti situaciju u kojoj 7 država članica („najmanje 1/4 članica“) podnese predlog o minimalnim standardima za definisanje krivičnih dela, za koji unapred znaju da ne može dobiti većinu u Savetu, pogotovo ako Komisija već duže vremena pokušava da dođe do alternativnog predloga koji može da računava na većinsku podršku¹⁵. Države članice upućuju sporni predlog Savetu u kome se, očekivano, pokreće pitanje uticaja na osnove krivičnog sistema neke od članica Unije. Pokreće se postupak u okviru Evropskog saveta, i ovih sedam država članica imaju još 4 meseca da pronađu još dve članice voljne da se pridruže predlogu. Ukoliko do konsenzusa ne dođe, devet članica odlučuje da primenjuje nacrt odluke koju su podneli upravo računajući na ovakav ishod. Drugim rečima, devet država članica tako dogovara vidove saradnje o kojima se institucije EU samo obaveštavaju. Ostaje da se vidi da li će dolaziti do ovakvog (zlo?) upotrebljavanja mogućnosti za pojačanu saradnju koju predviđa Lisabonski ugovor.

¹⁵ Isto.

Lisabonski ugovor dakle uvodi zaista značajne izuzetke u opšti poredak PSBP, „štiteći“ od evropskih integracija one oblasti koje se tradicionalno sagledavaju kao elemenat nacionalne suverenosti. Održavanje javnog poretka, unutrašnja bezbednost, saradnja i koordinacija nacionalnih tela zaduženih za pitanja bezbednosti, pasoši i druga lična dokumenta, nisu obuhvaćeni institucionalnim iz-

menama. Oni ostaju podložni međudržavnom metodu saradnje, čije je glavno obeležje jednoglasnost u donošenju odluka. Pored toga, neka pitanja, kao što je formiranje Kancelarije evropskog javnog tužioca, harmonizacije krivičnog prava ili operativne policijske saradnje, podložna su mehanizmima koji vode ka varijabilnoj geometriji. Raslojavanje kao posledica „unapređene saradnje“ i „kočnica za slučaj opasnosti“ mogu dovesti do različitih brzina integracije država članica Unije i stvaranja više različitih „prostora slobode, bezbednosti i pravde“.

Problem je u tome što upravo težnja ka stvaranju zajedničkog nivoa garancija ljudskim pravima i slobodama, kao i bezbednosti, te postignuti nivo zajedništva, daje EU onaj elemenat nadnacionalnosti koji je izdiže iznad uobičajenih mera međudržavne saradnje. On je istovremeno doprineo razvoju *međusobnog poverenja*, kao osnovi za primenu *međusobnog priznavanja* kao važnog principa prava EU. Istovremeno, varijabilna geometrija u pravosudnoj i policijskoj saradnji usložnjava i otežava postupanje strane nacionalnih policijskih i pravosudnih organa koji će morati da procenjuju koji od partnera iz Unije spada u odgovarajuću grupu potencijalnih devet članica koje realizuju unapređenu saradnju u nekoj oblasti.

Može se očekivati od EK i EP ulaganje napora u pravcu održavanja koherentnosti PSBP. Takođe, uloga ESP biće značajna, kako bi se garantovala vladavina prava i jednakost građana Unije pred zakonom u zajedničkom pravnom prostoru.

Na kraju treba ukazati i na izazov u pogledu efikasnosti zakonodavnog postupka, nakon jačanja uloge nacionalnih parlamenata. Nesumnjiv je doprinos rešenja iz Lisabonskog ugovora u pravcu jačeg demokratskog utemeljenja saradnje u domenu pravosuđa i unutrašnjih poslova, ali se mora voditi računa i o interesima građana iz drugih država članica i interesu Unije kao celine.



Gde mogu više da saznam?

Internet izvori:

- European Union (OJ 2007/C 306) *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community*. Dostupno: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>.
- Council of the European Union (OJ 2010/L 52/50) *Setting up the Standing Committee on operational cooperation on internal security*. Dostupno: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:052:0050:0050:EN:PDF>.
- Uticaj Ugovora iz Lisabona na saradnju u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Dostupno: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/111615.pdf.

Institucije:

- Evropska komisija, http://ec.europa.eu/index_en.htm
- Evropski parlament, <http://www.europarl.europa.eu>
- Evropski sud pravde, <http://curia.europa.eu>

Na srpskom:

- Čavoški, A. i Reljanović, M. (2011). *Ideja o stvaranju krivičnog prava EU*. Beograd: Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije. Dostupno: <http://www.uts.org.rs/images/stories7krivicnopravo.eu.pdf>.
- Maravić, D. (2010). „Lisabonski ugovor i promene u Prostoru slobode, bezbednosti i pravde. U: *Ugovor iz Lisabona: sigurna luka ili početak novog putovanja (zbornik radova)*. Beograd: Službeni glasnik, str. 113-128.
- Čavoški, A. (2008). „Saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova prema Ugovoru iz Lisabona“. *Evropsko zakonodavstvo*, 7 (25-26), str. 7-12.

Na engleskom:

- Peers, S. (2010). *Guide to EU decision-making and justice and home affairs after the Treaty of Lisbon*. London: Statewatch. Dostupno: <http://www.statewatch.org/analyses/no-115-lisbon-treaty-decision-making.pdf>.
- Carrera, S. and Geyer, F. (2007). „The Reform Treaty & Justice and Home Affairs Implications for the common Area of Freedom, Security & Justice“. In: CEPS Policy Brief, No. 141. Dostupno: <http://www.ceps.eu/book/reform-treaty-justice-and-home-affairs-implications-common-area-freedom-security-and-justice>.

4. Pregled propisa i politike EU u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova

Dražen Maravić

Prostor slobode, bezbednosti i pravde je stvoren kako bi se omogućilo slobodno kretanje ljudi uz istovremeno garantovanje njihove bezbednosti. Prostor obuhvata široku lepezu pitanja, poput upravljanja spoljnim granicama EU, pravosudne saradnje u krivičnim i građanskim stvarima, azila, migracija i viza, i čitavog niza pitanja koja spadaju u domen borbe protiv kriminala.

Prostor slobode, bezbednosti i pravde je zasnovan na tri strateška programa, usvojenim u Tampereu za period od 1999. do 2004, u Hagu za period od 2004. do 2009, i Stokholmu za period od 2010. do 2014. Pravni osnov saradnje nalazi se u **Naslovu V UFEU**, koje reguliše PSBP. Ovaj pravni i strateški okvir sadrži političke, zakonske i faktičke instrumente saradnje, koji mogu da se grupišu na sledeći način, imajući u vidu materiju koju regulišu:

1. Sloboda kretanja ljudi, azil i imigracija;
2. Pravosudna saradnja u građanskim stvarima;
3. Pravosudna saradnja u krivičnim stvarima;
4. Policijska i carinska saradnja;
5. Borba protiv kriminala (terorizma, organizovanog kriminala, trgovine ljudima i suzbijanje droga) kao vid unutrašnje bezbednosti EU;
6. Politika proširenja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova (ova politika je predstavljena u posebnom delu Vodiča).

Sloboda kretanja ljudi predstavlja jedno od osnovnih prava građana EU zagarantovano osnivačkim ugovorima. Ona se ostvaruje unutar PSBP bez unutrašnjih granica, a na osnovu saradnje u domenu pravosuđa i policije. Ukidanje unutrašnjih granica je zahtevalo unapređeno upravljanje spoljnim granicama EU, kao i stvaranje zajedničke politike ulaska i boravka državljana trećih država, u vidu politike azila i migracija. Prvi sporazum između država članica kojim se reguliše ova materija potpisan je 14. juna 1985. godine i poznat je kao Šengenski sporazum. Pet godina kasnije, 19. juna 1990. države članice su potpisale Šengensku konvenciju kojom se ukidaju unutrašnje granice i kojom se ustanovljavaju jedinstvena pravila za kontrolu spoljnih granica EU. Ustanovljen je i SIS koji služi za razmenu podataka o licima koji prelaze spoljne granice EU. Kao deo pravnog i političkog poretka EU, šengenska saradnja se vremenom razvijala kako u pogledu broja članica (i nekih trećih država) koje je sprovode, tako i u pogledu mera koje ona obuhvata.

Od posebnog značaja je u tom smislu bio Evropski samit u Tampereu, na kome je istaknuta potreba efikasnijeg upravljanja migracijama, i to kroz razvijanje vizne politike, borbe protiv falsifikovanih dokumenata, kao uspostavljanjem saradnje sa trećim državama. Na Evropskom samitu u Sevilji, juna 2002. godine, države članice su postigle dogovor o uspostavljanju zajedničke baze podataka o vizama, zaključivanju sporazuma o readmisiji, kao i razvijanju mreže oficira za vezu zaduženih za migracije. Nakon toga, Sporazumom iz Nice prošireno je odlučivanje kvalifikovanom većinom u domenu politika koje se odnose na azil (i pravosudnu saradnju u građanskim stvarima, osim porodičnog prava). Ovo je znatno ubrzalo

razvijanje pravnog poretka EU u ovoj oblasti, tako da su nakon usvajanja Sporazuma iz Nice usvojena važna pravno obavezujuća i neobavezujuća dokumenta, poput:

- dva akciona plana za suzbijanje trgovine ljudima i ilegalnih migracija;
- Uredbe o zemljama čiji državljani moraju imati vizu prilikom prelaska spoljnih granica i onim koje su izuzete od ove obaveze;
- Direktive o obavezi avio-kompanija da dostavljaju podatke o putnicima;
- Direktive o uspostavljanju Viznog informacionog sistema;
- Direktive o kontroli pružanja pomoći za nezakonit ulazak, tranzit i boravak u EU.

Zatim je 2004. godine usvojen Haški program, kojim su određeni prioriteti u kontroli granica i u borbi protiv ilegalnih migracija, poput ukidanja kontrola na unutrašnjim granicama pod uslovom da su ispunjeni svi uslovi za primenu šengenskih propisa, procena rada Fronteksa, do 2007. godine, uspostavljanje Fonda Zajednice za upravljanje granicama do 2006. godine, unošenje biometrijskih podataka u lične isprave i ubrzanje primene viznog informacionog sistema.

4.1.1. Šengenski *acquis* (pravna tekovina)

Šengenski sporazum potpisan je 14. juna 1985. godine, u cilju postepenog ukiđanja kontrole na unutrašnjim granicama i obezbeđenja slobode kretanja građana EU. Pet godina kasnije, potpisana je i Šengenska konvencija, u cilju primene mera kojima se realizuju ovi ciljevi. Ova dva dokumenta čine tzv. *Šengenski acquis* koji je stupanjem na snagu Ugovora iz Amsterdama postao sastavni deo pravnih tekovina EU. Pored velikog broja članica EU, i Island, Norveška i Švajcarska postale su deo šengenskog prostora. Danska ima poseban status, a UK i Irska nisu deo šengenskog prostora.

Članom 2 Šengenske konvencije propisano je da se unutrašnje granice mogu prelaziti bilo gde, bez ikakve kontrole lica. Međutim, zbog javne bezbednosti, ugovorne strane mogu, nakon međusobnih konsultacija, na određeni period da ponovo uvedu granične kontrole na unutrašnjim granicama. Pored toga, zbog nacionalne bezbednosti, ugovorna strana može neodložno preduzeti ove mere, ali uz obavezu informisanja druge strane.

Što se tiče spoljnih granica EU, one se mogu prelaziti samo na graničnim prelazima i u toku utvrđenog radnog vremena. Konvencijom su posebno utvrđeni uslovi koje državljanima trećih država moraju da ispune prilikom boravka koji nije duži od 3 meseca. Član 5 stav 1 ove Konvencije utvrđuje sledeće uslove za prelazak spoljnih granica od strane državljanina trećih država:

1. Da imaju važeći dokument,
2. Da im je odobrena viza,
3. Da mogu da dokažu da poseduju dovoljno sredstava za boravak u državi članici i povratak u zemlju porekla,
4. Da protiv ovih lica nije izdato upozorenje u cilju zabrane ulaska, i
5. Da ova lica ne predstavljaju pretnju po javnu bezbednost, javni poredak ili međunarodne odnose ugovornih strana.

Takođe, dozvoljena su određena odstupanja od ovih pravila u nacionalnom interesu, na osnovu humanitarnih razloga i ukoliko to proilazi iz međunarodnih obaveza. Proveru na spoljnim granicama vrše nadležni nacionalni organi a u skladu sa jedinstvenim principima sadržanim u Konvenciji, u članu 6. Od država članica se očekuje da saraduju i pomažu jedna drugoj, kao i da razmenjuju sve potrebne informacije, osim ličnih podataka. Dužne su i da obezbede odgovarajuća uputstva i obuku za zaposlene na granicama.

Na osnovu ovih primarnih, šengenskih propisa, donet je i čitav niz važnih sekundarnih akata, poput Zajedničkog priručnika o spoljnim granicama i Zajedničkog konzularnog uputstva. Kako su vremenom neke odredbe Konvencije zastarele i zbog novih potreba nametnutim proširenjem EU, doneta je 2006. godine nova Uredba o kodeksu Zajednice o pravilima za prelazak lica preko granica, odnosno tzv. Šengenski kodeks o granicama.

4.1.2. Šengenski informacioni sistem

Nakon potpisivanja Šengenske konvencije, 1995. godine došlo je do stvaranja baze podataka od interesa za spoljnu bezbednost granica EU – Šengenski informacioni sistem (eng. *Schengen Information System*). Kao cilj uspostavljanja SIS, Šengenska konvencija u članu 93 navodi održavanje javne i nacionalne bezbednosti i to prikupljanjem i razmenom podataka bitnim za upravljanje prelaskom spoljnih granica EU. Na državnom nivou funkcioniše nacionalna baza podataka (eng. *National Schengen Information System, NSIS*), a na nivou EU centralni si-

stem (eng. *Central Schengen Information System – CSIS*). U slučaju da postoji takva potreba, može se dobiti pristup podacima sadržanim u svakom NSIS i to kroz CSIS. Svi podaci sadržani u SIS su zaštićeni i njima mogu pristupiti samo određene službe država potpisnica, a glavna baza podataka SIS se nalazi u Strazburu.

Član 94 Šengenske konvencije određuje da se u SIS unose podaci koji se tiču lica, vozila, i predmeta. Posebno se navodi koji **podaci o licima** mogu da se unesu u sistem:

1. Ime i prezime, srednje ime, nadimci i alijasi lica;
2. Specifične, nepromenjive fizičke karakteristike;
3. Datum i mesto rođenja;
4. Pol;
5. Nacionalnost;
6. Da li je osoba naoružana;
7. Da li je osoba sklona nasilju;
8. Razlog iz koga osoba predstavlja pretnju bezbednosti, i
9. Mere koje treba preduzeti.

Postoji mogućnost unošenja i drugih, osetljivijih podataka poput političkih, verskih i drugih ubeđenja, zdravstvenih podataka i dr. Kada su u pitanju vozila i predmeti, unose se podaci o ukradenim vozilima, nestalom oružju, ukradenim obrascima ličnih dokumenata, ukradenim ličnim dokumentima, falsifikovanim novčanicama, itd.

Šengenska konvencija takođe predviđa sledeće **razloge kod kojih se mogu upotrebiti informacije sadržane u SIS**:

1. Kod hapšenja koja imaju za svrhu izručenje lica;
2. Radi lociranja nestalih osoba, maloletnika ili osoba kojima je izrečen pritvor;
3. Radi dovođenja lica pred sud u svojstvu svedoka ili optuženog;
4. Radi dovođenja lica za zahtev sudskih vlasti u vezi sa krivičnim postupkom ili radi odsluženja zatvorske sankcije;
5. U cilju praćenja i nadziranja lica u okviru krivične istrage, a u vezi sa pretnjom po nacionalnu ili javnu bezbednost;
6. Za slučaj odbijanja ulaska lica u šengenski prostor na osnovu administrativne ili sudske odluke prema kojoj je to lice pretnja po nacionalnu ili javnu bezbednost, ili za slučaj da je lice prekršilo nacionalne propise o ulasku u zemlju ili o boravištu.

Jezički problemi u saradnji doveli su do stvaranja naročite procedure koja opisuje način na koji se treba obaviti razmena podataka, u skladu sa prethodno definisanim obrascima, kao i do stvaranja nacionalne kancelarije u svakoj državi članici šengenskih sporazuma, nadležne za ovaj novi vid međunarodne saradnje. Ova kancelarija predstavlja jedinstvenu kontakt tačku (eng. *focal point*) i obezbeđuje razmenu neophodnih podataka kako bi se potrebna mera sproveda u praksi. Ovaj paralelni sistem razmene podataka naziva se **SIRENE** (eng. *Supplementary Information Request at the National Entry*). Svaki put kada provera podataka o licu ili predmetu u SIS ukaže na „pogodak“, preko SIRENE komunikacione mreže nadležna nacionalna služba šalje u odgovarajućem obrascu informaciju o „pogotku“, kao i dodatne informacije koje ne mogu da se unesu u SIS.

Trenutno je u fazi razvoja druga, tehnički unapređenija verzija sistema, poznata kao SIS II. Nakon više odlaganja, njegovo puštanje u rad je planirano za početak 2013. godine. Druga generacija sistema je zamišljena kao informacioni sistem većih razmera, sa upozorenjima o licima i objektima. Pristup bi bio obezbeđen većem broju agencija za sprovođenje zakona, uz istovremeno garantovanje bezbednosti sistema.

Zbog velikog kašnjenja u razvoju SIS II, Portugal je razvio modifikovanu verziju SIS za potrebe novih država članica. Niz zemalja (Češka Republika, Estonija, Mađarska, Letonija, Litvanija, Malta, Poljska, Slovačka i Slovenija) su prihvatile ponudu Portugala i počele da koriste ovu verziju, pod nazovom „SISone4ALL“. Švajcarska je takođe pristala da koristi ovu verziju sistema, do puštanja u rad SIS II.

4.1.3. Fronteks

Evropska agencija za upravljanje operativnom saradnjom na spoljnim granicama država članica EU poznata je po skraćenici Fronteks. Iako je kontrola spoljnih granica u nadležnosti država članica, Fronteks, koji je počeo sa radom 1. maja 2005. godine, ima za zadatak da olakša primenu komunitarnih mera koje se odnose na upravljanje granicama, i da tako obezbedi usklađeno i integrisano upravljanje granicama.

U 2011. godini došlo je do promena u pravnom okviru. Komitet za građanske slobode, pravosuđe i unutrašnje poslove EP je u julu 2011. godine odobrio nova ovlašćenja Fronteks radi povećanja njegove operativnosti stvaranjem posebnih timova za kontrolu granice (eng. *European Border Guard Teams*). Radi zaštite ljudskih prava, a pre svega zaštite privatnosti, formiraće se posebno unutrašnje kontrolno i nadzorno telo, Oficir za osnovna prava (eng. *Fundamental Rights Officer*). Telo je formirano kao odgovor na kritike civilnog društva na problem zaštite privatnosti tokom rada Fronteks. Da bi novi pravni okvir stupio na snagu potrebno je da Savet odobri predlog odluke, kao i da prođe 20 dana od objavljivanja u Službenom glasniku EU (eng. *EU Official Journal*).

Fronteks je osnovan Uredbom Saveta, koja u članu 2 definiše njegove zadatke:

1. Koordinacija operativne saradnje između država članica u upravljanju spoljnim granicama;
2. Pružanje pomoći državama članicama u obuci graničnih službenika i uspostavljanje zajedničkih standarda obuke;
3. Sprovođenje analiza rizika;
4. Praćenje naučnih istraživanja od značaja za kontrolu i nadzor granica;
5. Pružanje državama članicama potrebne tehničke i operativne pomoći na spoljnim granicama, kao i prilikom organizovanja povratka državljana trećih država u postupku readmisije.

Ova Uredba predviđa i mogućnost saradnje sa Velikom Britanijom i Irskom, imajući u vidu njihov posebni status, kao i saradnje sa Evropolom i drugim međunarodnim agencijama odgovarajuće nadležnosti. Imajući u vidu predviđenu mogućnost saradnje i sa trećim državama, važno je ukazati da je 17. februara 2009. godine, MUP Republike Srbije zaključio radni sporazum sa Fronteksom, koji je omogućio uspostavljanje tehničke saradnje.

Sedište Fronteksa je u Varšavi, a svake godine dostavlja izveštaj o svom radu EP, EK, Ekonomsko socijalnom komitetu i Revizorskom sudu. Njegovim radom upravlja direktor, koga postavlja Upravni odbor sačinjen od predstavnika svih država članica i njihovih zamenika, dva člana koja imenuje Komisija i njihovih zamenika.

4.1.4. Šengenski kodeks o granicama

(eng. *Schengen Code of Boundaries*)

Ovim kodeksom, koji je usvojen u formi Uredbe o pravilima kojima se uređuje kretanje lica preko granice, učinjen je pokušaj objedinjavanja pravila koja se odnose na pomenutu materiju, i to u svetlu razvijanja koncepta integrisanog upravljanja granicama. Uredba propisuje pravila za prelazak unutrašnjih i spoljnih granica EU.

Spoljne granice EU mogu da se prelaze samo na utvrđenim graničnim prelazima i tokom propisanog radnog vremena. Na građane EU primenjuju se minimalne mere kontrole, uz brz pregled urednosti dokumenata. Za državljane trećih država primenjuju se stroge mere kontrole, uz proveru ispunjenosti uslova za ulazak, kao i dokumenata potrebnih za boravak ili vršenje profesionalne delatnosti. Tako se u slučaju ulaska radi boravka kraćeg od tri meseca proverava postojanje važeće putne isprave, vize, opravdavanje svrhe boravka, kao i postojanje dovoljnih sredstava za izdržavanje. Takođe se proverava da li je za lice o kome se radi izdato upozorenje u okviru SIS, ili da li predstavlja opasnost po javni poredak, javno zdravlje ili međunarodne odnose država članica.

Granične službe stavljaju pečat na odgovarajuću stranu putne isprave, ili se u suprotnom smatra da lice ne ispunjava uslove za dalji boravak u EU. Ipak, dozvoljeno je dokazivanje drugim dokumentima da su bili postojali uslovi za ulazak i kratak boravak u EU.

Kada je u pitanju prelazak unutrašnjih granica, svako lice može da ih prelazi bez ikakve granične kontrole. Naravno, policija može da sporovodi sve mere kontrole koje i inače može da vrši na bilo kom delu nacionalne teritorije, sve dok to nije granična kontrola. Takođe, države članice moraju da uklone sve prepreke za nesmetano odvijanje saobraćaja na putevima koje prelaze preko unutrašnjih granica.

Već je bilo rečeno da države članice ostvaruju saradnju putem Fronteksa, kako bi se unapredila granična kontrola. Ovo je zahtevalo obezbeđivanja odgovarajućih instrumenata, kako pomoć ne bi zavisila od (različitih) kapaciteta različitih država članica. Zbog toga je usvojena Uredba o osnivanju timova za brze granične intervencije (eng. *Rapid Border Intervention Teams – RABIT*). Država kojoj je

potrebna ova vrsta pomoći podnosi zahtev u slučaju da se suočava sa masovnim prilivom ilegalnih migranata iz trećih država. Izvršni direktor Fronteksa odobrava mere u roku od najviše 5 dana i upućuje jedan ili više timova za brze granične intervencije, kao i oficira za vezu. Ovaj oficir održava kontakt sa timom i nadgleda sprovođenje operacije. Pripadnici timova su dužni da poštuju komunitarno i nacionalno pravo države koja je tražila pomoć i pod čijom se nadležnošću nalaze. Oni mogu da upotrebljavaju silu, a nose uniforme države iz koje dolaze. Međutim, eventualnu štetu prouzrokovanu njihovim delovanjem dužna je da nadoknadi država koja je tražila pomoć, imajući u vidu da se nalaze pod njenom nadležnošću.

4.1.5. Vize

Šengenska konvencija je uredila materiju viza za sve potpisnice, i propisala jedinstveni format za izdavanje viza za kratki boravak. Članovi 10, 11, 12, 13, 14, 15 i 16 sadrže odredbe kojima se uređuju vrste viza, organi nadležni za izdavanje i postupak izdavanja. Međutim, nakon usvajanja Ugovora iz Amsterdama, brojna uputstva koja su bila doneta o ovim pitanjima nakon usvajanja Šengenske konvencije, postala su deo Ugovora o EU. Ova uputstva su menjana više puta, ali se svaka od ovih izmena odnosila na po neko od pitanja vizne politike, npr. visina takse za izdavanje vize, jedinstven obrazac zahteva za vize, i sl. Vremenom je prihvaćena potreba kodifikacije ove materije, što je bilo jasno iskazano i u Haškom programu. Uredba o uspostavljanju kodeksa o vizama (eng. *Visa Code*) usvojena je juna 2009. godine sa početkom primene od aprila 2010. Kodeks o vizama uređuje sve procedure i uslove za izdavanje viza za kratki boravak, kao i aerodromskih tranzitnih viza i spisak država čiji državljanji su dužni da ih poseduju u tranzitu. Kada je u pitanju izdavanje viza na rok duži od 90 dana („kratki boravak” predstavlja boravak ne duži od 90 dana u jednom periodu od 180 dana), ta materija je i dalje u nadležnosti država članica. Pored Kodeksa, usvojeni su i priručnici za obradu viznih zahteva i za organizaciju viznih odeljenja i lokalnu šengensku saradnju konzularnih odeljenja. U pitanju su priručnici koji sadrže niz operativnih uputstava koja nisu pravno obavezujuća po države članice. EU je želela da usvajanjem Kodeksa o vizama kodifikuje zakonodavstvo, harmonizuje procedure i tako obezbedi jednak tretman svih podnosilaca zahteva, obezbedi pravnu izvesnost i transparentnost procedura.

4.1.6. Azil

Azil je oblik zaštite koji pruža država na svojoj teritoriji licu koje nije u mogućnosti da dobije zaštitu u državi čije državljanstvo posедуje ili u kojoj boravi, naročito zbog straha da bi moglo biti progonjeno zbog svoje rase, vere, nacionalnosti, ili pripadnosti određenoj društvenoj ili političkoj grupi. Od početka devedestih godina prošlog veka, priliv lica koja su na taj način tražila zaštitu u EU bio je toliko veliki da su države članice odlučile da razviju zajedničku politiku azila. Na Evropskom samitu održanom 1999. godine šefovi država ili vlada država članica EU odlučili su da se započne sa uspostavljanjem Zajedničkog evropskog sistema azila (eng. *Common European Asylum System – CEAS*). U toku narednih 5 godina, usvojen je čitav niz pravnih akata u cilju razvoja CEAS, odnosno harmonizovanja niza minimalnih standarda u oblasti azila. Najvažniji su svakako akti koji se odnose na uslovima prijema tražilaca azila, priznavanju statusa izbeglice, proceduri azila, i tzv. Uredba iz Dablina, koja utvrđuje koja je država članica odgovorna za obradu zahteva za azil. Takođe, osnovan je i Evropski fond za izbeglice (eng. *European Refugee Fund*).

Nakon usvajanja ovih pravila, 2007. godine je usvojen „Zeleni papir“, kao platforma za širok spektar konsultacija sa vladama, nevladinim organizacijama i drugim akterima. Nakon konsultacija, Komisija je usvojila Plan za politiku azila (eng. *Policy Plan on Asylum*), koji postavlja pravac daljeg razvoja ove oblasti. Politika azila u EU tako počiva na tri stuba:

1. Dostizanje viših zajedničkih standarda zaštite azilanata i približavanjem nacionalnih zakonodavstava država članica, kao i izmenom evropskog zakonodavstva;
2. Efikasna praktična saradnja, kroz rad Evropske kancelarije za podršku (eng. *European Asylum Support Office*), koja treba da olakša saradnju kroz treninge, ekspertske timove, podacima o državama porekla tražilaca azila, itd.;
3. Viši nivo solidarnosti između država članica, kao i između EU i trećih država, kroz unapređenje Dablinskog sistema.

Evropska kancelarija za podršku za azil je osnovana 19. maja 2010. godine, Uredbom Evropskog parlamenta i Saveta. Kancelarija ima za zadatak da razvije sve vidove praktične saradnje između država članica u vezi sa azilom, pružajući potrebne informacije o zemlji porekla, obezbeđujući prevođenje i trening službenika koji sprovode procedure. Takođe, Kancelarija uspostavlja mehanizme za rano upozoravanje, koordinisanjem ekspertskih timova za podršku članicama u obradi zahteva za azil

ili obezbeđivanjem odgovarajućih prihvatnih kapaciteta. Njen osnovni zadatak je da doprinese CEAS prikupljanjem primera najbolje prakse, pripremom godišnjih izveštaja o azilu u EU, i usvajanjem priručnika i uputstava za primenu komunitarnih instrumenata u oblasti azila. Sedište Kancelarije je na Malti. Upravni odbor čine predstavnici država članica i Komisije, koji postavljaju izvršnog direktora.



Gde mogu više da saznam?

Internet izvori:

- Sažeto o zakonskom okviru EU u oblasti slobode kretanja ljudi, azila i imigracija, http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/index_en.htm.
- European Council (1999) *Tampere programme: towards a union of freedom, security and justice*. Dostupno: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm.
- European Council (2004) *The Hague Programme: Ten priorities for the next five years The Partnership for European renewal in the field of Freedom, Security and Justice*. Dostupno: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0184:EN:HTML>.
- European Council (2010) *The Stockholm Programme: an open and secure Europe serving and protecting citizens*. Dostupno: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:en:PDF>.
- European Parliament, Council of the European Union (OJ 2006/L 381/4) *Establishment, operation and use of the second generation Schengen Information System (SIS II)*. Dostupno: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:381:0004:0023:EN:PDF>.
- European Parliament, Council of the European Union (OJ 2009/L 243/1) *Visa Code*. Dostupno: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:243:0001:0058:EN:PDF>.
- European Parliament, Council of the European Union (OJ 2010/L 132/11) *Establishing a European Asylum Support Office*. Dostupno: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:132:0011:0028:EN:PDF>.



Gde mogu više da saznam?

Institucije i organizacije:

- FRONTEX, <http://www.frontex.europa.eu>
- European Council on Refugees and Exiles, <http://www.ecre.org>
- European Stability Initiative, <http://www.esiweb.org>

Na srpskom:

- Grečić, V. (2006). *Politika viza i zapadni Balkan*. Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu, Grupa 484. Dostupno: <http://www.grupa484.org.rs/files/Politika%20viza%20i%20Zapadni%20Balkan.pdf>.
- Šegvić, S. (2011). „Šengenski režim upravljanja vanjskim granicama EU“. U: *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 48(1), str. 11-31. Dostupno: <http://hrcak.srce.hr/file/99269>.
- Đorđević, S. (2010). „Šengensko područje - Evropa bez granica za 400 miliona građana“. U: *Onlajn kurs: uvod u bezbednosne politike EU*. Beograd: Centar za civilno-vojne odnose. Dostupno: <http://ccmr-bg.org/eubezbednost>

Tekstovi na engleskom:

- Bertozzi, S. (2008). „Schengen: Achievements and Challenges in Managing an Area Encompassing 3.6 million km²“. In: CEPS Working Document No. 284. Dostupno: <http://aei.pitt.edu/7584/1/Wd284.pdf>.

4.1.7 Ishod analitičkog pregleda i preporuke Evropske komisije

Imajući u vidu da je Evropska komisija dostavila Republici Srbiji 25. jula 2014. godine Izveštaj sa analitičkog pregleda zakonodavstva (tzv. *screening*), možemo da predstavimo najvažnije preporuke upućene Srbiji u pogledu usaglašavanja njenog zakonodavstva sa pravnim tekovinama Unije.

1. MIGRACIJE

Kada je reč o zakonitim migracijama, potrebni su znatni naponi kako bi Republika Srbija usvojila zakone koji su u skladu sa pravnim tekovinama EU, a naročito sa:

- Direktivom 2009/50/EZ o uslovima ulaska i boravka državljana trećih zemalja u svrhu zapošljavanja visokokvalifikovane radne snage;
- Direktivom 2011/98/EU o jedinstvenom postupku za izdavanje jedinstvene dozvole državljanima trećih zemalja za boravak i rad na teritoriji države članice i o zajedničkom skupu prava radnika trećih zemalja koji legalno borave u državi članici;
- Direktivom 2003/86/EZ o pravu na spajanje porodice;
- Direktivom 2003/109/EZ o statusu državljana trećih zemalja koji imaju stalni boravak;
- Direktivom 2005/71/EZ o posebnom postupku za ulazak državljana trećih zemalja u svrhu naučnog istraživanja;
- Direktivom 2004/114/EZ o uslovima prihvata državljana trećih država u svrhu studiranja, razmene učenika, neplaćene obuke ili dobrovoljnog rada;
- Direktivom 2014/36/EU o uslovima ulaska i boravka državljana trećih zemalja u svrhu zapošljavanja sezonskih radnika.

Nakon usvajanja novih propisa o zakonitim migracijama, Srbija treba da realizuje sveobuhvatan plan obuke kako bi se obezbedilo da državna uprava neometano sprovodi novi zakonski okvir. Potrebno je da Srbija izvrši analizu uticaja usklađivanja sa pravnim tekovinama na zakonite migracije i da pripremi i sprovede program koji će obezbediti usklađenost nacionalnog zakonodavstva, kao i da ojača administrativne kapacitete kroz dalju obuku.

Kada je reč o nezakonitim migracijama, potrebni su dalji naponi da se ojača kazneni okvir u cilju sprečavanja pomaganja neovlašćenog ulaska, tranzita i boravka koji će potvrditi stepen usklađenosti sa Direktivom 2002/90/EZ koja definiše pomaganje neovlašćenog ulaska, tranzita i boravka i s Okvirnom odlukom 2002/946/PUP o jačanju kaznenog okvira u cilju sprečavanja omogućavanja neovlašćenog ulaska, tranzita i boravka.

Srbija takođe treba da uvede zakonske odredbe koje sankcionišu zapošljavanje nezakonitih migranata u skladu sa Direktivom 2009/52/EZ o minimalnim standardima za sankcije i mere protiv poslodavaca koji zapošljavaju državljane trećih država koji nezakonito borave.

Srbija takođe mora da usvoji zakon kojim se odobrava boravak nezakonitim migrantima koji su voljni da saraduju sa nadležnim organima, u skladu sa Direktivom Saveta 2004/81/EZ o boravišnoj dozvoli koja se izdaje državljanima trećih zemalja koji su žrtve trgovine ljudima.

Takođe, Srbija treba da dostavi relevantno zakonodavstvo kako bi Komisija utvrdila nivo usklađenosti s Direktivom 2008/115/EZ o zajedničkim standardima i postupcima država članica u vezi s vraćanjem državljana trećih zemalja čiji je boravak nezakonit (tzv. Direktiva o vraćanju).

Srbija je izjavila da njene ljudske resurse, infrastrukturu i opremu treba prilagoditi kako bi se suočila sa izazovima koje nameću nezakonite migracije.

Kapacitet (144 kreveta) Prihvatnog centra za strance nije dovoljan za migracione pritiske s kojima se Srbija trenutno susreće, pa bi trebalo stvoriti dodatne kapacitete, imajući u vidu i potrebe ranjivih grupa. Potrebno je uspostaviti mehanizam evaluacije kako bi se nastavilo s procenom kapaciteta. Potrebno je uspostaviti i aranžmane koji će omogućiti povećanje kapaciteta u kratkom roku, naročito kad Srbija postane članica EU. Potrebno je dalje razvijati koordinaciju između Komesarijata za izbeglice i migracije, Ministarstva unutrašnjih poslova i drugih administrativnih organa, naročito na lokalnom nivou. Srbija treba da nastavi dobar trend u sprovođenju sporazuma o readmisiji s EU i finalizuje mrežu bilateralnih sporazuma sa svim susednim zemljama i Kosovom. Fokus treba staviti na njihovo sprovođenje. Srbija naročito treba da se posveti daljem sprovođenju Strategije i Akcionog plana za reintegraciju vraćenih lica. Planirana strategija za suprotstavljanje nezakonitim migracijama treba da sadrži mehanizme evaluacije.

Preporuke

U svetlu svega navedenog, potrebno je da Srbija usvoji akcioni plan koji će se naročito baviti sledećim pitanjima:

- Koncipiranje mera za usklađivanje preostalog dela zakonodavstva u oblasti zakonitih i nezakonitih migracija s pravnim tekovinama EU, uključujući uspostavljanje mehanizma pomoću kojeg će se proveravati sprovođenje zakonodavstva u ovoj oblasti;
- Uz podršku spoljnih eksperata, sprovođenje procene administrativnih kapaciteta, potreba za obukom, opreme i infrastrukture i realizovanje potrebnih mera (npr. kao deo strategije/akcionog plana) kako bi se obezbedilo da Srbija bude spremna da ispravno sprovodi pravne tekovine EU u oblasti zakonitih i nezakonitih migracija;
- Pitanje potreba u pogledu smeštaja, sa posebnim osvrtom na maloletna lica i druge ranjive grupe;
- Predlog mehanizma evaluacije za procenu smeštajnih kapaciteta za nezakonite migrante na stalnoj osnovi uz mogućnost jačanja kapaciteta u kratkom roku, ukoliko je to potrebno; pažnju je takođe potrebno posvetiti pružanju odgovarajuće obuke za osoblje ovog centra;
- Finalizacija mreže bilateralnih sporazuma o readmisiji sa susednim zemljama; oni moraju biti usklađeni sa sporazumima o readmisiji koje EU ima s tim trećim zemljama. Trebalo bi ostvariti sličan aranžman sa Kosovom.

2. AZIL

Evropska komisija očekuje od Srbije da obezbedi praktično sprovođenje pravnih tekovina EU koje se odnose na azil, na primer da se obezbedi efektivan pristup postupku azila, uključujući efektivno evidentiranje svih tražilaca azila, nezavisno od činjenice da li su uspeli da obezbede smeštaj u centru za azil ili ne. Srbija će takođe morati da obezbedi da stalna institucija rešava zahteve za azil u prvom stepenu. Kako bi se ostvarila potpuna usklađenost sa propisima, standardima i praksama EU, potrebno je uložiti značajnije napore u pogledu jačanja kapaciteta, međuresorske saradnje i sprovođenja propisa.

Potrebno je da se Srbija fokusira na usklađivanje sa sledećim pravnim aktima:

- Uredba (EU) br. 604/2013 o utvrđivanju kriterijuma i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahteva za međunarodnu zaštitu koji podnosi državljanin treće zemlje ili lice bez državljanstva u jednoj od država članica (prerađen tekst) i Uredba Komisije o sprovođenju (EU) br. 118/2014; Uredba (EU) br. 603/2013 Evropskog parlamenta i Saveta od 26. juna 2013. o uspostavljanju sistema Eurodac za upoređivanje otisaka prstiju radi efikasne primene Uredbe (EU) br. 604/2013 o utvrđivanju kriterijuma i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahteva za međunarodnu zaštitu koji podnosi državljanin treće zemlje ili lice bez državljanstva u jednoj od država članica i o zahtevima za upoređivanje s podacima iz Eurodaca od strane organa za sprovođenje zakona država članica i Evropola za potrebe sprovođenja zakona i o izmeni Uredbe (EU) br. 1077/2011 o osnivanju Evropske agencije za operativno upravljanje obimnim informacionim sistemima u oblasti slobode, bezbednosti i pravde;
- Direktiva 2011/95/EU o standardima za kvalifikovanje državljana trećih zemalja ili lica bez državljanstva kao korisnika međunarodne zaštite, za jedinstven status izbeglica ili lica koja ispunjavaju uslove za supsidijarnu zaštitu, kao i za sadržaj odobrene zaštite;
- Direktiva 2013/32/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 26. juna 2013. godine o zajedničkim postupcima za odobravanje i ukidanje međunarodne zaštite;
- Direktiva 2001/55/EZ o minimalnim standardima za pružanje privremene zaštite u slučaju masovnog priliva raseljenih lica i o merama za unapređenje ravnoteže u naporima država članica prilikom prihvata takvih lica i preuzimanja posledica njihovog prihvata;
- Direktiva 2013/33/EU o utvrđivanju standarda za prihvrat podnosioca zahteva za međunarodnu pomoć; Direktiva 2011/51/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 11. maja 2011. o izmenama i dopunama Direktive Saveta 2003/109/EZ radi proširenja njene primene na korisnike međunarodne zaštite;
- Relevantne odredbe koje se odnose na Evrostat.

Srbija se poslednjih godina suočava sa znatnim povećanjem broja zahteva za azil, ali i pored toga, Srbija ostaje zemlja tranzita, gde velika većina podnosilaca zahteva nestane tokom postupka. Uz predviđanje da će Srbija postepeno postajati zemlja odredišta, potrebni su dodatni stalni prihvatni objekti koji imaju adekvatne uslove za smeštaj i boravak tražilaca azila. To podrazumeva i izlaženje u susret potrebama sve većeg broja ranjivih grupa (trenutno 10%) među podnosiocima zahteva, kao i novonastale potrebe u pogledu pismenog i usmenog prevođenja.

Preostaje da se stavi u funkciju jedinstvena nacionalna baza podataka za pohranjivanje otisaka prstiju tražilaca azila. Potrebni su dodatni naponi kako bi se obezbedilo da nacionalna baza biometrijskih podataka bude u potpunosti kompatibilna sa Eurodacom (poređenje otisaka prstiju). Postojeće potreba – kako se pristupanje bude bližilo – da se regrutuje i obuču osoblje koje će raditi na nacionalnoj infrastrukturi Eurodac sistema onda kada bude uspostavljen.

Kada je reč o institucionalnim kapacitetima Srbije, Odsek za azil u Ministarstvu unutrašnjih poslova trebalo bi da se pretoči u stalnu i dobro opremljenu kancelariju u skladu sa Zakonom o azilu iz 2007. godine i da poštuje proceduralne standarde sadržane u Direktivi o postupku azila. Potrebno je obezbediti odgovarajuću obuku kako bi se unapredila stručna znanja sudija u pitanjima izbeglica u okviru upravnih sudova koji postupaju kao pravosudni žalbeni organ.

Srbija će morati da se pripremi – između ostalog i kroz adekvatno povećanje broja zaposlenih – za situaciju daljeg rasta broja zahteva za azil nakon pristupanja EU.

Preporuke

U svetlu navedenog, potrebno je da Srbija usvoji akcioni plan koji će se naročito baviti sledećim pitanjima:

- Osnivanje stalnog prvostepenog organa, kao što je predviđeno Zakonom o azilu Srbije iz 2007. godine;
- Opredeljivanje odgovarajućih sredstava kako za prvostepeni organ (trenutno Kancelarija za azil) tako i za Komesarijat za izbeglice koji je odgovoran za smeštaj tražilaca azila, i staranje o tome da oba organa poštuju proceduralne standarde Direktive o postupku azila;
- Obezbediti na svim nivoima neophodne administrativne kapacitete koji će rešavati sve veći broj zahteva za azil, uključujući dovoljna tehnička znanja u pogledu utvrđivanja porekla, analize osnova za podnošenje zahteva i pismenog i usmenog prevođenja;
- Iznaženje održivog rešenja kako bi se obezbedili dovoljni stalni smeštajni kapaciteti na osnovu jasnih i transparentnih kriterijuma i uspostavljanje mehanizma za redovno praćenje kapaciteta centara za azil da ispune zahteve u odnosu na prisutne promenljive migratorne tokove (rezervni plan);
- Koncipiranje mera za dalje usklađivanje zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU u oblasti azila gde je to potrebno i uspostavljanje mehanizma koji će obezbediti ispravno sprovođenje zakona, naročito kada se radi o adekvatnoj i blagovremenoj obradi zahteva za azil i u smislu efektivnog pristupa postupku azila, tako da se, između ostalog:
 - Izražavanje namere da se podnese zahtev za azil tretira kao zahtev za azil;
 - Garantuje pristup postupku azila za odbijene tražioce azila koji se ne mogu vratiti u sigurnu treću zemlju;
 - Implicitno povlačenje / odustajanje vodi ka okončanju postupka ili odbacivanju pre nego obustavi postupka;
 - Poštuju rokovi, između ostalog i putem efektivnih pravosudnih pravnih lekova;
 - Sprovede revizija koncepta sigurne treće zemlje i njegove primene;
 - Osmisli plan obuke prilagođen zaposlenima u svim uključenim organima.
- Sprovođenje adekvatnog postupka integracije koji važi za korisnike

različitih oblika međunarodne zaštite, uključujući kurseve jezika i efektivan pristup tržištu rada;

- Uz podršku spoljnih eksperata, sprovođenje sveobuhvatne procene administrativnih kapaciteta, potreba za obukom i infrastrukture.

Posebnu pažnju treba posvetiti:

- Pripremi specifične analize onoga što je potrebno dalje uraditi kako bi se ispunili tehnički zahtevi za saradnju u kontekstu Uredbe o Eurodac-u i Uredbe iz Dablina;
- Uspostavljanju struktura neophodnih za saradnju sa Evropskom kancelarijom za azil i za korišćenje Fonda za azil, migracije i integracije, prema potrebi, do datuma pristupanja.

3. VIZNA POLITIKA

Vizna politika Srbije nije u potpunosti usklađena sa standardima EU, uključujući i spisak zemalja koji je sačinila EU u vezi sa tim čiji državljani moraju imati vizu prilikom ulaska u EU. Srbija dozvoljava ulazak bez viza državljanima zemalja kojima je potrebna viza da bi ušli na teritoriju EU.

U pogledu bezbednosti isprava i karakteristika viza, Srbija je postigla dobar stepen usklađenosti, naročito sa standardima Međunarodne organizacije za civilno vazduhoplovstvo. Pored toga, obično šest meseci pre pristupanja, Srbija će dobiti poverljive tehničke specifikacije o jedinstvenom formatu putnih isprava i viza koje će morati uzeti u obzir do momenta pristupanja.

U kontekstu budućeg pristupanja Šengenskoj zoni, vrste viza koje izdaje Srbija nisu u potpunosti usklađene s novim Viznim kodeksom EU. Potrebni su dalji naponi kako bi se sistem u potpunosti učinio kompatibilnim. Na primer, Srbija je navela da se podnosilac zahteva ne obaveštava o razlozima odbijanja izdavanja vize, što nije u skladu s pravnim tekovinama EU. Uz to, ne postoji mogućnost ulaganja žalbe protiv takve odluke. Ta dva elementa, međutim, predstavljaju ključne elemente nove vizne politike EU. Praksa izdavanja viza na granici nije u skladu sa pravnim tekovinama EU, pa treba nastaviti sa naporima da se uspostavi trend smanjenja broja viza izdatih na granici.

Ispunjavanje zahteva Viznog informacionog sistema zahtevaće dalja tehnička prilagođavanja.

Srbija i dalje praktikuje izdavanje izlaznih viza za određene kategorije ljudi (moreplovce). Takva praksa nije u skladu sa postojećim pravnim tekovinama EU i može se doživeti kao prepreka slobodnom kretanju ljudi. Srbija preduzima korake na izmeni svog zakonodavstva.

Uz neke dodatne specijalizovane obuke, Srbija poseduje dovoljne administrativne kapacitete na centralnom i regionalnom nivou za sprovođenje vizne politike EU.

Preporuke



U svetlu navedenog, potrebno je da Srbija usvoji akcioni plan koji će se naročito baviti sledećim pitanjima:

- Priprema Akcionog plana za pristupanje Šengenskoj zoni (videti u daljem tekstu) koji sadrži mere koje obezbeđuju usklađenost sa pravnim tekovinama EU koje se odnose na vize nakon pristupanja EU i – prema potrebi – kasnije nakon pristupanja Šengenskoj zoni. Potreban je poseban fokus kada je reč o:
 - Koncipiranju mera kojima će se obezbediti usklađenost nacionalnog zakonodavstva s Uredbom EU o vizama br. 539/2001 i rešiti nedostaci u smislu administrativnih i tehničkih kapaciteta potrebnih za usklađivanje s ovom Regulativom;
 - Pripremi kapaciteta za prijem, nekoliko meseci pre pristupanja, poverljivih informacija o bezbednosnim karakteristikama putnih isprava i formatu viza, i njihovoj primeni u praksi;
 - Koncipiranju mera kojima će se obezbediti usklađenost s Viznim kodeksom;
 - Preduzimanju odgovarajućih mera radi priprema za Vizni informacioni sistem i elektronsko umrežavanje sa srpskim predstavništvima u inostranstvu, uključujući obuku konzularnog osoblja;
 - Predlaganju mera kojima bi se dodatno ograničio broj viza izdatih na granicama.

4. SPOLJNE GRANICE I ŠENGEN

Spoljne granice

Srpsko zakonodavstvo u oblasti spoljnih granica urađeno je po uzoru na pravne tekovine i praksu EU. Međutim, zakonodavni i administrativni okvir za upravljanje spoljnim granicama nije u potpunosti usklađen sa standardima EU. Prilikom izmena propisa, Srbija treba da uzme u obzir značajne troškove koje ovakvo usklađivanje nosi sa sobom. Takođe, potrebno je uneti u srpsko zakonodavstvo odredbe o osnovnim pravima i nediskriminaciji putnika. To mora pratiti i obuka granične policije.

Što se tiče okvira politike, Srbija mora usvojiti novu višegodišnju strategiju i akcioni plan zasnovan na konceptu integrisanog upravljanja granicom koji se primenjuje u EU. Strategija i akcioni plan treba da sadrže mehanizme evaluacije. Poslednjih godina, između ostalog i tokom dijaloga o viznoj liberalizaciji, Srbija je unapredila tehničku opremljenost većine graničnih prelaza. Srbija je skoro uspostavila sistem za imigracije i rad sa predmetima i povećala opremu za operativni rad na terenu (specijalne kamere, skeneri, uređaji za uzimanje otisaka prstiju i uređaji za otkrivanje lica skrivenih u vozilima) na graničnim prelazima. Operativna biometrijska rešenja na granicama, kao što je postojeći sistem za automatsko prepoznavanje otisaka prstiju (AFIS) i sistem za identifikaciju slike lica (FIIS) takođe su unapređeni. Međutim, potrebno je nastaviti s opremanjem prvenstveno manjih graničnih prelaza. Srbija takođe treba da dodatno razvije analizu rizika vezanu za sposobnost upravljanja granicama.

Kako bi poboljšala zaštitu granica, Srbija aktivno saraduje sa gotovo svim susednim zemljama. Srbija razmatra načine za sprečavanje nelegalnog prelaska granice alternativnim putevima, naročito prema Bosni i Hercegovini. Potrebno je da se Srbija postara da takvi putevi više ne budu pristupačni u cilju prelaska državne granice (npr. postavljanje fizičkih barijera odnosno uvođenje elektronskog nadzora). Treba unaprediti međuresorsku saradnju između različitih službi koje rade na granici kako bi se unapredila efikasnost.

Srbija će morati da ostane u potpunosti posvećena kontinuiranoj normalizaciji odnosa sa Kosovom i sprovođenju svih dogovora koji su postignuti u okviru dijaloga, između ostalog i saradujući sa Euleksom ako je potrebno. Ovo se naročito odnosi na dogovor o IBM-u.

Šengenska pravna tekovina

Razumljivo je da su pripreme u ovoj oblasti u ranoj fazi, s obzirom na to da će Srbija pristupiti Šengenskoj zoni tek kada se pridruži Evropskoj uniji. Istovremeno, već postoje dobre tehničke osnove za dalji rad. Srbija treba da usvoji svoj nacionalni šengenski akcioni plan. Potrebno je da započne sa izradom planova za stvaranje nacionalne informacione infrastrukture koja bi bila kompatibilna sa Šengenskim informacionim sistemom, uključujući odgovarajuće odredbe o zaštiti podataka. Pripreme za priključenje Šengenskoj zoni zahtevaju značajna sredstva, tako da je neophodno pažljivo i temeljno planiranje pojedinačnih koraka. Šengenski akcioni plan bi imao značajnu ulogu u ovim naporima.

Preporuke



U svetlu navedenog, potrebno je da Srbija usvoji akcioni plan koji će se naročito baviti sledećim pitanjima:

- obuhvatiti pomenutim višegodišnjim Akcionim planom za pristupanje Šengenskoj zoni niz neophodnih izmena i dopuna srpskog zakonodavstva koje su potrebne pre pridruživanja EU i Šengenskoj zoni, kao i potrebna ulaganja u infrastrukturu i obuku. Posebnu pažnju trebalo bi posvetiti sledećem:
- Priprema sveobuhvatne analize infrastrukture i poslovnih procesa organa nadležnih za sprovođenje zakona, pravosudnih organa i organa koji izdaju dozvole za vozila u pogledu predloženog pristupa i korišćenja Šengenskog informacionog sistema (SIS), uključujući slanje upita, kreiranje, ažuriranje i brisanje upozorenja u SIS-u. Ovo

će takođe obuhvatiti analizu izvora informacija kako za upozorenja tako i za dopunske informacije, da bi se osiguralo da Biro SIRENE može obavljati svoju ulogu u razmeni informacija s ostalim državama članicama u svakom trenutku;

- Unapređenje ljudskih resursa i obuka, naročito za graničnu policiju ali i ostalu policiju na osnovu koncepta „obuka trenera“;
- Razvoj modela analize rizika – uključujući osnivanje centralnih i regionalnih jedinica za analizu rizika – na osnovu evropskih standarda, kao što je Zajednički integrisani model analize rizika koji je razvio Fronteks;
- Usvajanje višegodišnje Strategije integrisanog upravljanja granicom u skladu sa Konceptima EU o integrisanom upravljanju granicom iz 2006, zajedno sa merama za unapređenje međuresorske saradnje, uključujući razmenu informacija na granicama kroz zajednički operativni rad;
- Predlaganje mera za poboljšanje zaštite spoljnih granica kroz unapređenu operativnu saradnju sa susednim zemljama;
- Predlog koraka za uspešno sprečavanje prekograničnog saobraćaja alternativnim putevima;
- Koncipiranje sveobuhvatnog skupa mera za unapređenje borbe protiv korupcije na granicama koje će se odnositi na sve službe koje rade na granici radi hvatanja u koštac sa udruženim problemima korupcije i organizovanog kriminala.

4.2. Pravosudna saradnja u građanskim stvarima

Namera da se uspostavi ovaj vid saradnje bila je izražena još u Rimskom ugovoru, u članu 220 koji navodi da države članice vode pregovore kako bi svojim državljanima obezbedile odgovarajuće pogodnosti, između ostalog i radi pojednostavljivanja postupaka uzajamnog priznavanja i izvršavanja sudskih presuda i arbitražnih odluka.

Ovo je omogućilo zaključivanje niza konvencija u građanskoj materiji, poput Konvencije o nadležnostima i priznanju i izvršenju odluka u građanskim i privrednim stvarima iz 1968. godine i Konvencije o nadležnostima i priznanju i izvršenju odluka u porodičnim i bračnim stvarima iz iste godine (koja nije stupila na snagu, ali je predmetna materija usvojena kasnije u formi Uredbe). Zatim je 1990. godine usvojena i Konvencija o arbitraži u sporovima oko dvostrukog oporezivanja. Međutim, nakon usvajanja Ugovora iz Matrihta došlo je do preklapanja nadležnosti između prvog i trećeg stuba, budući da je član K.3 ugovora predvideo da će Savet, bez uticaja na član 220 Ugovora o EZ, pripremati konvencije koje bi zatim prosleđivao državama članicama na usvajanje, u skladu sa njihovim nacionalnim zakonodavstvom. Tako je nakon usvajanja Ugovora iz Matrihta dolazilo do usvajanja konvencija po oba navedena pravna osnova. Nakon toga je Ugovorom iz Amsterdama materija pravosudne saradnje u građanskim stvarima preneti u prvi stub, što je uticalo na dalji brži razvoj ove oblasti i usvajanje značajnog broja mera.

U početku, osnovni cilj je bio da se olakša sudska saradnja u građanskoj materiji, da bi kasnije naglasak bio na pokušaju unifikacije međunarodnog privatnog prava, kao posledice pune primene slobode kretanja ljudi. Svrha saradnje u oblasti pravosuđa kada je reč o građanskim predmetima jeste stvaranje dodirnih tačaka za prekogranično sprovođenje građanskog prava u Zajednici. Ona obuhvata, pre svega, predmete regulisanja prava o postupcima kada je reč o sprovođenju građanskog prava, u šta spada i sistem prekograničnog dostavljanja sudskih i vansudskih akata, saradnja u pribavljanju dokaza, nadležnost sudova nad prekograničnim slučajevima, priznavanje sudskih i vansudskih odluka donesenih u drugim državama članicama u građanskim i trgovinskim predmetima, i određenih pitanja porodičnog prava, kao i pojačana saradnja u uklanjanju ostalih prepreka za neometano sprovođenje građanskopravnih postupaka. Cilj je i usaglašavanje prava o sukobu nadležnosti, kojim se kod prekograničnih slučajeva ponekad daje odgovor koje od različitih nacionalnih pravnih poredaka, koji bi dolazili u obzir, trebalo primeniti.

Najvažniji instrumenti pravosudne saradnje u građanskim stvarima su međusobno priznanje i izvršenje odluka, kao i razvoj Evropske pravosudne mreže u građanskim i privrednim stvarima (eng. *European Judicial Network in Civil and Commercial Matters*).

4.2.1. Uzajamno priznanje i izvršenje odluka

Usvajanje Konvencije o nadležnostima i priznanju i izvršenju odluka u građanskim i privrednim stvarima iz 1968. godine trebalo je da pojednostavi formalnosti neophodne za priznanje i izvršenje ovih odluka. Ova konvencija je kasnije, 22. decembra 2000. godine, usvojena u formi Uredbe poznate pod nazovom „Brisel I“.

Postoji i Uredba poznata kao „Brisel II“, koja je u stvari obezbedila primenu materije prethodno regulisane pomenutom Konvencijom o nadležnostima i priznanju i izvršenju odluka u porodičnim i bračnim stvarima, koja nije stupila na snagu. Razlog za regulisanje ove materije kroz uredbe nalazi se u komunitarizaciji, odnosno prelasku ove materije iz trećeg u prvi stub EU. Važna je i Uredba o stečajnim postupcima sa prekograničnim elementom od 29. maja 2000. godine, kao i Program mera za primenu načela međusobnog priznanja odluka u građanskim i privrednim stvarima, usvojen od strane Saveta 15. januara 2001. godine. Komisija je kasnije pripremila niz akata kao dopunu ovom Programu, poput Zelene knjige o nasleđivanju i ostavinskom postupku od 1. marta 2005. godine, Zelene knjige o merodavnom pravu u brakorazvodnoj materiji od 14. marta 2005. godine, kao i nekoliko predloga uredbi iz kojih je jasno da Komisija veoma široko tumači željenu saradnju u ovoj oblasti, mimo samog međusobnog priznanja i izvršenja odluka.

Inače, još na Evropskom samitu u Tampereu bili su usvojeni zaključci u pravcu većeg približavanja u građanskopravnoj materiji, kao i unapređenja sistema pružanja pravne pomoći. Komisija je zatim 9. februara 2000. godine usvojila Zelenu knjigu o pravnoj pomoći, koja ukazuje na probleme u ovoj oblasti i utvrđuje minimalne zajedničke standarde. Savet je u ovoj oblasti usvojio i dve uredbe, jednu 29. maja 2000. koja uređuje materiju dostavljanja sudskih i vansudskih pismena u građanskim i privrednim stvarima i drugu, 28. maja 2001. koja se bavi saradnjom sudova država članica na prikupljanju i izvođenju dokaza u građanskim i privrednim stvarima. Savet je 27. januara 2003. godine usvojio i Direktivu za unapređenje pristupa pravdi u prekograničnim sporovima i minimalnim zajedničkim standardima pravne pomoći, koja se primenjuje u građanskim i privrednim stvarima u situacijama kada stranka ima prebivalište u jednoj državi članici a postupak se vodi pred sudom u drugoj državi članici ili se u njoj izvršava odluka. U takvim situacijama Direktiva omogućuje pružanje pravne pomoći stranci koja zbog lošeg imovnog stanja ne može u celini ili delimično da plati sudske troškove.

4.2.2. Evropska pravosudna mreža za građansku i privrednu materiju

Već je pomenut zaključak evropskog samita iz Tamperea u pogledu unapređena saradnje u građanskim i privrednim stvarima. Savet je u cilju realizacije ovog zaključka usvojio 28. maja 2001. godine odluku kojom se osniva Evropska pravosudna mreža u građanskim i privrednim stvarima. Mreža se sastoji iz centralnih kontakt tačaka određenih od strane država članica, i po potrebi određenog manjeg broja drugih kontakata na nacionalnom nivou, zatim drugih organa Zajednice ili onih osnovanih međunarodnim pravom u ovoj oblasti, a čije učešće u mreži države članice smatraju korisnim, kao i profesionalnih udruženja praktičara iz ove oblasti.

Mreža ima zadatak da olakša pravosudnu saradnju država članica uspostavljanjem informacionog sistema za članice mreže (sve članice EU osim Danske). Sistem sadrži podatke o materijalnom i procesnom građanskom pravu država članica, koji su tematski grupisani (npr. o načinu dostavljanja pismena, rokovi, privremenim merama, i slično tome).

Pored toga, putem mreže kontakt organi razmenjuju podatke i iskustva, rešavaju praktične probleme i identifikuju slučajeve najbolje prakse, i održavaju internet prezentaciju mreže. Oni održavaju stalne bliske veze sa profesionalnim udruženjima praktičara u ovoj oblasti, bilo u domenu komunitarnog ili međunarodnog prava. Kontakt tačke treba da odgovore na zahtev za pravosudnu saradnju u roku od 15 dana, a Komisija vodi evidenciju zahteva i odgovora. Najmanje jednom u 6 meseci održava se sastanak članica Mreže, s tim da iz jedne države članice može učestvovati najviše 6 predstavnika. Postoji mogućnost učešća i predstavnika Danske, kao i trećih država i kandidata za člana EU u svojstvu posmatrača. Komisija deluje kao sekretarijat Mreže, pripremajući sastanke i predsedavajući im, i održavajući zaštićenu informacionu mrežu za komunikaciju između članica. Države članice su u obavezi da obezbede odgovarajuće kapacitete kontakt tačaka u pogledu znanja jezika, kao i da ohrabruju i podstiču kontakte da drugim državama članicama odnosno njihovim kontakt tačkama. Na internet prezentaciji Evropske mreže u građanskim i privrednim stvarima, na adresi postoji veoma detaljna javno dostupna informacija o njenoj delatnosti, kao i o relevantnim pravnim pitanjima.



Gde mogu više da saznam?

Internet izvori:

- Sažeto o zakonodavnom okviru EU o pravosudnoj saradnji u građanskim stvarima, http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation_in_civil_matters/index_en.htm.
- European Parliament, Council of the European Union (OJ 2007/L 257/16) Programme 'Civil Justice'. Dostupno: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:257:0016:0022:EN:PDF>.
- European Communities (OJ 2001/L 12/1) Brussels I. Dostupno: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:012:0001:0023:EN:PDF>.
- European Commission (COM(2008)329 final) Towards a European e-Justice Strategy. Dostupno: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0329:FIN:EN:PDF>.

Institucije i organizacije:

- European Judicial Network in Civil and Commercial Matters, http://ec.europa.eu/civiljustice/index_en.htm

Tekstovi na srpskom:

- Čolović, V. (2009). *Saradnja sudova i drugih organa u građanskim stvarima u pravu Evropske unije*. Beograd: Institut za uporedno pravo. Dostupno: <http://www.comparativelaw.info/saradnja.pdf>.

Tekstovi na engleskom:

- Micklitz, H. (2005). *The politics of judicial cooperation in the EU*. Cambridge: Cambridge University Press.

4.3. Pravosudna saradnja u krivičnim stvarima

Borba protiv kriminala je među najvišim prioritetima kako država članica EU, tako i niza strateških dokumenata EU. Zbog toga je bilo neophodno razviti i niz instrumenata kako bi se olakšala međusobna pravosudna saradnja, među kojima se izdvajaju Evrodžast i Evropska pravosudna mreža (eng. *European Judicial Network – EJN*). Pravosudna saradnja u krivičnim stvarima počiva na principu uzajamnog priznanja presuda i drugih sudskih odluka jedne države članice u drugim državama EU, kao i na uzajamnoj pravnoj pomoći. Takođe, počiva i na približavanju nacionalnog zakonodavstva i usvajanju niza minimalnih standarda. Ovi minimalni zajednički standardi se uglavnom odnose na priznanje dokaza i na prava žrtava krivičnih dela, kao i drugih učesnika u krivičnom postupku. Pravni okvir je sadržan u Naslovu Ugovora o UFEU.

4.3.1. Uzajamna pomoć država članica u krivičnim stvarima

Nacionalni pravosudni sistemi država članica su veoma različiti, tako da je Savet 29. maja 2000. godine doneo Konvenciju o pružanju uzajamne pomoći u krivičnim stvarima (eng. *Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union*), a godinu dana kasnije i Dodatni protokol o pranju novca i finansijskim prevarama. Ovi akti sadrže nova i precizna rešenja za pojednostavljenje saradnje država članica, ali istovremeno i zadiru u materiju koja je tradicionalno bila rezervisana za države.

Konvencija takođe treba da olakša primenu Konvencije Saveta Evrope iz 1959. godine o uzajamnoj pomoći u krivičnim stvarima sa Protokolom iz 1978. godine, kao i odgovarajućih odredbi iz Šengenske konvencije iz 1990. godine. Pri tome se uvažavaju osnovni principi svake države članice, kao i Evropske konvencije, i zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda iz 1950. godine.

Konvencija predviđa uslove pod kojima je moguća uzajamna pomoć. Strana od koje se zahteva pomoć mora da ispuni sve formalnosti koje traži strana koja šalje zahtev, npr. u pogledu rokova. **Ako se pomoć npr. ne može pružiti u roku, strana koja je primila zamolnicu treba da bez odlaganja o tome obavesti stranu koja je uputila zahtev, i mogu postići dogovor o daljim merama.**

Opšte pravilo je da se zamolnice za pravnu pomoć šalju kao i da se sva komunikacija odvija direktno između pravosudnih (i drugih) tela koja imaju teritorijalnu nadležnost u predmetnoj stvari. Međutim, postoji mogućnost komunikacije i preko centralnih organa, a ona je u nekim slučajevima i obavezujuća. Hitni zahtevi mogu biti poslani i preko Interpola ili drugih nadležnih tela.

Konvencija sadrži konkretne, praktične instrumente za odvijanje pravosudne i policijske saradnje, npr. u pogledu pronalaženja i vraćanja stvari koje su povezane sa izvršenjem nekog krivičnog dela, lociranjem, zadržavanjem i izručenjem osoba povezanih sa izvršenjem nekog krivičnog dela, saslušanjem svedoka videolinkom, realizaciju kontrolisanih isporuka, formiranje zajedničkih istražnih timova, postavljanje zahteva za presretanje elektronskih komunikacija, realizaciju istraga sa elementom inostranosti uz korišćenje prikriivenog islednika, i dr. Dakle, Konvencija daje veoma detaljan i sistematičan okvir za međunarodnu pravosudnu i policijsku saradnju u borbi protiv prekograničnog kriminala.

4.3.2. Uzajamno priznanje odluka u krivičnim stvarima

Ova materija je oduvek izazivala određeno nepoverenje između država zbog različitih pravnih tradicija i pravosudnih sistema. Zbog toga je EU usvojila 2001. godine Program mera za primenu principa uzajamnog priznanja odluka u krivičnim stvarima. Program ne sadrži striktno rokove za realizaciju mera, i pre predstavlja skup preporuka koje nisu zamena za postojeće međunarodne instrumente u ovoj oblasti. Međutim, njegov značaj je u tome što je ovim programom prvi put izvršena kompilacija mera koje je neophodno sprovesti da bi se u punoj meri obezbedila primena principa uzajamnog priznavanja odluka. Takođe, čitav niz akata koje je on predviđao su u međuvremenu usvojeni, poput Evropskog naloga za hapšenje (eng. *European Arrest Warrant – EAW*) i Evropskog naloga za pribavljanje dokaza (eng. *European Evidence Warrant – EEW*), koji će u daljem tekstu biti detaljnije opisani.

Program sadrži mere koje su grupisane tematski, i to:

1. Mere vezane za priznavanje sudske presude u krivičnoj stvari druge države članice,
2. Mere vezane za priznavanje odluka u pretkrivičnom postupku,

3. Mere vezane za ustupanje krivičnog gonjenja nekog lica drugoj državi članici od strane države koja je započela postupak,
4. Mere vezane za izricanje i izvršenje sankcija izrečene konačnom presudom druge države članice na sopstvenoj teritoriji,
5. Mere vezane za odluke nakon izricanja sankcije, pre svega u pogledu nadzora nad licima osuđenim na uslovnu kaznu ili puštenim na uslovnu slobodu, i dr.

Program takođe sadrži i mere za procenu napretka država članica u primeni ovih preporuka, tj. mera.

4.3.3. Ekstradicija i Evropski nalog za hapšenje

Ekstradiciji je bila posvećivana značajna pažnja od samih početaka procesa evropskih integracija, tako da je prva konvencija o ovoj materiji usvojena još 1957. godine, u okviru Saveta Evrope. Nakon toga je bilo usvojeno više međunarodnih instrumenata u cilju poboljšanja saradnje prilikom izručenja osoba osuđenih ili optuženih za izvršenje nekog krivičnog dela. U praksi, ekstradicija je doživljavana kao bitan element nacionalne suverenosti, što je percepcija koja je razvojem EU doživela određene modifikacije. Uočena je potreba za depolitizacijom ovog pitanja i za razvojem konkretnih operativnih instrumenata za unapređenje saradnje po pitanju ekstradicije. Veliki napredak je svakako postignut 2002. godine, kada je usvojena Okvirna odluka EK o EAW i proceduri predaje lica između država članica. Ova okvirna odluka je zamenila prethodno postojeći pravni okvir, pre svega Evropsku konvenciju o ekstradiciji (1957), Evropsku konvenciju o sprečavanju terorizma u vezi sa ekstradicijom (1978), Konvenciju o pojednostavljenoj proceduri ekstradicije iz 1995. i odgovarajuće odredbe Šengenske konvencije.

Evropski nalog za hapšenje je odluka doneta od strane sudskih organa države članice EU, koja ima za cilj činjenje, odnosno hapšenje i izručenje određenog lica od strane druge države članice.

Komunikacija organa sudske vlasti je direktna, tako da se izbegava moguće politizovanje slučaja uplitanjem organa izvršne vlasti u proces. Takođe, nema mesta diskrecionoj vlasti, te u slučaju da su ispunjeni formalni uslovi, EAW proizvodi

svoje dejstvo. Na to ukazuje i promena u terminima koji se koriste, gde nasuprot ranije „države molilje“ stoji „država koja izdaje nalog“ a umesto „zamoljene države“, „država koja izvršava nalog“.

Okvirna odluka EAW je predvidela sledeće okolnosti pod kojima je moguće izdati ovaj nalog:

1. U okviru sprovođenja istrage o izvršenom krivičnom delu, dakle u okviru prekrivičnog postupka;
2. Nakon okončanja krivičnog postupka, a zbog izvršenja već izrečene sankcije prema licu koje se nalazi u bekstvu;
3. Radi izvršenja odluke o pritvoru donete u toku prekrivičnog postupka.

Takođe, Okvirna odluka EAW navodi i uslove u pogledu težine krivičnog dela u pitanju:

1. Kada je pravosnažno izrečena kazna ili mera zadržavanja u trajanju od najmanje četiri meseca, dakle kod presuđenog dela, ili
2. Kada se radi o krivičnom delu za koje se može izreći zatvorska kazna u trajanju od najmanje godinu dana, bez obzira da li je u toku prekrivični ili krivični postupak.

Postoji opšte pravilo u pogledu dvostruke inkriminisanosti, odnosno da je neophodno da delo bude propisano zakonom kao krivično delo u zakonodavstvima obe države, ali Okvirna odluka navodi kao izuzetke slučajeve u kojima može da se izda EAW i u slučaju kada ga pravo države koja izvršava nalog ne poznaje kao takvo. Radi se o terorizmu, trgovini ljudima, korupciji, učešću u kriminalnom udruženju, falsifikovanju novca, ubistvu, rasizmu i ksenofobiji, silovanju, trgovini oružjem, finansijskim prevarama, visokotehnološkom kriminalu, trgovini drogom, i dr. Međutim, u ovim slučajevima se pojavljuje kao dodatni uslov postojanje minimalne zaprećene kazne od tri godine zatvora u državi članici koja izdaje nalog. Jasno je da navedena dela u stvari predstavljaju većinu težih krivičnih dela iz domena organizovanog kriminala i dela sa elementima nasilja. Na taj način je ovaj „izuzetak“ značajno promenio osnovno, tradicionalno prisutno pravilo o dvostrukoj inkriminaciji.

Evropski nalog za hapšenje sadrži naziv organa koji izdaje nalog, izjavu o podignutoj optužnici i nameri da se tom licu sudi i državi koja izdaje nalog, dostupne podatke o licu čije se hapšenje nalaže, i drugu prateću dokumentaciju, zatim

podatke o izvršenom delu i zaprećenoj kazni, i presudu, rešenje ili drugi akt koji se odnosi na to lice i krivično delo. Inače, sam obrazac naloga je sastavni deo Okvirne odluke.

Nalog se izdaje od strane nadležnog organa sudske vlasti jedne države i upućuje nadležnom organu druge države. U slučaju nedoumice u pogledu nadležnih organa, može se tražiti pomoć EJN.

Nadležni (policijski) organi države koja sprovodi nalog postupaju kao da je u pitanju nalog izdat od strane nacionalnog organa sudske vlasti. Sudija na prvom saslušanju upoznaje uhapšeno lice sa njegovim pravima i sadržajem EAW i odlučuje o potrebi izricanja mere pritvora do donošenja odluke o izvršenju EAW u celini.

Na glavnom saslušanju se proverava da li je bilo eventualno traženih dopuna Naloga, i da li postoje prepreke za njegovo izvršenje. Nakon toga sudija donosi odluku na koju postoji pravo žalbe, i to od strane nadležnog organa po nacionalnom pravu države koja sprovodi nalog (mada se u praksi često države opredeljuju da odlučivanje u drugom stepenu u ovoj materiji povere Vrhovnom sudu). Procedura je veoma efikasna i podaci ukazuju na prosečno trajanje postupka od oko 11 dana, a zabeleženi su slučajevi donošenja odluke i u roku od 24 časa.

Kada se donese odluka, o njoj se obaveštava organ države koja je izdala nalog i dalje se dogovaraju operativne mere za predaju lica. Troškove hapšenja i postupanja po nalogu snosi država na čijoj se teritoriji nalazi lice, a troškove prevoza i obezbeđenja snosi država koja je izdala nalog.

Kao razlozi za odbijanje naloga za hapšenje, u Okvirnoj odluci su navedeni sledeći slučajevi:

1. Ako bi time došlo do povrede principa *ne bis in idem* (*ne dvaput kroz sudski proces o istoj pravnoj stvari ili slučaju*);
2. Ako je lice amnestirano za delo u pitanju u toj državi u kojoj se nalazi;
3. Ako se lice ne može smatrati krivično odgovornim prema propisima države u kojoj se nalazi, npr. zbog donje starosne granice krivične odgovornosti, ili sl.

4.3.4. Evropski nalog za dokaze

Savet je 18. decembra 2008. godine usvojio Okvirnu odluku o evropskom nalogu za pribavljanje predmeta, dokumenata i podataka u cilju upotrebe u krivičnom postupku. Okvirna odluka ima za cilj da ojača i unapredi pravosudnu saradnju na bazi principa uzajamnog priznanja odluka o pribavljanju dokaza.

Evropski nalog za pribavljanje dokaza mora biti izdat od strane nadležne pravosudne vlasti koja u datom slučaju deluje u svojstvu istražnog organa u krivičnom postupku i koja pri tome ima nadležnost da prikuplja dokaze sa elementom inostranosti. Svaka država članica je stoga dužna da navede organ koji će imati ovlašćenja za izdavanje ili sprovođenje naloga za dokaze. Generalni sekretarijat Saveta prikuplja ove informacije i obaveštava ostale države članice.

Radi se u stvari o pomoćnom sredstvu u istagama sa međunarodnim elementom koji služi da bi se obezbedili dokazi koji već postoje, a ne da bi se naterali organi države koja sprovodi nalog da vrše posebnu istragu radi otkrivanja novih dokaza. On je dakle sredstvo tehničke pomoći, što je jasno vidljivo iz člana 4 Okvirne odluke. Ovaj član navodi da se nalog ne može izdati zbog npr. prikupljanja podataka u realnom vremenu presretanjem komunikacija, ili vršenja ispitivanja. Jedini izuzetak postoji u slučaju da se uzmu izjave od lica koje su prisutne prilikom sprovođenja naloga, npr. u situaciji kada je traženo od druge države članice da se obezbedi neki predmet za koji se sumnja da se nalazi na određenoj lokaciji, kao što je stan, pa se uzmu izjave od lica zatečenih u stanu. Takve izjave su relevantne samo ako su direktno povezane sa razlogom izdavanja naloga. Ukoliko se tokom sprovođenja naloga otkriju novi podaci, predmeti ili dokumenta (tj. dokazi) koji nisu bili obuhvaćeni nalogom, ali je očigledno da su relevantni za predmetnu stvar, organi države koji sprovode nalog će uključiti i ta nova saznanja.

Član 6 Okvirne odluke navodi uslove koji moraju biti ispunjeni za izdavanje naloga, i to:

1. Da je pribavljanje dokaza neophodno i proporcionalno svrsi krivičnog postupka u tom slučaju,
2. Da se ne traže dokazi koji se mogu obezbediti i na teritoriji države koja želi da izda nalog.

Nalog se šalje nadležnim vlastima ili određenom centralnom organu države za koju se očekuje da bi mogla da poseduje tražene dokaze. Nalog se može uputiti i preko EJN, što je najčešće slučaj kada nije poznat organ nadležan za realizaciju naloga u zamoljenoj državi. Obrazac naloga je sastavni deo Okvirne odluke, a svaka država sama odlučuje na kojim jezicima će primati naloge. Kada nadležni organi primi nalog, vrše njegovu realizaciju ukoliko su ispunjeni navedeni uslovi, a način izvršenja zavisi od samog organa koji izvršava nalog, odnosno najčešće sprovodi mere koje bi inače sproveo po nacionalnom zakonodavstvu za obezbeđenje konkretnog dokaza.

Član 13 Okvirne odluke navodi sledeće razloge za odbijanje izvršenja naloga:

1. Načelo *ne bis in idem* (*ne dvaput kroz sudski proces o istoj pravnoj stvari ili slučaju*)
2. Ako se traži pribavljanje dokaza za delo koje nije krivično delo po domaćem zakonodavstvu strane od koje se traži pribavljanje dokaza,
3. Ako država od koje se traži sprovođenje naloga nije u mogućnosti da ga sprovede zakonitim sredstvima,
4. Ukoliko postoje pravne prepreke, kao što je imunitet i dr. prema zakonodavstvu države od koje se traži sprovođenje naloga,
5. Ukoliko nalog nije izdat od strane tačno određenih sudskih organa ni u jednoj od dve države a u pitanju je pretres ili oduzimanje stvari, i drugi razlozi.

Dvostruka inkriminacija nije uslov da se sprovede nalog, osim u slučaju da je tražen pretres prostorija ili oduzimanja predmeta, mada postoji izuzetak koji i u tom slučaju dozvoljava izvršenje naloga ako se radi o određenim krivičnim delima za koja se može izreći kazna zatvora u trajanju od najmanje tri godine. U pitanju je sličan izuzetak koji postoji i kod EAW. U državi koja sprovodi nalog mora biti obezbeđena pravna zaštita u pogledu formalne ispravnosti i sa aspekta procesa, a u državi koja izdaje nalog i sa aspekta merituma stvari.

4.3.5. Evrodžast

Savet je doneo odluku o formiranju Evrodžasta 28. februara 2002. godine, sa namerom da se ojača koordinacija država članica u borbi protiv teškog kriminala i olakša pravosudna saradnja u ovoj oblasti. Potreba za ovom institucijom je bila konstatovana još u zaključcima evropskog samita u Tampereu, a kasnije je omogućeno njeno formiranje izmenama člana 31 Ugovora o EU na konferenciji u Nici. Novi pravni okvir Evrodžast stupio je na snagu u junu 2009. godine radi jačanja njegove efektivnosti i efikasnosti i sprovođenja pet osnovnih ciljeva:

1. Poboljšanje razmene informacija kroz Evrodžast;
2. Stvaranje minimalnih standarda koje bi trebalo da ispuni nacionalni korespondent država članice za Evrodžast;
3. Stvaranje mehanizma hitnog poziva za poboljšanje koordinacije u radu (eng. *Emergency On-Call Coordination*);
4. Jačanje veza između Evrodžasta i nacionalnih predstavnika, kao i sa EJNI;
5. Jačanje operativnih odnosa sa ostalim agencijama u EU.

Sedište Evrodžasta se nalazi u Hagu, a svaka država članica imenuje nacionalnog predstavnika, tužioca, sudiju ili policijskog službenika odgovarajućih ovlašćenja. Imenuju se na period od najmanje 4 godine, a mandat može da im se obnovi. Države članice same odlučuju o ovlašćenjima svojih predstavnika, mada postoje minimalni standardi za njihova ovlašćenja.

Kada su u pitanju istrage vezane za teška krivična dela od interesa za najmanje dve države članice, Evrodžast ima nadležnost da olakšava koordinaciju nadležnih organa tih država, kao i da pomogne u realizaciji zamolnica i drugih aktivnosti iz domena pravosudne saradnje u krivičnim stvarima. U principu, nadležnost Evrodžasta postoji u onim slučajevima u kojima i Evropol ima nadležnost, a deluje preko individualanih nacionalnih predstavnika ili u celini, koja se naziva Koledž. Koledž Evrodžasta može izdati neobavezujuće preporuke i mišljenja u slučajevima kada dve ili više zainteresovanih država članica nisu u mogućnosti da razreše neki spor o nadležnosti ili kad postoje prepreke u pravosudnoj saradnji. Evrodžast može i zahtevati od nadležnih organa država članica da pokrenu istragu, formiraju zajedničke istražne timove, ili preuzmu specijalne i druge istražne mere.

U svom praktičnom radu Evrodžasta se fokusira uglavnom na koordinaciju prekograničnih istražnih radnji. Detaljni upiti nacionalnih organa krivičnog gonje-

nja uglavnom se odnose na pružanje pomoći prilikom pronalaženja nadležnih organa u drugim državama članicama. Tim povodom, organ države koja podnosi upit saopštava odgovarajućem nacionalnom članu Evrodžasta o kojoj oblasti kriminala je reč, i daje neophodne podatke. On zatim organizuje razmenu informacija u krugu članica, koja može da se odigra i u vidu susreta nadležnih službenika dotičnih država članica. Za složene slučajeve može organizovati i susret u sedištu Evrodžasta, eventualno uz uključivanje Evropolu ili Agencije u Komisiji za borbu protiv prevara (eng. *European Anti-Fraud Office - OLAF*).

Svaka država članica imenuje nacionalnog korespondenta za Evrodžast, kao i nacionalni sistem za koordinaciju koji usklađuje rad niza nacionalnih kontakt tačaka za pravosudnu saradnju (pomenutog nacionalnog korespondenta za Evrodžast, nacionalnog korespondenta za EJNI, kontakt osobe za Mrežu zajedničkih istražnih timova, itd.).

U okviru Evrodžasta se imenuje i jedan službenik odgovoran za zaštitu podataka u skladu sa komunitarnim standarima njihove zaštite i zaštite privatnosti građana. Postoji i nezavisno telo koje nadzire aktivnosti Evrodžast u pogledu zaštite podataka. Osim toga, Evrodžast podnosi izveštaje o radu Savetu i EP o svom radu kao i o stanju borbe protiv kriminala, i daje predloge za unapređenje pravosudne saradnje u krivičnim strvarima.

4.3.6. Evropska pravosudna mreža

Evropska pravosudna mreža formirana je na osnovu Odluke Saveta od 16. decembra 2008. godine. Mrežu čine centralni i drugi organi država članica, nadležni za međunarodnu pravnu pomoć i saradnju. Od ovih organa, države članice imenuju jednog kao nacionalnog korespondenta EJNI. On ima za zadatak olakšavanje saradnje i koordinaciju pravosudne saradnje u krivičnim stvarima između država članica, unapređenjem komunikacije između nacionalnih kontakt tačaka, organizovanjem redovnih sastanaka, i obezbeđujući potrebne dodatne informacije. Kontakt tačke deluju kao posrednici između država članica, nastojeći da obezbede direktne kontakte nadležnih sudskih i drugih organa, i pružajući potrebne informacije o važećem pravu. Plenarni sastanci EJNI održavaju se najmanje tri puta godišnje, uz učešće najmanje tri nacionalna predstavnika koji

razmenjuju međusobno primere dobre prakse ili daju mišljenja o pravnim ili fak-
tičkim problemima u sprovođenju komunitarnih pravila o pravosudnoj saradnji.
Ovi zaključci mogu kasnije da posluže kao osnov za iniciranje izmene pravnog
okvira. Mreža ima svoj sekretarijat koji informiše članice mreže o nacionalnim
kontaktima, nacionalnim sistemima pravosuđa, održava internet prezentacije i
sl. Naročito je važna njegova uloga u održavanju zaštićenog sisetma veza za raz-
menu podataka i zahteva za pravnom pomoći.

Evropska pravosudna mreža i Evrodžast su komplementarne institucije koje za-
jednički nastoje da olakšaju pružanje uzajamne pravne pomoći i međusobno pri-
znavanje sudskih odluka u krivičnim stvarima.



Gde mogu više da saznam?

Internet izvori:

- Pregled pravnog okvira pravosudne saradnje u krivičnim stvarima, http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation_in_criminal_matters/l16009_en.htm.
- Evropski nalog za hapšenje – pregled pravnog okvira, http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation_in_criminal_matters/l33167_en.htm.
- Evropski nalog za dokaz – pregled pravnog okvira, http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation_in_criminal_matters/jl0015_en.htm.

Institucije i organizacije:

- EUROJUST, <http://www.eurojust.europa.eu/>
- Evropska pravosudna mreža, <http://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/>
- Eurojustice, <http://www.euro-justice.com/>
- Evropska mreža za trening sudija, <http://www.ejtn.net/>
- Mreža evropskog naloga za hapšenje, <http://www.asser.nl>
- Komisiji za borbu protiv prevara (eng. European Anti/Fraud office –OLAF), <http://ec.europa.eu/dgs/olaf/>



Gde mogu više da saznam?

Na srpskom:

- Čavoški, A. i Reljanović, M. (2011). Ideja o stvaranju krivičnog prava EU. Beograd: Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije. Dostupno: <http://www.uts.org.rs/images/stories7krivicnopravo.eu.pdf>.
- Đorđević, S. (2011). „Evropski nalog za hapšenje: deset pitanja deset odgovora“. U: *Pojmovnik*, br. 1. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku. Dostupno: http://www.ccmr-bg.org/upload/document/1106141306_pojmovnik_evropski_.pdf.

Na engleskom:

- Guild, E. i Geyer, F. (urs.) (2008). *Security Versus Justice: Police and Judicial Cooperation in the European Union*. Hampshire: Ashgate.
- Mitsilegas, V. (2010). „EUROJUST“. In: *EU Criminal Law*, Mitsilegas, V. Oxford, Portland: Hart Publishing, str. 187-209.

4.3.7. Ishod analitičkog pregleda i preporuke Evropske komisije

Pravosudna saradnja u građanskim i trgovinskim stvarima

Srbija je potpisnica većine međunarodnih konvencija u ovoj oblasti. Srbiji još uvek predstoji da ratifikuje Hašku konvenciju o nadležnosti, merodavnom pravu, priznanju, izvršenju i saradnji u stvarima roditeljske odgovornosti i zaštite dece (1996). Propisi Evropske unije kojima se uređuje pravosudna saradnja u građanskim i trgovinskim stvarima biće neposredno primenljivi u Srbiji nakon pristupanja. Na osnovu datih informacija, zakonodavni okvir Srbije nije u potpunosti usklađen s pravnim tekovinama EU. Srbija mora razmotriti načine kako da propise EU prenese u sopstveno zakonodavstvo pre pristupanja. Time bi se osiguralo da po pristupanju Srbija ima dovoljno kapaciteta i iskustva da ih primeni. Valjano sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013–2018. biće od suštinskog značaja za Srbiju kada je reč o izgradnji admi-

nistrativnih kapaciteta kako bi bila u stanju da sprovodi pravne tekovine EU, između ostalog i kroz specijalizovane obuke (i u pogledu stranih jezika). Neophodno je, takođe, unaprediti statistiku kako bi se pokazala efikasnost u rešavanju zahteva iz trećih zemalja.

Prema Izveštaju sa skrininga, Evropska komisija očekuje od Srbije da ostane u potpunosti posvećena kontinuiranoj normalizaciji odnosa sa Kosovom i sprovođenju svih dogovora koji su postignuti u okviru dijaloga, između ostalog i saradjući sa Euleksom ako je potrebno. Ovo se naročito odnosi na korake ka pravosudnoj saradnji u građanskim stvarima. Srbija će morati da u potpunosti sprovodi saradnju u trgovinskim i upravnim stvarima sa Kosovom na osnovu dogovora o IBM-u. Biće potrebno ostvariti isti nivo pravosudne saradnje u građanskim i trgovinskim stvarima sa Kosovom kakav postoji sa ostalim susedima.

Pravosudna saradnja u krivičnim stvarima

Srbija je osnovne principe koji se tiču pravosudne saradnje u krivičnim stvarima već obuhvatila svojim zakonodavstvom, a pristupila je i izvesnom broju međunarodnih konvencija. Međutim, zakonski okvir nije kompletan i nije u potpunosti usklađen s pravnim tekovinama EU. Srbija treba da sprovede Konvenciju o uzajamnoj pomoći u krivičnim stvarima između država članica Evropske unije iz 2000. godine, zajedno s pratećim protokolima i da sprovede bar odredbe Konvencije iz marta 1995. godine o pojednostavljenom postupku izručenja između država EU, kako bi prenela Okvirnu odluku 2002/584/PUP o evropskom nalogu za hapšenje i postupku predaje između država članica. Srpski Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći ograničava izručenje sopstvenih državljana trećim zemljama u krivičnim postupcima, osim ukoliko postoji bilateralni sporazum koji to omogućava. To će se morati ispraviti kako bi se po pristupanju EU ispravno sprovodio Evropski nalog za hapšenje.

I Ministarstvo pravde i sudovi su kompetentni da postupaju po zahtevima za uzajamnu pravnu pomoć. Administrativni kapaciteti trenutno ne ispunjavaju uslove Evropske unije u pogledu pravosudne saradnje u krivičnim stvarima. Potrebno je da Srbija još više ojača svoje administrativne kapacitete za blagovremeno sprovođenje zahteva za uzajamnu pravnu pomoć a kasnije principa uzajamnog priznavanja. Potrebno je da Srbija obezbedi dalje obuke za sudije, tužioce i zaposlene u sudovima, kao i za zaposlene u Ministarstvu pravde, policiji i za druge državne

službenike. Takođe mora uspostaviti neophodnu infrastrukturu. Pored toga, potrebno je da postepeno stekne iskustvo kroz praktični rad s partnerima iz EU i proaktivno koristi mogućnosti instrumenata koji su joj na raspolaganju. U tom kontekstu, sudovi u Srbiji neposredno saraduju sa sudovima drugih zemalja u regionu. Sada je potrebno da Srbija omogući svojim sudovima da neposredno saraduju s partnerskim sudovima iz EU.

U smislu saradnje sa Evrodžastom, Srbija treba da se postara i ispuni uslove za zaključivanje sporazuma o saradnji, naročito u vezi sa zaštitom podataka o ličnosti. U pogledu zajedničkih istražnih timova (ZIT), Srbija je potpisnica Konvencije o policijskoj saradnji u jugoistočnoj Evropi, koja u velikoj meri počiva na načelima EU. Stoga je potrebno više koristiti navedene timove sa partnerima iz regiona Zapadnog Balkana, a koji su takođe potpisnici pomenute Konvencije. ZIT su korisno sredstvo za saradnju sa državama članicama EU prema okvirnoj odluci Saveta 2002/465/JNA od 13. juna 2002. o zajedničkim istražnim timovima.

Kada je reč o horizontalnoj pravosudnoj saradnji u građanskim, trgovinskim i krivičnim stvarima, Srbija još uvek nije članica pravosudnih mreža EU. Komisija je dala preporuku da bi se Ministarstvo pravde moglo pripremiti za pristupanje tako što bi odgovarajući pravosudni organi postali članovi u statusu posmatrača pri Evropskoj mreži za obuku u pravosuđu, Asocijaciji državnih veća i Vrhovnih upravnih sudova Evropske unije, Mreži predsednika Vrhovnih sudova i Mreži generalnih tužilaca Vrhovnih sudova Evropske unije. Komisija skreće pažnju da je Visoki savet sudstva Srbije već posmatrač u okviru Evropske mreže saveta pravosuđa. Pored toga, prilikom inkorporiranja zakonodavstva EU u nacionalne propise, Srbiji će dobro doći učešće Ministarstva pravde u Mreži za zakonodavnu saradnju između Ministarstava pravde Evropske unije.

Srbija treba da ostane u potpunosti opredeljena kontinuiranoj normalizaciji odnosa sa Kosovom i sprovođenju svih sporazuma koji su postignuti u okviru dijaloga, uključujući i saradnju sa Euleksom po potrebi. To se odnosi naročito na korake u pravcu pravosudne saradnje u krivičnim stvarima. Srbija treba da uspostavi punu saradnju u krivičnim stvarima sa Kosovom saglasno sporazumu o IBM. Sa Kosovom treba ostvariti isti nivo pravosudne saradnje u krivičnim stvarima kao sa drugim susedima.

Preporuke

U svetlu navedenog, Srbija treba da usvoji akcioni plan u kojem će naročito obrađivati sledeća pitanja:

Pravosudna saradnja u građanskim i trgovinskim stvarima

- Uz podršku spoljnih eksperata, pripremiti procenu uticaja koja bi trebalo da rezultira jasnim rasporedom i odgovarajućim merama za transpoziciju postojećih pravnih tekovina u srpsko zakonodavstvo ili pak njihovo neposredno primenjivanje, imajući na umu administrativne, budžetske potrebe i potrebe za obukama. To bi takođe trebalo da podrazumeva sledeće:
- Korake na unapređenju statistike radi praćenja efikasnog postupanja po međunarodnim zahtevima u navedenoj oblasti;
- Sveobuhvatan program obuke kojim bi se službenicima iz prakse u sudovima i u Ministarstvu pravde omogućilo da se postepeno upoznaju sa pravnim tekovinama EU;
- Postavljanje kao prioriteta neposredne saradnje između srpskih sudova i sudova trećih zemalja i centralizovanje na nivou sudova kontakata za prijem zahteva za međunarodnu pravosudnu saradnju.

Pravosudna saradnja u krivičnim stvarima

- Uz podršku spoljnih eksperata, pripremiti procenu uticaja koja bi trebalo da rezultira jasnim rasporedom i odgovarajućim merama za transpoziciju postojećih pravnih tekovina u srpsko zakonodavstvo (uključujući i evropski nalog za hapšenje) ili pak njihovo neposredno primenjivanje, imajući na umu administrativne, budžetske potrebe i potrebe za obukama. To bi takođe trebalo da podrazumeva sledeće:
- Korake na unapređenju statistike radi praćenja efikasnog postupanja po međunarodnim zahtevima u navedenoj oblasti;
- Sveobuhvatan program obuke kojim bi se službenicima iz prakse u sudovima i u Ministarstvu pravde omogućilo da se postepeno upoznaju sa pravnim tekovinama EU;
- Postavljanje kao prioriteta neposredne saradnje između srpskih sudova i sudova trećih zemalja i, na nivou sudova, centralizovanje kontakata za prijem zahteva za međunarodnu pravosudnu saradnju.

- Staranje o pripremama za zaključenje sporazuma o saradnji sa Evrodžastom, naročito u pogledu zaštite podataka o ličnosti.
-

4.4. Policijska saradnja

Policijska i carinska saradnja imaju istu pozadinu kao i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima, i nastoje da zaštite prava i slobode građana EU i omogućće potpunu slobodu kretanja u Uniji. Policijska saradnja u najvećoj meri počiva na Šengensom pravnom okviru i Evropol, a značajan je i rad Evropskog policijskog koledža (eng. *European Police College – CEPOL*). Carinska saradnja počiva na Konvenciji Napulj II.

Postoji veliki broj strategija i programa koji nastoje da obezbede ostvarivanje velikog broja ciljeva policijske i carinske saradnje, kao što su programi „Prevenција i suzbijanje kriminala”, program „Carina 2013“ i dr.

4.4.1. EVROPOL

U okviru policijske saradnje s ciljem prevencije i gonjenja krivičnih dela, istaknuti značaj ima Evropska policijska kancelarija (eng. *European Police Office – EUROPOL*), koja je najstarija od tri agencije EU za policijsku i pravosudnu saradnju u krivičnim pitanjima (Cepol, Evrodžast, Evropol) čije je osnivanje utvrđeno Ugovorom o EU.

Osnovan je Konvencijom o Evropolu (eng. *Europol Convention*) 1995. godine, a njegov rad zvanično je počeo 1. juna 1999. godine. Od januara 2010. godine Evropol je na osnovu odluke Saveta postao i zvanično agencija za sprovođenje zakona EU. Pre toga, Evropol je predstavljao međunarodnu organizaciju sa sopstvenim pravnim okvirom izvan evropskog prava, i finansiran je direktno od država članica, a ne iz budžeta EU. Konvencija o Evropolu je promenjena tri puta nakon 1995. godine. Sve izmene su sada sastavni deo okvirne odluke Saveta.

Evropska policijska kancelarija je kao Jedinica za borbu protiv droge (eng. *Europol Drugs Unit – EDU*) počela s aktivnostima već 1994. godine, a njen mandat postepeno se širio i od 1. januara 2002. obuhvata borbu protiv kriminala i terorizma. Sedište Evropola je u Hagu, u Holandiji. Evropol funkcioniše radi:

1. Uspostavljanja bliske saradnje država članica u borbi protiv kriminala.
2. Olakšavanja razmene informacija među nadležnim telima država članica, kao i pravljenju analiza za njih.
3. Učestvovanja u istragama i obezbeđivanja potrebnih informacija za zajedničke istražne timove (eng. *Joint Investigation Teams*), koji su sastavljeni od predstavnika država članica.

Zadaci Evropolu su, pre svega, borba protiv nelegalne trgovine drogama, nelegalne trgovine radioaktivnim i nuklearnim supstancama, ilegalnog prebacivanja lica preko granica (eng. *trafficking*), prodaje ukradenih motornih vozila, trgovina ljudima, uključujući i seksualno nasilje nad decom, kao i proizvodnju i širenje dečije pornografije, terorizam i falsifikovanje odnosno pranje novca.

Evropol raspolaze nizom ovlašćenja, a posebno onim da razmenjuje informacije, vrši analize trendova kriminala, obezbeđuje ekspertizu i tehničku podršku kod istraga u državama članicama, kao i da saraduje sa trećim državama. U praksi je dokazano da Evropol uglavnom obavlja funkcije podrške i koordinacije, kao i ograničene operativne funkcije.

Evropol obezbeđuje podršku u:

1. Olakšavanju razmene informacija između država članica preko njihovih oficira za vezu određenih u Evropolu kao predstavnika svojih nacionalnih policijskih organa,
2. Obezbeđivanju operativne analize u operacijama podrške,
3. Izradi strateških izveštaja (npr. procena pretnje) i analize zločina na osnovu informacija i obaveštajnih podataka dobijenih od strane država članica i trećih strana,
4. Obezbeđivanju ekspertize i tehničke podrške za istrage i operacije sprovedene u okviru EU pod nadzorom i pravnom odgovornošću država članica na koje se odnosi.

· *Oficiri za vezu*

Sve države članice EU imaju najmanje jednog oficira za vezu u Evropolu. Oni predstavljaju zemlju iz koje potiču i rade pod odgovornošću svojih država. Treće strane (npr. države nečlanice EU i međunarodna organizacije) koje imaju ugovore o saradnji sa Evropolom, mogu takođe odrediti svog oficira za vezu, u

skladu sa prethodno utvrđenim sporazumom. Evropol je uspostavio i održava svoje sopstvene kancelarije za vezu u Vašingtonu (SAD) i u Interpolu u Lionu (Francuska).

Oficiri za vezu država članica EU su ovlašćeni da razmenjuju informacije između svojih nacionalnih jedinica, Evropola i drugih država članica, i imaju pristup različitim informacionim sistemima. Oficiri za vezu pomažu u razmeni informacija između svojih nacionalnih jedinica i Evropola, naročito:

1. Snabdevajući Evropol informacijama iz svojih nacionalnih jedinica;
2. Šaljući informacije iz Evropol svojim nacionalnim jedinicama;
3. Saradujući sa službenicima Evropola pribavljanjem informacija i davanjem saveta u vezi sa analizom informacija koje se tiču njihovih država članica.

Oficiri za vezu trećih strana u principu imaju istu ulogu, zadatke kao i oficiri za vezu država članica, sa izuzetkom pristupa informacionim sistemima Evropola.

· *Nacionalne jedinice Evropola*

Nacionalne jedinice (eng. *Europol National Unit – ENU*) se nalaze u okviru svake države članice, a zaposleni čine mešavinu pripadnika policije i pravosudnih organa i službenika carine, kao i civila. Sve informacije između Evropola i država članica se razmenjuju kroz ovu jedinicu. Nacionalna jedinica ima pristup relevantnim nacionalnim podacima i informacionom sistemu Evropola (eng. *Europol Information System – EIS*).

Osnovni zadaci ENU, kako je i opisano u Konvenciji o Evropolu su:

1. Pružanje neophodnih informacija Evropolu na sopstvenu inicijativu radi izvršavanja zadataka;
2. Odgovaranje na Evropolove zahteve za informacijama i savetima;
3. Ažuriranje informacija i baza podataka;
4. Procena informacija u skladu sa nacionalnim pravom i prosleđivanje nadležnim organima;
5. Slanje zahteva za savet, informaciju i analizu Evropola;
6. Garantovanje pravne sigurnosti u svakoj razmeni informacija između ENU i Evropola.

· *Nacionalne kontakt tačke*

Isti principi i odgovornosti primenljivi za nacionalne jedinice Evropola u državama članicama EU primenjuju se jednako na jedinice određene u svakoj od trećih strana kao kontakt tačke za saradnju sa Evropolom za razmenu informacija u okviru ugovora o saradnji. One mogu biti povezane sa informacionim vezama Evropola sa kriptozastitom.

Tok informacija se realizuje preko kancelarije oficira treće strane u Evropolu ili, u slučaju da ova kancelarija ne postoji, direktno preko operativne jedinice Evropola za upravljanje informacijama koja je nadležna za primanje i prenošenje podataka trećim stranama. Ovo obezbeđuje kontrolisan i strukturiran način razmene informacija između Evropola i država nečlanica EU i međunarodnih organizacija i omogućava odgovarajuće nivoe zaštite podataka.

Svrha zaštite podataka je da pruži zaštitu (privatnosti) ličnosti čiji se podaci obrađuju. Ovo se postiže kroz kombinaciju prava subjekta čiji se podaci obrađuju i uslova za one koji obrađuju podatke. Nivo zaštite informacije Evropola je standardizovan format koji ukazuje na zaštitne mere koje treba da se primene na tu konkretnu informaciju.

S tim u vezi, tri tipa informacija mogu se identifikovati:

1. Evropol javna informacija (eng. *EUROPOL public information*) je informacija koja je označena ili je jasno prepoznatljiva kao javna informacija. Odluku o dodeljivanju javnog statusa informaciji može doneti samo rukovodilac jedinice ili odeljenja u okviru jedinice ili odeljenja ili osoba pod njegovom nadležnošću, kada je informacija izvorna;
2. Evropol BPL informacija (eng. *EUROPOL Basic Protection Level information*) predstavlja osnovni nivo zaštite informacije;
3. Evropol poverljiva informacija (eng. *EUROPOL confidential information*) je informacija koja predstavlja predmet specijalnog bezbednosnog režima i označena je sa jednim od nivoa poverljivosti.

Nivoi poverljivosti u Evropolu su:

1. „Evropol interno“ (eng. *EUROPOL internally*) znači stepen klasifikacije koji se primenjuje na informacije i materijal čije neovlašćeno obelodanjivanje ne

- bi bilo povoljno po interese Evropola ili jedne ili više država članica;
2. „Evropol poverljivo“ (eng. *EUROPOL confidential*) znači stepen klasifikacije koji se primenjuje na informacije i materijal čije bi neovlašćeno obelodanjivanje moglo da naškodi suštinskim interesima Evropola ili jedne ili više država članica;
 3. „Evropol tajna“ (eng. *EUROPOL Secret*) znači stepen klasifikacije koji se primenjuje na informacije i materijal čije bi neovlašćeno obelodanjivanje moglo ozbiljno da naškodi suštinskim interesima Evropola ili jedne ili više država članica;
 4. „Evropol stroga tajna“ (eng. *EUROPOL top secret*) znači stepen klasifikacije koji se primenjuje na informacije i materijal čije bi neovlašćeno obelodanjivanje moglo da prouzrokuje izuzetno ozbiljnu štetu suštinskim interesima Evropola ili jedne ili više država članica.

Tabela ekvivalencije Evropol nivoa klasifikovanja informacija je uspostavljena za sve nivoe klasifikovanja u svakoj od država članica. Postoje tabele ekvivalencije i za treće strane koje imaju zaključen ugovor o saradnji sa Evropolom. Time se obezbeđuje da razmenjene informacije, koje su zaštićene jednim nivoom zaštite u skladu sa odgovarajućom klasifikacijom strane koja šalje informaciju, dobiju podjednak nivo zaštite koji obezbeđuje druga strana koja prima tu informaciju, u skladu sa svojim sopstvenim načinom klasifikovanja. Dakle, nazivi i struktura klasifikovanja mogu biti različiti, ali se mora informaciji pružiti isti nivo zaštite kod strane koja informaciju prima, a koji ta informacija ima i kod strane koja je šalje.

· *Operativna i strateška analitika*

Analitički radni dosijei (eng. *Analysis Work Files – AWF*) su najznačajniji operativni instrument Evropola kojim Evropol obezbeđuje podršku istragama koje se vode u državama članica. AWF podrška je često blisko povezana sa Zajedničkim istražnim timom (eng. *Joint Investigation Team – JIT*). Naime, istrage koje se vode u različitim zemljama često pokazuju međusobne prepoznatljive veze, što je posledica sada već uobičajene povezanosti međunarodnih kriminalnih struktura. Ove nacionalne istrage proizvode informacije koje se dostavljaju preko zaštićenog komunikacionog kanala odeljenju Evropolove analitike. Ova informacija se centralizuje i obrađuje u okviru analitičkog sistema Evropola, koji je zaštićen i dostupan samo analitičarima koji rade na AWF.

Analitičari prvo traže jednostavna poklapanja podataka, a zatim se obavljaju detaljnije analize u skladu sa glavnim ciljevima istraga. Namera svih analiza je da pruže pravac nadležnim istražnim organima, prateći nove tragove i popunjavajući obaveštajne „rupe“. U skladu s tim je kreiran cirkularni protok podataka, tako da AWF i nacionalno vođena istraga uzajamno dostavljaju nove informacije. Na ovaj način, AWF deluje kao centralna tačka, omogućavajući nacionalnim istragama prednosti od informacija pribavljenih u drugim zemljama. Sav posao u okviru AWF mora da bude u saglasnosti sa pravilima sadržanim u pravnom okviru rada Evropola i Pravilnikom za analitičke radne fajlove. To znači da su osnovni preduslovi za kreiranje nekog AWF oblasti suzbijanja kriminalnih aktivnosti koji su pod mandatom Evropola, odnosno da su u pitanju aktivnosti koje utiču na dve ili više država članica, i mora biti u pitanju organizovana kriminalna struktura.

Izveštaj o procenama bezbednosnih pretnji organizovanog kriminala (eng. *Euro-pol Organized Crime Threat Assesment – OCTA*) je jedan od ključnih proizvoda Evropola na nivou strateške analize. OCTA je procena pretnje trenutnih i očekivanih trendova organizovanog kriminala širom EU, zasnovana na postojećem znanju i ekspertizi i sastavlja se u cilju omogućavanja donošenja odluka radi preduzimanja odgovarajućih akcija, tj. odgovora na predviđenu pretnju. Procenu pretnje od organizovanog kriminala pravi i usvaja Evropol svake godine, za prethodnu godinu.

Procena pretnje sadrži analizu i procenu karaktera, delokruga i uticaja kriminala (npr. uticaj pranja novca na EU; učešće južnoameričkih kartela droge na EU). Procena rizika identifikuje i istražuje ranjive oblasti društva koje su, ili mogu biti, kriminalno iskorišćene. Ovaj tip izveštaja nudi preporuke za preduzimanje mogućih protivmera. Izveštaj o opštoj situaciji opisuje trenutnu situaciju kriminala u opštim ili specifičnim oblastima (npr. stanje kriminala u oblasti droge u EU, razmere pranja novca u EU, stanje terorizma u EU). Ove procene pretnje zatim koriste organi EU i država članica nadležni za borbu protiv kriminala, kako bi razradili odgovarajuće strategije i akcione planove suzbijanja organizovanog kriminala.

- *Operativna podrška Evropola i Zajednički istražni timovi*

Zajednički istražni tim (eng. *Joint Investigation Team – JIT*) je istražni tim osnovan na bazi dogovora između dve ili više država članica, u specifične svrhe, s mogućim učešćem trećih strana i Evropola. Ovi timovi su u stvari pravni i operativ-

ni okvir za multilateralni i multiagencijski pristup kriminalnim istragama. Oni obezbeđuju delegiranim članicama mogućnost da preduzmu određene istražne radnje i olakšavaju međunarodnu pravnu pomoć u krivičnim stvarima. Ove mere mogu biti izvršene u okviru teritorije bilo koje države potpisnice sporazuma o zajedničkim istražnim timovima, shodno nacionalnom zakonodavstvu. Takođe, članice JIT mogu voditi istrage bez potrebe za daljim zahtevima koji podležu tradicionalnom režimu međunarodne pravne pomoći. Zvaničnici Evropa mogu imati učešća u podršci, pomažući u svim aktivnostima. Ovo može biti u vezi kako sa razmenom informacija i koordinacijom toka informacija, ali i sa pružanjem analitičke, istražne, forenzičke podrške ili opšte podrške, kao što je jezička podrška i dr.

4.4.2. Šengenska policijska saradnja

Sporazum iz Amsterdama je komunitarizovao Šengensku konvenciju (eng. *Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders*, poznatu i kao „Schengen II“), koja, kao što je već prethodno bilo reči, ima za cilj ukidanje graničnih kontrola na unutrašnjim granicama EU i omogućavanje slobode kretanja ljudi. U tom smislu, policijska saradnja predstavlja kompenzatornu meru za promene u domenu unutrašnje bezbednosti, nastale kao posledica ukidanja ovih graničnih kontrola.

Najznačajniji oblici policijske saradnje predviđeni Šengenskom konvencijom regulisani su članom 39 koji predviđa obavezu policijskih organa da pomažu jedni drugima u cilju prevencije i otkrivanja kriminala. Tokom ove saradnje došlo je do njenih bilateralnih i trilateralnih oblika u formi osnivanja u pograničnim delovima i na unutrašnjim granicama država članica, zajedničkih policijskih stanica i centara za policijsku i carinsku saradnju. Šengenska konvencija je dala ovlašćenje za sprovođenje prekograničnog nadzora (čl. 40) i prekogranične potere, odnosno gonjenje begunca i preko granica (čl. 41).

Zatim, član 44 Šengenske konvencije bavi se unapređenjem telekomunikacionih i informatičkih sistema veza u pograničnim zonama, pri čemu se teži dostizanju pune interoperabilnosti. Član 45 propisuje obavezu država članica da odgovarajućim merama obezbede da državljani trećih država popunjavaju registracione obrasce i da im potvrđuju identitet, što je od velikog značaja za policijski rad. Članom 46 dato je pravo policijskim organima da razmenjuju informacije u cilju prevencije krivičnih dela, a član 93 se bavi saradnjom korišćenjem SIS, koji se, između ostalog sastoji i od baze podataka o poternicama.

4.4.3. Ugovor iz Pruma

U maju 2005. godine, Austrija, Belgija, Francuska, Nemačka, Luksemburg, Holandija i Španija potpisale su Ugovor o intenziviranju prekogranične saradnje, posebno po pitanju borbe protiv terorizma, prekograničnog kriminala i ilegalnih migracija, ili Ugovor iz Pruma, još poznat kao Konvencija iz Pruma (ili „Schengen III“), koja ima za cilj da značajno unapredi način razmene podataka između potpisnica, radi sprečavanja i krivičnog gonjenja krivičnih dela. Ugovorom iz Pruma regulisane su sledeće oblasti:

1. Razmena informacija u vezi sa DNK, otiscima prstiju i registracijom vozila;
2. Prekogranična operativna saradnja;
3. Borba protiv terorizma i ilegalnih migracija;
4. Zaštita podataka.

U praksi, razmena informacija obavlja se preko centralnih nacionalnih kontakt osoba, a jedan centralni organ je odgovoran za realizaciju. Zahtevi za određenim informacijama sastavljaju se u pisanom obliku.

Da bi zadovoljio pojedinačne zahteve potpisnica sporazuma, suštinski delovi Konvencije iz Pruma morali su biti primenjivi na sve države članice. Iz tog razloga, osnovni elementi Konvencija iz Pruma uneti su u pravni okvir EU, Odlukom Saveta od 23. juna 2008. godine o intenziviranju prekogranične saradnje, naročito po pitanju borbe protiv terorizma i prekograničnog kriminala.

Odlukom Saveta (2008/615/JHA) koja sadrži odredbe Konvencije iz Pruma, a sastavljena je sa ciljem unapređenja razmene podataka, države članice odobravaju jedna drugoj pristup svojim automatskim datotekama DNK analize, automatskim daktiloskopskim identifikacionim sistemima i podacima o registraciji vozila.

Ovom odlukom države članice nastoje da intenziviraju prekograničnu saradnju, naročito razmenu podataka između organa odgovornih za sprečavanje i istragu krivičnih dela. U tom cilju, ova odluka sadrži odredbe o:

1. Uslovima i procedurama za automatski prenos DNK profila, daktiloskopskih podataka i pojedinih podataka o registraciji nacionalnih vozila (2. poglavlje);
2. Uslovima za dostavljanje podataka o bitnim događajima od prekograničnog značaja (3. poglavlje);
3. Uslovima za dostavljanje informacija sa ciljem sprečavanja terorističkih zločina (4. poglavlje);
4. Uslovima i procedurama za intenziviranje prekogranične policijske saradnje uz pomoć različitih mera (5. poglavlje).

4.4.4. Prevencija i kontrola fudbalskog huliganizma

Pitanje sprečavanja nasilja i huliganizma, posebno u vezi sa fudbalskim utakmicama, takođe se nalazilo u fokusu pažnje EU. Savet je doneo više akata u formi preporuka koje se bave ovom problematikom i potrebom za unapređenjem policijske saradnje.

Pored relevantne Konvencije Saveta Evrope iz 1985. godine, koja se bavi nasiljem navijača na sportskim, a naročito fudbalskim utakmicama, Savet EU je 1996. godine usvojio preporuku po kojoj bi članice EU trebalo da koriste i razmenjuju jedinstvene obrasce za obaveštajno praćenje rada poznatih nasilnih grupa. Takođe je istaknuta potreba za razmenom metoda policijskog rada za sprečavanje povreda javnog reda i mira i za održavanjem zajedničkih treninga policijskih službenika, te za pružanjem podrške za određene rizične fudbalske utakmice.

Zatim je 1997. godine Savet usvojio Rezoluciju koja predviđa sačinjavanje godišnjeg izveštaja o huliganizmu, ukazujući na potrebu većeg obraćanja pažnje na ko-

munikacione i medijske aspekte rada, i poziva na održavanje redovnih godišnjih sastanaka stručnjaka u cilju razmene dobre prakse. Savet je dve godine kasnije sačinio i priručnik namenjen policijama država članica, sa praktičnim primerima policijske saradnje u cilju prevencije i suzbijanja nasilja na međunarodnim fudbalskim utakmicama. Priručnik je kasnije dopunjavan i menjan u svetlu iskustava u organizaciji Evropskog prvenstva u fudbalu, a razmatra se mogućnost proširenja ovih vidova policijske saradnje i na druge sportove pored fudbala.

Imajući u vidu da međunarodni fudbalski mečevi privlače veoma brojnu publiku, Savet je 25. aprila 2002. godine usvojio i Odluku u vezi sa bezbednošću prilikom održavanja međunarodnih fudbalskih mečeva, sa ciljem olakšavanja razmene informacija i boljeg reagovanja na bezbednosne pretnje. Odlukom se pozivaju policije država članica da osnuju nacionalne centre za informacije u vezi sa fudbalom, da im obezbede potrebne ljudske i tehničke resurse za rad i da podatke o centrima dostave Generalnom sekretarijatu Saveta.

Ovi centri su odgovorni za prikupljanje i razmenu svih informacija o fudbalskim mečevima sa međunarodnom dimenzijom na strateškom i operativnom nivou, koordinisanje saradnje policijskih službi, vršenje procene rizika u vezi sa sopstvenim klubovima i nacionalnim reprezentacijama države članice, i pravljenje opšteg i tematskih izveštaja u vezi sa fudbalskim huliganizmom.

4.4.5. Evropski policijski koledž

Evropski policijski koledž (eng. *European Police College – CEPOL*) je osnovan od strane Saveta u decembru 2000. godine radi pružanja podrške nacionalnim policijskim službama u razvoju potrebnih znanja i razumevanja policijske međunarodne saradnje na nivou EU. Na početku je bilo problema u pogledu pravnog statusa Cepola, budžeta i administrativnih kapaciteta, ali je vremenom ipak postignut određeni uspeh, pogotovo nakon što je 2005. godine ustanovljen kao agencija EU, odlukom Saveta. Sekretarijat se nalazi u UK, u Bramshilu.

Cepol je mreža nacionalnih institucija za obuku policije koje realizuju obuke, konferencije i sastanke. Na godišnjem nivou, Cepol organizuje oko 80 do 100 aktivnosti na veliki broj tema iz domena rada policije. Radom rukovodi direktor,

koji je odgovoran Upravnom odboru koji čine predstavnici država članica, obično iz nacionalnih institucija za obuku policije.

Cepol je razvio elektronsku mrežu za podršku obrazovnih aktivnosti e-Net, na koju mogu da se uključe, preko javnog vebsajta, članovi ove mreže i visoki policijski službenici. Prijave za pristup mreži primaju i obrađuju nacionalni predstavnici Mreže u svakoj državi članici. Preko ove mreže, omogućava se zaštićena razmena informacija, pristup elektronskoj biblioteci sa primerima dobre prakse, istraživanjima i naučnim studijama, kao i sistem za upravljanje elektronskim učenjem i učenjem na daljinu. Mreža takođe sadrži i programsku podršku organima Cepol za upravljanje dokumentima, kao i opciju razgovora u realnom vremenu (eng. *livechat*).

4.4.6. Ishod analitičkog pregleda i preporuke Evropske komisije

U decembru 2013, Savet je izrazio zadovoljstvo zbog „*namere Komisije da unapredi svoje procene i izveštavanje Saveta po pitanju organizovanog kriminala za svaku zemlju Zapadnog Balkana, a polazeći od konkretnih doprinosa koje je pripremio Evropol*“. Evropol je sproveo misiju uputivši svoje eksperte u Srbiju kako bi na licu mesta utvrdili stanje stvari, i čiji su rezultati uzeti u obzir u izveštaju sa analitičkog procesa (skrininga).

Policijska saradnja

Srbija aktivno učestvuje u saradnji regionalnih organa za sprovođenje zakona. Takođe je uspostavila praktičnu saradnju sa nekima od država članica EU. Kao rezultat toga, sproveden je određeni broj policijskih operacija u saradnji sa organima država članica EU, ali i organima drugih zemalja u regionu, te sa Interpolom i Evropolom. Očekivano potvrđivanje operativnog sporazuma sa Evropolom u januaru 2014. i upućivanje oficira za vezu u Hag pomoći će Srbiji da dalje unapredi tu saradnju sa državama članicama EU. Srbija je pozvana takođe da zaključi radni aranžman sa Evropskim policijskim koledžom (Cepol).

Prema Izveštaju sa skrininga, Evropska komisija očekuje da naša zemlja treba da ostane potpuno opredeljena za kontinuiranu normalizaciju odnosa sa Kosovom i sprovođenje svih sporazuma postignutih u okviru dijaloga, uključujući saradnju

sa Euleksom, po potrebi. To se naročito odnosi na korake ka punoj policijskoj saradnji. Srbija treba da uspostavi saradnju po policijskim pitanjima sa Kosovom, shodno sporazumu o IBM. Sa Kosovom treba ostvariti isti nivo policijske saradnje kao sa svakim drugim susedom.

U izveštaju se konstatuje da je Srbija utvrdila glavne izazove sa kojima se suočava u sprovođenju pravnih tekovina o policijskoj saradnji, a da sada treba da radi na daljem usklađivanju svog zakonodavstva sa relevantnim pravnim tekovinama i da se usredsredi na razvijanje neophodnih administrativnih, analitičkih i operativnih kapaciteta potrebnih za postepeno sprovođenje Odluke 2008/615/JHA o unapređenju prekogranične saradnje, naročito u borbi protiv terorizma i prekograničnog kriminala (Prumska odluka) i Okvirne odluke 2006/960/JHA o pojednostavljenju razmene informacija i obaveštajnih podataka između organa za sprovođenje zakona država članica Evropske unije (Švedska inicijativa).

Poret toga, treba dalje da se usklade naši propisi u oblasti krivičnih dela vezano za vozila i u pogledu zaštite javnih ličnosti. Naročitu pažnju potrebno je usmeriti na nalaženje održivog rešenja za rešavanje problema huliganizma i staranje o odgovarajućem radu jedinice za borbu protiv terorizma i ekstremizma. Srbija treba da sprovodi svoj akcioni plan u tom pogledu i da se postara da bude u mogućnosti da u praksi sprovede odluku 2002/348/JNA izmenjenu i dopunjenu Odlukom 2007/412/JNA, vezano za bezbednost u vezi sa fudbalskim utakmicama sa međunarodnom dimenzijom.

Preporuke

U svetlu navedenog, potrebno je da Vlada Republike Srbije usvoji akcioni plan u kojem će naročito obrađivati sledeća pitanja:

- Obezbediti efikasno sprovođenje operativnog sporazuma sa Evropolom i upućivanje oficira za vezu u Hag;
- Jačanje ljudskih resursa i operativnih kapaciteta za sprovođenje različitih instrumenata na planu policijske saradnje, naročito Prumskog ugovora i Švedske inicijative;
- Sprovođenje Akcionog plana o huliganizmu i učešće u saradnji po pitanjima kao što su bezbednost fudbalskih utakmica, krivična dela u vezi sa vozilima i zaštitom javnih ličnosti.

- Procena potrebe za daljim reformama i racionalizacijom strukture policije/Ministarstva unutrašnjih poslova u cilju unapređivanja njihove efikasnosti.



Gde mogu više da saznam?

Internet izvori:

- Sažeto o pravnom okviru policijske saradnje u krivičnim stvarima u EU, http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/police_customs_cooperation/index_en.htm.
- Evropska komisija – politika za jačanje policijske saradnje, http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/police/police_intro_en.htm
- European Confederation of Police (EuroCOP), <http://www.eurocop.org/index.php>
- Baza podataka usvojenih dokumenata EU u oblasti policijske saradnje, http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/police/police_intro_en.htm
- European Council (OJ 2009/L 121/37) *Establishing the European Police Office (Europol)*. Dostupno: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:121:0037:0066:EN:PDF>.
- Council Resolution (2006/C 322/01) *Updated handbook with recommendations for international police cooperation in connection with football matches*. Dostupno: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:322:0001:0039:EN:PDF>.
- Pogledati izvore u odeljku „Sloboda kretanja ljudi, azil, imigracija“.
- Deset godina od osnivanja EUROPOL, https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/anniversary_publication.pdf.

Institucije i organizacije:

- EUROPOL, <https://www.europol.europa.eu>
- Evropski policijski koledž, <http://www.cepol.europa.eu>
- Evropska mreža za prevenciju kriminala, <http://www.eucpn.org/index.asp>
- Udruženje evropskih policijskih koledža, <http://www.acpo.police.uk>
- Veb portal „Officer“, <http://www.officer.com>

Na srpskom:

- Čavoški, A. i Reljanović, M. (2009). *Pravosuđe i unutrašnji poslovi u Evropskoj uniji*. Beograd: Pravni fakultet Univerzitet Union, Službeni glasnik.

Na engleskom:

- Occhipinti, J. (2003). *The politics of EU police cooperation: toward a European FBI*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Mitsilegas, V. (2010). „EUROPOL“. In: *EU Criminal Law*, Mitsilegas, V. Oxford, Portland: Hart Publishing, str. 161-187.
- Riekmann, S. (2008). „Security, Freedom and Accountability: Europol and Frontex“. U: *Security Versus Justice: Police and Judicial Cooperation in the European Union*, Guild, E. i Geyer, F. (urs.). Hampshire: Ashgate.

4.5. Carinska saradnja

Ukidanje administrativnih i drugih prepreka slobodi kretanja ljudi preko unutrašnjih granica EU zahtevalo je uvođenje kompenzatornih mera u domenu rada carinskih organa, kako bi se obezbedilo funkcionisanje unutrašnjeg tržišta. Ove mere su bile uvedene i u okviru Carinske unije i u okviru policijske i pravosudne saradnje EU.

Najvažniji pravni okvir za carinsku saradnju jeste Konvencija o uzajamnoj pomoći i saradnji carinskih službi koju je pripremio Savet, decembra 1997. godine. Konvencija ima za cilj olakšanje carinske saradnje radi sprečavanja i otkrivanja carinskih prekršaja na štetu nacionalnog zakonodavstva država članica i komunitarnog prava. Međutim, Konvencija ne utiče na pravosudnu saradnju u krivičnim stvarima niti ima prednost u primeni u odnosu na povoljnije bilateralne aranžmane država članica.

Svaka država članica imenuje jedinicu za koordinaciju u svojim nacionalnom carinskim službama, koja je nadležna za prijem zamolnica za pravnu pomoć i uku-

pnu koordinaciju u primeni Konvencije. Istovremeno se omogućava državama članicama da na bilateralnoj osnovi imenuju i razmene carinske oficire za vezu. Osnovni princip je da jedinica za koordinaciju treba da tretira pristigli zahtev za pomoć kao da je u pitanju zahtev nekog nadležnog domaćeg organa.

Zahtev za pomoć mora da sadrži određene elemente, i to naziv organa koji traži pomoć, meru ili aktivnost koja se zahteva u okviru pomoći, kao i predmet i razlog za zahtev. Potrebno je da se u zahtevu opiše i pravni okvir i da se pruži detaljan opis fizičkog ili pravnog lica koje je predmet istrage, te kratak sažetak relevantnih činjenica. Strana od koje se zahteva pomoć je dužna da pruži sve informacije koje mogu biti od koristi za konkretan slučaj. Slično važi i za direktne oblike prekogranične saradnje, kod kojih se takođe upućuje zahtev za pružanje pomoći. Ona je moguća u slučajevima da se radi o sprečavanju ili suzbijanju ilegalne trgovine drogom, prometu prekursora (supstance koje se koriste za proizvodnju narkotika i koje se nalaze zbog toga pod posebnim režimom), oružjem, municijom i eksplozivnim materijama, kulturnim dobrima, opasnom i toksičnom otpadu, nuklearnom materijalu ili materijalu za proizvodnju nuklearnog, biološkog ili hemijskog oružja. Takođe, ova saradnja je moguća radi suzbijanja trgovine koja ima za cilj izbegavanje plaćanja carinskih dažbina ili zloupotrebu podsticajnih mera u iznosima koji mogu naneti značajne štete budžetu EU, kao i u drugim slučajevima zabranjene prekogranične trgovine.

Konvencija takođe sadrži odredbe o prekograničnoj prismotri i hitnoj (prekograničnoj) poteri, kontrolisanoj isporuci, kao i o mogućnosti formiranja i pravilima rada zajedničkih istražnih timova više država članica.

Takođe je značajno ukazati na postojanje zajedničkog carinskog informacionog sistema (eng. *Customs Information System – CIS*), ustanovljenog Uredbom Saveta 515/97. Svrha postojanja CIS je pružanje podrške u istragama ozbiljnih carinskih prekršaja, što je detaljnije uređeno odlukom Saveta od 30. 11. 2009. godine o upotrebi informacionih tehnologija za potrebe carine. Ovaj sistem održavaju carinske službe država članica, pri čemu se koristi identifikaciona baza carinskih dosijea – FIDE, kako bi se, prilikom otvaranja novih istraga o pravnim ili fizičkim licima, izvršile provere da li su već bili predmet istrage carinskih organa u drugim državama članicama. Postoji i sistem elektronske pošte – Scent, koji je razvijen kako bi se razmenjivale hitne poruke.

EU je prepoznala potrebu za strateškim pristupom u razvoju carinske saradnje (eng. *Council Resolution of 23 October 2009 on a reinforced strategy for customs cooperation*) kao važnog dela prostora slobode, bezbednosti i pravde, i u cilju suzbijanja carinskih prestupa, prekograničnog kriminala, pranja novca i pretnjama po životnu sredinu i kulturno nasleđe. Zbog toga je razvijen šestogodišnji program Carina 2013 (eng. *Customs 2013*), koji pruža podršku preduzetim merama na nacionalnom nivou i funkcionisanju zajedničkog tržišta.

Carina 2013 je program koji obuhvata period 2008–2013. godine i pruža programsku, pravnu i finansijsku osnovu za saradnju nacionalnih carinskih službi, kao i institucija EU. Budžet programa iznosi 324 miliona evra, namenjenih za finansiranje instrumenata saradnje kao što su informacioni sistemi, radne posete službenika, seminari i radionice, i rad projektnih grupa. Naročito se ističe podrška elektronskom učenju i zajedničkoj obuci.

4.5.1. Ishod analitičkog pregleda i preporuke Evropske komisije

Srbija je aktivna u regionalnoj i međunarodnoj carinskoj saradnji, na primer oblasti borbe protiv nelegalne trgovine robom kao što su opojne droge, nafta i cigarete. Kada je reč o carinskoj saradnji, Srbija je tek delimično uskladila tu oblast sa zahtevima sadržanim u pravnim tekovinama. Srbija mora da se postara da Strategija IT za carinsku upravu (2011–2020) sadrži sve neophodne elemente koji joj omogućavaju da se pripremi za sprovođenje Odluke 2009/917/JHA o primeni informacionih tehnologija za potrebe carine po pristupanju. Srbija će po pristupanju morati da potvrdi II Napuljsku konvenciju i dobro se pripremi za njenu primenu (videti takođe poglavlje 29 — Carinska unija).

Preporuke

U svetlu navedenog, Srbija treba da usvoji akcioni plan, koji će se naročito usmeriti na rešavanje sledećih pitanja:

- Postarati se da Strategija IT za carinsku upravu (2011–2020) sadrži sve neophodne elemente kojima će se omogućiti priprema za

- sprovođenje Odluke 2009/917/JHA nakon pristupanja;
 - Proširivanje istražnih ovlašćenja carinskih službenika radi unapređenja njihovih mogućnosti za saradnju (e.g. putem pristupa bazama podataka) sa drugim agencijama na granici;
 - Sačiniti nacrt radnog plana za sprovođenje II Napuljske konvencije nakon pristupanja.
-

4.6. Borba protiv terorizma i kriminala kao vidova unutrašnje bezbednosti

4.6.1. Strategija unutrašnje bezbednosti

Evropska komisija je tokom februara 2010. godine usvojila dokument „Strategija unutrašnje bezbednosti EU“, kojim je nastavljen proces primene Stokholmskog programa i Strategije bezbednosti iz 2003. godine.

Na taj način, politika unutrašnje bezbednosti EU, umesto da bude koncentrisana na jedno pitanje u jednom trenutku, zauzima zajednički stav o tome kako da odgovori na bezbednosne izazove i pretnje. U tu svrhu, analizira trenutne pretnje i izazove, opisuje odgovor na njih i principe i strateške linije neophodne za definisanje evropskog modela bezbednosti.

Takav evropski model bezbednosti zasnovan je na principima i vrednostima Unije: poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda, vladavine prava, demokratije, dijaloga, tolerancije, transparentnosti i solidarnosti, i treba da obezbedi zaštitu ljudi i vrednosti slobode i demokratije, tako da građani Unije bez straha mogu uživati u svakodnevnom životu. U današnjem svetu bezbednost postaje ključni faktor u obezbeđivanju visokog kvaliteta života evropskog društva, ekonomskog rasta, kao i slobodnog i demokratskog društva zasnovanog na vladavini prava.

Evropska komisija ovom strategijom donosi set mera koji imaju za cilj da bolje zaštite građane EU od bezbednosnih pretnji među kojima su zajednička agenda za rasturanje kriminalnih i terorističkih mreža, zaštita od sajber kriminala i ojačavanje spremnosti Unije da se izbori sa kriznim situacijama.

Tabela 6: Pet strateških oblasti i njihovi ciljevi: Evropska strategija unutrašnje bezbednosti u pokretu

I. Suzbijanje međunarodnih kriminalnih mreža	
1.	Identifikacija i razbijanje kriminalnih mreža
2.	Zaštita ekonomskog sistema od nezakonitih aktivnosti
3.	Oduzimanje imovine stečene kriminalnim aktivnostima
II. Prevencija terorizma i odgovor na radikalizaciju i regrutovanje	
1.	Jačanje društvene zajednice u prevenciji radikalizacije i regrutovanja
2.	Sprečavanje finansiranja terorističkih grupa i praćenje njihovih transakcija
3.	Zaštita saobraćajnog transporta
III. Povećanje bezbednosti građana i privatnog sektora u „sajber“ prostoru	
1.	Povećanje kapaciteta organa za sprovođenje zakona i pravosuđa
2.	Poboljšanje rada i odnosa sa privatnim sektorom
3.	Izgradnja mehanizama za brze odgovore na visokotehnoške napade
IV. Povećanje bezbednosti kroz upravljanje granicama	
1.	Izgradnja evropskog sistema nadzora granica (EUROSUR)
2.	Poboljšanje uloge Fronteks u kontroli spoljnih granica
3.	Stvaranje zajedničkog mehanizma upravljanja krizama u transportu roba
4.	Poboljšanje horizontalne koordinacije nadležnih organa na nacionalnom nivou
V. Efikasno upravljanje vanrednim situacijama	
1.	Primena principa solidarnosti
2.	Sveobuhvatni pristup upravljanju i proceni opasnosti
3.	Povezivanje različitih centara za upravljanje krizama i vanrednim situacijama
4.	Razvijanje zajedničkog odgovora i kapaciteta za borbu protiv katastrofa

Kao glavne izazove za unutrašnju bezbednost, EU strategija prepoznaje kriminal koji koristi mogućnosti koje nudi globalizovano društvo kao što su velike brzine komunikacija, visoka mobilnost i razmena trenutnih finansijskih transakcija. Naročiti izazov predstavlja terorizam, u bilo kom svom obliku, kao i njegov globalni domet sa razornim posledicama, regrutovanje radikalizacijom i širenje propagande preko interneta, kao i različitih načina kojim se finansira. Težak i organizovan kriminal i korupcija imaju tendenciju da se pojavljuju tamo gde ima najviše finansijske koristi sa najmanjim rizikom otkrivanja, i predstavljaju pretnju osnovama demokratskog sistema i vladavini prava. Visokotehnoški kriminal kao globalna, tehnička, prekogranična i anonimna pretnja postojećim informacionim sistemima uz razvijen prekogranični kriminal predstavlja poseban izazov za očuvanje unutrašnje bezbednosti EU.

Ovaj strateški dokument kao pretnju po sigurnost i bezbednost navodi takođe prirodne i veštački izazvane katastrofe, nestašice energije i kvarove velikih informacionih i komunikacionih tehnologija, kao i niz drugih zajedničkih pojava, na primer saobraćajne nezgode koje izazivaju zabrinutost i predstavljaju bezbednosne pretnje za ljude širom Evrope.

Iako Strategija unutrašnje bezbednosti EU konstatuje da države članice imaju već svoje nacionalne bezbednosne politike i odgovarajuće strategije, kao i da postoji dobra bilateralna, multilateralna i regionalna saradnja između samih članica, ovi naponi nisu dovoljni. Zato se ističe da države članice treba stalno da nastoje da razvijaju instrumente, tako da nacionalne granice, različiti zakoni, jezici i načini rada ne predstavljaju prepreku u suzbijanju prekograničnog kriminala. Kao najvažnije instrumente za olakšavanje saradnje ovaj dokument navodi:

1. Izrada analiza budućih situacija i scenarija kroz redovne procene pretnji koje sačinjava Evropol i ostala tela na osnovu koga bi se dobio adekvatan odgovor u obliku planiranja, programiranja i rukovođenja posledicama.
2. Obezbeđivanje efikasnosti u radu organa, institucija i tela kao što su Evropol, čiji je osnovni cilj prikupljanje i razmena informacija za olakšavanje saradnje u sprovođenju zakona u borbi protiv organizovanog kriminala i terorizma, zatim Evrodžasta koji koordinira i povećava efikasnost pravosudnih organa i Fronteks koji upravlja operativnom saradnjom na spoljnim granicama.

Kroz aktivnosti aktera EU u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, kao što su Evropol, Evrodžast i Fronteks, dolazi se do uzajamnog priznavanja, razmena informacija i olakšavanja zajedničkih istraga i operacija. Takav cilj bi se materijalizovao kroz postojanje evropskog naloga za hapšenje, baze podataka u obliku Šengenskog informacionog sistema kojim bi se vršila razmena podataka o kriminalnim dosijeima, o borbi protiv huliganizma, nestalim licima, ukradenim vozilima, DNK zapisima i tragovima otisaka prstiju, kao i izdatim i odbijenim vizama, i dr. Operativna saradnja između zemalja članica bi trebalo da bude olakšana kroz formiranje zajedničkih istražnih timova, organizovanje zajedničkih operacija i blisku saradnju, kako bi se osigurala bezbednost međunarodnih događaja, uključujući i velika sportska takmičenja. Sve to bi trebalo da bude praćeno jakim mehanizmima evaluacije u cilju procene efikasnosti takvih akcija.

Strategija unutrašnje bezbednosti EU daje strateške smernice za akciju kako bi se garantovala unutrašnja bezbednost u narednim godinama. U tom kontekstu, ovaj dokument predlaže širok spektar mera u horizontalnoj i vertikalnoj dimenziji. Horizontalnu dimenziju akcija predstavljaju pravosudna i demokratska kontrola aktivnosti, proaktivan pristup zasnovan na informacijama, razvoj integralnog modela udruživanja podataka, pravosudne saradnje u krivičnim stvarima, integrisano upravljanje granicom, te opredeljenje da se kroz inovacije i informacije koje potiču iz civilnog, ekonomskog, finansijskog i nevladinog sektora odgovori budućim bezbednosnim izazovima.

Vertikalna dimenzija bezbednosti podrazumeva različite nivoe koji se ispoljavljaju kroz međunarodnu, regionalnu i nacionalnu saradnju. Dalje, teži se prekidanju međunarodnih kriminalnih veza koje prete društvu, za šta se predlaže brža i efikasna zaplena imovine i profita ostvarenog na ovaj način, upotreba spiska evropskih putnika i pomoć u borbi protiv korupcije u državama članicama. Za sprečavanje terorizma i regrutovanja terorista predlaže se evropska politika za izučavanje i analiziranje finansijskih podataka, uspostavljanje Evropske mreže za nadzor radikalizacije i pomoć civilnom društvu u borbi protiv ekstremističke propagande. Naglašena je i neophodnost pojačavanja bezbednosti granica, za šta se preporučuje uspostavljanje evropskog sistema za nadzor spoljašnjih granica, bolja analiza i zajednički izveštaj o trgovini i krijumčarenju ljudima i trgovini i švercu nedozvoljenih supstanci.

Strategija naglašava značaj prevencije i predviđanja, kako na polju borbe protiv kriminala, tako i na polju prirodnih i veštački izazvanih katastrofa. Stoga, naglašava neophodnost unapređivanja mehanizama prevencije, kao što su analitičke metode i rano upozoravanje.

Postojanje takvog sveobuhvatnog pristupa bilo bi usmereno na stalno otkrivanje i sprečavanje pretnji i rizika sa kojima se suočava EU u različitim oblastima unutrašnje bezbednosti. Prevencija bi podrazumevala rešavanje samih uzroka a ne samo krivičnih dela i njihovih posledica. Na tom cilju ne bi samo bile proaktivne EU agencije, već se očekuje i velika pomoć drugih sektora kao što su škole, univerziteti i druge obrazovne institucije koje bi zajedničkim delovanjem odvratile mlade od bavljenja kriminalom. Takođe, privatni sektor bi kroz finansijske aktivnosti doprineo efikasnijoj implementaciji mehanizama za sprečavanje finansijskih prevara i pranje novca.

Na polju poboljšanja otpornosti EU na krize i katastrofe, Evropska komisija kroz ovu strategiju predlaže sprovođenje „klauzule o solidarnosti“ (eng. *Solidarity Clause*) od strane svih zemalja članica, i to kroz povezivanje različitih centara za upravljanje krizama i vanrednim situacijama, kao i razvijanjem zajedničkog odgovora i kapaciteta za borbu protiv katastrofa.

Ocenjuje se da je neophodno podići nivo bezbednosti za privatna i pravna lica u „sajber“ prostoru, što bi se ostvarilo uspostavljanjem evropskog centra za borbu protiv visokotehnološkog kriminala, mreže timova za brzo reagovanje u informatičkom svetu i uspostavljanje evropskog sistema za razmenu informacija i upozoravanje.

Za sprovođenje akcionog plana povodom ove strategije, odgovorne su institucije EU, države članice i različite agencije EU. Posebno je važna uloga Stalnog komiteta za unutrašnju bezbednost (eng. *Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security – COSI*) u okviru Saveta EU. Upravo je uloga tog subjekta da koordinira, integriše i uspostavi efikasnu saradnju između agencija EU i tela koja su uključena u očuvanje unutrašnje bezbednosti EU (Evropol, Fronteks, Evrodžast).

Sam koncept unutrašnje bezbednosti koji definiše ova strategija ne može postojati bez spoljne dimenzije tj. međunarodne saradnje od strane EU i njenih država članica sa trećim zemljama sveta i njihovom međusobnom saradnjom koja bi rezultirala jednim globalnim pristupom bezbednosti. Sam koncept unutrašnje bezbednosti koji definiše ova strategija, mora uključivati i spoljnu dimenziju, koja se sastoji od međunarodne saradnje država članica EU sa trećim državama sveta kako bi se zajedničkim naporima efikasnije pristupilo globalnoj bezbednosti.

Sublimirajući željene efekte koje ovaj dokument ima za cilj, može se reći da Strategija unutrašnje bezbednosti EU kao svoje najvažnije domašaje ima upravo u tome da prepozna zajedničke bezbednosne pretnje i izazove, ukloni i ukaže na uzroke nesigurnosti a ne samo posledice, te na osnovu toga definiše zajedničku unutrašnju bezbednosnu politiku. Bezbednosni evropski model bi trebalo da počiva na zajedničkim alatima, unapređenju prevencija i poštovanju sloboda i prava, kao i na solidarnosti samih država članica i svih institucija EU.

4.6.2. Borba protiv terorizma

Zajednička politika EU u borbi protiv terorizma se razvija kao element PSBP i kao deo Evropske bezbednosne i odbrambene politike. Glavni pokretač i uzrok naglog razvoja ove politike u EU bili su teroristički napadi u SAD od 11. septembra 2001. godine. Nakon napada, Savet ministara pravosuđa i unutrašnjih poslova je preduzeo niz mera. Tako je u okviru Evropola formiran tim stručnjaka za borbu protiv terorizma, a države članice su bile odredile svoje oficire za vezu iz reda policije i bezbednosnih službi, sa zadatkom da prikupljaju i obrađuju informacije i obaveštajne podatke, te izrađuju njihove analize i procene pretnji. Zatim su usvojeni dodatni akti (okvirna odluka i direktiva) radi usklađivanja definicija krivičnih dela terorizma u nacionalnim zakonodavstvima, i daljeg jačanja saradnje zbog sprečavanje pranja novca i finansiranje terorizma.

Usvajanjem Okvirne odluke Saveta o borbi protiv terorizma (2002/475/JHA) od 13. juna 2002. godine postavljene su osnove sistema EU za suzbijanje međunarodnog terorizma. Ova odluka je 2008. godine izmenjena usvajanjem određenih amandmana. Okvirna odluka obavezuje države članice da preduzmu mere neophodne za definisanje krivičnog dela terorizma koje je učinjeno u cilju: zastrašivanja stanovništva; prinuđivanja vlasti države ili organa međunarodne organizacije na određeno činjenje ili nečinjenje; napada na osnove političke, ekonomske ili socijalne strukture države ili međunarodne organizacije. Delo terorizma se po ovoj Okvirnoj odluci može izvršiti:

1. Ugrožavanjem života ili fizičkog integriteta lica;
2. Uzimanjem talaca;
3. Uništavanjem infrastrukture, javne imovine, informacionih sistema;
4. Otmicom aviona, broda ili drugog sredstva javnog prevoza;
5. Proizvodnjom, posedovanjem, pribavljanjem, prevozom ili upotrebom oružja, eksploziva ili nuklearnog, biološkog ili hemijskog oružja;
6. Puštanjem u promet opasnih supstanci ili podmetanjem požara, izazivanjem poplava ili eksplozija koje mogu ugroziti ljudski život;
7. Nedoizvoljenim ometanjem izvora energije, vode ili ostalih prirodnih resursa.

Zabranjena je i pretnja bilo kojom od ovih radnji, kao i pomaganje, podstrekiivanje i pokušaj izvršenja akta terorizma. Okvirna odluka obavezuje države članice da propišu krivične norme kojima se garantuje delotvorna i srazmerna kazna koja može dovesti do izručivanja (ekstradicije). Okvirna odluka određuje pojam

terorističke grupe, iako krivično delo terorizma može izvršiti i pojedinac, a predviđena je i odgovornost pravnih lica. Ovo krivično delo se može izvršiti istovremeno protiv jedne države ili više njih.

Izmenama okvirne odluke koje su stupile na snagu krajem 2008. godine, donete su dve značajne izmene kojima se proširuje definicija terorizma, i s njime povezanih krivičnih dela. Članovi 3 i 4 zamenjeni su novim tekstom, tako da se prema novom članu 3 pod delima povezanim s terorizmom smatraju i sledeći akti:

1. Javna provokacija da se počinji teroristički akt. Pod time se podrazumeva distribucija materijala ili poruke, ili bilo koji drugi način koji te materijale čini dostupnim javnosti, s namerom da se podstakne teroristički akt. Činjenica da takvo ponašanje zaista prouzrokuje vršenje akta terorizma ili drugog krivičnog dela vezanog za terorizam nije relevantna, jer ovo delo postojaće i kada počinitelj nije uspeo u svojoj nameri;
2. Rekrutovanje za vršenje terorističkih akata. To podrazumeva nagovaranje lica da vrše krivična dela koja su Okvirnom odlukom kategorisana kao teroristički akti.
3. Treniranje (priprema) za vršenje terorističkih akata. Pod time se podrazumeva uključivanje svakog oblika davanja instrukcija o pravljenju ili korišćenju eksploziva, vatrenog oružja ili drugih štetnih ili opasnih supstanci, kao i drugih specifičnih metoda ili tehnika s ciljem izvršenja krivičnih dela koja su Okvirnom odlukom kategorisana kao teroristički akti, ukoliko kod počinioca ovog dela postoji svest da će stečene veštine biti iskorišćene za takvu svrhu.

Za politiku borbe protiv terorizma je bila značajna i Uredba 2252/2004 koja nalaže obavezu državama članicama da u nove pasoše unesu digitalne fotografije i otiske prstiju građana, i ustanovljava određene standarde u pogledu bezbednosti samog procesa izrade pasoša.

Takođe i Evrodžast ima važnu ulogu u borbi protiv terorizma, budući da na osnovu Odluke 2002/187 okuplja predstavnike pravosudnih organa država članica specijalizovanih za borbu protiv terorizma u cilju koordinacije u aktuelnim terorističkim istragama.

Nakon ove Okvirne odluke kojom je razvijen osnovni koncept delovanja EU protiv terorizma, usledio je niz akata u kojima se akcenat stavlja na saradnju iz-

među država članica u oblastima koje su od naročitog značaja za njegovo suzbijanje. To su pre svega mere koje bi trebalo da poboljšaju protok i razmenu informacija o organizovanom kriminalu i terorizmu.

U odluci Saveta 2005/671/JHA državama se nalaže da formiraju specijalnu službu u okviru policijskih snaga sa zadatkom da sakuplja i prosleđuje informacije o istragama i drugim postupcima koji se vode protiv lica osumnjičenih za terorističku delatnost, kao i da imenuje nacionalne korespodente – kontakt tačke (oficire za vezu) za terorizam sa Evrodžastom, koji bi prikupljali i prosleđivali informacije o sudskim i drugim postupcima koji se vode protiv okrivljenih za terorističku delatnost.

Osim na nacionalnom nivou, EU je predstavila i niz inicijativa kojima bi trebalo da se poboljša dostupnost i protok informacija na nivou Unije, kao što je sačinjavanje i ažuriranje liste osoba i organizacija koje su povezane sa terorističkim aktivnostima, stvaranje evropske baze podataka krivičnih dosijea, centralizovanje nacionalnih podataka o finansijskim aktivnostima i sl.

U komunikaciji između Komisije, Saveta i Parlamenta nakon terorističkog napada u Madridu 2004. godine, naglašava se obaveze država da prate tokove novca i da razmenjuju podatke o finansijskim transakcijama u toku istraga, kako bi se uočili i prekinuli kanali za finansiranje terorista. U junu 2004. godine napravljen je Akcioni plan borbe protiv terorizma, da bi krajem 2005. godine bila doneta i Strategija borbe protiv terorizma. Strategija je pravljena pod sloganom „sprečiti, zaštititi, goniti, odgovoriti” (eng. *Prevent, Protect, Pursue, Respond*), koja zapravo čini politički okvir budućeg delovanja. Prema ovom dokumentu, cilj EU je borba protiv terorizma na globalnom nivou, uz poštovanje ljudskih prava, tako da se Evropa učini bezbednijom, a da njeni građani žive u regionu slobode, bezbednosti i pravde. Strategija je podeljena na četiri dela, u skladu sa navedenim sloganom.

EU je imenovala 19. septembra 2007. godine i prvog koordinatora za borbu protiv terorizma koji ima za zadatak da koordinira radom Saveta u ovoj oblasti i treba da ima pregled nad svim instrumentima EU za borbu protiv terorizma i da prati primenu strategije EU za borbu protiv terorizma, podstiče komunikaciju sa trećim državama. Koordinator radi na ispunjenju ovih ciljeva zajedno sa pomenutim timom za borbu protiv terorizma Evropola.

Donete su i Odluke o unapređenju prekogranične saradnje u suzbijanju terorizma i prekograničnog kriminala i saradnje specijalnih jedinica za delovanje u kriznim situacijama (Odluke 2008/615, 2008/616 i 2008/617). Radi se u stvari o prethodno pomenutom unošenju elemenata Ugovora iz Pruma u pravni poređak EU.

4.6.3. Borba protiv organizovanog kriminala i prevencija kriminala

Ranije je već bilo reči o pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima, policijskoj i carinskoj saradnji, i ulogama Evropola, Evrodžasta i Fronteksa. Naravno, sve ove politike EU su takođe u funkciji *suzbijanja* kriminala, pogotovo njegovih teških, organizovanih formi. Glavni međunarodni standardi za borbu protiv organizovanog kriminala na globalnom planu su ustanovljeni Konvencijom za borbu protiv organizovanog kriminala UN iz Palerma. Evropska zajednica je pristupila ovoj Konvenciji Odlukom Saveta 2004/579/EC 29. aprila 2004.

Zatim su donete odgovarajuće Odluke Saveta (2006/618/EC, 2006/619/EC) o pristupanju i Dodatnom protokolu uz Konvenciju o prevenciji, sprečavanju i kažnjavanju trgovine ljudima, posebno žena i dece. Kako bi se pružio odgovarajući zajednički odgovor i na pretnju od rastućeg krijumčarenja migranata, Savet je doneo Odluku 2006/616/EC o zaključivanju Protokola o suzbijanju krijumčarenja migranata kopnom, vazdušnim i vodenim putevima, koja se u primeni tumači u skladu sa Konvencijom UN za borbu međunarodnog organizovanog kriminala iz Palerma.

Odlukom Saveta (2009/902/JHA) i prethodnom Odlukom (2001/427/JHA) uspostavljena je i Evropska mreža za prevenciju kriminala (eng. *European Crime Prevention Network – EUCPN*), u cilju podrške razvoju mera u ovoj oblasti, kako na nivou EU, tako i na nacionalnom i lokalnom nivou. EUCPN je odgovorna za unapređenje saradnje, razmenu kontakata i informacija između aktera mreže, prikupljanje, ocenu i širenje informacija o prevenciji kriminala, između ostalog i organizovanjem konferencija i drugih aktivnosti, te pružanje stručne podrške u radu Savetu i Komisiji. Mreža podnosi redovne godišnje izveštaje Savetu o svom radu, i usvaja program rada. Mrežu čine Odbor, Sekretarijat i kontakt osobe.

Odbor čine:

1. Nacionalni predstavnici imenovani od strane država članica,
2. Predsedavajući, izabran između nacionalnih predstavnika,
3. Izvršni odbor koji čine predsedavajući i najviše 6 članova Odbora i predstavnik Komisije.

Odbor upravlja radom Mreže, usvaja Strategiju i plan rada, godišnji izveštaj o radu i finansijska pravila. Po pravilu zaseda najmanje jednom u 6 meseci. Sekretarijat pomaže u radu Odbora, obezbeđujući administrativno-tehničku podršku tokom sastanaka, pripremom predloga dokumenata koje Odbor usvaja, i pruža analize i ukazuje na relevantna istraživanja iz domena prevencije kriminala. Sekretarijat održava i internet prezentaciju Mreže, i predstavlja kontakt tačku za sve članove mreže. Kontakt osobe su imenovane od strane država članica i oni međusobno i preko Sekretarijata razmenjuju informacije i analize.

4.6.4. Strateški koncept u borbi protiv organizovanog kriminala

Strateški koncept u borbi protiv organizovanog kriminala je razvijen od strane Komisije 2005. godine kako bi se pronašao balans između represije, prevencije i zaštite ljudskih prava, a u skladu sa Haškim programom. Koncept polazi od produbljivanja znanja o fenomenu organizovanog kriminala, njegovih različitih pojava oblika, i razmeni tako stečenog znanja, uključujući i povezivanje sa akademskom zajednicom i delovanjem kroz evropske naučnoistraživačke okvirne programe.

Koncept predviđa razvijanje odgovarajućih instrumenata, poput evropskog sistema statistike o kriminalu. Naglašava se i značaj policijskog rada vođenog obaveštajnim podacima, te većoj međusobnoj transparentnosti rada između policijskih službi država članica. Zbog toga je razvijen i Evropski kriminalističko-obaveštajni model (eng. *European Criminal Intelligence Model*), kako bi se omogućile procene pretnje od kriminala na evropskom nivou, o čemu je već bilo reči kod opisivanja uloge Evropa.

Međutim, zaključeno je da politika prevencije organizovanog kriminala ne može počivati samo na policijskom odgovoru, već da je potrebno razviti i druge, administrativne mere poput procene osetljivosti ili podložnosti legalnih privrednih aktivnosti i tržišta za prodor organizovanog kriminala. Borba protiv korupcije i unapređenje integriteta javnih službi je neophodan faktor u razvijanju evropskog koncepta, kao i oslanjanje na partnerstvo države sa privrednim i civilnim društvom.

Što se tiče odgovora na organizovani kriminal od strane policije i drugih organa za sprovođenje zakona, očekuje se učestalije korišćenje zajedničkih istražnih timova, ubrzanje procedura za izvršavanje EEW i pojednostavljivanje uzajamnog priznavanja dokaza, razvijanje evropskih programa zaštite svedoka, kao i prikupljanje podataka uz uvažavanje zaštite privatnosti građana. EU računa na dalje unapređenje rada u domenu oduzimanja imovine stečene kriminalom i saradnji jedinica za finansijske istrage država članica, ali i na saradnju nacionalnih službi za sprovođenje zakona sa Evropolom i Evrodžastom.

Borba protiv organizovanog kriminala u EU u užem smislu počiva na:

1. Zajedničkoj definiciji kriminalne organizacije i zajedničkom pristupu u kriminalizaciji učešća u takvoj organizaciji, na osnovu Okvirne odluke 2008/841;
2. Aktivnostima Evropske pravosudne mreže na osnovu Odluke 2008/976 u cilju olakšavanja pravosudne saradnje u krivičnim strvarima, kao i razmenama pravosudnih službenika tj. oficira za vezu u skladu Zajedničkom akcijom 96/277;
3. Izmenama člana 40 Šengenske konvencije na osnovu Odluke 2003/725, kojima se omogućava prekogranična prismotra u slučajevima tekućih krivičnih istraga za krivična dela za koja se može sprovesti ekstradicija, na osnovu odobrenja države članice na čijoj teritoriji se nastavlja sa prismotrom;
4. Obavezi država članica da uvedu efektivne mere za oduzimanje imovine stečene kriminalnim delima na osnovu Okvirne odluke 2005/212, kao i ustanovljenim nacionalnim kancelarijama za odgovarajuće finansijske istrage za povraćaj ovako stečene imovine i njihovoj saradnji, u skladu sa Odlukom 2007/845;



Gde mogu više da saznam?

Internet izvori:

- European Commission (COM(2010) 673 final). *The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe*. Dostupno: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/malmstrom/archive/internal_security_strategy_in_action_en.pdf.
- European Commission (COM(2010)386 final). *The EU Counter-Terrorism Policy: main achievements and future challenges*. Dostupno: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0386:FIN:EN:PDF>.
- Council of the European Union (2007/L 58/1). *Programme: Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism and other Security related risks*. Dostupno: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:058:0001:0006:EN:PDF>.
- Council of the European Union (14469/4/05). *The European Union Counter-Terrorism Strategy*. Dostupno: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14469-re04.en05.pdf>.
- European Commission (COM(2007) 681 final). *Report on combating terrorism*. Dostupno: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0681:FIN:EN:PDF>.
- Council of the European Union (2008/L 300/42). *Decision on the fight against organized crime*. Dostupno: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:300:0042:0045:EN:PDF>.
- European Commission (COM(2005) 232 final). *Developing a strategic concept on tackling organised crime*. Dostupno: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0232:FIN:EN:PDF>.
- EUROPOL (2011). *EU Organized Crime Threat Assessment (OCTA 2011)*. Dostupno: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/octa_2011.pdf.
- EUROPOL (2011). *EU Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT 2011)*. Dostupno: <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/te-sat2011.pdf>.



Gde mogu više da saznam?

Institucije i organizacije:

- Evropska komisija, politika borbe protiv terorizma, http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/terrorism/terrorism_intro_en.htm; politika borbe protiv organizovanog kriminala, http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/crime/crime_intro_en.htm.
- Evropska mreža za prevenciju kriminala, <http://www.eucpn.org/index.asp>
- Evropski centar za praćenje droga, <http://www.emcdda.europa.eu/index.cfm>
- Evropski forum za urbanu bezbednost, <http://www.efus.eu/en>
- Evropski institut za prevenciju kriminala, <http://www.heuni.fi>
- Nacionalna mreža za bezbednost zajednice, <http://www.community-safety.net>

Tekstovi na srpskom:

- Đorđević, S. (2010). „Unutrašnja bezbednost Evropske unije: dileme, strateški okvir i dometi“, *Bezbednost zapadnog Balkana*, 4(17), str. 37-49.
- Prodan, T. (2009). „Protuteroristička politika Evropske unije“. *Polemos*, 12(1), str. 11-27. Dostupno na: <http://hrcak.srce.hr/file/73541>.

Tekstovi na engleskom:

- Calderoni, F. (2010). *Organized Crime Legislation in the European Union: Harmonization and Approximation of Criminal Law, National Legislations and the EU Framework Decision on the Fight Against Organized Crime*. London, New York: Springer.
- Mitsilegas V. i dr. (2003). *The European Union and Internal Security: Guardian of the People?* Hampshire and New York. Palgrave Macmillan.

4.6.5. Ishod analitičkog pregleda i preporuke Evropske komisije

Borba protiv organizovanog kriminala

Organizovani kriminal predstavlja jedan od većih izazova sa kojima se Srbija suočava. Kriminalne grupe koje potiču iz Srbije ili imaju veze sa Srbijom rade u okviru ili izvan granica zemlje.

Srbija je unapredila svoj zakonodavni i administrativni okvir za borbu protiv organizovanog kriminala, naročito tokom dijaloga o viznoj liberalizaciji. Međutim, Srbija još uvek nije razvila koherentnu i sveobuhvatnu stratešku sliku o organizovanom kriminalu u zemlji. Važno je da se nastavi rad na usklađivanju zakonodavstva. Relevantno zakonodavstvo je potrebno dostaviti Komisiji kako bi se utvrdio precizniji nivo usklađenosti. Srpski organi treba naročito da se usredrede na ostvarivanje učinka u istragama, procesuiranju i donošenju osuđujućih presuda. Stoga je potrebno dodatno ojačati različite službe u policiji kao i Tužilaštvo za organizovani kriminal (TOK).

Kada je reč o operativnim kapacitetima, Srbija treba da uspostavi centralizovani kriminalističko-obaveštajni sistem i bezbednu platformu za komunikaciju između organa za sprovođenje zakona. Pod uslovom da su garantovane zaštita podataka i standardi ljudskih prava, relevantne baze podataka treba da budu bolje povezane. Potrebno je dodatno unaprediti kapacitete za statističku analizu i analizu rizika. Zavisnost policije od Bezbednosno-informativne agencije u sprovođenju određenih specijalnih istražnih mera u kriminalističkim istragama nije u skladu sa najboljim praksama EU. Sve u svemu, Srbija treba da obezbedi dovoljne ljudske i finansijske resurse, kao i da unapredi svoje analitičke kapacitete.

Potrebno je dodatno poboljšati učinak u finansijskim istragama. To je važno s obzirom na to da srpske organizovane kriminalne grupe često rade van zemlje. Treba proširiti koncept finansijske istrage tako da ne obuhvata samo zaplenu i oduzimanje imovine lica stečenu izvršenjem krivičnog dela. Srbija treba sistematičnije da cilja na tokove novca koji pružaju potporu kriminalnim organizacijama, a ne na pojedince. Srbija takođe treba da unapredi svoje kapacitete (sprovođenje zakona i pravosuđe) za vođenje složenih finansijskih istraga paralelno sa kriminalističkim istragama. Potrebne su dalje obuke za efektivnu borbu protiv privrednog kriminala.

Pravni okvir za oduzimanje imovine treba pregledati i uskladiti sa novim pravnim tekovinama, naročito sa novom Direktivom o zamrzavanju i oduzimanju sredstava i imovine stečene izvršenjem krivičnih dela u Evropskoj uniji. Ukupan nivo zaplenjene imovine stečene izvršenjem krivičnih dela i dalje je nizak. Srbija bi trebalo da uspostavi ili imenuje Kancelariju za povraćaj imovine koja će biti propisno popunjena kadrovima koji su obučeni i imaju kapacitet da se angažuju na planu međunarodne saradnje. Mogli bi se planirati podsticaji za jedinice koje bi bile uključene. Srbija treba da nastavi sa svojim nastojanjima na planu unapređenja upravljanja zaplenjenom imovinom. Upravljanje zaplenjenom imovinom takođe treba da bude unapređeno i treba razmotriti izmene kojima se omogućava pristup neophodnim finansijskim informacijama, kao što je registar računa centralne banke, pristup bazi podataka, pouzdan i kompletan registar nekretnina.

Kada je reč o borbi protiv pranja novca, Srbija će morati da se postara o potpunoj usklađenosti sa Odlukom Saveta 2000/642/JHA vezano za aranžmane o saradnji između finansijskih obaveštajnih jedinica država članica u pogledu razmene informacija. Upravni i analitički kapaciteti FOJ treba da se pojačaju kako bi se sistematski utvrdili sumnjivi slučajevi. Nivo prijavljivanja sumnjivih transakcija i dalje je nizak, naročito izvan bankarskog sektora, a naročito u sektoru nekretnina, menjačnica i osiguravajućih kuća. Potrebno je uvesti i pustiti u rad efikasan sistem praćenja i analize gotovinskih transakcija. Pravosuđe i službe za sprovođenje zakona treba da budu bolje obučeni za rad po predmetima pranja novca (videti takođe poglavlje 4 – Slobodno kretanje kapitala).

Osim usklađivanja zakona, potrebne su i specijalizovane obuke, bolja koordinacija između institucija i adekvatni budžetski resursi u svakom segmentu, ali naročito u relativno novim oblastima koje se brzo razvijaju, kao što je visokotehnološki kriminal.

Srbija priprema novi Zakon o oružju i municiji i pripremiće novi program obuke za policijske službenike o novom zakonu. Trebalo bi dalje da unapredi svoj rad na prevenciji i borbi protiv nelegalne trgovine vatrenim oružjem.

Jedinica za zaštitu svedoka treba da bude bolje popunjena ljudstvom i bolje opremljena. U sudovima treba staviti na raspolaganje prostorije za zaštitu i bezbedno obavljanje razgovora sa zaštićenim svedocima.

Preporuke

U svetlu navedenog, Srbija treba da usvoji akcioni plan koji će naročito biti usmeren na sledeća pitanja:

Borba protiv organizovanog kriminala

- Polazeći od metodologije Evropolove Procene pretnje od teškog i organizovanog kriminala (SOCTA), potrebno je razviti stratešku sliku organizovanog kriminala u Srbiji radi izrade procene pretnji i rizika. Polazeći od toga, razviti strateški plan i analizu, a zatim i odgovarajuće reagovanje organa za sprovođenje zakona, uključujući i koncept rada policije rukovođenog obaveštajnim podacima;
- Pripremiti se za uvođenje jedinstvenog centralizovanog kriminalističko-obaveštajnog sistema i bezbedne platforme za komunikaciju između organa za sprovođenje zakona. Obezbediti bolju povezanost relevantnih baza podataka (uključujući i analizu troškova, administrativnih resursa, budžeta i potreba za obukom), te unaprediti proces prikupljanja objedinjene statistike o krivičnim delima;
- Izvršiti pregled uloge i prakse bezbednosnih službi u fazi kriminalističke istrage u skladu sa zadržavanjem podataka i standardima ljudskih prava;
- Predložiti mere za unapređenje kapaciteta policije, službe specijalnog tužilaštva i Uprave za borbu protiv pranja novca radi njihovog proaktivnog angažovanja u istragama povodom organizovanog kriminala, uključujući i privredni i finansijski kriminal, kao što je pranje novca;
- Potpuno sprovođenje preporuka nove Radne grupe za finansijsku akciju i jačanje kapaciteta za sprovođenje složenih finansijskih istraga paralelno sa kriminalističkim istragama, uključujući i jačanje specijalizovane jedinice Ministarstva unutrašnjih poslova i obezbeđivanje adekvatne obuke;
- Potpuno uskladiti pravni okvir kojim se uređuju poslovi jedinice za finansijske istrage;
- Postarati se da zakonodavni i institucionalni okvir omogući efektivnu zaplenu, oduzimanje i upravljanje imovinom stečenom izvršenjem krivičnih dela koji će za rezultat imati povećanje broja zaplena i oduzimanja;

- Obezbediti dalje specijalizovane obuke i unaprediti kapacitete organa za sprovođenje zakona zaduženih za borbu protiv visokotehnološkog kriminala;
- Odrediti namenske timove eksperata za unapređenje saradnje sa EU i Zapadnim Balkanom radi većeg protoka informacija i obaveštajnih podataka vezano za nezakonitu trgovinu vatrenim oružjem;
- Predložiti mere za jačanje efektivne zaštite svedoka.

Borba protiv terorizma

- Pravni okvir Srbije samo je delimično usklađen sa pravnim tekovinama. Potrebno je dalje raditi na usklađivanju srpskog zakonodavstva da bi se uskladilo prvenstveno sa sledećim:
- Okvirnom odlukom 2002/475/JHA o borbi protiv terorizma izmenjenom i dopunjenom Okvirnom odlukom 2008/919/JHA;
- Odlukom 2005/671/JHA o razmeni informacija i saradnji vezano za dela terorizma;
- Direktiva 2008/114/EC o utvrđivanju i označavanju Evropske kritične infrastrukture o proceni potrebe da se unapredi njihova zaštita.
- Potrebno je dodatno poboljšati usklađenost okvira srpske politike o borbi protiv terorizma sa strategijama EU i akcionim planovima u toj oblasti. Srbija je potvrdila ključne međunarodne instrumente i instrumente Saveta Evrope za borbu protiv terorizma.
- U skladu sa raspoloživim informacijama, kapaciteti u ovoj oblasti adekvatni su u odnosu na pretnju od terorizma u Srbiji. Istovremeno, srpske službe za sprovođenje zakona i bezbednosne službe treba da nastave sa pažljivim praćenjem situacije i treba da doprinesu međunarodnoj saradnji u toj oblasti. Srbija planira da razvije novu strategiju za borbu protiv terorizma i akcioni plan za njeno sprovođenje, kao i novi zakon o zamrzavanju imovine stečene izvršenjem dela terorizma. Nova strategija i akcioni plan treba da sadrže evaluacione mehanizme. I dalje su potrebni jedinstvena nacionalna baza podataka, efikasnije procedure za razmenu podataka i efikasnija organizacija i operativna saradnja među organima.

Preporuke

U svetlu navedenog, Srbija treba da usvoji akcioni plan koji će biti usmeren prvenstveno na rešavanje sledećih pitanja:

- Usvajanje i sprovođenje nove sveobuhvatne strategije i akcionog plana za sprečavanje i borbu protiv terorizma;
- Pripremanje mera radi usklađivanja nacionalnih propisa sa pravnim tekovinama u toj oblasti i ažuriranje političkog okvira kojim bi se uzeo u obzir razvoj događaja na planu politike u EU, uključujući i mere za sprečavanje i rešavanje radikalizacije, a u skladu sa najboljim praksama (npr. pojavni oblika tzv. „stranih boraca“);
- Obezbediti neophodne administrativne i operativne kapacitete za sprovođenje pravnih tekovina EU.

4.7. Zajednička politika suzbijanja trgovine drogom

Što se tiče pojedinih pojava oblika organizovanog kriminala, EU posvećuje veliku pažnju suzbijanju krijumčarenja droge i trgovini ljudima. Politika EU je postavljena u skladu sa međunarodnim standardima koje je razvila UN, posebno kroz Jedinственu konvenciju o drogama iz 1961. (i Protokolom iz 1972), Bečku konvenciju o psihotropnim supstancama iz 1971. godine, kao i Konvenciju UN protiv ilegalne trgovine drogom i psihotropnim supstancama iz 1988. godine. U tom smislu i sve mere EU u ovoj oblasti, uredbe, odluke i zajedničke akcije po pravilu sadrže pozivanje na ove akte UN i na potrebu njihove pune implementacije.

Zajednička politika suzbijanja trgovine drogom se bavi prevencijom i otkrivanjem ilegalne proizvodnje droge u EU u skladu sa Rezolucijom Saveta iz 1996. godine, kojom se nalaže državama članicama da se aktivno bave sprečavanjem proizvodnje droge, naročito kanabisa, kao i odgovarajućom kontrolom prometa semena kanabisa. Zatim, ukazuje se na potrebu unapređenja razmene informacija i saradnje sa forenzičkim laboratorijama, održavanje specijalizovanih obuka i razmene veština, znanja i prakse u borbi protiv droge, i to u saradnji sa Evropolom, odnosno specijalnom jedinicom za droge .

Veoma je značajna i Uredba 273/2004 koja uspostavlja harmonizovane mere za kontrolu i praćenje prometa određenih supstanci koje se često koriste kao prekursori, odnosno za ilegalnu proizvodnju droge, i predviđa mere saradnje sa privrednim subjektima i hemijsko-farmaceutskom industrijom. Takođe, Uredba 111/2005 se bavi praćenjem trgovine prekursorima između EU i trećih država.

Što se tiče nacionalne legislative o borbi protiv droge, ona je harmonizovana kroz postavljanje minimalnih zajedničkih standarda o elementima bića krivičnih dela i sankcijama, što je postignuto Okvirnom odlukom 2004/757, a harmonizovane prava i prakse u domenu suzbijanja zavisnosti i krijumčarenja droge, a naročito u pogledu rada i međunarodne saradnje policije, pravosudnih organa i carine, Zajedničkom akcijom 96/750. Jedna od novijih mera je i Odluka 2005/387 koja predviđa obavezu saradnje i brze razmene informacija u pogledu pojave novih psihoaktivnih supstanci.

4.7.1. Evropski centar za praćenje droga

Imajući u vidu složenost problema krijumčarenja i zloupotrebe droge, bilo je neophodno uspostaviti nezavisnu instituciju koja bi mogla da ponudi naučno zasnovane informacije i analize u vezi sa ovim pitanjem. Zbog toga je EU 1993. godine osnovala Evropski centar za praćenje droga (eng. *European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction – EMCDD*), koji danas radi na bazi Uredbe Saveta 1920/2006. Sedište mu je u Portugalu, u Lisabonu.

Ovaj Centar treba da pruži EU i državama članicama faktički pregled problema u vezi sa drogom u Evropi, te da donosiocima političkih odluka ponudi analize neophodne za razvijanje odgovarajućih strategija i akcionih planova. Pored toga, centar prikuplja naučna saznanja i primere dobre prakse iz država članica i stavlja ih na raspolaganje praktičarima.

Jedan od značajnijih instrumenata koji je Centar razvio tokom godina jeste harmonizovana metodologija prikupljanja nacionalnih podataka o drogi, koje zatim obrađuje i nudi u vidu analitičkih produkata i trendova. Centar ne može da prikuplja i obrađuje lične podatke, već se isključivo bavi statističkim podacima.

Centar ima podršku u radu od strane Naučnog komiteta i na raspolaganju mu je Evropska informaciona mreža o drogi i zavisnosti od droge (eng. *European Information Network on Drugs and Drug Addiction* – fr. *REITOX*). Mrežu čine po jedna nacionalna kontakt tačka u svakoj državi članici i trećoj državi koja je potpisala odgovarajuće ugovore o saradnji sa centrom (Norveška, zemlje kandidati za članstvo), te predstavnik Komisije. Radom mreže koordinira jedinica Evropskog centra za praćenje droga nadležna za međunarodnu saradnju – RTX.

U delovanju Centar je dužan da saraduje i da ima u vidu aktivnosti drugih agencija EU, pre svega Evropola. Rad mu je usmeren trogodišnjim i godišnjim planovima rada, a svakih 6 godina Komisija vrši evaluaciju rada Centra, uključujući i REITOX mrežu.

4.7.2. Ishod analitičkog pregleda i preporuke Evropske komisije

Saradnja u oblasti droga

Nezakonita trgovina opojnim drogama predstavlja ozbiljan problem u Srbiji, imajući u vidu njenu poziciju na jednoj od glavnih ruta prema (heroin, kokain i kanabis) i iz (sintetičke droge) EU. Panevropski koridor X ima važnu ulogu kao tranzitna ruta za ovaj nezakoniti posao i Srbija će takođe morati da usmeri svoje operativne kapacitete na tu rutu. Lokalne organizovane kriminalne grupe su aktivne u trgovini drogom, naročito kokainom, heroinom i kanabisom. Srbija je razvila operativni kapacitet za razbijanje lanaca trgovine drogom. Da bi i dalje bila na nivou izazova, potrebno je da policija i carina i dalje ulažu u savremene istražne tehnike koje predstavljaju potporu za operacije rukovođene obavestajnim radom, a koje su usmerene protiv trgovine drogom. I dalje je neophodna regionalna i međunarodna saradnja policije i carine. Srbija bi trebalo vremenom da ostvari solidan učinak u pogledu zaplena droge i da se postara da imovina stečena izvršenjem krivičnih dela bude sistematski oduzimana. Treba se postarati o sigurnom i bezbednom skladištenju zaplenjene droge i prekursora, kao i njihovom efektivnom uništavanju u odgovarajućim okolnostima.

Okvirna srpska politika za sprečavanje i suzbijanje droga treba dalje da se razvija, naročito kroz usvajanje nove strategije i akcionog plana polazeći od Strategije EU

o drogama (2013-2020). Nova strategija treba takođe da odražava nove ciljeve obnovljenog Akcionog plana EU – Zapadni Balkan (2013) o drogama, uz naglasak na strateškom planiranju, zakonodavstvu i izgradnji institucija, smanjenju potražnje, saradnji organa za sprovođenje zakona i pravosuđa, pranju novca i kontroli prekursora. Nova strategija Srbije i njen akcioni plan treba da sadrže mehanizme evaluacije. Korišćenje droga je poslednjih godina u porastu u Srbiji. Potreban je veći naglasak na prevenciji zloupotrebe droga i terapiji.

Nacionalna fokalna tačka za saradnju sa EMCDDA još uvek nije u potpunosti operativna i trebalo bi da unapredi svoje kapacitete da bi adekvatno prikupljala podatke i izveštavala.

Preporuke



U svetlu navedenog, Srbija treba da usvoji akcioni plan, u kojem će se prvenstveno rešavati sledeća pitanja:

- Usvajanje i sprovođenje Strategije i Akcionog plana za prevenciju u oblasti borbe protiv droga, a koji polaze od Strategije EU za droge (2013-2020) kao i glavnih ciljeva obnovljenog Akcionog plana EU - Zapadni Balkan (2013) o drogama;
 - Predlaganje mera za unapređenje operativnih rezultata organa za sprovođenje zakona i pravosuđa u borbi protiv trgovine i zloupotrebe droga, uključujući i dalje unapređivanje njihove saradnje, uvođenje savremenih istražnih metoda i sistematsku zaplenu imovine stečene izvršenjem krivičnih dela;
 - Pripremanje mera za obezbeđivanje sigurnog i bezbednog skladištenja zaplenjenih prekursora i droge;
 - Dalji razvoj regionalne i međunarodne policijske saradnje;
 - Redovno ažuriranje spiska droga na osnovu razvoja događaja na međunarodnom i evropskom nivou;
 - Opređeljivanje dovoljnog broja službenika i finansijskih sredstava za fokalnu tačku za saradnju sa EMCDDA, kako bi se obezbedila aktivna saradnja sa Agencijom.
-

4.8. Borba protiv trgovine ljudima

Savet je usvojio Okvirnu odluku 2002/629/JHA o suzbijanju trgovine ljudima u cilju približavanja propisa država članica EU o policijskoj i pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima u ovoj oblasti, i stvaranje okvira na evropskom nivou u pogledu kriminalizacije, kažnjavanja, nadležnosti i ekstradicije. Odluka predstavlja nastavak saradnje započete još Zajedničkom akcijom iz 1997. godine, i naslanja se na rešenja sadržana u Palermo konvenciji UN-a i pratećim protokolima.

Član 1 definiše koncept trgovine ljudima u svrhu radnog ili seksualnog iskorišćavanja, i od država članica se zahteva da kažnjavaju svaki vid učešća u lancu trgovine. Takođe, kažnjiva je i svaka zloupotreba fizičke ili mentalne ranjivosti lica. Eventualna saglasnost lica je nebitna u slučajevima kada se ponašanje počinitelaca dela trgovine ljudima može smatrati eksploatatorskim u smislu okvirne odluke, koja definiše takva ponašanja (korišćenje sile, pretnje, prevare, zloupotrebe ovlašćenja ili uticaja, itd.). Takođe, postavljen je i okvir za sankcije, a time što je određena kao gornja granica kazna zatvora u trajanju od najmanje 8 godina, omogućeno je i korišćenje drugih važnih instrumenata policijske i pravosudne saradnje kao što je Zajednička akcija 98/699/JHA o pranju novca, i Zajednička akcija 98/733/JHA o kriminalizaciji učešća u organizovanoj kriminalnoj grupi.

Pored toga, okvirnom odlukom se uvodi i koncept krivične i građanske odgovornosti pravnih lica, i postavljaju standardi i za njihovo kažnjavanje, uključujući i mogućnost privremene ili trajne zabrane rada. Postoje odredbe i o nadležnosti država članica kombinovanjem teritorijalnog i principa državljanstva odnosno mesta osnivanja pravnog lica. Deca žrtve trgovine ljudima uživaju i posebnu zaštitu u skladu sa Okvirnom odlukom 2001/220/JHA o učešću žrtava krivičnih dela u krivičnom postupku.

Evropska komisija je Odlukom (2007/675/EC) ustanovila (odnosno izmenila prethodno važeći pravni okvir, tj. Odluku iz 2003.) i Grupu stručnjaka o trgovini ljudima (eng. *Group of Experts on Trafficking in Human Beings*). Grupa ima konsultativnu ulogu i pruža podršku u suzbijanju ove pojave, između ostalog i iniciranjem harmonizacije propisa i prakse. Grupa je zadužena da uspostavi saradnju između država članica, vladinih i nevladinih međunarodnih organizacija i Komisije u ovoj oblasti, da pravi izveštaje i daje mišljenja, i pomaže Komisiji i državama članicama u razvoju politika suzbijanja trgovine ljudima. Grupu čini

21 član, iz reda uprava država članica (do 11), međunarodnih organizacija (do 9), socijalnih partnera i udruženja poslodavaca koja deluju na evropskom nivou (do 4), Evropol (1), te stručnjaka sa univerziteta ili instituta (do 2). Članove postavlja Komisija, osim člana koga postavlja Evropol, a mandat im traje 3 godine i može se obnoviti. Grupa usvaja svoj poslovnik o radu, i bira predsedavajućeg i dva zamenika.

EU je usvojila i Plan najbolje prakse, standarda i procedura za suzbijanje i prevenciju trgovine ljudima, 9. decembra 2005. godine, u skladu sa preporukom iz Haškog programa. Plan EU je zasnovan na integralnom konceptu koji uključuje zaštitu ljudskih prava i koordiniranu politiku suzbijanja ove pojave, imajući u vidu mere i ciljeve zajedničkih politika saradnje u oblasti policije i pravosuđa, spoljnu politiku EU, razvojnu saradnju, socijalnu politiku i zapošljavanje, rodnu ravnopravnost i nediskriminaciju.

Izražava se potreba razumevanja ovog problema u celosti, njegovih korena u zemljama porekla i faktora u zemljama destinacije i tranzita koji ga omogućavaju, kao i veza sa drugim vidovima kriminala. Naročito se ističe potreba zaštite ljudskih prava žrtava trgovine ljudima, posebno žena, dece i drugih ranjivih grupa, i pozivaju se države članice da razviju posebne strategije za sprečavanje trgovine ženama i devojkicama.

Kao cilj se postavlja i oduzivanje svake imovinske koristi stečene učestvom u vršenju ovih krivičnih dela, kako bi se ono učinilo visoko rizičnim, a slabo isplativim za kriminalce. Pozivaju se države članice da unaprede saradnju sa Evropolom i Evrodžastom, a pored uloge policije i pravosuđa, naglašava se i potreba za (inspekcijском) kontrolom radnih uslova i zapošljavanja, u cilju sprečavanja trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije.

EU traži od država članica da njihove strategije za suzbijanje trgovine ljudima budu koordinirane sa onima za suzbijanje korupcije i siromaštva, a da udruženja poslodavaca i sindikati sarađuju sa državnim upravom. Naglašava se i značaj regionalnog pristupa u borbi protiv trgovine ljudima i obaveza saradnje sa UN, Savetom Evrope i OEBS.

Komisija redovno prati sprovođenje ovog Plana i na osnovi toga daje preporuke.



Gde mogu više da saznam?

Internet izvori:

- European Union (2011/L 101/1). *Directive on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA*. Dostupno: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:EN:PDF>.
- Council of the European Union (2002/629/JHA). *Decision on combating trafficking in human beings*. Dostupno: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:203:0001:0004:EN:PDF>.
- Council of the European Union (2001/220/JHA). *Decision on the standing of victims in criminal proceedings*. Dostupno: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:082:0001:0004:EN:PDF>.
- European Union (2004/L 47/1). *Regulation on drug precursors*. Dostupno: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:047:0001:0010:EN:PDF>.
- United Nations (1961). *Single Convention on Narcotic Drugs*. Dostupno: http://www.unodc.org/pdf/convention_1961_en.pdf.
- European Commission (2007/L 277/29). *Decision of setting up the Group of Experts on Trafficking in Human Beings*. Dostupno: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:277:0029:0032:EN:PDF>.



Gde mogu više da saznam?

Institucije i organizacije:

- Evropska komisija, stranica posvećena borbi protiv trgovine ljudima, <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/index.action>
- Evropski centar za praćenje droga, <http://www.emcdda.europa.eu>
- Reitox mreža, <http://www.emcdda.europa.eu/about/partners/reitox-network>
- Kancelarija UN za droge i kriminal (UNODC), <http://www.unodc.org>
- Evropska baza podataka o drogama, <http://www.emcdda.europa.eu/eldd>.

Tekstovi na engleskom:

- Chatwin, C. (2003). „Drug Policy Developments within the European Union“, *British Journal of Criminology*, 43(3), str. 567-582.

4.8.1. Ishod analitičkog pregleda i preporuke Evropske komisije

Kao i u drugim oblastima kriminaliteta, Komisija je konstatovala da Srbija ne priprema strateške analize kojima bi se opisala celokupna slika trendova, pretnji i razvoja događaja vezano za trgovinu ljudima. Velika većina otkrivenih slučajeva tretiraju se kao krivična dela počinjena od strane pojedinaca, a ne u kontekstu kriminalne organizacije. Srbija je preduzela niz koraka u prevenciji i borbi protiv trgovine ljudima. Nova strategija i akcioni plan su u pripremi. Oni treba da predstavljaju odraz prioriteta postavljenih u Strategiji EU za borbu protiv trgovine ljudima. Nova strategija i akcioni plan treba da sadrže mehanizme za evaluaciju. Potrebne su dalje mere za negovanje pristupa zasnovanog na ljudskim pravima i unapređenje mera za identifikovanje i zaštitu žrtava. Potrebni su jasniji organizacioni aranžmani u okviru policije za jedinice nadležne za borbu protiv trgovine ljudima. Potrebno je izvršiti ponovnu procenu pozicije nacionalnog koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima u Ministarstvu unutrašnjih poslova,

a u vezi sa zahtevom za promovisanje multidisciplinarnog pristupa prema ovom pojavnom obliku kriminala i obavezi u okviru pravnih tekovina EU da se uvede nacionalni izvestilac za borbu protiv trgovine ljudima.

Preporuke



U svetlu navedenog, Srbija treba da usvoji akcioni plan koji će naročito biti usmeren na sledeća pitanja:

- Usvojiti i sprovesti novu Strategiju i Akcioni plan za prevenciju i borbu protiv trgovine ljudima (uključujući između ostalog i korake ka daljem usklađivanju sa pravnim tekovinama, korake na proaktivnom prepoznavanju i propisnoj zaštiti žrtava trgovine ljudima, postarati se o uvođenju sankcija koje imaju efekat odvraćanja licima za koja se utvrdi da su kriva za trgovinu ljudima, sačiniti raspored i korake u cilju imenovanja nacionalnog izvestioca za borbu protiv trgovine ljudima u skladu sa Direktivom);
 - Dalje podsticanje efikasnosti i specijalizacije u policiji i pripremanje namenskih policijskih mera polazeći od strateške slike o situaciji na planu trgovine ljudima u zemlji.
-

5. Aktuelni strateški i finansijski okvir za PSBP

5.1. Strateški prioriteti Stokholmskog programa 2011-2014.

Mr Sonja Stojanović Gajić

Petogodišnji strateški programi

Na samitu u Tampereu 1999. godine je odlučeno da se usvoji petogodišnji strateški program kako Prostor slobode, bezbednosti i pravde, institucionalizovan Ugovorom iz Amsterdama, ne bio ostao samo mrtvo slovo na papiru. Strateški program bi ga oživeo kroz pojašnjenje prioriteta, definisanje smernica i planova sa tačno utvrđenim rokovima ostvarivanja i sredstvima raspoređenim za tu namenu. Prvi takav program usvojen je 1999. godine za vreme finskog predsedavanja i poznat je pod imenom Program iz Tamperea, jer je u istoimenom finskom gradu održan samit na kome je usvojen. Ovaj program važio je od 1999. do 2004. godine, posle čega ga je zamenio drugi petogodišnji program, tzv. Haški program usvojen tokom holandskog predsedavanja. Haški program je najvećim delom bio posvećen spremanju EU za širenje PSBP na 10 novih članica i odgovoru na terorističke napade u SAD i EU. Ovaj program je prestao da važi krajem 2009. godine, tokom koje je pripremljen treći

po redu petogodišnji program poznatiji kao Stokholmski program. Ovo ime je dobio, jer je usvojen tokom švedskog predsedavanja, 11. decembra 2009. godine.

Stokholmski program 2010–2014.

Pun naziv ovog dokumenta je *Otvorena i bezbedna Evropa koja služi građanima i štiti ih* (videti izvore na kraju ovog poglavlja). Ovaj program je na snazi od **1. januara 2010. do kraja 2014. godine** i stoga predstavlja **najrelevantniji okvir saradnje unutar EU sa kojim bi Srbija trebalo da usaglasi svoje strateške prioritete** ako želimo da dalje napredujemo ka integraciji u ovu bezbednosnu zajednicu. Iako ovaj dokument nije direktno primenljiv dokument, njegov značaj je višestruk. U njemu su sadržani petogodišnji strateški prioriteti razvoja politika u PSBP za period 2010–2014. Prioriteti odražavaju minimalne zajedničke interese država članica EU koji su ispregovarani nakon više krugova konsultacija. Na osnovu ovih smernica biće predlagani i godišnji budžeti za politike u PSBP u periodu 2010–2014. U aprilu 2011. godine usvojen je i Akcioni plan za sprovođenje Stokholmskog programa. U Akcionom planu su navedeni akti koje treba doneti i druge mere, rokovi i zaduženja kako bi definisani prioriteti zaživeli u praksi. Prvi izveštaj o sprovođenju Stokholmskog programa biće objavljen 2012. godine, kada će biti unete i eventualne izmene. U nastavku teksta, predstavljeni su osnovni prioriteti iz ovog dokumenta, sa posebnim osvrtom na one koji se direktno tiču Zapadnog Balkana.

Koji su pokretači Stokholmskog programa?

Vizija Stokholmskog programa je dalji razvoj prostora, bezbednosti i pravde u službi građana, koji će omogućiti „više slobode u bezbednijem okruženju“. Ono što bi autori predloga Stokholmskog programa želeli da bude „dodatna vrednost“ ovog programa u odnosu na prethodne jeste da koristi od PSBP postanu „opipljive“ običnim građanima. Pored ove plemenite namere, kao praktični razlozi za pokretanje ovog programa, navedeni su još i rastuća različitost unutar EU sastavljene od 27 zemalja i globalizacija bezbednosnih pretnji, pre svega usled ekonomske krize. Različitost pravosudnih i upravnih sistema unutar EU iziskuje bolje upoznavanje

državnih službenika sa različitim rešenjima unutar EU i izgradnju poverenja u sisteme drugih zemalja članica. Poverenje među profesionalnim i političkim elitama smatra se ključem za uspešnu saradnju. Pored toga, savetuje se održavanje fleksibilnosti u pronalaženju rešenja za konkretna pitanja, kao i dogovor oko minimalnih standarda za probleme sa kojima se građani EU najčešće sreću. Globalna ekonomska kriza pokazala je još jednom da se na mnoge izazove ne može naći odgovor unutar država članica, već da se jedino zajedničkim akcijama na nivou EU mogu naći odgovarajuća rešenja, podeliti teret i ublažiti potencijalna šteta. Upravo zbog toga rešenja u delu koji se tiče pravosudne saradnje u građanskopravnim i krivičnopravnim pitanjima pokušavaju da omoguće zaštitu i jednaka prava građanima EU i preduzećima koja rade van svoje zemlje, bilo u drugim članicama EU ili van nje. U ovom programu nastavljen je trend jačanja tzv. spoljne dimezije politike unutrašnjih poslova, tj. da kad god je moguće traži rešavanje unutrašnjih bezbednosnih izazova, rizika i pretnji u zemljama porekla i tranzita i u saradnji sa partnerima koji nisu članovi EU. Pod partnerima se u Programu uglavnom podrazumevaju velike ekonomske sile koje nisu članice EU (SAD, Australija), zemlje potencijalni kandidati za članstvo i treće zemlje, tj. zemlje koje zbog svog geografskog položaja nemaju šansu da ikada postanu članice EU.

Šta sadrži Stokholmski program?

Program je zasnovan na šest tematskih grupa prioriteta i devet instrumenata. Ovi prioriteti i načini unapređenja saradnje mogu poslužiti za planiranje aktivnosti nadležnih ministarstava Vlade Srbije, pre svega Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva pravde, Uprave carine, jer su putokaz ka „meti u pokretu“ koju pokušavamo da sustignemo.

Horizontalni **instrumenti** koji će biti korišćeni za sprovođenje svih tematskih prioriteta Stokholmskog programa su:

1. **Razvijanje uzajamnog poverenja** između članica EU, kako među državnim organima (npr. policijama koje treba da razmenjuju podatke), tako i među odlučiocima koji kreiraju politike. Cilj je da se kroz što bolje upoznavanje nacionalnih političkih i bezbednosnih sistema, stekne poverenje neophodno za razmenu podataka i pravovremenu operativnu saradnju.

2. **Sprovođenje, efikasna primena postojećih instrumenata** radi preduzimanja nezakonodavnih mera koje mogu da ubrzaju reakciju na nove potrebe i eventualne krize. U tu svrhu, ohrabruje se maksimalno korišćenje ekspertize koja postoji u okviru država članica, izvlačenje pouka, analiza najboljih praksi, uvođenje pilot ili test regionalnih projekata pre nego što se neka mera preporuči na nivou cele Unije, kao i evaluacije koje će ishodovati priručnicima. Kako bi se osiguralo sprovođenje nadnacionalnih mera, poziva se da se uredno primenjuju kaznene odredbe u slučaju da se ne izvrši transpozicija u nacionalno zakonodavstvo na vreme.
3. **Usvajanje novih propisa u cilju dalje harmonizacije prava** – Predlaže se unapređenje kvaliteta zakonodavstva tako što će se preduzeti horizontalni pregled zakonodavstva sa ciljem da se proverí usklađenost predloženih mera sa već donetim propisima. Takođe, ističe se potreba da se pre usvajanja novog propisa, temeljno sačini procena efekata njegove primene, uključujući i detaljnu procenu neophodnih finansijskih sredstava. Predlaže se i pojednostavljenje zakonodavne procedure i bolja koordinacija između nadležnih ustanova EU, kao i da se vodi računa o kvalitetu jezika koji se koristi u propisima, kako bi se izbegle nejasnoće.
4. **Povećanje konzistentnosti između spoljne i unutrašnje dimenzije PSBP** kroz bolju koordinaciju između Evropske komisije i Saveta, kao i agencija zaduženih za sprovođenje pojedinih politika (Evropol, Evrodržast, Fronteks, Lisabonske observatorije za droge, Agencije za osnovna prava, Evropske kancelarija za azil). Predlaže se da i Evropski savet aktivnije nadzire rad agencija i detaljnije razmatra njihove godišnje izveštaje o radu.
5. **Evaluacija delotvornosti sprovođenja postojećih propisa i mera** kako bi se osiguralo ostvarenje principa uzajamnog priznavanja odluka iz prekrivičnog i krivičnog postupka. Zahtev je da EK predloži plan evaluacija, ali da prioritet budu ocene delotvornosti sprovođenja mera u oblasti pravosudne saradnje u krivičnim stvarima, a zatim i poštovanje procedure za izdavanje azila.

Koji su elementi „idealne” evaluacije u PSBP?

- Cilj im je bolje razumevanje osobina nacionalnih političkih i bezbednosnih sistema članica kako bi se identifikovale prepreke delotvornoj saradnji u EU, kao i najbolja rešenja iz prakse;
- Evropski savet je uglavnom na čelu procesa, a u oceni učestvuju predstavnici drugih država članica, po principu da „jedni druge ocenjuju” (eng. *peer evaluation*);
- Ocenjivanje se obavlja u redovnim razmacima;
- Postoje mehanizmi za praćenje ispunjenosti preporuka proisteklih iz evaluacije (tzv. *follow-up system*);
- Vodi se računa da se ne ocenjuje nešto što je već ocenjivano ili što redovno ocenjuju druge međunarodne organizacije. Posebno je važno za evaluacije u PSBP da se osigura da se ne dupliraju periodične ocene koje obavlja Savet Evrope, kao i da predstavnici EU uzmu aktivno učešće u telima koje služe ocenjivanju usklađenosti država članica sa normama Saveta Evrope (npr. GRECO grupa za borbu protiv korupcije).

6. Stvaranje evropskog sistema obuke (eng. *European Training Scheme*) sa ciljem stvaranja i negovanja evropske pravosudne i policijske organizacione kulture. Poverenje je neophodan preduslov kako bi države članice zaista u praksi uzajamno priznavale rešenja, odluke i presude donete u drugoj članici i automatski ih izvršavale. Zbog toga, programi obuke o EU politikama i instrumentima moraju biti dostupni svima koji učestvuju u saradnji u okviru PSBP. To su sudije, tužioci, policajci, carinici.

Kako do jedinstvene evropske pravosudne i policijske organizacione kulture?

- Komisija treba da definiše elemente jedinstvenog sistema evropske obuke (eng. *European Training Scheme*) koji bi sadržao jedinstvene nastavne planove, programe razmene, onlajn kurseve i sl.
- Razviti programe razmene za pravosudne i policijske profesionalce po ugledu na studentski Erasmus program, a u kojima bi mogli da učestvuju i predstavnici zemalja potencijalnih kandidata, kao i onih sa kojima su potpisani sporazumi o partnerstvu u okviru Evropske politike susedstva.
- Države članice, uz finansijsku pomoć EU, treba da uvrste u nacionalne programe obuke sadržaje vezane za međunarodnu saradnju i posebno saradnju unutar EU. Obuke za sudije moraju promovisati princip nezavisnosti sudstva. Obuka za graničnu policiju i carinu treba pre svega da promovišu zajednički pristup integrisanom upravljanju granicama, dok Cepol i Fronteks treba da pruže ključnu obuku policijskim službenicima.
- Odluka o slanju na zajedničke obuke treba da se definiše na osnovu opisa radnog mesta tj. zadataka koje neko obavlja, a ne na osnovu toga u kojoj organizacionoj jedinici radi.
- Do kraja 2015. godine, kroz programe u okviru jedinstvenog sistema evropske obuke o politikama iz PSBP treba da prođe: najmanje jedna trećina policijskih službenika koji su uključeni u evropsku policijsku saradnju, kao i jedna trećina sudija, tužilaca, pravosudnog osoblja koji su uključeni u evropsku pravosudnu saradnju, kao i drugih profesija.
- Za zemlje potencijalne kandidate predviđeni su programi bratimljenja (eng. *twinning*) i evaluacije, koji bi takođe za cilj imali upoznavanje (recimo naših) sudija sa rešenjima iz pravosuđa zemalja članica.

7. **Poboljšanje komunikacije** sa građanima, biznis sektorom i stručnom javnošću o konkretnim rezultatima ove politike. Posebno se očekuje da Komisija predloži načine da se građanima približe koristi novih propisa i instrumenata poput portala E-pravosuđe (eng. *E-justice*). Na ovom portalu bi bile dostupne informacije o različitim sudskim sistemima, što može biti od koristi i našim zakonodavcima u pripremi budućih predloga zakona u skladu sa evropskom praksom.

8. **Saradnja sa građanskim društvom** treba da bude unapređena tako što će relevantna tela EU preduzimati mere da konsultuju reprezentativne profesionalne asocijacije i mreže organizacija civilnog društva. Članice posebno podstiču kreiranje posebnih mehanizama za konsultacije sa građanskim društvom kao što je Evropski forum za pravdu (eng. *European Forum for Justice*).

9. **Finansiranje** iz postojećeg budžetskog okvira do kraja 2013. treba da učini prijemčivijim državnim upravama, partnerima i praktičarima aktuelne programe finansiranja i da ih učini transparentnijim, fleksibilnijim, koherentnijim u skladu sa najboljim praksama finansiranja u članicama. Novi budžetski okvir od 2014. do 2020. bi trebalo da obezbedi sredstva za operativne projekte za borbu protiv organizovanog kriminala i terorizma van EU, a koji poboljšavaju bezbednost EU. Posebne mehanizme treba razviti za pravovremeno pružanje finansijske pomoći i brzu reakciju na iznenadne krize, kao što je na primer bio povećan priliv libijskih izbeglica u južnoevropske članice nakon intervencije NATO u ovoj zemlji. Za više detalja o predloženim prioritetima u finansijskom okviru za 2013–2020. videti poglavlje Budžetski okvir za PSBP u Vodiču.

Koji su prioriteti iz Stokholmskog programa posebno važni za zemlje Zapadnog Balkana?

Stokholmski program sadrži šest grupa tematskih prioriteta:

- 1. Evropa ljudskih prava** – *Promovisanje i unapređivanje koncepta evropskog državljanstva i osnovnih prava građana;*
- 2. Evropa prava i pravde** – *Harmonizacija i unifikacija evropskog prostora u oblasti prava i pravosuđa;*
- 3. Zaštitnička Evropa** – *Razvoj unutrašnje bezbednosne strategije za borbu protiv organizovanog kriminala, terorizma i drugih pretnji;*
- 4. Pristup Evropi u globalizovanom svetu** – *Zajednička kontrola granica i vizna politika;*
- 5. Evropa odgovornosti, solidarnosti i partnerstva u oblasti azila i migracija;**
- 6. Uloga Evrope u globalizovanom svetu** – *Spoljna dimenzija Prostora slobode, bezbednosti i pravde.*

U daljem tekstu biće prikazani oni prioriteti ili mere koje čine deo politike prema državama potencijalnim kandidatima za članstvo ili trećim državama.

5.1.1. Tematska celina 1: Evropa ljudskih prava

U prvom delu strategije ističe se da cela EU treba da bude jedinstven prostor u kom se uživaju osnovna prava i slobode. Posebna pažnja posvećena je pravima na slobodu kretanja građana, učešću u demokratskom životu EU, zaštitu podataka o ličnosti i nediskriminativnom tretmanu, uključujući i tretman osumnjičenih i optuženih za krivična dela.

Lista garantovanih prava sadržana je u dva ključna dokumenta: Evropskoj povelji prava (koja je postala sastavni deo *acquisa* jer je usvojena kao deo Lisabonskog ugovora) i Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima Saveta Evrope. Prioritet je **pristupanje EU u celosti Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima**, mada u Akcionom planu nije definisan rok do kada će to biti urađeno. Kako bi ljudska

prava građana EU bila još bolje zaštićena u praksi, Stokholmski program sadrži i savet svim evropskim institucijama da koriste ekspertizu Agencije za osnovna prava (eng. *Fundamental Rights Agency*) prilikom izrade novih mera koje mogu ograničiti nivo uživanja ljudskih prava. Pored toga, navodi se da su vrednosti ljudskih prava nekompatibilne sa zločinima protiv čovečnosti, kao i sa zločinima počinjenim tokom totalitarizma, te da zbog toga ovakvi zločini moraju ostati deo kolektivnog sećanja. Kako bi se podsticala saradnja u otkrivanju i procesuiranju ovih zločina, predlaže se razmena informacija i najboljih praksi kroz Evropsku mrežu kontakt osoba za procesuiranje genocida, zločina protiv čovečnosti i ratnih zločina (eng. *European Network of Contact Points*).

Stokholmski program potvrđuje **pravo na prebivalište u drugoj članici** kao jedno od osnovnih prava proisteklo iz slobode kretanja. Ono podrazumeva mogućnost dobijanja prebivališta, glasanja na lokalnim i evropskim izborima, kao i ostvarivanja drugih prava (npr. zapošljavanje, školovanje i sl.). Ipak, ističe se da prilikom ostvarivanja ove slobode ne treba zaobići imigraciona pravila, te se stoga predlaže razmena podataka između članica o odobrenim dozvolama prebivališta kako bi se izbegle prevare. Kako bi se omogućilo puno **učesće u demokratskom životu EU** ističe se značaj zaštite prava na slobodan pristup informacijama i neophodnost transparentnosti donošenja odluka u svim članicama. U sklopu mera za povećanje učesća građana u odlučivanju o evropskim pitanjima, predviđeno je i uvođenje zajedničkog dana za izbore za Evropski parlament u svim zemljama članicama, kako bi se povećala izlaznost na evropske izbore. Stokholmskim programom je predviđeno i da građani EU koji žive ili putuju van EU, a u države u kojima njihova matična država nema **konzularno i diplomatsko predstavništvo, dobiju zaštitu bilo koje druge EU članice**.

Od zemalja članica, kao i od budućih članova i ostalih partnera očekuje se da posebno omoguće **zaštitu prava tzv. ranjivih grupa** – dece, uključujući i decu ilegalne imigrante, Roma, kao i žrtve krivičnih dela, uključujući i žrtve rodno zasnovanog nasilja i terorizma. Kako bi ovo ostvarili u praksi, Stokholmski program predviđa usvajanje Strategije EU o pravima deteta, ocenu sprovođenja Haške konvencije o međunarodnoj zaštiti odraslih iz 2000. godine, kao i usvajanje jedinstvenog Evropskog naloga za zaštitu žrtve (eng. *European Protection Order*) kojim bi bila zamenjena postojeća rascepkana regulativa koja uređuje ovu oblast. Zaštita ranjivih grupa treba da bude obezbeđena i ranjivim grupama koji nisu građani EU, a u nadležnosti su EU vlada, npr. izbeglice, deca ilegalni imi-

granti. Prava treba da budu garantovana po potrebi i van granica EU. Svaka vrsta diskriminacije, rasizma, antisemitizma, ksenofobije i homofobije zabranjena je i biće gonjena. I dok je normativni okvir zaštite ljudskih prava u Srbiji uglavnom pozitivno ocenjen u godišnjim izveštajima Evropske komisije, ostaje da se unapredi primena tih zakona, posebno onog o zabrani diskriminacije, kao što su to dokazali nedavni događaji povodom otkazivanja Povorke ponosa.

Nova oblast delovanja EU je i zaštita **prava osumnjičenih i optuženih u krivičnom postupku** gde se predviđa usvajanje Mape puta za jačanje procesnih prava osumnjičenih i optuženih u krivičnom postupku (eng. *Roadmap for strengthening procedural rights of suspected and accused persons in criminal proceedings*). U sklopu ovog prioriteta, predloženo je usvajanje zajedničkih minimalnih procesnih standarda koji će omogućiti zaštitu prezumpcije nevinosti kada se sudi državljaninu jedne članice u drugoj. Zato se predviđa usvajanje procesnih standarda za prevođenje u krivičnom postupku, informisanje o pravima osumnjičenog i optužbama protiv njega, pravnoj pomoći i savetu, komunikaciji sa rođacima, poslodavcima i konzularnim predstavništvom, itd. Ovo su sve novine sa kojima bi Zakonik o krivičnom postupku Srbije trebalo pravovremeno usklađivati.

Posebna pažnja je posvećena garantovanju dostojanstva i **prava na privatnost pojedinca**. Zaštita prava na privatnost, tj. zaštita ličnih podataka mora biti obezbeđena i u slučajevima prekogranične saradnje kako državnih, tako i privatnih aktera. Ovo pravo je posebno ugroženo pojačanom potrebom za razmenom podataka preko zajedničkih informatičkih mreža za saradnju policijskih službi. Srbija ima usvojen zakon o zaštiti podataka o ličnosti (2008. godine) i Strategiju (2010. godine) i imenovan je nezavisni nadzorni mehanizam – Poverenik za slobodan pristup podacima od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, ali to je i dalje daleko od efektivne zaštite prava na privatnost. Dalji napredak u ovoj oblasti je ključni preduslov za podizanje nivoa međunarodne saradnje u važnim forumima za unutrašnju bezbednost, uključujući i potpisivanje Operativnog sporazuma sa Evropolom. Usklađivanje našeg zakonodavstva sa evropskim standardima zaštite podataka o ličnosti i njihova primena obaveza su u sklopu sprovođenja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

Principi zaštite ličnih podataka u EU koji treba ostvariti u praksi su:

- Ograničavanje slučajeva u kojima je opravdan uvid u lične podatke;
- Proporcionalnost, tj. uvid u lične podatke srazmerno težini dela za koje se vodi istraga;
- Legitimnost procesuiranja ličnih podataka;
- Ograničavanje dužine pohranjivanja i čuvanja ličnih podataka;
- Garantovanje bezbednosti i poverljivosti prikupljenih podataka;
- Postojanje nezavisnog nadzornog mehanizma i mogućnost sudske zaštite ako je ovo pravo ugroženo.

Kako bi zaštita ovog prava bila dodatno obezbeđena u praksi, planira se usvajanje Preporuke – platforme za pregovore o osnovnim elementima za zaštitu podataka o ličnosti u budućim sporazumima o razmeni podataka za potrebe međunarodne policijske saradnje, uključujući i Sporazum o razmeni podataka sa SAD. Pored toga, planirano je i usvajanje Evropske šeme za sertifikovanje tehnologija, proizvoda i usluga koje su „prilagođene visokim standardima zaštite podataka o ličnosti” (eng. *European certification scheme for “privacy-aware” technologies, products and services*).

5.1.2. Tematska celina 2: Evropa prava i pravde

Kao što sam podnaslov ovog poglavlja kaže, „Evropa pravde“ za cilj ima da olakša život građanima EU i firmama koje posluju unutar nje omogućavanjem ravnopravnog pristupa pravdi i usaglašavanjem pravnih sistema članica EU kako bi se omogućila pravna zaštita. Mere predložene ovim programom imaju za cilj prevazilaženje barijera za prepoznavanje pravnih odluka kroz Uniju.

Osnov pravosudne saradnje u građanskim i krivičnim poslovima je princip uzajamnog priznavanja odluka (eng. *the principle of mutual recognition*). Tako na primer u slučajevima iz građanskog prava, princip uzajamnog priznavanja treba proširiti i na sporove o nasledstvu i uspostavljanjem Evropskog sertifikata nasledstva (eng. *European certificate of inheritance*) i sistema za registraciju testamenata, kao i na slučajeve zaštite prava materinstva i podele vlasništva nakon razvoda.

Ovo su modeli koje bi i zemlje Zapadnog Balkana trebalo da prate, jer čak 80% zahteva za međunarodnom pravnom pomoći pred našim pravosudnim organima su slučajevi iz građanske materije i to sa zemljama naslednicama Jugoslavije, pre svega Hrvatskom i Bosnom i Hercegovinom.

Pored toga, teži se harmonizaciji krivičnog zakonodavstva kako bi se smanjile pravne razlike i omogućilo uživanje prava u drugim državama EU. Između ostalog, planira se da se 2012. godine usvoji propis kojim bi bili usaglašeni carinski prekršaji i sankcije u ovoj oblasti, a 2013. godine i po prvi put Jedinstvena klasifikacija krivičnih dela za sve države članice. Iste godine, predviđeno je da zažive i glavne institucionalne novine: formiranje kancelarije evropskog javnog tužioca i primena propisa o novim nadležnostima Evropola, kao i davanje ovlašćenja Evrodžastu da pokreće istrage u krivičnim stvarima od 2012. i tako postane istražna služba planiranom evropskom javnom tužiocu. I na kraju, prioritet saradnje u oblasti krivičnog prava jeste potpisivanje sporazuma o međunarodnoj pravnoj pomoći, uključujući i sporazume o izručenju. Obim i raznovrsnost pravosudne saradnje unutar EU ukazuje koliko treba razviti kapacitete u našem pravosuđu i uključiti se u sve vrste profesionalnih mreža dostupnih i državama koje nisu članice EU.

U Stokholmskom programu planirano je uspostavljanje sveobuhvatnog sistema za prikupljenje dokaza u slučajevima sa elementima prekograničnosti. Shodno tome planiraju se izmene Evropskog naloga za pribavljanje dokaza (eng. *European Evidence Warrant*) kako bi se proširio opseg nadležnosti naloga na sve vrste dokaza¹⁶. Pored toga, policijski i pravosudni organi države koja izvršava nalog dobili bi i ovlašćenja za prikupljanje dokaza, a ne samo za mehaničko dostavljanje postojećih dokaza. Treća novina je pooštravanje i preciziranje standarda za prikupljanje dokaza kako bi se povećala njihova prihvatljivost u krivičnom postupku, a izbegle zloupotrebe.

¹⁶ Čavoški, A. i Reljanović, M. (2011). *Ideja o stvaranju krivičnog prava EU*. Beograd: Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, str. 79.

Stokholmski program predviđa uvođenje minimalnih standarda za čitave oblasti prava, kao i rad na povećanju poverenja zemalja članica u pravosudne sisteme drugih zemalja članica. Poverenje je neophodan preduslov kako bi države članice zaista u praksi uzajamno priznavale rešenja, odluke i presude donete u drugoj članici i automatski ih izvršavale. Da bi takvo poverenje bilo dodatno izgrađeno, Stokholmskim programom predviđen je čitav skup mera, uključujući i obavezu da sve nove sudije i tužioci prođu jedinstvenu obuku na nivou EU, kao i da makar

polovina već zaposlenih sudija i tužilaca prođe neku obuku koja se nudi na nivou EU ili da bude na razmeni u nekoj drugoj zemlji članici. Još jedna bitna novina, planirana kako bi se omogućilo bolje informisanje običnih ljudi o njihovim pravima i obavezama u raznovrsnim pravosudnim sistemima unutar EU jeste kreiranje jedinstvenog portala tzv. *e-justice* (slobodan prevod: E-pravosuđe). Na ovom portalu dostupne su informacije o različitim sudskim sistemima, što može biti od koristi i našim zakonodavcima u pripremi budućih predloga zakona u skladu sa evropskom praksom. Predviđena su i internet rešenja namenjena pravosudnim profesionalcima, kao što je integrisanje i pretraživanje različitih evidencija koje su sada u posedu država članica. Akcioni plan za stvaranje E-pravosuđa je usvojen 2008. godine sa ciljem da u potpunosti zaživi do kraja 2013. godine. Prva verzija E-pravosuđa je već dostupna na adresi: <https://e-justice.europa.eu>.

5.1.3. Tematska celina 3: Zaštitnička Evropa

„Zaštitnička Evropa“ naziv je najdužeg dela strateškog programa. Glavna novina predviđena u ovom delu jeste usvajanje Strategije unutrašnje bezbednosti u EU. I dok je *Evropska strategija bezbednosti – Bezbedna Evropa u bezbednom svetu* iz 2003. godine pre okrenuta postavljanju EU kao bezbednosnog aktera u globalnoj areni, nova Strategija unutrašnje bezbednosti trebalo bi da pokaže jedinstvenu viziju izazova, rizika i pretnji Uniji, i, što je najvažnije, da tačno definiše na koje od ovih izazova je delotvornije odgovoriti na nivou država članica, a koji zahtevaju odgovor na nivou EU. Za usvajanje, sprovođenje i praćenje sprovođenja ove strategije biće zadužen novi Stalni komitet za unutrašnju bezbednost (eng. *the Internal Security Committee – COSI*). Strategija razvoja policije usvojena krajem 2010. godine samo je delimično pri odabiru strateških prioriteta za period od sledećih tri godine uzela u obzir rešenja ponuđena u ovom delu Stokholmskog programa, kao i u Strategiji unutrašnje bezbednosti, što treba ispraviti prilikom usvajanja Akcionog plana za sprovođenje Strategije razvoja policije u Srbiji.

Jedan od izazova za koje nudi rešenja ovaj deo Stokholmskog programa je prevencija i **upravljanje vanrednim situacijama**. Glavni principi EU u borbi protiv katastrofa su pružanje zaštite građanima u državi u kojoj se desi nepogoda, kao i solidarnost članica EU kako bi se „teret štete“ umanjio efikasnim zajedničkim akcijama. Zato se predlaže unapređenje rada Mehanizma zajednice za civilnu za-

štitu (eng. *Community Mechanism for Civil Protection*) i savetuje da članice više koriste zajednički situacioni centar (eng. *The Joint Situation Centre*, poznat i pod skraćenicom *SitCen*).

Od zemalja potencijalnih kandidata očekuje se i saradnja u aktivnostima **preven- cije kako organizovanog, tako i lokalnog kriminala**, učestvovanje u Evropskoj mreži za prevenciju kriminala (eng. *The European Crime Prevention Network – EUCPN*), i usaglašavanje statističke metodologije koja se koristi za praćenje kriminaliteta. Pored toga, potrebno je ponuditi i odgovore na pitanje javnog reda i mira, kao što su nasilje na sportskim manifestacijama. Od Srbije se očekuje i **policajska saradnja** jer je zemlja tranzita, a u manjoj meri i zemlja porekla žrtava trgovine ljudima, kao i trgovine narkoticima. Naglašena je potreba da se u rešavanje oba problema uključe ne samo vlasti naše zemlje, već i organizacije građanskog društva, posebno u sprečavanju seksualne eksploatacije dece i dečije pornografije na internetu. Ostale oblasti u kojima se očekuje saradnja su borba protiv terorizma, kompjuterskog kriminala i finansijskog kriminala. U borbi protiv finansijskog kriminala posebno se naglašava potreba za detaljnijim razvijanjem indikatora za merenje uspeha borbe protiv korupcije, kao i važnost transparentnog rada državnih organa.

Slično kao i kod prioriteta „Evropa pravde“, prvi cilj „Zaštitničke Evrope“ je unapređenje poverenja između profesionalaca koji rade u policijama i drugim bezbednosnim agencijama (npr. granične službe, carina, uprave za sprečavanje pranja novca) i stvaranje zajedničke bezbednosne kulture. Da bi se to postiglo, u Stokholmskom programu predviđeno je da do 2015. godine trećina policajaca i graničnih policajaca prođe obuku o evropskim poslovima, kao i da se organizuju razmene i zajedničke obuke i vežbe. Predlaže se uvođenje programa razmene pitomaca na policijskim akademijama po ugledu na čuveni civilni program razmene studenata – Erasmus, u kojem bi u određenim slučajevima mogle da učestvuju i zemlje potencijalni kandidati za članstvo, kao i susedne zemlje. Ovo

može biti relevantno kao model upotrebe obuke za pripremu za međunarodnu saradnju kad bude rađena revizija *Strategije razvoja sistema obuke i obrazovanja za potrebe policije*¹⁷ koju je rukovodstvo MUP-a usvojilo u decembru 2005. godine.

¹⁷ Dostupno na: http://prezentacije.mup.sr.gov.yu/upravazaobrazovanje/strategija/Strategija%20razvoja%20sistema%20obuke%20i%20obrazovanja_221205-.htm

Pored ovoga, predlaže se čitav niz mera za **harmonizaciju obavljanja policijskih poslova među državama članicama kreiranjem standardizovanih baza podataka i informatičkih sistema za razmenu podataka**. Između ostalog planira se razvoj niza novih zajedničkih baza podataka, kao što su baza podataka putnika, uključujući i čuvanje podataka o putnicima koji dolaze iz trećih zemalja, kao i jedinstvena baza podataka o osuđenim licima u EU koji su državljani trećih zemalja. Ove inicijative su kritikovale organizacije za zaštitu ljudskih prava. Ključna novina može biti od značaja za Upravu kriminalističke policije u MUP-u u kojoj se trenutno razvija kriminalistički obaveštajni sistem. Stokholmskim programom predviđen je **razvoj evropskog informativnog modela**. Ovaj model podrazumeva razvoj jedinstvenih kriterijuma za prikupljanje, razmenu i procesuiranje kriminalističkih obaveštajnih podataka. Pored ovoga, podržava se izgradnja interoperabilnih informatičkih sistema, što može biti važna informacija prilikom daljeg razvoja informatičke infrastrukture MUP-a, a posebno nabavke nove informatičke opreme. Pošto je ova oprema skupa, bitno je pri odabiru imati u vidu i potrebu da informatički sistem MUP postane kompatibilan sa sistemima drugih evropskih policija sa kojima želimo da sarađujemo. Posebno je bitno isplanirati usklađivanje automatizacije našeg sistema krivičnih evidencija i sa Evropskim informacionim sistemom krivičnih evidencija (eng. *The European Criminal Records Information System – ECRIS*), čija potpuna primena se najavljuje u Stokholmskom programu.

Strategija EU za upravljanje podacima (eng. *EU Information Management Strategy*) se oslanja na sledeće principe:

- Da se nove tehnologije za razmenu podataka razvijaju na osnovu potreba organa zaduženih za sprovođenje zakona, pre svega policijskih i carinskih službi,
- U biznis sektoru da budu usklađene sa strogim režimom za zaštitu ličnih podataka koji je predstavljen u odeljku Evropa prava Stokholmskog programa, uključujući i Preporuku o garancijama zaštite ličnih podataka u sporazumima o razmeni podataka sa policijskim službama trećih zemalja,
- Da omoguće precizno i ciljano prikupljanje podataka kako bi se i zaštitila osnovna prava građana i izbeglo pretrpavanje nadležnih organa nepotrebnim podacima,
- Interoperativnost IT sistema usklađenih u potpunosti sa standardima zaštite poverljivih podataka, kao i zaštita podataka o ličnosti,
- Racionalizacija postojećih različitih informatičkih sredstava mogućim ujedinjavanjem u veće informatičke sisteme,
- Koordinacija i usklađivanje.

Delotvornija **evropska policijska saradnja** takođe je prioritet u ovom delu Stokholmskog programa. Kao vodeća agencija za saradnju, razmenu podataka i obuku profesionalaca unutar i u ime EU navodi se Biro evropske policije – Evropol. Zbog toga je bitno da MUP RS što pre ispuni uslove za potpisivanje i operativnog sporazuma sa Evropolom. Glavni uslov za potpisivanje ovakvog sporazuma je ostvarenje adekvatne zaštite podataka o ličnosti, jer za razliku od Strateškog sporazuma koji podrazumeva razmenu procena rizika i strateških informacija, Operativni sporazum omogućava da se razmenjuju i podaci o ličnosti za potrebe konkretnih istraga i operacija. U međuvremenu, za „vežbanje“ policijske saradnje treba iskoristi regionalne forume, pre svega SECI centar u Bukureštu i Konvenciju o regionalnoj policijskoj saradnji u jugoistočnoj Evropi. Oba ova mehanizma ustrojena su po modelu saradnje unutar EU: SECI je ustrojen kao mini Evropol za ovaj region, a Konvencija nudi oblike saradnje kakvi su predviđeni Šengenskim sporazumom.

5.1.4. Tematska celina 4: Pristup Evropi u globalizovanom svetu (zajednička kontrola granica i vizna politika)

Cilj je omogućavanje legalnog pristupa teritoriji EU „dobrim momcima“ npr. biznismenima, studentima, uz istovremeno preuzimanje mera da se odgovori na ilegalnu migraciju i prekogranični kriminal koji mogu ugroziti bezbednost državljana EU. Unapređene kontrole granica mehanizmima zaštite ne bi trebalo da spreče pristup onima koji imaju pravo na njih (azilanti), posebno ranjivim osobama i grupama.

U Stokholmskom programu predviđeno je **jačanje uloge Fronteksa i Evropskog sistema za nadzor granica** (eng. *The European Border Surveillance System – Eurosur*). U svrhu jačanja Fronteksa, predviđena je priprema jasnih operativnih procedura, uključujući pravila za angažovanje u zajedničkim operacijama na moru i za operativnu saradnju između Fronteksa i zemalja porekla i tranzita. Potrebno je da Srbija, u procesu planiranja budućih aktivnosti u upravljanju svojim granicama prati relevantne razvoje predviđene Akcionim planom za sprovođenje Stokholmskog programa, kao i Evropskim paktom za migracije i azil i Globalnim pristupom migracijama. Ovo obuhvata poboljšanu operativnu saradnju između Fronteksa i zemalja porekla i tranzita, kao i proveru mogućih redovnih čarter letova za repatrijaciju migranata koje bi finansirao Fronteks; fazni razvoj Sistema za nadzor granice (Evrosur) na južnim i istočnim granicama EU, sa aspekta postavljanja sistema koji koristi moderne tehnologije; promovisanje kompatibilnosti i jedinstvenih standarda za nadzor granice; kao i blagovremena razmena neophodnih podataka za nadzor.

Srbija treba da **iskoristi Radni sporazum potpisan sa Fronteksom** u februaru 2009. godine kako bi poboljšala operativnu saradnju sa službama granične policije zemalja članica Evropske unije. Uprava granične policije treba da zatraži status posmatrača u Fronteksovom EU Centru za informacije, rasprave i razmenu u vezi sa granicama i imigracijom (CIREFI). CIREFI¹⁸ pruža podršku zemljama EU i zemljama kandidatima za ulazak u Uniju u razmeni podataka o legalnim migracijama, sprečavanju nelegalnih migracija i nezakonitog boravka, suzbijanju trgovine ljudima, boljem otkrivanju lažnih i falsifikovanih putnih dokumenata i načinima za unapređenje prakse povratka. Na ovaj način, Srbija bi obezbedila pristup analizama trendova globalnih migracija i međunarodnog organizovanog

¹⁸ CIREFI je 2010. integrisan u potpunosti u Fronteks.

kriminala. Pohvalno je što je paralelno sa uspostavljanjem sistema analize rizika u graničnoj policiji, Uprava granične policije otpočela razmenu informacija sa Fronteksovom Jedinicom za analizu rizika kroz aktivnosti Mreže za analizu rizika Zapadnog Balkana. Za to je neophodno da Direkcija policije imenuje kontakt osobu u oblasti analize rizika, da kao posmatrač učestvuje u relevantnim sastancima Fronteksove mreže analize rizika (FRAN).

Saradnja se očekuje i u kontroli i nadzoru granice, posebno u sprovođenju koncepta **integrisanog upravljanja granicom**. Najveći uspjesi na ovom polju u Srbiji su usvajanje Strategije integrisanog upravljanja granicom 2006. godine, demilitarizacija granice predajom iste u nadležnost MUP-a i sprovođenje Mape puta za viznu liberalizaciju 2009. godine. Međutim, Strategija za integrisano upravljanje granicom treba da bude ažurirana, a značajna ulaganja u infrastrukturu treba da budu planirana i iz nacionalnog budžeta kako bi se smanjile razlike u infrastrukturi i opremljenosti između graničnih prelaza. U sklopu ispunjenja uslova iz Mape puta, 6. februara 2009. godine potpisan je multilateralni krovni sporazum između graničnih službi, ali nedostaje njegova operacionalizacija kroz bilateralne sporazume. Ovi sporazumi treba da uredi oblasti i oblike saradnje između različitih graničnih službi, kao i sa drugim relevantnim ministarstvima, poput Ministarstva za infrastrukturu ili Ministarstva zdravlja. Kad postane kandidat za članstvo u EU, Srbija treba pažljivo da prati i da se priprema za integraciju u brzorastući sistem upravljanja granicama EU. Postojeći pravni okvir je uglavnom usklađen sa šengenskim akijem (*acquis*) i Šengenskim kodeksom o granicama. Treba pripremiti Nacionalnu strategiju za pristupanje šengenskom prostoru. Pored toga, potrebno je posvetiti mnogo ulaganja i pažljivog planiranja u izgradnju informacionog sistema podudarnog sa ključnim velikim informacionim sistemima EU u ovoj oblasti. Posebno je istaknuta potreba da u potpunosti zaživi druga generacija šengenskog informatičkog sistema – SIS II i vizni informatički sistem – VIS. Kako bi pristupila drugoj generaciji Šengenskog informacionog sistema (SIS II), potrebno je da MUP usvoji nacionalni informacioni sistem za upravljanje granicama. Slično tome, u cilju pristupanja zajedničkom informacionom sistemu za azil (DublinNet i Eurodac), potrebno je da Ministarstvo unutrašnjih poslova izgradi nacionalnu bazu podataka za proveravanje ličnih podataka azilantata.

Najveća novina koja se uvodi u **viznoj politici** jeste postepeno pomeranje sa procene rizika vezane za državljanstvo osobe koja konkuriše za vizu, ka proceni rizi-

ka vezanoj za svakog pojedinca posebno. Posebno je za Srbiju bitan deo u kome se navodi potreba da se neprestano ocenjuje situacija u državama koje su stavljene na tzv. belu i crnu šengensku listu. Primer zemlje koja je „skinuta“ sa „bele šengenske liste“ je Ekvador 2005. godine, čime je nakon povećanja broja azilanata iz Srbije i Makedonije 2010. i 2011. godine prećeno i Srbiji.

Kriterijumi na osnovu kojih će se ocenjivati da li će neka država biti povučena sa Bele šengenske liste¹⁹ su:

1. Bezbednost putnih isprava
2. Kvalitet kontrole granice
3. Poznavanje politike azila i imigracija
4. Delotvornost borbe protiv organizovanog kriminala
5. Poštovanje ljudskih prava

¹⁹ Videti tekst sa skupa „Naučene lekcije iz pregovora o viznoj liberalizaciji“ na: <http://www.ccmr-bg.org/Vesti/3443/Naucene+lekcije+iz+pregovora+o+viznoj+liberalizaciji.shtml>

5.1.5. Tematska celina 5: Evropa odgovornosti, solidarnosti i partnerstva u oblasti azila i migracija

Cilj ovog dela jeste dodatna konsolidacija politike migracija i azila zarad privlačenja većeg priliva dozvoljene radne migracije kako bi se na taj način odgovorilo na starenje evropskih društava. Podjednako važni ciljevi jesu smanjenje broja ilegalnih migranata, pružanje adekvatne i ujednačene zaštite azilantima i integracija legalnih migranta. S tim ciljem, predlaže se nalaženje praktičnih rešenja koja će na koherentan način **uklopiti mehanizme iz politike migracija sa onima iz drugih politika**, kao što su trgovina, zapošljavanje, zdravstvo i obrazovanje. U Stokholmskom programu je ponovo istaknut značaj principa iz Strategije globalnog pristupa migracijama (eng. *The Global Approach to Migration*), kao i Evropskog pakta za imigraciju i azil (eng. *The European Pact on Immigration and Asylum*), sa ciljem da migraciona politika EU bude sastavni deo spoljne politike EU. EU je 2005. godine usvojila Globalni pristup migracijama koji promoviše sveobuhvatan i uravnotežen pristup rešavanju pitanja migracije u partnerstvu sa trećim zemljama korišćenjem miksa instrumenata iz različitih politika (razvoj, socijalna politika i zapošljavanje, inostrani poslovi, pravosuđe i unutrašnji poslovi) što bi trebalo primeniti i prilikom sprovođenja Strategije za upravljanje migracija RS. Kako bi

se dalje odgovorilo na uvezanost pitanja migracija i nivoa razvoja zemalja porekla, predložene su mere poput nalaženje načina za bezbedno i jeftino slanje novčanih naznaka (eng. *remittance*) kući, aktivniju saradnju sa grupama iz dijaspore i ispitivanje koncepta kružne migracije (eng. *circular migration*) koji omogućava da migranti borave i rade u EU, ali da se redovno vraćaju kući.

U sklopu legalne migracije, Evropski savet prepoznaje **značaj radne migracije i uspešnog integrisanja državljana trećih država** koji legalno borave u EU, a koji mogu doprineti ekonomskom rastu u EU. Podjednako važnim naznačena su i pitanja borbe protiv trgovine i krijumčarenja ljudi, kao i zaštita maloletnika bez pratnje odraslih. U sklopu pitanja azila, posebno se ističe značaj novouspostavljene Evropske kancelarije za podršku za azil (eng. *European Asylum Support Office – EASO*) za razvoj i sprovođenje Zajedničkog evropskog sistema za azil (eng. *The Common European Asylum System – CEAS*). U sklopu spoljne dimenzije politike azila, posebno je istaknuta potreba saradnje sa UNHCR-om i sprovođenje Regionalnih programa zaštite.

Podnaslov ovog poglavlja ukazuje i na još jednu nameru pisaca ovog dela, a to je podela tereta među državama članicama koje nisu podjednako opterećene zahtevima za azil niti su podjednako pogođene ekonomskom krizom. Tako je u nacrtu dokumenta predložena kontraverzna novina koju su dosta kritikovale mreže organizacija građanskog društva i severne članice EU, a to je **mehanizam internog raseljavanja azilanata** kojima je odobrena zaštita. Ipak, u finalnom usvojenom tekstu Stokholmskog programa, mogućnost raseljavanja je definisana kao dobrovoljna i u punom kapacitetu bi počela tek posle 2014. godine, što je rok za uvođenje načela uzajamnog priznavanja (eng. *mutual recognition*) odluka o davanju azila.

Treba uzeti u obzir i napomene iz nacrtu dokumenta, u kojima je region jugoistočne Evrope posebno izdvojen u delu u kome su navedeni krajevi sveta sa kojima EU želi da ima posebno intenzivan dijalog u sprovođenju politike migracija. Shodno tome, navodi se preporuka o potpisivanju sporazuma koji bi reflektovali tzv. **trostepeni sveobuhvatni pristup migracijama**: prvi korak je kontrola ilegalnih migracija (sporazum o readmisiji i dobrovoljnom povratku); drugi je promocija mobilnosti i legalne imigracije (npr. međusobno priznavanje školske spreme) i treći je podrška razvoju partnerstava za mobilnost. U ovom dokumentu savetuje se da EU pruži podršku izgradnji kapaciteta za upravljanje pitanjima migracija ne samo centralnih, već i regionalnih i lokalnih vlasti u državama koje

nisu članice. Naš region se može prepoznati i u delu u kome se EU obavezuje da bude solidarna sa regionima u kojima postoji velik priliv izbeglica ili u kojima boravi veliki broj izbeglica i interno raseljenih lica.

5.1.6. Tematska celina 6: Uloga Evrope u globalizovanom svetu (spoljna dimenzija Prostora slobode, bezbednosti i pravde)

U ovom poslednjem delu Stokholmskog programa ističe se da spoljna dimenzija PSBP usvojena 2005. godine jeste sastavni deo spoljne politike EU. Deo Stokholmskog programa koji se tiče spoljne dimenzije politika iz Prostora slobode, bezbednosti i pravde ističe različite potrebe da se bolje razmenjuju podaci i pouke između policijskih atašea članica koji su raspoređeni u trećim zemljama, bolja saradnja između Evropolu i misija u okviru Zajedničke spoljne i bezbednosne politike, kao i delegacija Evropske komisija van teritorije EU. Predlaže se i potpisivanje sporazuma o pravosudnoj saradnji iz građanskih poslova sa trećim zemljama. Pored obavezivanja da pruži pomoć reformama pravosuđa u partnerskim državama, EU je zainteresovana da potpiše bilateralne sporazume o prepoznavanju i sprovođenju presuda iz građanskog i privrednog prava kako bi ojačala trgovinu sa partnerima i omogućila slobodan a siguran protok ljudi, robe i kapitala u stanju globalne ekonomske krize. Posebna pažnja u ovom delu Stokholmskog programa posvećena je policijskoj i pravosudnoj saradnji, kao i pomoći reformama u zemljama Zapadnog Balkana i Turskoj, koje su obuhvaćene politikom proširenja. Predlaže se i primena sličnih mehanizama i u zemljama obuhvaćenim Evropskom politikom susjedstva (eng. *The European Neighbourhood Policy*). EU namerava da podrži aktivnosti stabilizacije u regionu Crnog mora, kao i potpisivanje sporazuma o readmisiji sa zemljama iz kojih stiže veliki broj azilanata – Alžir, Libija, Maroko, Egipat, Avganistan, Irak i Bangladeš. Ovu praksu bi trebalo da isprati i Vlada RS, jer i nama veliki broj azilanata stiže upravo iz ovih zemalja. Pored toga, u odgovoru na globalne izazove kao što su trgovina drogom i ljudima predviđa se bliska saradnja sa velikim silama: SAD, Rusija, Kina, kao i međunarodnim organizacijama poput UN, Saveta Evrope i Interpola. EU koristi različite instrumente kako bi sprovela spoljnu dimenziju unutrašnje bezbednosti: pravne sporazume, deklaracije, akcione planove, ekspertske i ministarske sastanke, osnivanje pododbora, praćenje sprovođenja (monitoring) i evaluacija politike, kao i programi podrške.

5.1.7 Šta posle Stokholmskog programa

U proteklih 15 godina došlo je do naglog razvoja PSBP u Evropskoj uniji, a veliki broj pravnih akata obuhvatio je niz pitanja u ovoj oblasti. U poslednje četiri godine, Evropska komisija je pokrenula više od 50 inicijativa u ovoj oblasti. Takođe, u poslednje vreme intenzivna je debata o uspešnosti Stokholmskog programa i tome šta bi trebalo da ga nasledi. Načelno, može se reći da pri tome dominiraju stavovi u skladu sa pristupom „manje je više“, odnosno da treba težiti

²⁰ <http://epthinktank.eu/2014/06/25/justice-and-home-affairs-after-the-stockholm-programme/>

unapređenju postojećih pravnih instrumenata i tako dati prostor da se kroz praksu njihove primene dođe do zaključaka u pogledu eventualnog novog detaljnog programa.²⁰

Savet EU je 16. maja 2014. godine usvojio zaključke o budućem razvoju PSBP²¹ u kome su navedeni osnovni principi, među kojima je i stav da je Stokholmski program značajno doprineo razvoju EU zakonodavstva u ovoj oblasti, ali da bi dalji razvoj trebalo da počiva na kraćem dokumentu koji bi imao više strateški i politički karakter, poput Programa iz Tamperea. Glavni prioritet treba da bude kvalitet i efektivnost EU prava, uz pojednostavljenje i konsolidaciju koja je preko

²¹ <http://www.statewatch.org/news/2014/may/eu-council-post-stockholm-programme-9531-14.pdf>

potrebna posle 15 godina intenzivnog razvoja. Pored toga, naglasak je na potrebi pravilnog transponovanja i pune primene postojećeg pravnog poretka EU pre nego na razvoju novih instrumenata.

Naročito je naglašena potreba sprovođenja procene potreba i procene uticaja, pogotovo finansijskih, pre iniciranja novih propisa. Na kraju, teži se pristupu koji će biti zasnovan na potrebi praktičara, onih koji primenjuju pravo EU u ovoj oblasti, i jačanju uzajamnog poverenja između ostalog i kroz više ulaganja u trening onih koji propise primenjuju.

²² <http://www.statewatch.org/news/2014/may/eu-council-post-stockholm-programme-9531-14.pdf>

Što se tiče tematskih oblasti za razvoj PSBP u narednom periodu, može se zaključiti da su se države članice EU usaglasile oko 3 glavne teme²²:

1. Sloboda, bezbednost i pravda u svetu promena i izazova,
2. Zaštita građana i društva, i
3. Politike pravosuđa i unutrašnjih poslova za dinamičnija društva.



Gde mogu više da saznam?

Internet izvori:

- Stokholmski program, *The Stockholm Programme – An Open and Secure Europe serving and protecting citizens*, 17024/09. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:en:PDF>.
- Akcioni plan za sprovođenje Stokholmskog programa, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:EN:PDF>.
- Strategija za spoljnu dimenziju pravosuđa i unutrašnjih poslova: Globalna sloboda, bezbednost i pravda - *A Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice* <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st14/st14366-re03.en05.pdf>

Tekstovi na engleskom:

- Guild, E., Carrera, S. and Eggenschwiler, A. (2010). *The Area of Freedom, Security and Justice ten years on: Successes and future challenges under the Stockholm Programme*. Brussels: Centre for European Policy Studies. Dostupno: <http://ceps.eu/book/area-freedom-security-and-justice-ten-years-successes-and-future-challenges-under-stockholm-pro>.
- Peers, S., Professor of Law, University of Essex: The next multi-year EU Justice and Home Affairs programme, *Views of the Commission and the Member States*, <http://www.statewatch.org/analyses/no-238-new-jha-programme.pdf>

5.2. Budžetski okvir za PSBP

Mr Sonja Stojanović Gajić

Budžet je ključno sredstvo EU za sprovođenje u delo politika EU. Trenutno učešće Prostora slobode, bezbednosti i pravde u budžetu za 2007. do 2013. godine je relativno malo i iznosi 1,3% ukupnog budžeta EU. U okviru ovog iznosa veći deo sredstava oko 0,77 % ukupnog budžeta EU, ili oko 6,4 milijarde evra je raspoređeno za politike unutrašnjih poslova, a preostalih 550,18 miliona evra na politike pravosudne saradnje i zaštite ljudskih prava.

Ipak, budžet za Prostor slobode, bezbednosti i pravde (PSBP) je u stalnom porastu u skladu sa povećanjem nadležnosti EU u ovoj oblasti. Imajući u vidu nove nadležnosti EU predviđene Lisabonskim ugovorom i proklamovane strateške ciljeve u Stokholmskom programu i propratnom Akcionom planu, treba očekivati da se ovaj trend nastavi i u budžetskom okviru za period 2014. do 2020. godine.

U kontekstu debate o reformi budžeta EU, napravljen je pregled prioriternih troškova i mehanizama za odlučivanje o raspodeli sredstava. Na osnovu te evaluacije, Komisija je krajem prošle godine iznela predlog za ukupan iznos i raspodelu troškova za budžet EU za period od 2014. do 2020. godine.

Evropska komisija je predstavila predlog novog finansijskog okvira krajem 2010. godine, nakon čega su nadležni generalni direktorati EK organizovali konsultacije sa svim zainteresovanima. Javne konsultacije za finansiranje EU budžeta za unutrašnje poslove trajale su od 5. januara do 20. marta 2011. godine. Konsultacije za deo budžeta koji se tiče ljudskih prava, jednakosti i pravde organizovane su od 20. aprila do kraja juna 2011. Preporuke sa konsultacija biće razmatrane pre usvajanja novog višegodišnjeg finansijskog okvira 2012. godine.

Preporuke

Predlažemo da nadležna ministarstva Vlade RS preuzmu praksu obaveznih konsultacija sa zainteresovanim OCD, biznisima i međunarodnim organizacijama o budžetu po modelu koji koriste nadležni Generalni direktorati EK povodom višegodišnjeg budžetskog okvira EU. Za više detalja videti: http://ec.europa.eu/justice/opinion/index_en.htm

U predlogu za pregled budžeta EU (eng. *Communication on the EU Budget Review*), EK je odredila ključne principe za izradu sektorskih budžeta za novi budžetski okvir 2007–2013. To su:

- **Ostvarivanje ključnih strateških prioriteta** (eng. *delivering key policy priorities*) iz Ugovora o Lisabonu, Strategije Evropa 2020, kao i u slučaju PSBP Stokholmskog programa.
- U dobu niskog ekonomskog rasta i deficita budžeta u državama članicama, očekuje se da će prvenstvo u novom budžetskom okviru biti dato oblastima delovanja gde EU može da pruži tzv. „**dodatnu vrednost**“ (eng. *EU added value*). Glavni test za procenu dodatne vrednosti biće da li finansiranje iz budžeta EU doprinosi više nego finansiranje iz nacionalnih budžeta. To se pre svega odnosi na troškove koje pojedinačne članice ne mogu same da podnesu, npr. troškove prekogranične saradnje. Takođe, težiće se i usklađenosti između budžeta EU i nacionalnih budžeta.
- **Budžet usmeren na rezultate:** finansijski programi bi trebalo da ostvare dugoročne ciljeve, ne samo da budu fokusirani na inpute.

U nastavku teksta, predočena je trenutna struktura budžeta za politike pravosuđa i unutrašnjih poslova u PSBP za period 2007–2013, predlozi EK za njihovu reformu u novom budžetskom okviru 2013–2020, kao i rezultati konsultacija sa zainteresovanim grupama.

5.2.1. Struktura budžeta za PSBP za period 2007-2013. godine

Veći deo politika u okviru PSBP finansira se iz istoimenog dela budžeta. Ovaj deo budžeta je podeljen u dve celine/podnaslova koje su dodatno podeljene u okvirne programe, a ovi u fondove:

1. **Podnaslov Prostor slobode, bezbednosti i pravde** je podeljen u tri opšta okvirna programa i ukupno iznosi oko 7, 5 milijardi evra (7.549 miliona):
 - a) Opšti program Osnovna prava i pravda (eng. *General programme Fundamental Rights and Justice*)
 - b) Opšti program Solidarnost i upravljanje migracionim tokovima (eng. *General programme Solidarity and Management of Migration Flows – SOLID*)
 - c) Opšti program Bezbednost i očuvanje sloboda (eng. *General programme Security and Safeguarding Liberties*)

2. **Podnaslov Državljanstvo** (eng. *Citizenship*) se sastoji od programa koji se tiču unapređenja kvaliteta života državljana kao što su investicije u kampanje za javno zdravlje, zaštite prava potrošača, promocije evropske kulture i sl. Odobreni iznos za ovaj program je 4.667 miliona evra.

5.2.2. Struktura budžeta za program Osnovna prava i slobode 2007-2013.

Budžetska izdavanja u okviru opšteg programa Osnovna prava i pravda (eng. *General programme Fundamental Rights and Justice*) imaju za cilj stvaranje pan-EU prostora prava, pravde i ljudskih prava. To znači da je cilj budžeta finansiranje prevazilaženja prekograničnih problema sa kojima se susreću građani EU i biznis sektor. Ova sredstva su dodatno podeljena u pet programa, aktivnosti finansirane iz programa Progres i izdavanja za relevantne agencije EU:

1. Najviše se izdvaja za pravosudnu saradnju u krivičnim poslovima u okviru programa Krivična pravda (eng. *Criminal Justice – JPEN*), ukupno 199,3 miliona evra;
2. Na drugom mestu su izdavanja za pravosudnu saradnju u građanskim poslovima u okviru programa Građanska pravda (eng. *Civil Justice –*

- JCIV), 109,7 miliona evra;
3. Na trećem mestu po izdavanjima u okviru budžeta za osnovna ljudska prava i pravdu su izdavanja za program Borba protiv nasilja (eng. *Daphne III – DAP*) –121,43 miliona evra, koji obuhvata prevenciju i borbu protiv nasilja nad decom, mladima i ženama;
 4. Zatim slede izdavanja za program Osnovna prava i državljanstvo (eng. *Fundamental Rights and Citizenship – FRC*) 97,4 miliona evra;
 5. I najmanje sredstava se izdvaja za program Prevencija narkomanije i informisanje (eng. *Drug Prevention and Information Programme – DPIP*) 22,35 miliona evra;
 6. Od 1. januara 2011. Generalni direktorat za pravosuđe raspolaže sredstvima iz programa za Zapošljavanje i društvenu solidarnost (eng. *Community Programme for Employment and Social Solidarity – Progress*) namenjenih borbi protiv diskriminacije i za rodnu ravnopravnost.
 7. Izdavanja za agencije: Evrodžast, EU Agencija za osnovna prava (eng. *European Union Agency for Fundamental Rights*) i Evropski institut za rodnu jednakost (eng. *the European Institute for Gender Equality*).

Svaki od navedenih programa je uspostavljen posebnim pravnim aktom koji predviđa dve mogućnosti finansiranja. Prva je da EK dodeljuje grantove uglavnom tzv. transnacionalnim projektima građanskog društva ili državne administracije u čijem sprovođenju učestvuju najmanje dve članice EU. Pored toga, EK može direktno da koristi sredstva za konkretne aktivnosti koje će joj pomoći da bolje ostvari mere praktične politike. To mogu biti naručene studije, istraživanja javnog mnjenja, konferencije, informatički projekti i sl.

5.2.3. Predlozi za budžet za pravdu i ljudska prava u budžetu 2014-2020.

U skladu sa nalazima nezavisnih evaluacija postojećih programa i fondova, EK je predložila smanjenje broja fondova u okviru ove politike na svega dva programa: Program pravosuđe i Program prava i državljanstvo.

Tabela 7: Predložena raspodela budžeta za politike pravosuđa i prava 2014–2020²³

Fond za pravdu	€ 387 miliona
Fond za prava i državljanstvo	€ 387 miliona
Ukupni predloženi budžet 2014-2020.	€ 802 miliona

²³ Svi iznosi su izraženi u stalnim cenama (eng. constant prices) tokom 2011.

Cilj je da se izbegne usitnjenost budžeta, te da se ista pravila finansiranja primenjuju na različite grupe strateških prioriteta. Na ovaj način, trebalo bi da se poveća

i efikasnost EK koja je do sada trošila mnogo vremena na administriranje postojećih fondova u okviru osnovnog programa za Osnovna prava i pravosuđe, kao i da se korisnici sredstava oslobode nepotrebne birokratije. Smanjenjem broja fondova se očekuje smanjenje rasparčanosti trošenja i povećanje tzv. horizontalnih izdavanja tj. troškova koje nisu vezani za specifične programske ciljeve (npr. informisanje o drogama ili krivična saradnja), već se tiču opštih kapaciteta neophodnih za uspešnu pravosudnu saradnju (npr. obuka zaposlenih u pravosuđu). Budžetski okvir bi u sledećem periodu trebalo da omogući veću koherentnost i da se fokusira na aktivnosti u kojima EU nudi „dodatnu vrednost“ kao što su:

- Obuka zaposlenih u pravosuđu (kao što su sudije i tužioc) radi povećanja poverenja u različite nacionalne pravosudne sisteme i upoznavanja sa alatima za zaštitu prava i pružanje pravde;
- Osnaživanje mreža nacionalnih vlasti, profesionalnih udruženja i organizacija građanskog društva koje postoje na nivou EU. Cilj finansiranja mreža za saradnju u oblasti pravosuđa je razmena uspešnih praksi, unapređenje primene EU prava i osnaživanje građanskog društva da učestvuje u sprovođenju evropskog pravosudnog prostora;
- Prekogranična saradnja u oblasti primene zakona npr. uspostavljanjem sistema za alarmiranje usled nestanka dece, koordinacija operativne i prekogranične saradnje u borbi protiv droga;
- Informisanje građana putem kampanja u pojedinačnim državama ili celoj EU o njihovim pravima u skladu sa pravom EU, kao i načinima da ih ostvare u praksi;
- Razvoj IT rešenja, poput portala e-pravosuđe (eng. E-justice). Ova sredstva služe razmeni informacija između članica, kao i informisanju građana o njihovim pravima.

5.2.4. Trenutna struktura budžeta za unutrašnje poslove 2007-2013.

Budžet EU za politike unutrašnje bezbednosti je podeljen na nekoliko programa u skladu sa grupisanjem politika unutrašnje bezbednosti na one koje se tiču: migracija (legalne i ilegalne imigracije, integracija, azil, vizna politika), upravljanje spoljnim granicama (uključujući i povratak) i bezbednosti (prevencija i borba protiv terorizma i organizovanog kriminala; policijska saradnja). U tabeli možete videti trenutnu raspodelu sredstava u budžetu EU u okviru sledećih celina:

- Opšti program „Solidarnost i upravljanje migracionim tokovima“ (eng. *General Programme Solidarity and Management of Migration Flows – SOLID*)
- Opšti program „Bezbednost i očuvanje sloboda“ (eng. *General Programme Security and Safeguarding Liberties*)
- Podrška agencijama EU i velikim informacionim sistemima
- Pilot projekti i ostalo (profesionalne mreže...)

Ilustracija 2: Trenutna struktura budžeta za unutrašnje poslove u EU 2007-2013.

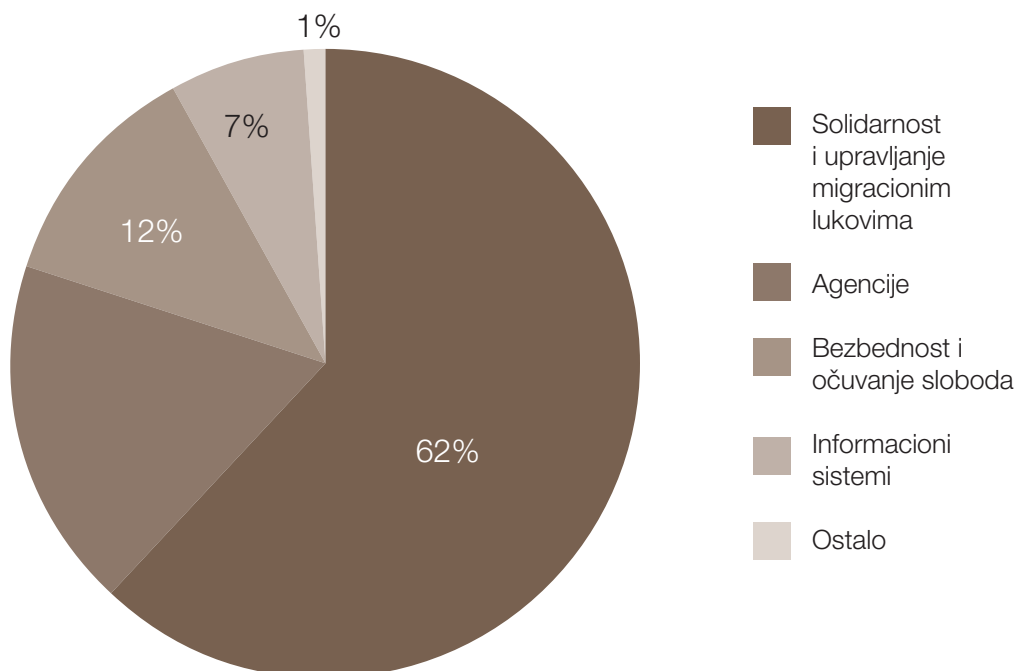


Tabela 8: Pregled troškova kojima upravlja Generalni direktorat za unutrašnje poslove u Evropskoj komisiji (2007–2013) – u milionima evra

Opšti program: Solidarnost i upravljanje migracionim tokovima	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Ukupno:
Evropski fond za izbeglice	78,3	82	107,79	102,65	104,03	104,03	122,83	701,63
Fond za granice	170,3	170	186	208	254	349,6	481,7	1819,6
Evropski fond za integracije neevropskih državljana	65	78	98	111	132	163	183	830
Fond za povratak	0	56	67	88	114	163	193	681
Ukupno:	313,6	386	458,79	509,65	604,03	779,63	980,53	4032,23

Opšti program: Bezbednost i očuvanje sloboda	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Ukupno:
Prevenција i upravljanje posledicama terorizma	12,84	15,38	19,77	20,52	24,4	23,68	25,58	142,17
Prevenција i borba protiv organizovanog kriminala	45,16	53,62	72,86	86,38	109,6	118,32	121,42	607,36
Ukupno:	58	69	92,63	106,9	134	142	147	749,53

Agencije	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Ukupno:
Fronteks	38,75	68	78	83	78	78	78	501,75
Agencija za operativno upravljanje informacionim sistemima	0	0	0	0	5,45	54,5	39,4	99,35
Evropska kancelarija za podršku za azil	0	0	0	5,25	8	12	15	40,25
Evropol	0	0	0	79,72	83,47	84	85	332,19
Evropski policijski koledž (Cepol)	7,44	8,7	7,8	7,8	8	8,8	9,2	57,74
Evropski centar za praćenje droga	13	13,4	14,15	14,8	15,17	15,75	16,1	102,37
Ukupno:	59,18	90,1	99,95	190,57	198,09	253,05	242,7	1133,65

Pilot projekti	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Ukupno:
Upravljanje migracijama: solidarnost u akciji	15	0	0	0	0	0	0	15
Stvaranje mreže kontakata između lokalnih samouprava	0	0	0	0	1,5	0	0	1,5
Ukupno:	15	0	0	0	1,5	0	0	16,5

Informacioni sistemi	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Ukupno:

Šengenski informaci- ni sistem (SIS)	20	26,62	39,28	35	30	VIS	VIS	150,9
Vizni in- formacioni sistem (VIS)	43,23	20	35,70	21	21,2	54,5	82,6	278,23
Eurodac	2	8	2	2	1,5	VIS	VIS	15,5
Ukupno:	65,23	54,62	76,98	58	52,7	54,5	82,6	444,63

Ostalo	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Ukupno:
Evropska migraciona mreža	3	6,5	8,8	7,5	7,5	8	8	49,3
PRINCE (Komuni- kacija u Prostoru slobode, bezbed- nosti i pravde)	2,2	3,91	2,5	2,6	2,7	2,8	2,9	19,61
Mehanizmi za ocen- jivanje	0,5	0,5	0,45	0,45	0,55	0,6	0,6	3,65
Ukupno:	5,7	10,91	11,75	10,55	10,75	11,4	11,5	72,56

Ukupno:	516,72	610,63	740,10	875,67	1001,07	1240,58	1464,33	6449,09
----------------	---------------	---------------	---------------	---------------	----------------	----------------	----------------	----------------

Najveći deo budžeta za unutrašnje poslove u aktuelnom budžetskom okviru za 2007-2013. godinu je raspoređen u opšti program Solidarnost i upravljanje migracionim tokovima (eng. *General Programme Solidarity and Management of Migration Flows – SOLID*). On trenutno iznosi oko 4 milijarde evra, što je približno 62% sadašnjeg budžeta za unutrašnje poslove. To znači da se najviše sredstava u okviru politika unutrašnjih poslova izdvaja za aktivnosti koje se tiču migracija, integracija, azila, spoljnih granica i povratka. Ovaj program se sastoji od četiri fonda: Evropski fond za izbeglice (eng. *The European Refugee Fund*)²⁴,

Evropski fond za integracije neevropskih državljana (eng. *The EU Fund for the Integration of non-EU nationals*), Fond za spoljne granice (eng. *The External Borders Fund*) i Fond za povratak (eng. *Return Fund*), svaki utemeljen na osnovu posebnog pravnog akta. Sredstva iz ova četiri fonda se koriste na osnovu tzv. modela **podeljenog upravljanja** (eng. *shared management*), što znači da nadležni organi nacionalne, regionalne i lokalne vlasti biraju šta će oni finansirati i zaduženi su za sprovođenje ovih programa, dok EK zadržava odgovornost za opšte trošenje ovih sredstava. Takođe, uključuje i druge instrumente kao što su Evropska migraciona mreža (eng. *The European Migration Network*) i Pilot projekat o ponovnom naseljavanju (eng. *The Pilot Project on Resettlement*).

²⁴ *Evropski fond za izbeglice je posebno pomogao novim članicama EU posle proširenja EU 2004. godine da brzo i delotvorno razviju svoje sisteme za azil u skladu sa EU standardima, uključujući izgradnju odgovarajućih prostorija i procedura.*

Drugi po veličini raspoređenih sredstava je opšti program Bezbednost i očuvanje sloboda (eng. *General Programme Security and Safeguarding Liberties*). U okviru ovog programa koji se tiče pre svega unutrašnje bezbednosti, raspoređeno je 745 miliona evra (12% budžeta). Ovaj program čine dva manja programa: Prevencija i borba protiv kriminala (eng. *Prevention of and Fight against Crime - ISEC*) i Prevencija, spremnost i upravljanje posledicama terorizma i drugih bezbednosno određenih rizika (eng. *Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism and other Security-related Risks - CIPS*). Ovi programi podržavaju aktivnosti koje za cilj imaju zaštitu kritične infrastrukture, smanjenje pretnji terorizma, borbu protiv organizovanog kriminala i unapređenje saradnje između policijskih agencija. Oni su finansirani u skladu sa principima **centralizovanog upravljanja sredstvima** (eng. *centralised direct management mode*). To znači da sredstva „troši“ direktno EK naručivanjem usluga i dodeljivanjem grantova. Mana ovog načina upravljanja sredstvima je velika administracija kako u EK, tako i kod korisnika sredstava, nezavisno da li su data mala ili velika sredstva.

Izdavanja za EU agencije ključne za unutrašnje poslove čine približno petinu, tj. 18% sadašnjeg budžeta unutrašnjih poslova. To se pre svega odnosi na sledeće agencije: Fronteks, Evropol, Cepol, EMCDD. Kao što je u prethodnom delu teksta objašnjeno, Fronteks igra ključnu ulogu u efektivnom upravljanju na spoljnim granicama EU. Evropol pruža stručnu podršku članicama EU u nji-

hovoj borbi protiv organizovanog kriminala i terorizma. Evropski policijski koledž (Cepol) pruža obuke za policijske službenike širom Evrope, ključne za delotvornu razmenu informacija i zajedničko rešavanje prekograničnog kriminala. Evropski centar za praćenje droga (eng. *European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction – EMCDD*) pruža neophodne informacije na nivou EU o narkoticima i posledicama zavisnosti. Evropska kancelarija za podršku za azil (eng. *The European Asylum Support Office – EASO*) sakuplja informacije kako bi podržala donošenje odluka u vezi sa pitanjima azila i pruža podršku članicama EU čiji sistem azila je pod posebnim pritiskom.

Sedam odsto budžeta unutrašnjih poslova troši se na upravljanje velikim informacijskim sistemima EU, kao što je Šengenski informacioni sistem (eng. *Schengen Information System – SIS*), Vizni informacioni sistem (eng. *Visa Information System – VIS*) i baza otisaka prstiju (Eurodac). Pored toga, kao što se vidi iz tabele sa izdavanjima u okviru aktuelnog budžetskog okvira, ove godine je počelo uspostavljanje EU Agencije za operativno upravljanje velikim informacijskim sistemima (eng. *EU Agency for the operational management of large-scale IT systems*). Ova Agencija bi trebalo da omogući da SIS II, VIS i Eurodac nesmetano funkcionišu 24 sata dnevno, sedam dana u nedelji. Pored toga, u njene nadležnosti spadaju i usvajanje neophodnih bezbednosnih mera i očuvanje integriteta podataka, kao i praćenje poštovanja standarda za čuvanje podataka. Agencija bi trebalo da počne da radi 2012. godine.

Iz posebnog dela budžeta koji se odnosi na politike spoljnih odnosa EU, trenutno se finansiraju aktivnosti spoljne dimenzije politika unutrašnjih poslova i pravosuđa. U okviru ovog dela budžeta, rashodi su organizovani u geografske i tematske spoljne instrumente. Najveća izdavanja su za poseban program za saradnju sa državama koje nisu članice EU u oblasti migracije i azila (55 miliona evra godišnje ili ukupno 384 miliona evra za period od 2007. do 2013).

5.2.5. Predlozi za budžet za unutrašnje poslove u budžetu 2014-2020.

U predlogu EK predstavljeni su novi prioritetni troškovi u oblasti unutrašnjih

poslova i reforma postojećih mehanizama za donošenja odluka. Otvorenija i sigurnija Evropa zahteva adekvatno finansiranje koje se odnosi na one oblasti politike gde se susrećemo sa kolektivnim izazovima. Deo fondova EU mora takođe biti usmeren na agencije i velike sisteme IT, koji igraju ključnu ulogu u sprovođenju operativne saradnje između država EU. U skladu sa poukama izvučenim tokom sprovođenja važećeg budžeta 2007–2013, cilj je da se fokusira više na *dostavljanje rezultata* (eng. *Delivering results*), *jačanje dodate vrednosti Unije* (eng. *Strengthening the added value of the Union*) i unapređenje usklađenosti između budžeta Unije i nacionalnih budžeta.

Za period 2014–2020. Komisija je u suštini predložila da budžet za unutrašnje poslove poraste do 8,23 milijardi evra i da uprosti strukturu finansiranja u ovoj oblasti, smanjujući broj finansijskih programa na dva:

1. **Fond za migracije i azil** (eng. *The Migration and Asylum Fund*) će podržavati akcije vezane za azil i migracije, integraciju neevropskih državljana i povratak.
2. **Fond za unutrašnju bezbednost** (eng. *The Internal Security Fund*) obezbeđivaće finansijsku pomoć za inicijative koje se tiču obezbeđivanja spoljnih granica i unutrašnje bezbednosti.

Tabela 9: Budžet za unutrašnje poslove u narednom ciklusu

Fond za migracije i azil	€ 3,4 milijarde
Fond za unutrašnju bezbednost	€ 4,1 milijardi
IT sistemi	€ 730 miliona
Ukupni predloženi budžet 2014-2020.	€ 8.23 milijardi

EK je predložila i da dva nova programa sadrže i značajna sredstva za **spoljnu dimenziju politike unutrašnjih poslova**. To znači da umesto podeljenosti finansiranja aktivnosti unutrašnjih poslova na fondove koje pokrivaju aktivnosti unutar EU i aktivnosti van EU, sva sredstva budu tematski objedinjena. Na taj način EK bi imala sredstva da sledi prioritete politike unutrašnjih poslova i van svojih granica i u odnosima sa ne-EU državama. Zamerka je državnih pred-

stavnika u konsultacijama o prioritetima novog okvira što sada sredstva za unutrašnje poslove koja se finansiraju kroz programe spoljne akcije raspoređuju u skladu sa pravilima razvojne pomoći (eng. *official development assistance*). To u praksi podrazumeva obavezu usaglašavanja prioriteta pomoći sa zemljom domaćinom kojoj se pomoć daje. Zvaničnici nekih država su tokom konsultacija istakli potrebu da se pak zalaganjem za aktivnosti iz oblasti unutrašnjih poslova van teritorije EU pre svega ostvare interesi EU koji se tiču upravljanja migracijama i bezbednosti, pa čak iako nisu prioritet zemlje partnera koja tu pomoć prima. Predloženim reformama budžeta trebalo bi da bude osiguran teritorijalni kontinuitet finansiranja, sa početkom u EU i bez administrativnih prepreka ka trećim državama. Aktivnosti koje bi mogle biti finansirane iz ovog dela budžeta za unutrašnje poslove su na primer: raseljavanje izbeglica, borba protiv ilegalnih migracija zajedno sa zemljom porekla, učvršćivanje graničnih kontrola i policijska saradnja sa susednim zemljama.

Novi budžetski okvir bi trebalo da obezbedi i brzu reakciju EU agencija i članica u **hitnim i vanrednim situacijama**. Fondovi su dizajnirani da omoguće EU da fleksibilno reaguje na odgovarajući način u situacijama koje se brzo razvijaju. Mnogi učesnici u konsultacijama ukazali su na to da sadašnji mehanizmi finansiranja nisu adekvatni i da unapređenje mehanizama za hitno delovanje treba da bude uključeno u naredni Višegodišnji finansijski okvir. Oni su istakli da krize poput terorističkih napada, iznenadnih priliva lica koja traže azil ili neregularnih migranata u velikom broju na granicama EU jesu primeri situacija gde bi se mogli aktivirati vanredni odgovori i gde bi državama članicama mogla biti potreba podrška EU.

Tu je takođe i prostor i potreba za unapređenje sinergije i koherentnosti između aktivnosti Komisije i njenih agencija, da bi se osigurala efikasnost agencija u podržavanju praktične saradnje među državama EU. Upravljanje velikim IT sistemima, trenutna odgovornost Komisije, postepeno će biti preneti na buduću EU Agenciju za operativno upravljanje velikim informacijskim sistemima (eng. *EU Agency for the operational management of large-scale IT systems*).

Prioriteti na osnovu konsultacija

Nivo finansijske podrške u budućnosti: Ne postoji konsenzus u odnosu na pitanje da li treba zadržati sadašnji nivo finansiranja ili ga treba povećati. Najizraženiji zahtevi za smanjenje finansiranja tiču se viza, povratka ilegalnih migranata i oblasti integrisanog upravljanja granicom.

Potrebe u budućnosti u vezi sa imigracijom i azilom: Zaključeno je da će u budućnosti najveće potrebe biti u oblasti izgradnje kapaciteta za sistem azila kao i oblasti integracije izbeglica, kao i u prevenciji i kontroli nedozvoljene migracije i kriminalnih aktivnosti. Ovo u prvi plan stavlja finansiranje saradnje u različitim oblastima, podrške država članica koje se bore sa disproportionalnim prilivom osoba koje zahtevaju azil, kao i podelu odgovornosti u izgradnji i održavanju neophodnih kapaciteta kako bi se izborili sa prilivima državljana trećih zemalja (legalnim i ilegalnim). OCD se zalažu za veća izdavanja za dobrovoljni povratak ilegalnih migranata u zemlju porekla, dok državne ustanove članica EU ističu finansiranje i prinudni povratak ilegalnih migranata.

Potrebe u budućnosti u vezi sa migracijom i kontrolom granice: Ispitanici su naglasili jasnu sklonost ka preventivnoj akciji, za razliku od mera kontrole, naznačivši i potencijalnu važnost spoljne dimenzije kako bi se unapredila efikasnost i efektivnost graničnog sistema, putem akcija u trećim državama.

Potrebe u budućnosti u oblasti unutrašnje bezbednosti: podrška u upravljanju krizama, finansiranje obuka policijskih službenika, kao i obezbeđivanje pomoći u razvijanju novih rešenja u oblasti bezbednosti.

5.2.6. Sprovođenje finansiranja unutrašnjih poslova na efikasniji način

Smanjenje broja programa i odgovarajućih pravila finansiranja unaprediće razumevanje pravila od strane svih zainteresovanih strana. Sprovođenje finansiranja pod *odeljenim upravljanjem* (eng. *shared management*) umesto pod direktnim upravljanjem gde god je moguće, otkloniće suvišni birokratski teret. Direktno

upravljanje biće zadržano za finansiranje transnacionalnih ili posebno inovativnih projekata, kao i za pomoć nedržavnim akterima (npr. OCD). Takođe, direktno upravljanje sredstvima EU biće korišćeno i za finansiranje fleksibilnog reagovanja u hitnim situacijama i spoljnu dimenziju. Za fondove pod podjeljenim upravljanjem, Komisija predlaže prelazak sa godišnjih programa na *sistem višegodišnjeg rezultatima vođenog programiranja* (eng. *system of results-driven multi-annual programming*).

Svi učesnici u konsultacijama o prioretima reforme finansiranja unutrašnjih poslova su jednoglasno podržali predlog za pojednostavljenje programskih okvira za unutrašnje poslove. Predlozi za smanjenje broja fondova, uspostavljanje rezerve za delovanje (*a performance reserve*) i češće zajedničko upravljanje raspoloživim sredstvima takođe su naišli na snažnu podršku.

Najpopularniji predlozi kako bi ovo moglo biti postignuto uključuju:

- Treba dozvoliti povećanje zastupljenosti udela EU tamo gde postoji kofinansiranje kako bi se poduprlo sprovođenje, promovisali strateški prioriteti ili obraćalo specifičnim potrebama država članica.
- Treba zameniti kombinaciju višegodišnjih strategija i godišnjih programa višegodišnjim programskim dokumentom i godišnjim izveštajem o učinjenom napretku.
- Treba dati podršku strateškom planiranju u državama članicama putem definisanja zajedničkih pokazatelja ostvarenosti ciljeva na nivou EU.

Koliko, zašto i sa kojim ciljem su se trošila budžetska sredstva EU za PSBP u ciklusu 2006-2013?

PROGRAM: SOLIDARNOST I UPRAVLJANJE MIGRACIONIM TOKOVIMA

Radimo zajedno za bolje upravljanje migracionim tokovima u EU

- **Fond za granice:** kontrola i nadzor granica zajedno sa viznom politikom
EUR 1. 820 miliona
- **Fond za povratak:** povratak ilegalno naseljenih državljana trećih država u EU
EUR 676 miliona (2008–2013)
- **Evropski fond za integracije neevropskih državljana:** integracija zakonitih migranata
EUR 825 miliona
- **Evropski fond za izbeglice:** podrška država članica u prijemu izbeglica i interno raseljenih lica zajedno sa izgradnjom zajedničkih procedura za prijem azilanata
EUR 628 miliona (2008–2013)

CILJ: Poštovanje osnovnih prava, borba protiv terorizma i organizovanog kriminala, te jačanje saradnje u sprečavanju ilegalnih migracija i produbljivanje pravosudne saradnje

UKUPNO:

2006 | EUR 549 miliona
2013 | EUR 1661 miliona

PROGRAM: OSNOVNA PRAVA I SLOBODE

Pojačana pravosudna saradnja u krivičnim, građanskim i privrednim stvarima, poštovanje ljudskih prava, suzbijanje nasilja i prevencija konzumiranja droga

- **Borba protiv nasilja (Daphne)**
EUR 117 miliona
- **Prevencija konzumiranja droga i edukacija**
EUR 21 miliona
- **Poštovanje osnovnih prava i sloboda**
EUR 97 miliona
- **Razvoj krivičnog prava**
EUR 199 miliona
- **Razvoj građanskog prava**
EUR 109 miliona

PROGRAM: BEZBEDNOST I OČUVANJE SLOBODA

Pojačana saradnja u borbi protiv terorizma, organizovanog kriminala putem razvijanja kriminalističko-obaveštajnog rada, poštujući vladavinu prava

- **Prevencija i upravljanje posledicama terorizma**
EUR 139 miliona
- **Prevencija i borba protiv kriminala**
EUR 606 miliona



Gde mogu više da saznam?

Internet izvori:

- Osnovno o budžetu EU, http://ec.europa.eu/budget/index_en.cfm
- Budžet Evropske unije na dlanu, http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/glance/budget_glance_en.pdf
- Budžet za unutrašnje poslove 2007-2013, http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/intro/funding_intro_en.htm
- Ukratko o budžetu za unutrašnje poslove za 2013-2014, http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/beyond/funding_intro_en.htm
- Informacije o evaluacijama trenutnih programa u budžetskom okviru 2007-2013, za unutrašnje poslove na: http://ec.europa.eu/justice/funding/jpen/funding_jpen_en.htm, a za pravosuđe na: http://ec.europa.eu/justice/funding/jpen/funding_jpen_en.htm
- Finansijski okvir EU 2014 – 2020, http://ec.europa.eu/budget/reform/index_en.htm
- Često postavljena pitanja za budžet EU, http://ec.europa.eu/budget/explained/faq/faq_en.cfm

Organizacije i institucije:

- Evropska komisija, Generalni direktorat za budžet, http://ec.europa.eu/dgs/budget/index_en.htm
- „Budžet u perspektivi“ – internet blog/portal, <http://www.budgetinperspective.eu>
- Evropski ekonomski i socijalni komitet, <http://www.eesc.europa.eu>

6. Šta možemo naučiti iz prethodnih proširenja?

Mr Sonja Stojanović Gajić

Pitanja vladavine prava i unutrašnjih poslova imaju povećan značaj u EU i u saradnji zemalja članica sa državama potencijalnim kandidatima i trećim državama. Pravosudna saradnja i unutrašnji poslovi jedna su od oblasti integracija unutar same EU koja se najbrže razvija. Nakon usvajanja Lisabonskog ugovora usledile su temeljne kvalitativne promene, a broj novih inicijativa je umnožen i proširen nakon usvajanja Stokholmskog programa, novog petogodišnjeg strateškog plana za Prostor slobode, bezbednosti i pravde. Od kandidata za članstvo u EU očekivaće se uspešno dostizanje ove „pokretne mete“ kroz izgradnju ustanova kompatibilnih postojećim i novoplaniranim mehanizmima saradnje unutar EU.

U ovom delu teksta biće analizirani trendovi koji će uticati na politiku proširenja prema našem regionu. Prvo je uzet u obzir imidž regiona i nepopularnost proširenja u vreme globalne ekonomske krize. Zatim su analizirana iskustva iz

tzv. istočnih proširenja, pre svega na Bugarsku i Rumuniju. Analizirane su pouke koje je EU izvukla i delimično primenila na proširenje na Hrvatsku. Zatim, sledi pregled koraka od trenutka kad postanemo kandidati pa do aktivnog učešća u kreiranju politike PSBP i nakon što postanemo članovi.

6.1. Zašto će reforma policije i pravosuđa biti važnija kod našeg pristupanja EU nego tokom ranijih proširenja?

Pouka br. 1: Imidž regiona kao izvora nestabilnosti, skupa slabih država i glavne tranzitne rute kriminala iz Azije ka EU uticaće na „potražnju” u članicama EU za većim uslovljavanjem u našem regionu.

Direktno iskustvo sa kriminalom izvezenim sa balkanskog prostora utiče na formiranje javnog mnjenja u državama članicama EU. Sa izvesnošću se može očekivati da će tokom ekonomske krize ovo pitanje igrati još veću ulogu u domaćim političkim raspravama u državama članicama, posebno usled izraženijeg straha od povećanog priliva ilegalnih migranata kao nelojalne konkurencije domaćem stanovništvu na tržištu rada. Glavni akteri koji će pokušavati da zadovolje ovakvo biračko telo biće ministri unutrašnjih poslova zemalja članica. Oni će se truditi da pokažu da se protiv kriminala prisutnog kod kuće bore i van teritorije svojih zemalja – policijskom saradnjom sa državama Zapadnog Balkana, kao i uslovljavanjem u procesu približavanja zemalja našeg regiona članstvu u EU.

Našu zemlju, ali i druge zemlje Zapadnog Balkana, u članicama EU trenutno doživljavaju kao vrlo nestabilan region iz koga dolaze i preko koga prolaze kriminal i ilegalni imigranti. Evropska strategija bezbednosti iz 2003. godine prepoznaje Balkan kao glavni izvor tzv. „mekih” pretnji Evropskoj uniji, posebno organizovanog kriminala. Zemlje Zapadnog Balkana zauzimaju posebno mesto u izveštajima institucija EU koja se bave borbom protiv kriminala, kao što su Evropol i Fronteks, a problematika sa ovih prostora podstakla je zemlje članice da 2006. godine usvoje i poseban *Plan za poboljšanje saradnje u borbi protiv organizovanog kriminala, korupcije, ilegalnih migracija i terorizma između EU, Zapadnog Balkana i zemalja obuhvaćenih evropskom politikom susedstva* (videti na kraju teksta među izvorima). *Izveštaji sa procenama pretnji organizovanog kriminala* (OCTA) koje Evropol redovno objavljuje, ukazuju da se kroz

Balkan ka državama EU uglavnom krijumčari droga, posebno heroin, kao i da preko Balkana teče ilegalna trgovina ljudima, dok se u suprotnom smeru krijumčare droga i kradena vozila. U istraživanju iste organizacije iz 2004. godine²⁵ mapirano je i veliko delovanje organizovanih kriminalnih grupa poreklom iz zemalja Zapadnog Balkana na teritoriji zemalja članica. Tako su, na primer, kriminalne grupe srpskog porekla bile su u tom trenutku vodeće u krijumčarenju cigareta u Austriji, Nemačkoj i Sloveniji, kradenih vozila u Holandiji, oružja u Sloveniji i drugim kriminalnim aktivnostima, poput provala i krađa, u Mađarskoj i Švedskoj. Gotovo da nema članice EU u kojoj etnički mešovite kriminalne grupe sa prostora Jugoslavije nisu umešane u trgovinu drogom, trgovinu ljudima i ilegalne migracije, krađu vozila, krijumčarenje cigareta ili falsifikovanje novca.

²⁵ OCTA, 2004.

Direktno iskustvo sa kriminalom izvezenim sa balkanskog prostora utiče na formiranje javnog mnjenja u državama članicama EU. Sa izvesnošću se može očekivati da će tokom ekonomske krize ovo pitanje igrati još veću ulogu u domaćim političkim raspravama u državama članicama, posebno usled izraženijeg straha od povećanog priliva ilegalnih migranata kao neloyalne konkurencije domaćem stanovništvu na tržištu rada. Glavni akteri koji će pokušavati da zadovolje ovakvo biračko telo biće ministri unutrašnjih poslova zemalja članica. Oni će se truditi da pokažu da se protiv kriminala prisutnog kod kuće bore i van teritorije svojih zemalja – policijskom saradnjom sa državama Zapadnog Balkana, kao i uslovljavanjem u procesu približavanja zemalja našeg regiona članstvu u EU. Oni su ti koji trenutno imaju veći uticaj od EK i EP u odlučivanju o pitanjima koja se tiču unutrašnjih poslova. Oni odlučuju kvalifikovanom većinom u Savetu za pravosudne i unutrašnje poslove koji okuplja ministre unutrašnjih poslova i pravosuđa. Evropski savet u kom zasedaju lideri zemalja članica daje načelne političke smernice za razvoj politika i usvaja akcione programe.

Preporuka parlamentarnim strankama

Poslanici mogu da iskoriste članstvo u međunarodnim parlamentarnim forumima kao što su skupština Saveta Evrope, OEBS, NATO i Interparlamentarna unija, kao i stranačke kontakte u evropskim udruženjima istorodnih partija da utiču na aktuelne ministre unutrašnjih poslova i spoljnih poslova u zemljama članicama da podrže dalji napredak Srbije u EU integracijama.

6.2. Pouke iz skorašnjih proširenja

Pouka br. 2: Uslovljavanje funkcionije samo pre davanja datuma za članstvo

Drugi nauk do kog su odlučio i stručnjaci koji se bave evropskim integracijama došli jeste da **uslovljavanje u ispunjavanju standarda za članstvo u EU prestaje da funkcionije jednom kada je članstvo zagarantovano davanjem datuma za primanje u članstvo.**

Promena politike EU nakon pouka koje je izvukla iz pridruživanja Hrvatske, kao i ranijeg pristupanja Bugarske i Rumunije, predstavlja drugi razlog zbog koga je sprovođenje reforme policije u procesu pridruživanja veoma važno. Vladavina prava je pored demokratije i poštovanja ljudskih prava jedan od tri neodvojiva principa na kojima se zasniva Evropska unija (član 6 Ugovora o EU). Ovaj princip jedan je od tzv. kriterijuma iz Kopenhagena kojima se reguliše mogućnost proširenja EU. I dok je uspostavljanje delotvorne vladavine prava oduvek bilo uslov za članstvo u EU, tek nakon istočnog proširenja, a posebno primanja u članstvo Bugarske i Rumunije, EU je uvidela nedostatke svog pristupa jačanju ovog principa u državama kandidatima.

Na slučaju ove dve zemlje zaključeno je da je mnogo lakše sprovesti bolnu ekonomsku reformu i usvojiti pravni okvir EZ nego uspostaviti vladavinu prava. Na slučaju ovih država pokazalo se i da uspeh reformi u drugim oblastima javne uprave može biti doveden u pitanje ako borba protiv korupcije i organizovanog kriminala nije uspešna. Tako su, na primer, bugarske kompanije zloupotrebile 32 miliona evra pomoći za poljoprivredu kroz falsifikovanje konkursne dokumentacije i prodaju već korišćene opreme. Zamenik direktora Nacionalne službe za borbu protiv organizovanog kriminala uhvaćen je prilikom prodaje informacija kriminalcima, a ministar unutrašnjih poslova je u aprilu 2008. godine bio primoran da podnese ostavku zbog veza sa kriminalnim svetom. Zbog ovih i sličnih skandala, kao i zbog nedovoljnog napretka u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije, EK je u julu 2008. godine prvo odlučila da Bugarskoj suspenduje fondove vrednosti 500 miliona evra (do sada je taj iznos prešao 700 miliona), kao i da povuče licencu kojom je bugarske institucije akreditovala da upravljaju evropskim fondovima namenjenim toj zemlji. Rumunija je ostala 2008. godi-

ne bez 190 miliona evra za poljoprivredu, ali je nakon pooštavanja kontrole nad korišćenjem tih sredstava, novac ponovo počeo da joj se isplaćuje.²⁶

²⁶ „Bukurešt i Sofija ponovo pali na popravni“, tekst sa veb sajta: http://www.pregled.com/info_pregled.php?id_nastavak=16998&tmpl=info_pregled_nastavak_tmpl

Kada im je obećano članstvo u EU, Bugarska i Rumunija prestale su da koriste pozitivna rešenja u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije. Tako je rumunski parlament počeo otvoren sukob sa ministarkom pravde Monikom Makovei (Monica Macovei), liderkom antikorupcijskih reformi, da bi je na kraju smenili i zamenili nekompetentim i za borbu protiv korupcije nezainteresovanim ministrom. Rumunska skupština smanjila je i ovlašćenja Nacionalne antikorupcijske uprave, specijalnog istražnog tela unutar tužilaštva. Npr. u martu 2007. godine, parlament je dekriminalizovao određene aspekte bankarskih pronevera, i suzio ovlašćenja tužilaštva da primenjuje mere prisluškivanja protiv osumnjičenih za ozbiljnu korupciju bez njihovog znanja. „Antiantikorupcijska“ koalicija u skupštini je čak i 2006. godine glasala protiv davanja naloga za pretres kuće bivšeg premijera Adrijana Nastasea (Adrian Nastase), koji je bio pod istragom za primanje mita tokom mandata. Tokom 2007. godine, po prijemu u EU, blokiran je rad i sužena su prvobitna ovlašćenja novoformirane Nacionalne agencije za proveru integriteta (eng. *The National Integrity Agency – ANI*), čiji je zadatak bio da proverava da li je došlo do sukoba interesa u obavljanju posla državnih funkcionera. Prva istraga koju je ANI pokrenula u julu 2008. godine bila je protiv jednog člana Senata, gornjeg doma rumunskog parlamenta. Uprkos činjenici da je advokatica odbrane istovremeno bila i politička nameštenica u Nadzornom odboru ANI i da je javno pretila istražiteljima, Senat je odbio da je smeni sa funkcije u Nadzornom odboru.

Pouka br. 3: Više uslovljavanja u oblasti unutrašnjih poslova i pravosuđa u ranijim fazama pridruživanja i pristupanja EU.

Posle iskustva proširenja na Bugarsku i Rumuniju, gde je borba protiv organizovanog kriminala i korupcije nazadovala kada im je članstvo u EU zagarantovano, Evropska komisija je zaključila da je bolje primeniti više uslovljavanja u oblasti unutrašnjih poslova i pravosuđa u ranijim fazama pridruživanja i pristupanja EU. Ovo je potvrđeno u **Strategiji proširenja za 2011-2012. u kojoj je predložen novi pristup, a to je da prva budu otvorena poglavlja 23 (Pravosuđe i osnovna prava) i**

24 (Prostora slobode, bezbednosti i pravde) u pregovorima. Na taj način bi bilo dobijeno dovoljno vremena za praćenje dosledne primene uslova u domenu vladavine prava, a posebno borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala.

Aktuelna Strategija proširenja najavljuje da će tokom aktuelnog i budućih proširenja teška poglavlja za pregovore kao što su poglavlje 23 (Pravosuđe i osnovna ljudska prava) i poglavlje 24 (Prostor slobode, bezbednosti i pravde) biti prva na dnevnom redu. Na taj način, državi kandidatu biće omogućeno da što duže dokazuje svoju spremnost da primenjuje pravne tekovine (eng. *track record*). Aktuelna strategija predlaže da se ova pouka prvo isproba u svim zemljama kandidatima sa kojima još nisu otpočeli pregovori. Tako je dalje sprovođenje reformi i pokazivanje spremnosti da se uspostavi delotvoran sistem vladavine prava ključni preduslov za Crnu Goru i Albaniju da otvore pregovore sa EU. Za reforme iz opsega ovih poglavlja biće posvećena i povećana sredstva iz IPA fondova. Svaka zemlja biće ocenjivana na osnovu svojih zasluga, tj. na osnovu uspešnosti ostvarivanja zadatih kriterijuma i uslova.

Pouka br. 4: I nakon dobijanja „nagrada”, bilo sledećeg koraka u EU integracijama, ili konkretnih pokazatelja napretka ka integracijama u PSBP, potrebno je zadržati **mehanizme nadzora** kako bi napredak bio sačuvan. U slučaju Bugarske i Rumunije sredstvo za praćenje nastavka reformi je Mehanizam saradnje i verifikacije, dok je slična praksa uvedena i za Hrvatsku. Da bi nadzor funkcionisao, potrebno je da postoji i mogućnost „kažnjavanja” u slučaju napuštanja reformskog kursa. To su tzv. **zaštitne klauzule** Ugovora o o članstvu koje ostavljaju mogućnost EU da ih aktivira ako ove dve zemlje ne ispune preuzete obaveze.

Bugarska i Rumunija primljene su u članstvo 2007. godine pod uslovom da prihvate uvođenje postpristupnog **Mehanizma saradnje i verifikacije** (eng. *Cooperation and Verification Mechanism – CMV*). Ovaj mehanizam trebalo je da omogući redovno praćenje i nadgledanje napretka ove dve države u reformi pravosuđa i borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala. U decembru 2006. godine postavljeni su kriterijumi za ocenjivanje napretka: šest kriterijuma za Bugarsku i četiri za Rumuniju.

Ključni kriterijumi za ocenjivanje napretka u Bugarskoj i Rumuniji sadržani u Mehanizmu saradnje i verifikacije

Tri kriterijuma su zajednička obema državama:

1. Osigurati transparentniji i efikasniji sudski postupak kroz reformu pravosudnog sistema i uvođenje novih rešenja u građansko, upravno i krivično zakonodavstvo;
2. Uspešno izvesti istrage protiv korupcije visokih zvaničnika;
3. Sprovesti preventivne mere i borbu protiv korupcije na lokalnom nivou.

Dok je prvi uslov uglavnom u nadležnosti sudstva, preostala dva iziskuju kompetentno delovanje policije nezavisne od pritiska nosilaca vlasti.

1. Rumunija je još imala uslov da uspostavi Nacionalnu agenciju za integritet koja bi proveravala da li postoji sukob interesa funkcionera u obavljanju određenih poslova, kroz provere njihovog vlasništva i drugih dužnosti koje obavljaju, a čije bi odluke bile obavezujuće i praćene odgovarajućim kaznama za prekršioce.
2. Od Bugarske je dodatno zahtevano i da usvoji izmene ustava koje će omogućiti nezavisnost i veću odgovornost sudstva,
3. Kao i da sprovede strategiju borbe protiv organizovanog kriminala. U okviru ovog poslednjeg uslova zahtevano je da se pažnja usmeri na teški kriminal, pranje novca, kao i sistematsko konfiskovanje nelegalno stečene imovine, te da Evropsku komisiju redovno izveštava o novim i tekućim istragama, optužnicama i presudama.

Ugovor o članstvu sadržao je i **zaštitne klauzule** koje ostavljaju mogućnost EU da ih aktivira ako ove dve zemlje ne ispune preuzete obaveze.

1. Prva zaštitna klauzula tiče se ograničavanja pristupa unutrašnjem tržištu EU, što bi posebno pogodilo poljoprivredni sektor Rumunije (eng. *internal market clause*).
2. Druga klauzula tiče se integrisanja u jedinstveni Prostor slobode, bezbednosti i pravde (eng. *safeguard clause in the area of justice, freedom and security*). Aktiviranje druge klauzule predviđa „kaznu“ da druge članice EU ne bi morale da prihvate krivične i građanske sudske odluke izrečene u Rumuniji i Bugarskoj.

Iako su se vlasti ove dve zemlje obavezale da nastave reforme u skladu sa postavljenim kriterijumima, što su delimično i učinile u dve i po godine nakon pristupanja, u izveštaju Evropske komisije iz 2011. navedeno je da nije ostvaren zadovoljavajući napredak. Mehanizam saradnje i verifikacije nije ukinut posle tri godine, kao što je prvobitno predloženo. Uvidevši ograničen uspeh ovog mehanizma, neke od starih država članica čak predlažu da se ovim zemljama **ne dopusti pristupanje šengenskom prostoru, iako su usvojile većinu pravnih tekovina (tzv. šengenski aki)** i uspostavile nova tela, sve dok ne pokažu dovoljan napredak u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije. Slično ovom mehanizmu, u *Strategiji proširenja za 2011. godinu* predviđeno je da bi Hrvatska nastavila sa reformama u ključnim oblastima i nakon što postane članica, Evropska komisija će pratiti kako i koliko Hrvatska ispunjava preuzete obaveze tokom pregovora.

Praćenje ispunjavanja preuzetih obaveza u Hrvatskoj i u poslednjoj fazi pristupanja i nakon dobijanja članstva

Posebna pažnja tokom praćenja izvršenja (*monitoringa*) biće data sledećim politikama: pravosuđe i osnovna ljudska prava (poglavlje 23), sloboda, bezbednost i pravda (poglavlje 24) i politici tržišne konkurencije (poglavlje 8).

Tokom praćenja napretka EU i nakon primanja u članstvo EU će koristiti sledeća sredstva:

- Tabele napretka,
- Dijalog u okviru praćenja sprovođenja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju,
- Posete delegacija članica EU sa ciljem ocenjivanja napretka (*peer assessment missions*),
- Pretpristupni ekonomski program i notifikacije o fiskalnom stanju (*fiscal notifications*).

Jednom u šest meseci Komisija će objavljivati procene o ispunjenosti obaveza koje je Hrvatska preuzela po poglavljima tokom pregovora (*monitoring tables*). Sveobuhvatni izveštaj o sprovođenju obaveza (*Comprehensive Monitoring Report*) biće predstavljen Evropskom parlamentu i Savetu u jesen 2012. godine.

Ako Hrvatska ne ispravi slabosti uočene tokom procesa praćenja ispunjenja preuzetih obaveza, Komisija joj može poslati notu ranog upozorenja (*early warning letter*). A ako i nakon toga Hrvatska ne reši identifikovane slabosti, Evropski savet može preduzeti adekvatne mere i pre pristupanja. Pored toga, kao i tokom petog talasa proširenja, Pristupni ugovor će sadržati i zaštitne klauzule oko ekonomije (*economic safeguard clause*), pristupa unutrašnjem tržištu (*internal market clause*) i prostora slobode, bezbednosti i pravde (*safeguard clause in the area of justice, freedom and security*).

Izvor: Strategija proširenja 2011-2012.

Strategija proširenja 2011–2012. (str. 21) takođe podrazumeva **mogućnost suspenzije režima vizne liberalizacije u Srbiji i Makedoniji** ako se nastavi odliv tzv. „lažnih“ azilanata iz ovih zemalja, odnosno migracije koje su postaknute ekonomskim i socijalnim faktorima, pri čemu očigledno nisu ispunjeni uslovi za dobijanja azila. Ova praksa je u članicama EU protumačena kao zloupotreba vizne liberalizacije.

Kazna pre članstva: Mogućnost suspenzije vizne liberalizacije

Zbog povećanog broja azilanata, Evropska komisija je u januaru 2011. godine uspostavila **mehanizam za naknadno praćenje vizne liberalizacije** (eng. *post-visa liberalisation monitoring mechanism*) u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja. U okviru ovog mehanizma održane su konsultacije sa ovim dvema zemljama o načinima za konzistentnu primenu dogovorenih pokazatelja iz Mape puta, kao i za popravku novonastale situacije. Od kada je ovo urađeno, obe države su pojačale kontrole putnika i na graničnim prelazima i pokrenule informativne kampanje o pravima i obavezama građana koji putuju bez viza. Kako bi ove mere imale dugoročniji efekat, neophodno je da se poveća podrška i poprave životni uslovi za najranjivije grupe, posebno romske zajednice u ovim dvema državama, koji najčešće pokušavaju da odu u EU u potrazi za boljim životom. U sklopu šire revizije politike viza, Evropska komisija je predstavila Savetu nacrt amandmana na postojeću regulativu za vize koja bi omogućila privremenu suspenziju postojećeg viznog režima sa trećom zemljom u slučaju naglog priliva ljudi iz te zemlje. COM(2011) 290.

6.3. Kako će iskustvo reforme unutrašnjih poslova tokom Istočnih proširenja uticati na naše pristupanje EU?

Kako bi predupredili ponavljanje bugarskog i rumunskog scenarija u državama Zapadnog Balkana, zvaničnici EU najavili su veću kontrolu ocene usklađenosti države sa potrebnim uslovima u oblasti unutrašnjih poslova u ranijim fazama pridruživanja i pristupanja EU. S obzirom na reputaciju koju imamo, kako zbog organizovanog kriminala koji „izvozimo“ u zemlje EU, tako zbog slučajeva koji potresaju funkcionisanje država u ovom regionu, poput ubistava srpskog premijera Zorana Đinđića ili hrvatskog novinara Iva Pukanića, možemo očekivati da će **borba protiv organizovanog kriminala i korupcije biti ključni uslovi** za dalje približavanje Srbije EU, a posebno za reformu policije.

Pouka br. 5: Primena je ključ

Članstvo u EU ne sme biti omogućeno odmah po usvajanju relevantnih pravnih tekovina (fr. *acquis communautaire*) u oblasti unutrašnjih poslova i pravosuđa, nego tek pošto država (potencijalni) kandidat demonstrira sistemsku i kontinuiranu primenu standarda i opipljive rezultate (eng. *track record*).

Kao što je rečeno, Evropska komisija već je najavila da će, prilikom pregovaranja sa našom zemljom o usvajanju pravnih tekovina EU, pregovore o poglavlju koje se odnosi na unutrašnje poslove i pravosuđe (poglavlje 24) pokrenuti mnogo ranije i da ih neće ostaviti za kraj, kao što je to činila tokom istočnog ciklusa proširenja.

Primeri **pokazatelja delotvornog sprovođenja borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije** osmišljen u okviru Mehanizma za saradnju i verifikaciju za Bugarsku i Rumuniju su:

- Broj hapšenja, podignutih optužnica i pravosnažnih presuda protiv visokih vladinih zvaničnika i lidera kriminalnih grupa,
- kao i kazne oduzimanja imovine.²⁷

Prag je podignut u našem susedstvu, gde je Hrvatska optužila bivšeg premijera Sanadera za korupciju, a u Crnoj Gori je uhapšena grupa na čijem čelu je bio rođeni brat predsednika Marovića. I dok ovako postavljeni kriterijumi svakako jesu komplikovaniji i obimniji nego tokom prethodnih proširenja, njihova prednost je i što su smernice novim kandidatima jasnije nego ranije.

²⁷ Alegre, S., Ivanova, I. and Dana Denis-Smith (2009). 'Safeguarding the Rule of Law in an Enlarged EU: The Cases of Bulgaria and Romania', CEPS Special Report, str. 24.

Kako bi pomogla pripreme u ranijim fazama pristupanja, EK je predložila u Strategiji proširenja 2011–2012. da se pripreme više na osnovu dubinskih analiza sektora unutrašnjih poslova i pravosuđa potencijalnih kandidata. U skladu sa ovim ciljem, većinu zemalja su obišle ekspertske misije sastavljene od eksperata Komisije i članica koji su sastavili detaljne izveštaje o ovim sektorima. U narednom periodu, očekuje se još bliža saradnja i razmena uvida i podataka između Komisije i ključnih EU tela (Europol, Frontex, Eurojust i Evropski centar za praćenje droga i zavisnosti), kao i sa regionalnim inicijativama, Savetom Evrope i drugim međunarodnim organizacijama. Kad god bude prigodno, ocenjivanje u skladu sa unapred datim merilima biće primenjivano i u ranim fazama pristupanja. Na primer, strukturirani dijalog o pravosuđu (eng. *A Structured Dialogue on justice*) je uspostavljen sa Bosnom i Hercegovinom, a u planu je da se sličan proces pokrene i na Kosovu.

Pouka br. 6: Uslovljavanje i za pitanja gde ne postoje jedinstveni standardi unutar EU

Tokom pregovora možemo očekivati postavljanje **oštrijih uslova, čak i za one aspekte za koje ne postoje jasno određeni standardi** za sve zemlje članice EU, poput, na primer, demokratizacije policije.

Dobru ilustraciju nedostatka standarda u oblasti demokratizacije policije u EU predstavlja oblast kontrole i nadzora rada policije²⁸. Opšti principi demokratiskog funkcionisanja policija propisani su u dokumentima drugih međunarodnih organizacija poput dokumenata: Evropski kodeks policijske etike Saveta Evrope (2001) i Kodeks UN ²⁸ Stojanović, 2006.

za ponašanje službenih lica odgovornih za primenu zakona (1979). Raznolikost mehanizama unutrašnje kontrole i spoljašnjeg i parlamentarnog nadzora policije u državama članicama EU rezultat je različitih tokova razvoja odnosa na relaciji policija–društvo. Na primer, u anglosaksonskom modelu uređenja policijskog rada građansko društvo i nezavisna tela koja se ne nalaze pod okriljem izvršne vlasti igraju mnogo veću ulogu u nadzoru policije. Ovo možemo zaključiti na osnovu postojanja velikog broja tela namenjenih spoljašnjem nadzoru policije i njihovih nadležnosti (npr. nenajavljene kontrolne posete grupa građana prostorijama namenjenim za pritvor, Nezavisna komisija za istraživanje pritužbi na postupke policije u Velikoj Britaniji ili posebni ombudsman za policiju u postkonfliktnom regionu Severne Irske). U kontinentalnim političkim sistemima, poput Francuske i Nemačke, veće nadležnosti u kontroli i nadzoru rada policije date su, pre svega, državnim organima (pravosudnom sistemu, parlamentu i višim nivoima u izvršnoj vlasti). Zvaničnici Evropske komisije su tokom intervjua sa autorkom ovog Vodiča istakli dva činioca zbog kojih će zemlje članice predstavnicima Komisije omogućiti da, prilikom pregovaranja sa potencijalnim kandidatima sa Zapadnog Balkana, utiču na interpretaciju „najboljih standarda evropske prakse“ više nego što su to do sada činile. To će im, pre svega, dozvoliti zato što potencijalne kandidate doživljavaju kao slabe države kojima je prilikom interpretiranja standarda EU neophodno „tutorstvo“, kao i zbog toga što su se tokom proširenja u istočnu Evropu uverile da Evropska komisija poseduje i ekspertizu i kapacitete za preuzimanje glavne uloge u upravljanju i nadzoru procesa proširenja, uključujući u to i oblast unutrašnjih poslova.

Preporuka Narodnoj skupštini RS

Pošto primena postaje ključna reč za naše pregovore, Narodna skupština može pomoći dostizanje zadovoljavajućeg nivoa tako što će redovno obavljati nadzor rada relevantnih ministarstava, pre svega MUP i MP i tražiti izveštaje o postignutim rezultatima, dodeljenim resursima i planovima da se reforma uskladi sa širim društvenim ciljevima i uslovima za članstvo u EU. Pored „pomoći“ u formi podstreka da se ova ministarstva kreću u određenom smeru, aktivnim traženjem i analizom njihovih izveštaja, poslanici bi mogli doprineti i informisanju javnosti i

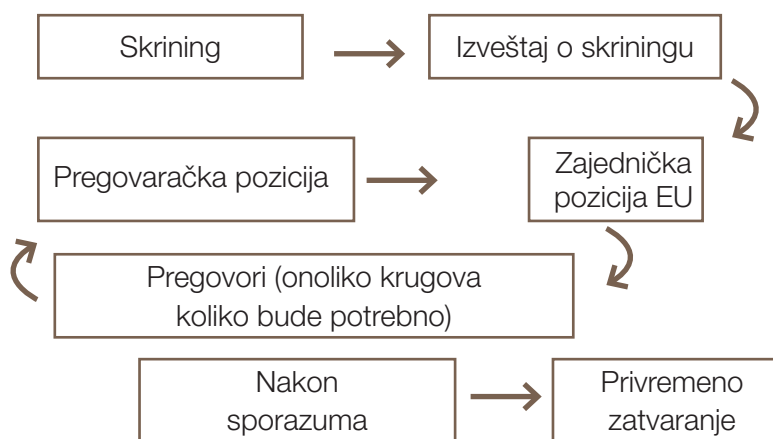
povećanju transparentnosti u poslovanju ovog ministarstva. Predlažemo da Odbor za odbranu i bezbednost samostalno ili zajedno sa Odborom za evropske integracije održi sednicu svaki put kad je predstavljen Kvartalni izveštaj o ispunjavanju Nacionalnog programa integracija (NPI). Tu priliku treba iskoristiti da se od rukovodstva MUP i MP traže propratna objašnjenja u vezi sa sprovođenjem planiranih obaveza za oblast unutrašnjih poslova i pravosuđa, kao i da se zahteva ažuriranje tog poglavlja u skladu sa novim trendovima u EU predviđenim Stokholmskim programom. Pored ovoga, Odbor može samostalno ili u saradnji sa odborom za inostrane poslove da razmatra napredak regionalne policijske saradnje, posebno Konvencije o policijskoj saradnji u JIE, koja je u potpunosti osmišljena po modelu policijske saradnje u EU, tačnije unutar šengenskog sporazuma.

6.4. Šta nam predstoji?

Po dobijanju statusa kandidata, možemo očekivati sledeće korake:

1. Politička odluka o otvaranju pregovora,
2. Analitički pregled (eng. *screening*) pravnog okvira sa ciljem utvrđivanja razlika između važećeg pravnog okvira i pravnih tekovina EU kako bi se utvrdile izmene koje treba sačiniti i popisali novi zakoni i propisi koje treba doneti kako bi se zemlja uskladila sa EU.
3. Preciziranje merila za otvaranje konkretnih poglavlja (eng. *opening benchmarks*),
4. Odluka o otvaranju pregovora po konkretnom poglavlju,
5. Zaključak o ispunjenosti merila za otvaranje poglavlja i definisanje merila za zatvaranje poglavlja (eng. *closing benchmarks*).
6. Odluka o zatvaranju poglavlja.

Ilustracija 3: Tok pregovora (preuzet sa <http://www.delhrv.ec.europa.eu/?lang=hr&content=66>)



Pretpristupna faza

Nakon formalnog otvaranja pregovora sledi **faza analitičkoga pregleda** (eng. *screening*) tj. ocene usklađenosti nacionalnoga zakonodavstva države kandidata s pravnom tekovinom EU. U skriningu u ime EU učestvuju eksperti Evropske komisije, a iz države kandidata članovi radnih grupa za pripremu pregovora po pojedinim poglavljima pregovora i predstavnici državne uprave. Skringing se sprovodi posebno za svako poglavlje pregovora. Trajanje skrininga po pojedinom poglavlju zavisi od obima i količine pravne tekovine u tom poglavlju, a može trajati od jednoga dana do nekoliko nedelja, a ceo postupak skrininga uobičajeno traje oko godinu dana.

Osnovna svrha skrininga je utvrditi postojeće razlike u svakom poglavlju pregovora između zakonodavstva države kandidata i pravne tekovine EU s kojom je do trenutka pristupanja u članstvo potrebno uskladiti nacionalno zakonodavstvo. Na temelju analize od države kandidata očekuje se da pokaže hoće li u celosti moći da prihvati pravnu tekovinu EU u pojedinom poglavlju pregovora i uskladi uočene razlike u zakonodavstvu ili ima nameru da zatraži odgovarajuće **prelazne periode** za potpuno usklađivanje i puno sprovođenje. Na taj način skrining pruža podlogu državi kandidatkinji za izradu pregovaračkih stajališta i definisanje eventualnih zahteva za prelazna razdoblja u pojedinom poglavlju pregovora. S druge strane, skrining omogućava EK i državama članicama da procene nivo spremnosti države kandidata za otvaranje sadržajnih pregovora u pojedinom poglavlju pregovora.

Preporuke o sastavu za fazu skrininga

Svaki stručnjak za određenu politiku (npr. vize, granicu, pravosudnu saradnju) treba da ima savetnika u pravnim odeljenjima kako bi precizno definisali pravni oblik u kom će neka pravna tekovina EU biti usklađena u nacionalnom zakonodavstvu. Na ovaj način izbeći će se mogući sukobi između ove grupe eksperata (tematske i pravničke) i kašnjenje u transpoziciji pravnih tekovina EU.

U samom toku analize zakona, a i kasnije pregovora, preporučuje se da sa predstavnicima EK komunicira direktno manji tim koji je sposoban da odgovori na sva pitanja na stručnom engleskom jeziku i ukaže na horizontalne veze između različitih politika, nego da se pošalje velika delegacija u kojoj svako odgovara samo na pitanja iz svoje oblasti. Prvo iskustvo je imalo slovačko Ministarstvo pravde koje je predstavljao manji tim, dok je drugo i manje efikasno iskustvo prošlo slovačko Ministarstvo unutrašnjih poslova. Takođe, bitno je unapred odrediti koje ministarstvo će biti vodeće za analizu i pregovore o svakom konkretnom pitanju.

Preporuke za prevođenje pravnih akata tokom procesa pristupanja i nakon dobijanja članstva:

- Ne prevoditi nužno sa engleskog, jer može da dođe do zabune usled razlika u anglosaksonskom i kontinentalnom pravnom sistemu. Alternativno se predlaže prevođenje sa francuskog ili nemačkog jezika zbog komplementarnosti pravnih sistema ili poređenje originalne verzije dokumenta na makar dva jezika EU.
- Znanje engleskog jezika je neophodno za učešće u pregovorima sa EU, jer je to zvanični jezik pregovora. Često tokom pregovaranja novog akta nema vremena za prevođenje na jezike EU, tako da oni koji ne znaju engleski ne mogu zastupati interese zemlje u pregovorima.
- Obratite pažnju na prevod primarnog akta EU, jer će posle uticati na kvalitet nacionalnog zakonodavstva i podzakonskih akata koji će biti usvojeni tokom preuzimanja pravne tekovine EU.
- Po pristupanju u EU:

- Pre odobravanja prevoda sa srpskog na engleski ključnih dokumenata i usvojenih propisa, obavezno proveriti prevod, jer se ispravke ne štampaju u istom izvoru EULEX. Stoga se može desiti da uprkos tome što se zvanično poslali ispravke prevoda (*corrigendum*), ne budu odštampane, pa nacionalni sud primenjuje pogrešnu odluku.
 - Održavajte kontakte sa zvaničnim prevodiocima za vaš jezik iz EU prevodilačke službe (*Juris Linguists*). Oni nisu specijalizovani za prevodenje konkretnih politika, pa im možete pomoći sa stručnom terminologijom i kontekstualizacijom konkretnog pravnog akta. Sugerišite im terminologiju i simultanim prevodiocima dajte svoju poziciju unapred, kako ne bi došlo do zabune tokom pregovora.
-

Otvaranje pregovora

Izveštaj o rezultatima skrininga za svako poglavlje pregovora, koja se upućuju državama članicama i državi kandidatu, izrađuje Evropska komisija u konsultacijama s državom kandidatom. EK u njima daje ocenu spremnosti države kandidata za prihvatanje i sprovođenje pravne tekovine, te preporuku za otvaranje sadržajnih pregovora o pojedinom poglavlju pregovora. Ako proceni da država kandidat nije dovoljno spremna za otvaranje pregovora u pojedinom poglavlju, EK neće preporučiti otvaranje sadržajnih pregovora, već će predložiti da pre otvaranja pregovora u tom poglavlju budu ispunjeni određeni minimalni preduslovi (eng. *benchmarks*).

Nakon završetka analitičkoga pregleda Odluku o otvaranju pregovora u pojedinom poglavlju, u zavisnosti od ocene spremnosti države kandidata, donose članice u okviru Saveta EU. Otvaranjem pregovora o pojedinom poglavlju započinje sadržajna faza pregovora tokom koje se pregovara o uslovima pod kojima će država kandidat prihvatiti, primeniti i sprovesti pravnu tekovinu EU u tom poglavlju, uključujući prelazne periode koje je eventualno zatražila država kandidat.

Tabela 10: Ključni datumi u pregovorima o poglavljima 23 i 24 između Hrvatske i EU

Broj poglavlja	Poglavlje Pravne tekovine EU	Skrining završen	Broj određenih merila za otvaranje poglavlja	Poglavlje otvoreno	Broj određenih merila za zatvaranje poglavlja	Poglavlje privremeno zatvoreno
23	Pravosuđe i osnovna prava	oktobar 2006.	4 merila u decembru 2007.	30. jun 2010.	10	30. jun 2010.
24	Pravda, sloboda i bezbednost	februar 2006.	Jedno merilo u julu 2006.	2. oktobar 2009.	6	22. decembar 2010.

Izvor: www.eu-pregovori.hr

Kako bi više pažnje posvetila primeni, EU je već tokom pregovora sa Hrvatskom uvela nov mehanizam tzv. **merila za otvaranje poglavlja** (eng. *opening benchmarks*) i **merila za zatvaranje pregovora o određenom poglavlju** (eng. *closing benchmarks*) pravnih tekovina EU.

Merila za otvaranje pregovora uglavnom iskazuju volju za usaglašavanjem sa politikom EU kroz usvajanje adekvatnih strategija, akcionih planova, ratifikaciju međunarodnih sporazuma koji su deo pravnih tekovina EU. Hrvatska je pregovarala u vezi sa poglavljem 23 (Pravosuđe i osnovna prava) pet godina, a u vezi sa poglavljem 24 (Pravda, sloboda i bezbednost) četiri godine. Proces pregovora Hrvatske i EK počeo je 3. marta 2005. godine. Nakon završenog procesa analitičkih pregleda (eng. *screening*) usklađenosti hrvatskog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU 2006. godine, EK je definisala kao merilo za otvaranje pregovora o poglavlju 24 PSBP da je neophodno ažurirati Akcioni plan za sprovođenje Strategije integrisanog upravljanja granicom sa konkretnim aktivnostima za kopnenu i morsku granicu, ciljevima, realnim rokovima, nadležnim državnim organima i procenom budžetskih sredstava neophodnih za svaku aktivnost, posebno one koje zahtevaju veće investicije²⁹. Da bi otvorila poglavlje o pravosuđu i osnovnim pravima, Hrvatska je morala da ispuni četiri uslova: da usvoji četiri akciona plana u kojima će biti definisane mere za sprovođenje sledećih strategija: za borbu protiv korupcije, za reformu pravosuđa, za sprovođenje Ustavnog zakona o pravima nacional-

²⁹ Trauner, F. (2011). *The Europeanisation of the Western Balkans*, (Manchester: Manchester University Press), str. 74

nih manjina i Akcioni plan za ubrzano rešavanje pitanja smeštaja, uključujući i stanovanje izbeglica i interno raseljenih lica.

Kriterijumi za zatvaranje pregovora trebalo bi da oslikaju volju i sposobnost da usvojeni standardi budu i primenjeni konzistentno u trajanju od makar nekoliko godina. Da bismo zatvorili određeno poglavlje, potrebno je da pored usvojenih zakonskih rešenja, funkcionišu postojeća ili novoosnovana tela koja treba da ih sprovode ili kontrolišu (npr. nova sudska tela), kao i da za to budu određena adekvatna sredstva iz budžeta ili drugih izvora. Za zatvaranje nekog poglavlja najvažnije je da bude demonstriran respektabilan istorijat primene (eng. *track record*). Kao što se vidi iz Tabele br. 10 sa prikazom ključnih datuma u pregovorima Hrvatske i EU, više je merila postavljeno za zatvaranje poglavlja. Ona uključuju i „teške” promene poput promene Ustava u Hrvatskoj kako bi se omogućila izručenja sopstvenih građana i time stvorili uslovi za primenu Evropskog naloga za hapšenje. Hrvatska je usvojila „Zakon o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima s državama članicama Europske unije”, kojim je implementiran „europski uhidbeni nalog”, kako se ovaj instrument zove u pravnom poretku Republike Hrvatske. Kroz ovaj zakon Hrvatska je dužna da izruči svoje državljane na osnovu evropskog naloga za hapšenje koji se izdaje zbog postojanja sumnje da je osoba počinila zločin na području druge države članice Europske unije. Zakon je u leto 2013. godine u hrvatskim medijima prozvan „Lex Perković” zbog izmene napravljene 28. juna 2013. – dakle, samo tri dana pre pristupanja Hrvatske EU, kojom je odlučeno da će Hrvatska izručivati samo osobe koje se terete za zločine počinjene na području drugih članica Evropske unije posle 7. avgusta 2002. Time je sprečeno izručenje Josipa Perkovića Nemačkoj koji se sumnjiči za ubistvo hrvatskog disidenta Stjepana Đurekovića koji je ubijen 1983. godine u Volfrathauzenu u Nemačkoj. Ovaj slučaj je izazvao velike probleme novoj državi članici sa Evropskom komisijom, pa čak i doveo do pretnji sankcijama, da bi tek u oktobru bio razrešen, kompromisom kojim je ukinuto pomenuto vremensko ograničenje.

O privremenom zatvaranju poglavlja može se odlučiti ukoliko EU smatra da je:

- Država kandidatkinja pokazala visok nivo pripremljenosti;
- Minimalni preduslovi (eng. *benchmarks*) su zadovoljeni;
- Prelazne mere su dogovorene.

Međutim, zatvaranje poglavlja je samo privremeno: sva poglavlja mogu i verovatno će biti ponovo otvorena pre nego što sve bude dogovoreno.

6.5. Šta možemo naučiti o sastavu pregovaračkog tima od Hrvatske i Slovačke?

Dobra praksa iz Hrvatske je da su sve pregovaračke grupe bile sastavljene od predstavnika i državne uprave i stručnjaka iz organizacija civilnog društva i akademske zajednice. Sve grupe su bile multisektorske u skladu sa tematikom koja je razmatrana. Tako su, na primer, članovi podgrupe za zaštitu osnovnih prava, pored Ministarstva pravde, bili i oni koja ova prava štite u praksi, predstavnici Vlade Kancelarije za ljudska prava, ombudsmana, Agencije za zaštitu ličnih podataka, Pravobraniteljice za decu. I slovačke kolege su istakle značaj uključivanja u pregovore onih koji će dogovorene norme sprovoditi u praksi, pogotovu profesionalnih udruženja pravosudnih organa (npr. udruženja tužilaca, sudija), kao i njihovih izabranih predstavnika (Visoki savet sudstva). Pregovaračke grupe mogu imati podgrupe u skladu sa ključnim uslovima postavljenim u pregovorima. Tako je u hrvatskoj radna grupa za poglavlje 23 bila podeljena na 5 podgrupa, dok je radna grupa za pregovore o poglavlju 24 radila u jedinstvenom sastavu (više detalja o sastavu radnih grupa videti u Tabeli 11). Bitno je napomenuti da svaka radna grupa mora imati svoju kontakt osobu u ministarstvu ili telu zaduženom za koordinaciju. U Hrvatskoj je to bilo Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija (MVPEI), dok je u slučaju Srbije to Kancelarija za evropske integracije.

Tabela 11: Sastav radnih grupa za pregovore u Hrvatskoj

Ime grupe i podgrupe	Broj članova	Sastav
Radna grupa za poglavlje pregovora Pravosuđe i temeljna ljudska prava (poglavlje 23)		
Radna podskupina za reformu pravosuđa	11	Većina iz Ministarstva pravde, jedan iz Ministarstva spoljnih poslova i evropskih integracije zadužen za koordinaciju, predstavnici Vrhovnog suda, Pravosudne akademije, Vrhovnog trgovačkog suda
Radna podskupina za nacionalna suđenja za ratne zločine	5	MP, MUP, Vrhovno tužilaštvo, Vrhovni sud
Radna podskupina za antikorupcijsku politiku	11	MP (3), MUP (2), Ministarstvo privrede, rada i preduzetništva, Ministarstvo uprave, MSPEI, Vrhovni sud, Državno tuilaštvo, Pravni fakultet
Radna skupina za temeljna i manjinska prava	17	4 iz MP, MVPEI, Kancelarija Vlade za ljudska prava, MUP, Ministarstvo kulture, Minstarstvo uprave, Ministarstvo privrede, rada i preduzetništva, Ministarstvo nauke, obrazovanja i sporta, Pravobraniteljica za decu, Kancelarija predsednika RH, Ombudsman, Agencija za zaštitu ličnih podataka
Radna podskupina za povratak izbjeglica i stambeno zbrinjavanje	12	MVPEI (2), Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva (7), Vlada Republike Hrvatske, Agencija za pravni promet i posredovanje nekretninama, Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva
Radna skupina za poglavlje pregovora Pravda, sloboda i sigurnost (poglavlje 24)		
	29	MVPEI (3), MUP 16, MP (3), Vrhovni sud, Zagreb, Ured za suzbijanje zlouporabe opojnih droga, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu (4), Ured za ljudska prava

Preporuke o sastavu za fazu skrininga

Internet izvori:

- Plan za poboljšanje saradnje u borbi protiv organizovanog kriminala, korupcije, ilegalnih migracija i terorizma između EU, Zapadnog Balkana i zemalja obuhvaćenih evropskom politikom susjedstva – *Action Oriented Paper on Improving Cooperation, on Organised Crime, Corruption, Illegal Immigration and Counter-terrorism, between the EU, Western Balkans and relevant ENP countries*, dostupno na:
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st09/st09272.en06.pdf>
- Strategija proširenja 2011-2012 – Enlargement Strategy http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/strategy_paper_2011_en.pdf
- Pregled pregovora Hrvatska – EU www.eu-pregovori.hr
- Rumunsko iskustvo pristupanja Šengenu <http://www.schengen.mai.gov.ro/English/index.htm>

Organizacije i institucije:

- Evropska komisija, Generalni direktorat za proširenje http://ec.europa.eu/enlargement/index_en.htm
- Mehanizma saradnje i verifikacije (eng. *Cooperation and Verification Mechanism*, CMV) http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/cvm/index_en.htm

Na srpskom:

- Stojanović, S. (2007). „Na pola puta – reforma policije u Srbiji 2000-2006”. U: Hadžić, Miroslav (ur.) *Reforma sektora bezbednosti u Srbiji – dostignuća i perspektive*, (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose), str. 63-83. Dostupno na: http://www.ccmr-bg.org/upload/document/0801101801_reforma_sektora_bez.pdf
- Stojanović, S. (2008). „Reforma policije u nekonsolidovanoj demokratiji”, *Bezbednost Zapadnog Balkana*, br. 7-8, str. 29-55. Dostupno na: http://www.bsbs.ccmr-bg.org/upload/document/0806021406_bezbednost_zapadnog.pdf

- Maravić, D. (2006). „Aspekti SSP i saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova”, *Srpska pravna revija*, br. 3, str. 95-110.
- Časopis Putokaz (2006), br. 4. Tema broja: Reforma pravosuđa i unutrašnjih poslova. Dostupno na: http://www.fes.org.rs/thira_files/publikacije/2006/16.Putokaz- Reforma_pravosudja_i_policije_u_EU_i_Srbiji.pdf
- Žilović, M. (2011). *Javna politika unutrašnje bezbednosti Srbije u procesu pridruživanja EU*, Prikaz praktične politike, (Beograd: BCBP). Dostupno na: www.ccmr-bg.org

Na engleskom:

- Alegre, S., Ivanova, I. and Dana Denis-Smith (2009). ‘Safeguarding the Rule of Law in an Enlarged EU: The Cases of Bulgaria and Romania’, *CEPS Special Report*, str. 24.
 - Nedovršen posao petog proširenja: Open Society Institute - Sofia Expert Team (2009). *Country Report – Bulgaria The Unfinished Business of the Fifth Enlargement Countries*, (Sofia:EuPI). Dostupno na: www.eupi.eu
 - Apap, J. (ed.) (2004). *Justice and home affairs in the EU: liberty and security issues after enlargement*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
 - Handerson, K. (2005). *The Area of Freedom, Security and Justice in the Enlarged Europe*, Houndmills and New York: Palgrave MacMillian.
 - Occhipinti, J.D. (2004). ‘Justice and Home Affairs.’ In Nugent, N. (ed.) *European Union Enlargement*, pp.199-212. New York: Palgrave MacMillian.
 - Trauner, F. (2011). *The Europeanisation of the Western Balkans*, (Manchester: Manchester University Press).
-

7. Pregovarački okvir za Srbiju

Dražan Maravić

PROCES PREGOVORA O PRISTUPANJU EVROPSKOJ UNIJI

Proces pristupanja Evropskoj uniji čine dva paralelna procesa:

- **Proces pridruživanja** Evropskoj uniji na osnovu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju³⁰; glavni cilj ovog procesa je obezbeđivanje okvira za usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa pravnim tekovinama Evropske unije, kao i za njegovo sprovođenje; glavni institucionalni mehanizmi u ovom procesu su Savet za stabilizaciju i pridruživanje (SSP)³¹, Odbor za stabilizaciju i pridruživanje i pododbori za stabilizaciju i pridruživanje, kao i parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje³²;
- **Proces pregovora o pristupanju** Evropskoj uniji, koji se vrši u okviru međuvladine konferencije o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, u

³⁰ http://seio.gov.rs/upload/documents/sporazumi_sa_eu/ssp_prevod_sa_anexima.pdf

³¹ Videti: <http://www.europa.rs/mediji/najnovije-vesti/3067/Prvi+sastanak+Saveta+za+stabilizaciju+i+pridruživanje+između+Srbije+i+EU.html>

³² <http://www.parlament.gov.rs/активносту/евронске-интеграције/носн.2125.html>

kojem država kandidat treba da postigne sporazum sa zemljama članicama Evropske unije o uslovima pristupanja Uniji; proces je trenutno organizovan u 35 pregovaračkih poglavlja od kojih svako obuhvata jednu zaokruženu oblast pravnih tekovina Evropske unije.

Ova dva procesa su tesno povezana. Kako budu odmicali pregovori o pristupanju Evropskoj uniji, granica između njih će se sve više gubiti. Međutim, treba ih posmatrati kao odvojene procese, zasnovane na različitim pravnim osnovama i sa različitim zadacima. Dok se proces pridruživanja odnosi na usaglašavanje i sprovođenje u okviru nacionalnog pravnog poretka kompletne pravne tekovine Evropske unije do dana stupanja u članstvo Evropske unije, proces pregovora se pretežno bavi specifičnim pitanjima u prenošenju pravnih tekovina Evropske unije i završava se okončanjem pregovora, po dosadašnjoj praksi, oko dve godine pre stupanja u članstvo Evropske unije.

PREGOVORI REPUBLIKE SRBIJE O PRISTUPANJU EU

Nakon političke odluke Evropskog saveta da zemlja kandidat može da počne sa pregovorima za ulazak u EU, Evropski savet potvrđuje odluku Saveta ministara i usvaja pregovarački okvir, kao dokument koji određuje principe, suštinu i postupke za vođenje pregovora. Na bazi tog dokumenta saziva se prvi sastanak međuvladine konferencije, što predstavlja formalni početak pregovora. Na tom sastanku, EU i država kandidat predstavljaju svoja očekivanja u vezi sa pregovorima koji predstoje. Pregovori će se formalno odvijati u obliku sastanaka ove međuvladine konferencije. Po pravilu, može se očekivati održavanje barem jednog sastanka svakih pola godine, na ministarskom nivou i po jedan sastanak na nivou zamenika (npr. na nivou šefa Pregovaračkog tima). Naravno, od stvarnih potreba zavisice i konkretna dinamika i učestalost ovih sastanaka.

Protekle dve godine bile su veoma važne za evropske integracije Srbije. U martu 2012. godine, Evropski savet je Srbiji dodelio zvaničan status kandidata za članstvo u EU. U decembru iste godine, Evropski savet je podržao zaključak Saveta za opšte poslove, u skladu sa kojim će Savet otvoriti pristupne pregovore na osnovu izveštaja koji će Evropska komisija predstaviti u proleće 2013. U aprilu 2013.

godine, Komisija je podnela izveštaj u kojem se predlaže pokretanje pregovora za pristupanje Republike Srbije Evropskoj uniji. Evropski savet je 28. juna 2013. godine doneo odluku o otvaranju pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, održavanjem međuvladine konferencije najkasnije u januaru 2014. godine³³. Početna faza pregovora – analitički pregled i ocena usklađenosti propisa Republike Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije i njihove implementacije započela je u septembru 2013. godine, obuhvata sva poglavlja pregovora i trajeće do marta 2015. godine.

³³ http://www.europa.rs/en/srbija-i-evropska-unija/kljucni_dokumenti/2013.html

Konferencija o pristupanju Srbije Evropskoj uniji održana je u Briselu, 21. januara 2014. godine. Na konferenciji je potvrđeno da proširenje i dalje predstavlja ključnu politiku Evropske unije, kao i da izgledi za pristupanje podstiču svaku buduću državu članicu na političke i ekonomske reforme, da transformišu društvo, konsoliduju vladavinu prava i stvaraju nove mogućnosti za građane i privredne subjekte. Posebno je ukazano da evropske integracije jačaju proces stabilizacije i pomirenja u regionu, pokazujući na delu da proces proširenja dovodi do transformisanja i stabilizacije u korist kako EU, tako i regiona u celosti.

Ističe se da su Srbija i Evropska unija već bliski partneri u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja. Prelazni sporazum o trgovini i trgovinskim pitanjima, koji je potpisan u aprilu 2008. stupio je na snagu 1. februara 2010. godine. Pored toga, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju je stupio na snagu 1. septembra 2013. godine, što će dodatno učvrstiti već sada jasno vidljive pozitivne efekte Prelaznog sporazuma, naročito u oblasti trgovine. Ovo iziskuje nove, značajne obaveze i angažovanje Srbije u oblastima kao što su pravda, sloboda i bezbednost, slobodno kretanje radnika i pravo poslovnog nastanjivanja, kao i slobodno kretanje kapitala i usluga, jer ove obaveze sada imaju ugovorni karakter. Pre toga, Komisija je vodila intenzivan dijalog sa Srbijom u cilju praćenja sprovođenja reformske agende EU i ključnih prioriteta utvrđenih u Mišljenju Komisije o zahtevu Srbije za članstvo u Evropskoj uniji iz oktobra 2011.

Kao što je navedeno u zaključcima Saveta od 11. decembra 2012. godine, kao i u onim od 25. juna i 17. decembra 2013. godine, a koje je Evropski savet usvojio na zasedanju održanom 27/28. juna i 19/20. decembra 2013. godine, Srbija je postigla neophodan stepen usklađenosti sa kriterijumima za članstvo, a na-

³⁴ Ovo označavanje ne dovodi u pitanje stavove o statusu i u skladu je sa Rezolucijom Saveta bezbednosti 1244/99 i Mišljenjem Međunarodnog suda pravde o proglašenju nezavisnosti Kosova. Pitanje normalizacije odnosa između Srbije i Kosova* razmatraće se u okviru poglavlja 35 „Ostala pitanja“, kao posebna stavka kojom se treba baviti u ranoj fazi pregovora, kao i tokom celog procesa pregovaranja, a u posebno opravdanim slučajevima i u okviru drugih relevantnih poglavlja.

ročito sa ključnim prioritetom preduzimanja koraka ka vidljivom i održivom poboljšanju odnosa sa Kosovom³⁴. Srbija u zadovoljavajućoj meri ispunjava političke kriterijume i uslove Procesu stabilizacije i pridruživanja, a preduzima i značajne korake u pravcu uspostavljanja funkcionalne tržišne ekonomije. Srbija bi trebalo da u srednjem roku bude u stanju da preuzme obaveze iz članstva i to u skoro svim oblastima pravnih tekovina EU.

Pregovarački okvir unutar koga će se odvijati pregovori Srbije uzimaju u obzir iskustvo Evropske unije stečeno tokom prethodnih procesa proširenja, tekućih prego-

vora o pristupanju, kao i razvoj pravnih tekovina EU. Posebno je značajno naglasiti da i u opštem pregovaračkom okviru, **EU naročito uzima u obzir iskustvo stečeno u pogledu pregovaračkog poglavlja o pravosuđu i osnovnim pravima, i poglavlja o pravdi, slobodi i bezbednosti.**

To znači da će ova dva poglavlja biti razmatrana u ranoj fazi pregovora kako bi se omogućio najduži mogući vremenski period koji je potreban za usvajanje neophodnog zakonodavstva, uspostavljanje institucija i praćenje sprovođenja pre nego što se pregovori zatvore. Izveštaji o skriningu koje je Komisija dostavila o ovim poglavljima sadrže zato važne smernice, uključujući i smernice o zadacima koji treba da budu predviđeni u akcionim planovima koje vlasti u Srbiji treba da usvoje. U izveštaju se nalaze i merila za otvaranje poglavlja. Uspostavljanje odgovarajućih administrativnih i pravosudnih kapaciteta od ključne je važnosti za ispunjavanje svih obaveza koje proističu iz članstva. EU očekuje da će akcioni planovi kojima će se utvrditi prioriteta Srbije u pregovaračkim poglavljima 23 i 24 biti izrađeni kroz transparentan proces konsultacija sa svim relevantnim subjektima i sa organizacijama civilnog društva.

Pregovori će se zasnivati na postignućima Srbije u pregovorima, odnosno u sprovođenju akcionih planova za ova dva poglavlja, a dinamika će zavisiti od napretka koji Srbija ostvari u pogledu ispunjavanja uslova za članstvo. Predsedavajući ili Komisija, u skladu sa nadležnostima, detaljno će obavestavati Savet, tako da Savet može redovno da sagledava situaciju. Unija će, sa svoje strane, tokom trajanja

pregovora odlučiti da li su ispunjeni uslovi za zatvaranje pregovora; ova odluka će biti doneta na osnovu izveštaja Komisije. O značaju koji EU pridaje pregovorima dovoljno govori i spremnost EU da čitave pregovore zaustavi ukoliko Srbija ne bude napredovala u ovim poglavljima.

Naime, s obzirom na povezanost između poglavlja 23 – „Pravosuđe i osnovna prava“ i poglavlja 24 – „Pravda, sloboda i bezbednost“ i vrednosti na kojima je Unija zasnovana, kao i imajući u vidu njihov značaj za sprovođenje pravnih tekovina EU u svim oblastima, ukoliko napredak u okviru pomenuta dva poglavlja bude **u značajnom zaostatku** u odnosu na celokupan napredak pregovora, **i nakon što sprovede sve druge raspoložive mere, Komisija će, na sopstvenu inicijativu ili na zahtev jedne trećine država članica, predložiti da ne preporučiti otvaranje i/ili zatvaranje drugih pregovaračkih poglavlja**, kao i da prilagodi povezane pripremnosti, prema potrebi, dok se neravnoteža u ostvarenom napretku ne reši. Savet će odlučivati kvalifikovanom većinom o takvom predlogu, kao i o uslovima pod kojima će se obustaviti sprovođenje preduzetih mera. Države članice će na Međuvladinoj konferenciji postupati u skladu sa odlukom Saveta, ne dovodeći u pitanje opšte pravilo jednoglasnosti na Međuvladinoj konferenciji³⁵.

³⁵ *Procedura navedena u stavu 24. primenjivaće se mutatis mutandis u slučaju da napredak u oblasti normalizacije odnosa sa Kosovom*, koja će biti predmet poglavlja 35, značajno zaostaje za ukupnim napretkom pregovora, a da je razlog tome propust Srbije da postupa u dobroj veri, naročito kada je reč o primeni sporazuma koji su postignuti između Srbije i Kosova*.*

SADRŽINA PREGOVORA

Pristupanje podrazumeva prihvatanje prava i obaveza na kojima se zasniva Unija, kao i njenog institucionalnog okvira poznatog pod nazivom „pravne tekovine“ Unije. Srbija će morati da primeni ovaj okvir u njegovom postojećem obliku **u trenutku pristupanja**. Pored toga, osim usaglašavanja zakonodavstva, pristupanje podrazumeva blagovremeno i delotvorno sprovođenje pravnih tekovina, uključujući njihovu primenu. Pravne tekovine se neprestano razvijaju, a posebno obuhvataju:

- Sadržaj, načela, vrednosti i političke ciljeve Ugovora na kojima se Unija zasniva;
- Akte koje su organi doneli u skladu sa Ugovorima, kao i sudsku praksu Suda pravde Evropske unije;

- Sve druge akte, bilo da su pravno obavezujući ili ne, koji su doneti u okviru Unije, kao što su međuinstitucionalni sporazumi, rezolucije, izjave, preporuke, smernice;
- Međunarodne sporazume koje je zaključila Unija, ili Unija zajedno sa svojim državama članicama, kao i sporazume koje države članice međusobno zaključče, a tiču se aktivnosti Unije.

Srbija će morati da **izradi prevode pravnih tekovina EU na srpskom jeziku blagovremeno pre samog pristupanja**, a moraće i da obuča dovoljan broj prevodilaca neophodnih za adekvatno funkcionisanje organa EU nakon pristupanja Srbije. Kada je reč o oblasti pravde, slobode i bezbednosti, članstvo u Evropskoj uniji podrazumeva da Srbija u potpunosti prihvata celokupne pravne tekovine u ovoj oblasti, uključujući šengenske pravne tekovine. Međutim, deo ovih tekovina će se primenjivati u Srbiji tek nakon što Savet donese odluku da obustavi kontrole lica na unutrašnjim granicama, a ona će biti doneta na osnovu odgovarajuće ocene spremnosti Srbije za primenu Šengena, uzimajući u obzir izveštaj Komisije kojim se potvrđuje da Srbija nastavlja da ispunjava obaveze preuzete u pristupnim pregovorima, relevantne za šengenske pravne tekovine.

U svim oblastima pravnih tekovina Srbija mora da obezbedi da njene institucije, upravljački kapaciteti i administrativni i pravosudni sistemi budu dovoljno osnaženi kako bi mogli delotvorno da primenjuju pravne tekovine, ili da budu u stanju da pravne tekovine primene delotvorno i blagovremeno pre samog pristupanja. Na opštem nivou za to je neophodna funkcionalna i stabilna državna uprava koja počiva na efikasnim i nepristrasnim državnim službenicima, kao i nezavisan i efikasan pravosudni sistem. Konkretnije, to iziskuje neophodne kapacitete i strukture za valjano upravljanje sredstvima EU i njihovu efikasnu kontrolu, u skladu sa pravnim tekovinama. Kako bi pomogla Srbiji da poboljša svoje institucije, upravljačke i kapacitete za sprovođenje, kao i administrativni i pravosudni sistem, što podrazumeva i borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, a za usaglašavanje sa pravnim tekovinama EU u ovim oblastima, EU će Srbiji pružiti tehničku pomoć, koristeći raspoloživa pretpristupna sredstva u punom obimu.

PROCEDURE PREGOVARANJA

Sušтина pregovora biće predmet Međuvladine konferencije na kojoj učestvuju države članice, sa jedne strane, i Srbija, sa druge strane. Komisija će sprovesti zvaničan proces analitičkog pregleda (skringinga) pravnih tekovina kako bi ih objasnila vlastima u Srbiji, kao i da bi ocenila u kojoj meri je Srbija pripremljena za otvaranje pregovora u pojedinačnim oblastima i da bi stekla preliminarni uvid u pitanja koja će se najverovatnije pojaviti tokom pregovora.

Za potrebe skringinga i pregovora koji ga slede, pravne tekovine biće raščlanjene na određen broj poglavlja od kojih svako pokriva određenu oblast politike EU. Bilo koji stav koji Srbija ili EU izrazi o određenom poglavlju pregovora ni na koji način neće dovesti u pitanje stav koji se može zauzeti o drugim poglavljima. Oblasti politike u kojima je potreban ozbiljan napor Srbije u usaglašavanju zakonodavstva sa pravnim tekovinama i obezbeđivanju njihovog sprovođenja i primene biće razmatrane u ranoj fazi pristupnih pregovora. Takođe, dogovori u pojedinačnim poglavljima postignuti u toku pregovora, čak i oni delimični, ne mogu se smatrati konačnim sve dok se ne postigne opšti dogovor za sva poglavlja.

Oslanjajući se na Mišljenje Komisije o zahtevu Srbije za članstvo, na Izveštaje o napretku koji su sledili, a naročito na informacijama koje Komisija pribavi u toku skringinga, Savet će jednoglasno, na predlog Komisije, utvrditi merila za privremeno zatvaranje i, po potrebi, za otvaranje svakog poglavlja. Za poglavlja „Pravosuđe i osnovna prava“ i „Pravda, sloboda i bezbednost“, biće utvrđena i **prelazna merila** u skladu sa istom procedurom. Unija će dostaviti ta merila Srbiji. U zavisnosti od poglavlja, precizna merila će se naročito odnositi na usaglašavanje zakonodavstva sa pravnim tekovinama i na zadovoljavajući učinak u sprovođenju ključnih elemenata pravnih tekovina, što ukazuje na **postojanje adekvatnih administrativnih i pravosudnih kapaciteta**. Gde se pokaže relevantim, merila će obuhvatati i ispunjenje obaveza na osnovu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, a naročito onih obaveza koje odlikavaju zahteve sadržane u pravnim tekovinama.

Imajući u vidu izazove koji predstoje i dugoročnu prirodu reformi, poglavljima „Pravosuđe i osnovna prava“ i „Pravda, sloboda i bezbednost“ bi se trebalo baviti u ranoj fazi pregovora kako bi se omogućilo maksimalno vreme za usvajanje neophodnih propisa, uspostavljanje institucija i postizanje zadovoljavajućeg učinka u sprovođenju pre zatvaranja pregovora. Ova poglavlja će biti otvorena na osnovu akcionih planova koje vlasti u Srbiji treba da usvoje.

Trenutno je u toku rad na izradi akcionih planova za poglavlje 23 i 24, čije se usvajanje očekuje u prvoj polovini 2015. godine.

Kada Savet utvrdi, na osnovu procene Komisije, da su merila za otvaranje pregovora ispunjena, **Savet će doneti odluku o otvaranju ovih poglavlja i utvrditi prelazna merila** u okviru pregovaračkih pozicija EU. Ova prelazna merila će se, po potrebi, posebno odnositi na usvajanje propisa i uspostavljanje i jačanje administrativnih struktura, kao i na prelazne rezultate u sprovođenju, a takođe će biti blisko povezana sa aktivnostima i glavnim rezultatima sprovođenja akcionih planova. Nakon toga, **Savet će u prelaznoj poziciji utvrditi merila za zatvaranje poglavlja**, u kojima se zahteva stvaran rezultat u sprovođenju reformi.

Komisija će redovno obavještavati Savet i dva puta godišnje će podnositi izveštaje Savetu o ostvarenom napretku u pregovorima u okviru poglavlja „Pravosuđe i osnovna prava“ i „Pravda, sloboda i bezbednost“. Ukoliko dođe do problema u toku pregovaranja u vezi sa ova dva poglavlja, **Komisija može tokom čitavog procesa da predloži revidirana merila, uključujući nove i izmenjene akcijske planove ili druge korektivne mere**, po potrebi. S tim u vezi, bilo koje mere kojima bi se menjala pretpristupna pomoć mogu biti preduzete samo uz poštovanje važećih pravila i procedura.

Komisija će detaljno pratiti napredak Srbije u svim oblastima, koristeći sve raspoložive instrumente, uključujući ekspertske misije na terenu organizovane od strane ili u ime Komisije i dijalog u okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. U toku pregovora Komisija će redovno obavještavati Savet o napretku koji je Srbija postigla u pojedinačnim oblastima, a naročito kada bude predstavljala nacрте zajedničkih pozicija EU. Savet će uzimati u obzir ove ocene kada bude odlučivao o narednim koracima u vezi sa pregovorima u određenom poglavlju.

Pored informacija koje EU može zatražiti za potrebe pregovora o svakom poglavlju, a koje će Srbija dostaviti Konferenciji, od Srbije će se zahtevati da nastavi da redovno pruža detaljne, pisane informacije o napretku u usaglašavanju sa pravnim tekovinama i njihovom sprovođenju, čak i nakon privremenog zatvaranja poglavlja. Kod privremeno zatvorenih poglavlja, Komisija može da predloži ponovno otvaranje pregovora, a naročito u slučajevima kada Srbija nije ispunila važna merila ili izvršila svoje obaveze.

U pregovaračkoj poziciji za pojedino poglavlje država kandidat predstavlja dostignuti nivo usaglašenosti sa pravnim tekovinama EU, program preostalog usaglašavanja, te pregled postojećih i budućih administrativnih kapaciteta za implementaciju. Pored toga, u pregovaračkoj poziciji država kandidat definiše i zahteve za prelaznim rokovima, odnosno izuzeća u onim segmentima gde smatra da, zbog opravdanih razloga, neće biti u mogućnosti da u potpunosti prenese pravni poredak EU u domaći okvir u vreme predviđenog pristupanja EU.

Država kandidat može tokom pregovora dostaviti EU dopunu odnosno promenu pregovaračkih pozicija.

Na bazi pregovaračke pozicije države kandidata za određeno poglavlje, Savet usvaja **zajedničku poziciju** kao odgovor na poziciju države kandidata. U tom dokumentu EU može konstatovati da je država kandidat u ovom poglavlju dostigla dovoljan nivo usaglašenosti sa pravnim tekovinama EU, te da dalji pregovori na tom poglavlju nisu potrebni. U tom slučaju se poglavlje privremeno zatvara. U većini slučajeva EU će konstatovati da nivo usklađenosti nije na nivou koji bi omogućavao privremeno zatvaranje poglavlja, te će odrediti merila koje država kandidat mora da ispuni pre zatvaranja poglavlja.

Proces pregovora koji u suštini znači proces usaglašavanja obe strane obavlja se u komunikaciji između nadležnih institucija EU i države kandidata, a formalno se pregovori o pojedinim poglavljima otvaraju i privremeno zatvaraju u okviru sastanaka međuvladine konferencije. Značajni princip pregovora jeste da se sva poglavlja zatvaraju privremeno, što znači da „ništa nije dogovoreno dok sve nije dogovoreno”.

Pregovori su završeni kada je postignuta saglasnost države kandidata i EU u svih 35 poglavlja i kad to potvrdi i Evropski savet, što predstavlja i akt formalnog završetka pregovora. Sve do tog trenutka postoji mogućnost ponovnog otvaranja poglavlja u slučaju da država kandidat ne ispunjava preuzete obaveze, a što Evropska komisija kontinuirano nadgleda. Pred sam kraj pregovora određiće se i predviđeni datum pristupanja države EU, jer je to, između ostalog, neophodno za zatvaranje onih poglavlja u pregovorima koji imaju finansijske implikacije.

Evropska komisija tokom trajanja pregovora izveštava Savet o ispunjavanju kriterijuma za članstvo i preuzetih obaveza države kandidata po pregovaračkim poglavljima, a takođe priprema i redovne godišnje izveštaje o napretku države u procesu pristupanja. O toku pregovora se redovno izveštava i Evropski parlament.

S obzirom da je poštovanje političkih kriterijuma nešto što se prati tokom celog procesa pristupanja, u slučaju da se u državi kandidatu utvrde ozbiljna kršenja vladavine prava i demokratskih principa, zatim kršenje ljudskih prava i sloboda, **Savet na predlog Evropske komisije, ili jedne trećine država članica, može odlučiti o privremenom prekidu pregovora i uslovima pod kojima bi bili nastavljeni.**

Nakon formalnog završetka pregovora se sastavlja Ugovor o pristupanju Evropskoj uniji. Posle njegovog potpisivanja, koji je otprilike pola godine posle formalnog završetka pregovora, otpočinje proces ratifikacije kako u državi kandidatu, tako i u svim državama članicama. Proces ratifikacije traje između godine i po i dve godine. Saglasnost u pogledu pristupanja države kandidata daje i Evropski parlament.

Institucionalni okvir za pregovore o pristupanju Evropskoj uniji

U cilju efikasnog učešća Republike Srbije u procesu pregovora o pristupanju Evropskoj uniji, Srbija je u periodu 2006–2009. uspostavila sveobuhvatnu strukturu koja odgovara zahtevima procesa stabilizacije i pridruživanja (PSP), čiji je osnovni cilj da obezbedi okvir za proces usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU, kao i za njihovu primenu. Osnova ove institucionalne strukture uključuje:

- a) Sistem tela za koordinaciju procesa pristupanja Evropskoj uniji – Koordinaciono telo, Stručna grupa Koordinacionog tela i 35 podgrupa na čijem čelu su državni sekretari,
- b) Člana Vlade za evropske integracije,
- c) Kancelariju za evropske integracije i
- d) Stalnu misiju Republike Srbije pri Evropskoj uniji.

Ovoj strukturi je u međuvremenu pridodat i Pregovarački tim, na čijem je čelu dr Tanja Mišćević.

Adekvatnost ove strukture biće moguće proceniti tek tokom procesa pregovora, međutim, može se zaključiti da ona čini nešto slabijim položaj pomoćnika mini-

stara zaduženih za poslove evropskih integracija, na kojima inače leži organizacija čitavog posla unutar ministarstava, a da su nosioci poslova tokom pregovora državni sekretari, koji organizuju rad 35 podgrupa (državne sekretare postavlja Vlada).

Prilikom sagledavanja institucionalnog okvira za pregovore, može se uzeti u obzir međunarodna praksa država kandidata u prethodnim proširenjima, kao i specifične karakteristike Srbije kao države kandidata za EU.

S tim u vezi naročito je značajno da se obezbedi otpornost institucionalne strukture za pregovore, a posebno Pregovaračkog tima, na političke promene. Tu posebno dolazi do izražaja ugrađena slabost srpske pregovaračke strukture koja u značajnoj meri počiva na državnim sekretarima, koji su političari, postavljeni od strane Vlade a čiji mandat prestaje sa prestankom mandata ministra na čiji predlog ih je Vlada postavila. Zato će biti neophodno da se pronađe balans stručnog i političkog dela pregovaračke strukture i jasna podela odgovornosti između različitih institucija koje su uključene u proces.

Veoma je značajno da se obezbedi uključivanje i stručne i opšte javnosti u pregovore, kao i da se usvoji jasna strategija komunikacije svih aktera sa srpske strane sa institucijama EU i državama članicama.

Veliku ulogu u pregovorima imaće Pregovarački tim, kao telo koje je odgovorno za vođenje pregovora o pristupanju po svim poglavljima i u svim fazama pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji. Pregovarački tim ima za glavni zadatak da obavlja horizontalnu koordinaciju nadležnih institucija u procesu pregovora. Možemo očekivati da se ovo telo sastoji od šefa Pregovaračkog tima i okvirno petnaestak članova.

Evropska unija u pregovaračkom okviru propisuje da će se pregovori formalno obavljati u formi Međuvladine konferencije o pristupanju Srbije Evropskoj uniji, kao i da će se dogovoreno na tehničkom nivou pregovora formalno potvrđivati u obliku zasedanja međuvladine konferencije. Vlada posebnim aktom određuje sastav delegacije za svaki sastanak Međuvladine konferencije o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji.

Nosioci glavnine poslova i ključnu ulogu u pregovorima o pristupanju imaće ministarstva, posebne organizacije i službe Vlade i ostale institucije, u skladu sa definisanom nadležnošću.

Koordinaciono telo za proces pristupanja Evropskoj uniji³⁶ će razmatrati najvažnija pitanja i usmeravati poslove iz delokruga organa državne uprave u vezi sa procesom pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji. Stručnu i administrativno-tehničku podršku radu Koordinacionog tela pruža **Kancelarija za evropske integracije**.

³⁶ http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/odluka_kr.pdf

Stručna grupa je formirana kao **Savet Koordinacionog tela** koji obavlja stručne poslove u vezi sa tekućim pitanjima u procesu pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji. Radom Saveta rukovodi član Vlade zadužen za poslove evropskih integracije, a u slučaju sprečenosti zamenjuje ga direktor Kancelarije za evropske integracije ili šef Pregovaračkog tima, u svojstvu zamenika predsednika Saveta. Članovi ovog tela su: predsednici pregovaračkih grupa (u rangu državnih sekretara); državni sekretari iz ministarstava koji ne rukovode pregovaračkim grupama; zamenik direktora i koordinator za fondove Evropske unije u Kancelariji za evropske integracije i predstavnik Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo.

Istovremeno, dosadašnje **podgrupe** Stručne grupe postale su **pregovaračke grupe** za pregovore u okviru 35 pregovaračkih poglavlja. Predsednika i članove Saveta Koordinacionog tela, kao i predsednike, zamenike predsednika, sekretare i zamenike sekretara pregovaračkih grupa, imenuje Vlada posebnim rešenjem³⁷.

³⁷ http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/imenovanja_KT_sept.pdf

Za potrebe pregovora o pristupanju Evropskoj uniji, Vlada je osnovala novo telo – Pregovarački tim za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji³⁸.

³⁸ http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/odluka_pregovaracki_tim.pdf

Pregovarački tim učestvovaće u koordinaciji i izradi pregovaračkih pozicija za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, u skladu sa posebnom odlukom Vlade. Ovo povremeno radno telo Vlade biće zaduženo za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, po svim

poglavljima i u svim fazama pregovora. Pregovarački tim vršiće poslove u skladu sa osnovom za vođenje pregovora i zaključivanje ugovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji koju utvrđuje Vlada. Za svoj rad, ovo telo će biti odgovorno Vladi. U cilju izvršavanja zadataka, Pregovarački tim obavljaće komunikaciju sa institucijama Evropske unije, državama članicama Evropske unije, kao i državama koje imaju status kandidata za članstvo u Evropskoj uniji. Pregovarački tim će činiti šef Pregovaračkog tima i članovi Pregovaračkog tima, koje Vlada imenuje posebnim rešenjem. Članovi Pregovaračkog tima po funkciji su: državni sekretar u ministarstvu nadležnom za poslove finansija; državni sekretar u ministarstvu nadležnom za spoljne poslove i šef Stalne diplomatske misije Republike Srbije pri Evropskoj uniji – ambasador.

Kancelarija za evropske integracije, koja obavlja stručne, administrativne i operativne poslove i poslove za potrebe Vlade povezane sa koordinacijom rada ministarstava, posebnih organizacija i službi Vlade koji se odnose na proces evropskih integracija, posebno proces pridruživanja (uključujući i pripremu i sprovođenje Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije – NPAA³⁹), u procesu pregovora ima i dodatna zaduženja u smislu da pruža stručnu i administrativno-tehničku podršku Pregovaračkom timu.

³⁹ http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npi_usvajanje_pravnih%20tekovina.pdf

Stalna misija Republike Srbije pri Evropskoj uniji⁴⁰, kao sastavni deo Ministarstva spoljnih poslova, predstavlja osnovni kanal za komunikaciju Srbije sa institucijama Evropske unije i važan kanal komunikacije sa državama članicama. Polazeći od značajne uloge koju će Misija imati u procesu pregovora, celishodno je ojačati i prilagoditi njenu strukturu potrebama pregovora i odgovarajućim elementima strukture za koordinaciju procesa pristupanja koja će biti uspostavljena. Neophodno je u narednom periodu povećati broj eksperata koji bi iz drugih organa državne uprave i službi Vlade bili upućeni na rad Misiji u cilju praćenja pregovora u odgovarajućim oblastima.

⁴⁰ <http://www.eu-brussels.mfa.gov.rs/lat/>


Pregovori za pristupanje Republike Srbije Evropskoj uniji će se odvijati na engleskom jeziku. Zato će celokupna dokumentacija koju će Republika Srbija dostavljati Evropskoj uniji u toku pregovora biti na engleskom jeziku. S tim u vezi, kao značajno izdvaja se i pitanje stručne redakture prevoda dokumentacije

i ljudskih resursa kojima naši državni organi raspolažu. Posebno je osetljivo pitanje zadržavanja stručnih kadrova u uslovima horizontalne racionalizacije troškova i neselektivnog smanjenja plata bez obzira na stručnu spremu, znanja i veštine zaposlenih u državnoj upravi.

Iskustvo je pokazalo da se na odlazak iz državne službe najlakše odluče oni najспособniji. Zato će pitanje jačanja kapaciteta državne uprave i službenika koji učestvuju u pregovorima biti jedno od najosetljivijih pitanja, i potencijalno jedna od velikih slabosti pregovaračke strukture Srbije ukoliko ne dođe do značajnih promena u pristupu karijernom razvoju i sistemu plata u državnoj upravi.

Akcioni plan za poglavlje 24

I HRONOLOGIJA DOGAĐAJA U PROCESU IZRADE AKCIONOG PLANA ZA POGLAVLJE 24

 Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije učestvuje u procesu pregovora sa Evropskom unijom kao „vodeće“ ministarstvo u Pregovaračkoj grupi 24 – Pravda, sloboda, bezbednost.

Odlukom Vlade Republike Srbije 05 broj 02-7957/2014-1 od 24. jula 2014. godine formirana je pregovaračka grupa za pregovore poglavlja 24 Pravda sloboda i bezbednost, koju čine šef, zamenik šefa, sekretar i zamenik sekretara pregovaračke grupe, svi iz MUP RS a kojom predsedava državni sekretar u Ministarstvu unutrašnjih poslova. Uloga pregovaračke grupe je koordinacija i nadzor rada u okviru PG 24.

Po navedenoj odluci Vlade, Pregovaračka grupa 23 za pravosuđe i osnovna prava ima predsednika, zamenika predsednika, sekretara i zamenika sekretara Pregovaračke grupe koji se imenuju se iz reda predstavnika Ministarstva pravde.

Članovi Pregovaračke grupe su predstavnici sledećih organa i organizacija: Ministarstva unutrašnjih poslova; Ministarstva spoljnih poslova; Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave; Ministarstva odbrane; Ministarstva kulture i informisanja; Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture; Ministarstva rudarstva i energetike; Ministarstva zdravlja; Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja; Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja; Ministarstva finansija; Kabinet ministra bez portfelja zaduženog za evropske integracije; Agencije za borbu protiv korupcije; Komesarijata za izbeglice i migracije; Kancelarije za ljudska i manjinska prava; Visokog saveta sudstva; Državnog veća tužilaca; Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo; Uprave za javne nabavke; Agencije za restituciju; Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom; Poverenika za zaštitu ravnopravnosti; Vrhovnog kasacionog suda; Republičkog javnog tužilaštva; Pravosudne akademije; Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva i Kancelarije za evropske integracije.

Što se tiče Pregovaračke grupe 24 – za pitanja pravde, slobode i bezbednosti – predsednik, zamenik predsednika, sekretar i zamenik sekretara Pregovaračke grupe imenuju se iz reda predstavnika Ministarstva unutrašnjih poslova.

Članovi Pregovaračke grupe su predstavnici sledećih organa i organizacija: Ministarstva pravde; Ministarstva spoljnih poslova; Ministarstva finansija; Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine; Ministarstva zdravlja; Ministarstva odbrane; Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja; Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave; Ministarstvo rudarstva i energetike; Kabinet ministra bez portfelja zaduženog za evropske integracije; Bezbednosno-informativne agencije; Komesarijata za izbeglice i migracije; Republičkog javnog tužilaštva; Agencije za borbu protiv korupcije; Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom; Vrhovnog kasacionog suda; Kancelarije za ljudska i manjinska prava; Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo i Kancelarije za evropske integracije.

U periodu od 2. do 4. oktobra 2013. godine u Briselu održan je sastanak eksplanatornog skrininga za poglavlje 24 (analitički pregled zakonodavstva). Nakon toga, održan je sastanak bilateralnog skrininga za poglavlje 24 u periodu od 11. do 13. decembra 2013. godine u Briselu. Izveštaj Evropske komisije sa analitičkim pregleda zakonodavstava Evropske unije i Republike Srbije (bilateralnog i

eksplanatornog skrininga) dostavljen je 15. maja 2014. godine. Na osnovu preporuka dobijenih kroz Izveštaj, neposredno nakon dostavljanja otpočeto je pisanje Akcionog plana za poglavlje 24.

U prostorijama Delegacije Evropske unije u Beogradu dana 18. jula 2014. godine održana je video-konferencija sa predstavnicima Evropske komisije u Briselu na temu pisanja akcionih planova za pregovaračka poglavlja 23 i 24 na osnovu dobijenih izveštaja o skriningu na kojoj su razmatrana sva otvorena pitanja koja su se pojavila prilikom tumačenja navoda iz Izveštaja o skriningu. Drugi po redu video-konferencijski sastanak između predstavnika Evropske komisije i predstavnika radnih grupa za izradu Akcionog plana za poglavlje 23 – Pravo-sude i osnovna prava i poglavlje 24 – Pravda, sloboda i bezbednost, održan je 27. avgusta 2014. godine. Na sastanku su razmatrana preostala pitanja koja su ostala nedefinisana u ranijem periodu a čije je rešavanje predstavljalo preduslov za dostavljanje prve verzije Akcionog plana Evropskoj komisiji.

Kao rezultat svih navedenih aktivnosti, 8. septembra 2014. godine dostavljen je Evropskoj komisiji prvi nacrt Akcionog plana za ispunjavanje merila Evropske komisije za otvaranje pregovora po poglavlju 24 radi davanja mišljenja i komentara na Aktivnosti predviđene Akcionim planom. Nakon komentara na prvi nacrt akcionog plana u cilju kvalitetnije izrade novog nacrta, u sam pregovarački proces su uključena iskustva i primeri najbolje prakse susednih zemalja – Hrvatske i Crne Gore, koje su ovaj deo procesa pridruživanja već uspešno završile.

U skladu sa tim, u periodu 14–15. oktobra 2014. godine održana je dvodnevna radionica na temu implementacije preporuka dobijenih od strane Evropske komisije na prvi nacrt akcionog plana u saradnji sa Kancelarijom UN za razvoj, Švedskim nacionalnim policijskim odborom i kolegama iz bivše pregovaračke strukture Republike Hrvatske za pridruživanje Evropskoj uniji. Nakon toga, predstavnici pregovaračke grupe za PG 24 boravili su u periodu 17–18. novembra 2014. godine u poseti Ministarstvu unutrašnjih poslova Crne Gore na temu razmene iskustava oko procesa evropskih integracija i pre svega metodologije izrade Akcionog plana.

Sam drugi nacrt Akcionog plana usaglašen je na Radionici koja je održana u periodu 15–17. decembra 2014. godine u cilju provere finansijskog dela Akcionog plana,

usaglašenosti terminologije i jednoobraznosti planiranja aktivnosti, kao i planiranja svih institucionalnih i ljudskih kapaciteta i promena koje Akcioni plan predviđa.

Na kraju, u periodu 23–24. decembra 2014. godine pregovaračka grupa je posetila Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ministarstvo spoljnih poslova Crne Gore, gde su sa predstavnicima koji su uključeni u proces pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji usaglašeni svi rokovi koji se nalaze u Akcionim planovima dve države za PG 24, a koji se odnose na saradnju Republike Srbije i Crne Gore, poput zaprečavanja mesta za ilegalni prelazak državne granice, zaključivanje bilateralnih sporazuma i sl.

II METODOLOGIJA IZRADE I STRUKTURA AKCIONOG PLANA

Odmah nakon održanog bilateralnog skrininga, Republika Srbija započela je pripreme aktivnosti za izradu nacrtu Akcionog plana za pregovaračko poglavlje 24 (u daljem tekstu AP 24). U sklopu priprema, uz podršku Švedskog nacionalnog policijskog odbora održana je jednodnevna radionica na kojoj su učestvovali predstavnici organa javne uprave koji će učestvovati u izradi predloga Akcionog plana za pregovaračko poglavlje 23 i 24. Nakon upoznavanja šireg kruga učesnika sa dosadašnjim aktivnostima na realizaciji eksplanatornog i bilateralnog analitičkog pregleda, učesnici su započeli razvijanje matrice za AP 24 sa zaposlenima u Birou za strateško planiranje MUP RS koji su bili stručna podrška koordinatorima potpoglavlja za izradu predloga AP 24. Matricu, koja je testirana na potpoglavlju Migracije, (SSP) predstavnici pregovaračke grupe 23 i 24 u junu 2014. godine predstavili su u Briselu, nakon čega je, u skladu sa preporukama Evropske komisije izrađena konačna verzija matrice AP 24.

Prema konačnoj matrici usaglašenoj sa komentarima Evropske komisije, predlog AP 24 počinje od Preporuke za koji je utvrđen Očekivani rezultati, kao i indikator koji je definisan za merenje na nivou uticaja (*Impact assesment*). U definisanju vrednosti ovih indikatora vodilo se računa o usklađenosti sa pokazateljima rezultata aktivnosti. Za Aktivnosti za dostizanje određenog cilja predviđeno je da budu dopunjeni Nosiocima aktivnosti, Rokovima za njihovo sprovođenje, Pokazateljima rezultata aktivnosti, kao i potrebnim Sredstvima za njihovu realizaciju.

U procesu pripreme za izradu predloga AP 24 uključene su i organizacije civilnog društva. Stručnjaci iz Centra za evropsku politiku, koje je angažovala SIDA-SI-PU, januara 2014. održali su trodnevnu radionicu Osnovna obuka za eks ante procenu uticaja strateških dokumenata, za zaposlene u MUP koji će učestvovati u izradi predloga AP 24.

Kako bi se obezbedio ujednačen pristup u izradi predloga AP 23 i 24, kao i horizontalnu proveru kvaliteta za svaki AP pojedinačno, i oba AP zajedno 19 – 20. maja 2014. godine stručnjaci (predstavници Ministarstva pravde Crne Gore i Biroa za strateško planiranje MUP RS) su održali radionicu „Procena uticaja“ za predstavnike organa javne uprave koji učestvuju u izradi AP 23, uz podršku GIZ. Učesnici radionice su se upoznali sa primerima dobre prakse u procesu izrade Akcionog plana i koracima za primenu procene uticaja.

Sledeći korak u razvoju AP 24 napravljen je na jednodnevnoj radionici za predstavnike organa javne uprave koji učestvuju u izradi predloga AP 24 koja održana 24. marta 2014. godine, uz podršku Švedskog nacionalnog policijskog odbora. Predstavnicima BSP, sa iskustvom u poslovima strateškog razvoja i završenom obukom „Rad na proceni uticaja u EU“ u EIPA institutu u Matrihtu su polaznicima obuke predstavili prednosti procene uticaja koje će primeniti na izradi predloga AP 24.

U okviru pripremnog dela za izradu nacrtu AP 24 od 28. maja do 4. juna 2014. godine Ministarstvo pravde je organizovalo radionicu Priprema budžeta za akcione planove za proces pregovora, uz podršku PLAC projekta. Na pripremnju delu radionice sa ekspertom iz MUP Slovenije gospođom Polonom Čufer Klep predstavnicima pregovaračkih grupa za PP 23 i 24 su zaključili da je troškove potrebno standardizovati izradom zajedničke Metodologije izračunavanja troškova potrebnih za realizaciju AP 23 i 24.

Rad na izradi predloga AP 24 započeo je u junu 2014. godine, nakon imenovanja koordinatora za izradu AP 24 i koordinatora potpoglavlja. Rad je organizovan na tri međusobno povezana nivoa. Na najvišem nivou radom koordinira Pregovaračka grupa kojom predsedava državni sekretar u MUP Aleksandar Nikolić, šef Pregovaračke grupe. Zadatak Pregovaračke grupe je bio da se obezbedi smerne (pravac politike) na najvišem nivou u procesu izrade AP 24, prati napredak,

rešava probleme i nedoumice tokom rada na dokumentu, kao i da razmotri i odobri rezultate pojedinih faza rada.

Drugi nivo predstavljala je Radna grupa za izradu AP 24 kojom rukovodi Dražen Maravić, koordinator za izradu predloga AP 24. Članovi tima su koordinatori potpoglavlja, predstavnici organa javne uprave: Jelena Vasiljević, koordinator potpoglavlja Azil, migracije, vize, spoljne granice i Šengen (MUP), Jovan Stojić, koordinator potpoglavlja Terorizam (BIA), Gordana Jančićević, koordinator potpoglavlja Organizovani kriminal (RJT), Ljiljana Zarubica, koordinator potpoglavlja Vizna politika (MSP), Zorana Gajić, koordinator potpoglavlja Policijska saradnja (MUP), Nikola Naumovski, koordinator potpoglavlja Pravosudna saradnja u krivičnim i građanskim stvarima (MP), Radivoje Popović, koordinator potpoglavlja Falsifikovanje evra (MUP), Ivan Brandić, koordinator potpoglavlja Saradnja u oblasti droga (MUP), i Ognjen Pantelić, koordinator potpoglavlja Carinska saradnja (MF).

Iako nisu bili formalno imenovani rešenjem o osnivanju radne grupe, u rad su uključeni predstavnici Biroa za strateško planiranje i predstavnici Sektora finansija, ljudskih resursa i zajedničkih poslova MUP RS koji su u saradnji sa predstavnicima organa javne uprave izradili finansijski deo akcionog plana.

Srbija se u pregovorima opredelila za model prema kome su organizacije civilnog društva uključene u proces pregovora posredno, odnosno učestvuju svojim predlozima u formulisanju stavova i pripremi materijala, ali ne direktno kao članovi pregovaračkog tima. U dosadašnjem procesu, nadležne kancelarije Vlade Srbije su organizovale praćenje skrininga putem interneta za organizacije civilnog društva, kao i brifinge nakon skrininga sa šeficom pregovaračkog tima Tanjom Mišćević i šefovima podgrupa za poglavlja 23 i 24.

U cilju ranog uključivanja civilnog društva u proces pregovora, grupa od šest nevladinih organizacija formirala je mrežu „prEUgovor“ u maju 2013. godine kako bi pratila sprovođenje politika sa težištem na poglavljima 23 i 24. PrEUgovor čine Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP), ASTRA, Centar za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS), Centar za primenjene evropske studije (CPES), Grupa 484 i Transparentnost Srbija. Ove organizacije su na jesen 2013. predstavile Izveštaj o primeni preporuka koje je Evropska komisija dala Srbiji 2012. godine.

Treći nivo čine radne podgrupe, kojima su rukovodili koordinatori potpoglavlja, sastavljene od predstavnika zainteresovanih strana u zavisnosti od njihovog znanja i iskustva u različitim oblastima obuhvaćenim potpoglavljima, kao i TAIEX eksperti EU, koji su po potrebi učestvovali u radu. Svaka radna podgrupa je detaljno razradila deo predloga AP 24 koji se odnosi na njeno potpoglavlje. Radnim grupama za poglavlje 24 koordinira Ministarstvo unutrašnjih poslova, a okuplja i ministarstva pravde i državne uprave, spoljnih poslova, finansija i privrede, poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, zdravlja, odbrane, regionalnog razvoja i lokalne samouprave, i rada, zapošljavanja i socijalne politike. Učestvuju i Bezbednosno-informativna agencija, Komesarijat za izbeglice, Republičko javno tužilaštvo, Agencija za borbu protiv korupcije, Republički sekretarijat za zakonodavstvo i Kancelarija za evropske integracije.

Zajednička polazna osnova za svaku radnu grupu je bila utvrđena matrica AP. Konačna matrica AP 24 se sastoji iz narativnog i tabelarnog dela. Tabelarni deo je postavljen na dva nivoa: 1. nivo preporuke i 2. nivo aktivnosti. Narativni deo čini Opis trenutnog stanja, koji predstavlja viziju u određenoj oblasti politike (potpoglavlje). Opisom su obuhvaćeni glavni problemi koje treba rešiti i način na koji će oni biti rešeni.

Preporuke u okviru potpoglavlja su definisane na osnovu preporuka Evropske komisije i preporuka sadržanih u tekstu Izveštaja o analitičkom pregledu usklađenosti našeg pravnog sistema sa pravnim tekovinama Evropske unije. Ukupan rezultat koji se odnosi na preporuku kao osnovna jedinica za merenje implementacije AP 24 ukazuje na promenu u realnom stanju koje se želi postići ispunjavanjem preporuka u cilju potpunog usklađivanja sa zakonodavstvom EU i dostizanjem određenih standarda. Procena uticaja preporuke postavljena je na način koji obezbeđuje da se meri efekat ostvarene promene u odnosu na zainteresovane strane.

Aktivnosti su definisane kao ključni koraci neophodni za ostvarenje preporuka. Sve aktivnosti koje su definisane ovim akcionim planom su usklađene sa aktivnostima iz akcionog plana za pregovaračko poglavlje 23 i postojećim strateškim dokumentima od kojih su najvažniji: Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije, Strategija za borbu protiv organizovanog kriminala, Strategija za borbu protiv trgovine ljudima, Strategija integrisanog upravljanja granicom, Strate-

gija upravljanja migracijama, Strategija za suzbijanje ilegalnih migracija i drugi strateški dokumenti obuhvaćeni AP 24. Neke od aktivnosti su šire postavljene, što znači da delovi aktivnosti koji predstavljaju njihov obavezni i uobičajeni sastavni deo nisu iskazane kao posebne aktivnosti, već su sadržane u iskazu jedne aktivnosti (npr. priprema, konsultacije i donošenje zakona/propisa). Tako, sve aktivnosti koje se odnose na pripremu propisa podrazumevaju formiranje odgovarajućih radnih grupa, i konsultacije podrazumevaju kako konsultativni proces unutar Vlade (međuresorne konsultacije, procedura prikupljanja mišljenja po Poslovniku Vlade), tako i one sa javnošću (javne rasprave). Aktivnosti u AP 24 predstavljene su hronološki u zavisnosti od utvrđenih rokova za njihovu realizaciju. Predviđene aktivnosti su usmerene na normativno usklađivanje, jačanje institucionalnog i administrativnog okvira, kao i sprovođenje neophodnih obrazovnih aktivnosti kadrova radi što kvalitetnije implementacije pravnog okvira i dostizanja odgovarajućeg standarda.

Nosioci aktivnosti su najčešće više organa javne uprave, što znači da će aktivnosti biti realizovane u partnerstvu više organa, gde će prvoimenovani organ biti nosilac aktivnosti, a nabrojani organi partneri u realizaciji aktivnosti.

Rokovi su određeni u odnosu na realizaciju svake pojedinačne aktivnosti. Rokovi aktivnosti su predstavljeni tako da hronološki prate vremensku dinamiku realizacije aktivnosti, počev od 2015. gde su rokovi određeni po mesecima, preko 2016. i 2017. gde su rokovi određeni kvartalno do 2018, kada je predviđeno da se aktivnosti okončaju do kraja 2018. Rokovi su definisani kao krajnji kvartali za dovršavanje aktivnosti, a ne kao ukupni vremenski okvir realizacije aktivnosti, na primer, ukoliko je za određenu aktivnost određen rok 4. kvartal 2016, to znači da će se realizacija te aktivnosti završiti u tom kvartalu, a ne da će ona i početi u tom istom kvartalu. Rokovi za aktivnosti koje će biti realizovane kroz projekte su određeni na način kako su to predvideli projekti koji su već počeli sa realizacijom. Vreme za realizaciju nekih od aktivnosti će biti naknadno određeno, u zavisnosti od rezultata analize koja prethodi sprovođenju aktivnosti, te će njihov krajnji rok biti utvrđen u revidiranom akcionom planu. Budući da su neke od aktivnosti koje se tiču promene zakona kao, na primer, promene Krivičnog zakonika, tesno povezane sa realizacijom aktivnosti u AP 23, vreme realizacije aktivnosti je usklađeno sa rokovima iz AP 23. Deo aktivnosti će se sprovoditi kontinuirano od početka do kraja sprovođenja AP 24.

Prilikom definisanja rezultata aktivnosti uglavnom su korišćeni kvalitativni indikatori (sa par izuzetaka gde su iskorišćeni kvantitativni ili hibridni indikatori), budući da će njihovo merenje lakše sprovesti samostalno ili zajednički u okviru nadležnih organa.

Akcionim planom je definisan budžet potreban za realizaciju predviđenih aktivnosti. Izvor finansiranja, u najvećoj meri, je budžet Republike Srbije. Imajući u vidu da je za realizaciju pojedinih aktivnosti potrebna ekspertna podrška, predviđeno je angažovanje stranih eksperata kroz mehanizam TAIEX podrške. S obzirom da su za realizaciju pojedinih aktivnosti potrebna značajna finansijska sredstva, kao potencijalni izvori finansiranja, navedene su moguće donacije međunarodnih organizacija ili zemalja članica EU kroz projekte i bilateralne sporazume. Prioritetne aktivnosti iz ovog akcionog plana u potpunosti su usklađene s prioritetnim aktivnostima za finansiranje iz IPA II.

Radi razrade AP 24 održano je više radionica i plenarnih, manjih grupnih i individualnih sastanaka na više nivoa: nacrti AP 23 i 24, nacrt AP 24 i potpoglavlja u okviru nacrta AP 24. Na radionicama i sastancima su učestvovalе sve zainteresovane strane. Komentarisanje, revidiranje i usklađivanje različitih delova dokumenta elektronskim putem dešavalo se gotovo kontinuirano tokom celog perioda njegove izrade.

Konačnom predlogu prvog nacrta AP 24 prethodila je petodnevna radionica koja je realizovana 25–29. avgusta 2014. godine uz podršku PLAC projekta. Na radionicama su se okupili: šefica pregovaračkog tima Republike Srbije za pregovore sa Evropskom unijom, šefovi pregovaračkih timova, predstavnici radne grupe za izradu nacrta AP 24, kao i predstavnici radnih grupa potpoglavlja. Na radionici kojom je rukovodila ekspert MUP Slovenije gospođa Polona Čufer Klep su identifikovane i usaglašene oblasti preklapanja, usaglašena standardizovana metodologija izračunavanja troškova za nacrt AP 23 i 24, i testirana standardizovana metodologija na prvom nacrtu AP 24.

Prvi nacrt AP 24 dostavljen je Evropskoj komisiji u septembru 2014. Odmah, nakon dobijanja komentar EK, započeo je rad na izradi drugog nacrta AP 24 u okviru svakog potpoglavlja, a uz ekspertsku TAIEX podršku. U periodu od novembra 2014. do januara 2015. je boravilo više TAIEX ekspertskih misija za

svako potpoglavlje AP 24. Nakon toga, horizontalna veza među aktivnostima iz svakog potpoglavlja je uspostavljena na trodnevnoj radionici u decembru 2014. godine, koja je sprovedena uz podršku Misije OEBS u Srbiji. Na radionici, kojom je rukovodio ekspert EU, Filip Dragović, učestvovali su koordinatori podgrupa, kao i predstavnici više organizacionih jedinica MUP RS: Biroa za međunarodnu saradnju i evropske integracije, Biroa za strateško planiranje i Sektora finansija, ljudskih resursa i zajedničkih poslova. Rezultat rada je bila uspostavljena uzročno-posledična veza, među aktivnostima u okviru potpoglavlja i predlog modela za praćenja i ocenjivanje sprovođenja AP 24. Nakon ekspertskih poseta predlog AP 24 je revidiran, preveden i upućen Evropskoj komisiji na dodatne sugestije i komentare.

Drugi nacrt je poslat Evropskoj komisiji na mišljenje u januaru 2015. godine. Odmah po slanju, on je objavljen na internet stranici Ministarstva unutrašnjih poslova RS. Nakon toga, organizovane su javne konsultacije sa predstavnicima reprezentativnih sindikata u Ministarstvu. Na njima su članovi Pregovaračke grupe i koordinatori potpoglavlja predstavili dokument i objašnjavali pojedinačna rešenja. Razgovaralo se o ulozi sindikata u njegovom sprovođenju i praktičnim posledicama koje će to imati u radu Ministarstva. Dobijena je načelna podrška sindikata za dalji rad i dogovoreno da se oni uključe u delovima u kojima je to moguće i opravdano.

U sklopu konsultacija sa organizacijama civilnog društva, Pregovaračka grupa i koordinatori učestvovali su na sednici Radne grupe za poglavlje 24 Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji, održanom 6. 2. 2015. godine, u Narodnoj skupštini. Na ovom sastanku je predstavljen dokument, metodologija izrade i konkretna rešenja u svakom od potpoglavlja. Odgovoreno je na brojna pitanja predstavnika organizacija civilnog društva. Najznačajniji ishod ovog sastanka bio je uspostavljanje trajne saradnje u pogledu dalje izrade i sprovođenja Akcionog plana. Predstavnici civilnog društva izrazili su posebno interesovanje da se uključe u definisanje i praćenje indikatora uticaja, kao i u potpoglavlja koja se tiču azila i migracija.

PRAĆENJE I OCENJIVANJE

Prema tekstu druge verzije Akcionog plana za poglavlje 24, koja je u ovom trenutku i dalje radna verzija, aktivnosti iz ovog akcionog plana sprovodiće, u okviru svoje nadležnosti, državni organi koji su u njemu označeni kao nosioci. Za uspešno sprovođenje aktivnosti odgovoran je postavljeni starešina nadležnog organa, odnosno organizacione jedinice. U slučaju kada je za neku aktivnost nadležno više organa, onaj koji je prvi naveden i obeležen kurzivom preuzeće vodeću ulogu i koordinirati rad ostalih partnera.

Za potrebe praćenja sprovođenja AP 24, Pregovaračka grupa za poglavlje 24 će saradivati sa koordinatorima potpoglavlja. Zadatak koordinatora je da, u skladu sa nalogima Pregovaračke grupe, prate sprovođenje aktivnosti i Pregovaračkoj grupi obezbeđuju objektivne i blagovremene informacije o stanju implementacije Akcionog plana. Kolegijum koordinatora će se sastajati na mesečnom nivou a po potrebi i češće, i razmatrati izveštaje o sprovođenju.

Ministar unutrašnjih poslova će svojim rešenjem propisati zadatke i ovlašćenja koordinatora potpoglavlja, način zakazivanja održavanja i odlučivanja na sednicama, kao i dinamiku i format u kojem će se dostavljati izveštaji o sprovođenju aktivnosti. Sektor za međunarodnu saradnju, evropske integracije i strateško planiranje Ministarstva unutrašnjih poslova obavljaće administrativno-tehničke i stručne poslove za potrebe Pregovaračke grupe i pružati stručnu pomoć koordinatorima.

Organi koji sprovode aktivnosti dužni su da o tome redovno izveštavaju koordinate u propisanom formatu, kao i da na njihov zahtev daju dodatne informacije od značaja za praćenje.

Koordinatori će, na osnovu dobijenih informacija, kvartalno izveštavati Pregovaračku grupu o sprovođenju AP 24. Kvartalni izveštaji sastojaće se od narativnog i tabelarnog dela. U narativnom delu biće opisano trenutno stanje i očekivani trendovi u sprovođenju aktivnosti. U tabelarnom delu, radi bolje preglednosti, koristiće se metod semafora, odnosno, aktivnosti koje su sprovedene u okviru predviđenih rokova i budžeta obeležavaće se zelenom bojom, one koje se sprovode uz određene poteškoće žutom bojom, a one koje su prekoračile rokove ili nisu

ni otpočele sa sprovođenjem crvenom bojom. Na osnovu ovako pripremljenih materijala, Pregovaračka grupa, za potrebe Vlade, jednom godišnje evaluira sprovođenje AP 24. Ovom evaluacijom biće obuhvaćeni i uticaji koje je sprovođenje AP 24 imalo.

Koordinatori će imati obavezu da, u pogledu aktivnosti koje se ne sprovode po planu, odgovornom licu ukažu na potrebu za intervencijom, a ukoliko to ne dovede do rešenja, Pregovaračkoj grupi obrazlože ovu situaciju i predlože mere za njeno prevazilaženje. Ove mere mogu uključivati i izmenu i prilagođavanje AP 24.

Pored praćenja sprovođenja AP 24, odgovorna lica u organizacionim jedinicama imaju obavezu i da prate propise Evropske unije, kako bi, u slučaju njihovih izmena, blagovremeno inicirala prilagođavanje aktivnosti novonastalim okolnostima.

Prilog 1: Stanje i proces napretka Srbije na poljima pravde, slobode i bezbednosti u periodu 2008–2011.

Ukoliko se pogledaju izveštaji Evropske komisije za ove tri godine, može se zaključiti da Srbija ostvaruje umereni napredak u svim oblastima koje se analiziraju u okviru ovog poglavlja, ali da rezultati značajno variraju u zavisnosti od same oblasti. Ovde će biti predstavljen uporedni prikaz rezultata postignutih u periodu od 2008. do 2011. godine.

ODNOSI IZMEĐU EU I SRBIJE			
2008.	2009.	2010.	2011.
<p>Srbija je, kao potencijalni kandidat za članstvo u EU, 29. aprila 2008. godine potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i Prelazni trgovinski sporazum sa EU. Suštinski element ovih sporazuma je potpuna saradnja sa Međunarodnim sudom za ratne zločine u bivšoj Jugoslaviji (Haški tribunal) i pokretanje svih mogućih mera kako bi se uhapsili i predali sudu optuženi članici EU su se složili da će SSP proslediti nacionalnim skupštinama na ratifikaciju, a Zajednica se složila da će sprovesti Prelazni sporazum, nakon odluke Saveta da Srbija u potpunosti saraduje sa Haškim tribunalom.</p>	<p>Pre odluke EU i nakon potvrđivanja SSP-a od strane Narodne skupštine Republike Srbije, u januaru 2009. godine, Srbija je počela da sprovodi odredbe Prelaznog sporazuma, dok je nastavljeno sprovođenje sporazuma o viznim olakšicama i readmisiji između Srbije i Evropske zajednice.</p> <p>Srbija je ostvarila važan napredak u oblastima pravde, sloboda i bezbednosti i ispunila većinu kriterijuma iz tzv. Mape puta za ukidanje viza. Komisija je sredinom 2009. godine predložila ukidanje vizne obaveze za građane Srbije. Predlog zavisi od toga da li će Srbija ispuniti ostale kriterijume pre nego što Savet EU pošle konsultacija sa Evropskim parlamentom, donese konačnu odluku. Srbija je u septembru 2009. godine potpisala protokol o policijskoj saradnji sa Euleksom.</p>	<p>Srbija je potpisnica Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) i Prelaznog sporazuma o trgovini i trgovinskim pitanjima sa EU. Prelazni sporazum je stupio na snagu 1. februara 2010. godine. U Savetu je 14. juna 2010. godine dogovoreno da se počne sa ratifikovanjem SSP-a. Predsednik Srbije i predsednik Vlade, 22. decembra 2009. godine podneli su zahtev Srbije za članstvo u EU. U Memorandumu Vlade, koji prati zahtev, ističe se da je on odraz opšteg društvenog konsenzusa o evropskom opredeljenju Srbije i njenih težnji ka članstvu u EU.</p>	<p>Opšti zaključak EK je da je Srbija uspostavila opšti pravni i institucionalni okvir u ovoj oblasti, kao i da nadležne državne strukture imaju dovoljan kapacitet za sprovođenje svakodnevnih istraga. Ukazuju se pri tome na potrebu za daljim ulaganjem nпора kako bi se ojačali kapaciteti za sprovođenje složenijih, naročito finansijskih istraga. Takođe, očekuju da se povećava broj uspešno vođenih proaktivnih istraga i pravnosnažno okončanih sudskih postupaka u domenu borbe protiv organizovanog kriminala. Komisija smatra da je potrebno stalno unapređenje saradnje državnih organa nadležnih za sprovođenje zakona, a naročito između policije i pravosudnih organa. Smatraju da se mora unaprediti upravljanje administrativnom linijom sa Kosovom i Metohijom, jer je po njihovoj oceni postojeća situacija „razlog za brigu”. Načelna ocena Komisije jeste da Srbija treba da preduzme značajne i dugoročno održive napore za usaglašavanje sa pravnim standardima Evropske unije u narednom, srednjoročnom periodu.</p>

Dokle je stigla Srbija? VIZNA POLITIKA	2009.	2010.	2011.
<p>U januaru 2008. godine stupio je na snagu Sporazum o viznim olakšicama između Srbije i Evropske zajednice. Sredinom godine Komisija je predala akcioni plan, odnosno tzv. Mapu puta vizne liberalizacije. Oцена je da trenutni vizni režim nije u saglasnosti sa evropskim standardima. Izaglasnosti se evropskim standardima, kao što je Zakon o državljanstvu, uspostavljaju širok koncept dvojnog državljanstva za podnosoce zahteva koji su u Srbiji. Problem predstavljaju i nepotpuni, uništeni ili nestali registarski dokumenti.</p> <p>Sredinom godine, u cilju zamene starih i nesigurnih putnih isprava, počelo se sa izdavanjem novih, unapređenih ličnih dokumenata (ličnih karata i biometrijskih pasoša). Rok za završetak zamene svih dokumenata ocenjen je kao nerealan i pomećen je za kraj naredne godine, zbog obimnosti i složenosti posla.</p> <p>Tehnički kapaciteti institucija i organa koji su uključeni u ovaj proces izdavanja viza nisu značajno poboljšani. Srbija ipak umereno napreduje u oblasti vizne politike.</p>	<p>Ostvaren je dobar napredak u oblasti vizne politike, u okviru šireg dijaloga za liberalizaciju viznog režima. Izdato je 1,2 miliona biometrijskih pasoša. Administrativna infrastruktura je poboljšana i sada obezbeđuje generalno bezbedne procedure personalizacije i distribucije sa konkretnim merama za svodenje rizika od korupcije na minimum.</p> <p>Međutim, ostaje gorući problem integriteta i bezbednosti matičnih knjiga za lica sa boravištem sa Kosova i Metohije.</p> <p>Usvojen je novi Zakon o matičnim knjigama, ali još nije stupio na snagu. Nisu se stekli svi uslovi za zaključenje bilateralnog sporazuma o dvojnog državljanstvu sa Crnom Gorom.</p>	<p>Bezvizni režim za građane Srbije koji poseduju biometrijske pasoše i putne biometrijske pasoše i putne biometrijske pasoše Šengenskog sporazuma stupio je na snagu u decembru 2009. godine, jer je Srbija ispunila uslove iz mape puta za ukidanje viza.</p> <p>Međutim, spisak zemalja čijim je državljanima potrebna viza za ulazak u Srbiju nije u potpunosti u skladu sa pravnim tekovinama Evropske unije. Rok važenja starih pasoša produžen je do kraja 2010. godine zbog ograničenih kapaciteta za izdavanje novih isprava.</p>	<p>Srbija je preduzela korake da uskladi svoju viznu politiku sa standardima EU. Nove vizne nalepnice izdate u junu 2010. godine odgovaraju takvim standardima. Međutim, spisak zemalja pod viznom obavezom nije u potpunosti uskladen sa Uredbom 539/2011. Odgovarajući vizni informacioni sistem nije adekvatno uspostavljen i samo 32 od 80 srpskih konzularnih predstavništva ima kapacitet da prikuplja biometrijske podatke.</p> <p>Validnost starih pasoša je produžena do kraja 2011. godine. Vizna liberalizacija za građane Srbije koji putuju u šengensku zonu dobila je puni zamah od 19. decembra 2009. godine. Veliki broj građana poštovao je pravila za bezvizno putovanje. Međutim, bezvizni režim doveo je do povećanja broja neosnovanih zahteva za azil građana Srbije ka nekoliko država EU.</p> <p>To je dovelo do reakcije srpskih vlasti, uključujući i podizanje svesti građana, kampanje, kao i istrage nelegalne promene prebivališta. Napori da se ovo pitanje reši su u toku.</p> <p>Ustanovljeni su mehanizmi praćenja ovog problema, te je komisija koja se bavi ovim problemom dostavila Evropskom parlamentu svoj prvi monitoring izveštaj.</p>

Dokle je stigla Srbija? KONTROLA GRANICE	2008.	2009.	2010.	2011.
<p>U ovoj oblasti za-beležen je određeni napredak. Pored novog Zakona o zaštiti državne granice, potpisani su i bilateralni protokoli sa nekim od zemalja u okruženju, ali ipak je ta saradnja zasnovana na neformalnim dogovorima, bez odgovarajućih bilateralnih i multilateralnih sporazuma koji bi pokrivali zajedničke aktivnosti.</p> <p>Uočeno je da imple-mentacija nacionalne strategije o integri-sanom upravljanju granicama i odgovara-jućeg akcionog plana teče jako sporo dok je očita neujednačenost u graničnim prelazima po pitanju infrastrukt-ure, ljudskih i tehničkih resursa. U skladu s tim, pojačani su napori granične policije po-stavljanjem kadrova, uvođenim obukama i nabavkom opreme.</p>	<p>2009. je određena kao rok za imple-mentaciju svih pratećih podzakonskih akata novog Zakona o zaštiti državnih granica. Kapaciteti i resursi su pove-ćani, pri čemu je oko hiljadu čitača biometrijskih pasosa postavljeno na graničnim prelazima.</p> <p>Međuresorni sporazum o saradnji svih glavnih ministarstava uključenih u upravljanje granicom potpisan početkom godine. Regionalna me-đugranična saradnja je poboljšana, uključujući i zajedničku deklaraciju o saradnji u oblasti granične bezbed-nosti u jugoistočnoj Evropi, čije su potpisnice Srbija, Albanija, Bosna i Hercegovina kao i Bivša Jugoslo-venska Republika Makedonija. Sa Fronteksom je potpisan radni spora-zum, dok je sa Euleksom nastavljena saradnja.</p> <p>Neophodno je nastaviti napore za rešavanje znatnih razlika između po-jedinih graničnih prelaza, jer su i dalje problematični punktovi na granici sa Crnom Gorom i na administra-tivnoj liniji sa Kosovom i Metohijom. Takođe, nemaju svi granični prelazi u potpunosti sistup Jedinstvenom informacionom sistemu (JIS).</p> <p>Obuke ljudskog kadra se moraju nastaviti u skladu sa Zajedničkim osnovnim programom obuke za graničnu policiju.</p>	<p>Sredinom 2010. godine osnovano je Koordinaciono telo za sprovođenje Strategije za integrisano upravljanje granicom.</p> <p>Srbija unapređuje infrastrukt-uru i opremu na graničnim prelazima, i nastavlja da jača bezbednosne provere lica, dokumentata i robe. Instalacija TETRA sistema je u toku, i nastavljeni su napori granične policije za analizu rizika. Srbija razmenjuje podatke i učestvu-je u zajedničkim operacijama sa Fronteksom.</p> <p>Infrastrukturne razlike između graničnih prelaza još uvek postoje, mada su sve manje, dok i dalje nema neophodne operativne saradnja između granične policije, carinske službe i fitosanitarnih službi. Takođe, saradnja sa regional-nim partnerima mora biti bolja. Nije uspostavljena poveza-nost svih graničnih prelaza sa bazom podataka MUP-a i Interpola. Neophodno je pojačati nadzor i kontrolu administrativne linije sa Koso-vom i Metohijom kroz bolji vid saradnje sa Euleksom.</p>	<p>Postoje uslovi za sprovođenje efikasne kontro-le spoljnih granica. Novi zakonodavni okvir je usklađen sa šengenskim režimom. Pravni propisi i sporazumi predviđaju međunarodnu i međulen-gijsku saradnju. Preduzeti su koraci za poboljšanje infrastrukture i opreme. Dobar napredak je načinjen ugradnjom TETRA radio signala s ciljem da se do kraja 2012. godine pokriju svi glavni granični prela-zi. Saradnja na regionalnom i međunarodnom nivou je unapređena kroz potpisivanje sporazuma sa Bugarskom, Rumunijom, Bosnom i Hercegovinom, kao i sa Crnom Gorom. Saradnja sa Fronteksom je poboljšana, uključujući i redovnu razmenu podata-ka kroz aktivnosti Mreže za analizu rizika Zapadnog Balkana.</p> <p>Međutim, Strategija za integrisano upravljanje grani-com treba da bude ažurirana. Razlike u infrastrukturi između graničnih prelaza i dalje postoje. Ne postoji potpuna povezanost između svih graničnih prelaza i centralne baze podataka MUP-a. Modernizacija i unapređenje opreme je i dalje neophodna, dok broj dostupnih uređaja za detekciju falsifikata putnih isprava treba da bude povećan. Granična policija nije u potpunosti osposobljena i treba da poboljša svoju unutrašnju organizaciju i nastavi sa svojom modernizacijom i obukom kako bi se nastavila doslednost u sprovođenju kontrole granica. Nadzor i kontrola duž administrativne granice sa Kosovom treba da se poboljša, pogotovo uzimajući u obzir bezbednosne rizike, kao i prisutnu međunarod-nu trgovinu ljudima. Administrativna granica je kontrolisana od strane policije i žandarmerije, a ne granične policije. Pitanje graničnih linija/razgraniče-nja između Srbije sa Bosnom i Hercegovinom, kao i sa Hrvatskom nije u potpunosti završeno.</p>	

**Dokle je stigla Srbija?
AZIL**

2008.	2009.	2010.	2011.
<p>Donet novi Zakon o azilu u novembru mesecu 2008. godine, i u skladu sa njim su srpske vlasti zvanično preuzele odgovornost od UNHCR-a za rešavanje slučajeva azila. Prihvatni centar u Banji Koviljači je potpuno operativan i zadovoljava trenutne potrebe.</p> <p>I pored novog zakona, uočene su neke proceduralne slabosti, ali ono što je najvažnije jeste da Srbija uspešno ostvaruje glavne prioritete u oblasti azila.</p>	<p>Nastavlja se primena novog Zakona o azilu. Kancelarija za azil predviđena ovim zakonom još nije ustanovljena, te zahteve za azil obraduje jedinica za azil u okviru Granične policije.</p> <p>Primetan je veći broj podnetih zahteva za azilom, što je posledica većeg broja podnosioca zahteva za azilom iz Avganistana. Sve eventualne žalbe podnose se Komisiji za azil, kao administrativno nezavisnom telu, dok kao drugostepeni organ sve žalbe na odluke Komisije procesuiru Vrhovni sud.</p> <p>Srbija još nije pristupila Konvenciji UN o smanjenju broja lica bez državljanstva i sveopšta ocena je da Srbija umereno napreduje u oblasti azila.</p>	<p>Usled uvođenja bezviznog režima Srbije, povećan je broj lica koji su tražili azil u Belgiji i Švedskoj. To je dovelo do određenih preventivnih radnji koje su sprovele srpske vlasti, kao i do readmisije srpskih državljana koji su podneli neopravdane zahteve. Vlast Srbije nastavljaju sa informisanjem građana o pravima i obavezama koji nose bezvizni režim putovanja. Potrebno je da se kontrolišu navodi o lažnim promenama boravišta kosovskih građana, pomognuti tamošnjim korumpiranim službenicima.</p> <p>Vlada Srbije je usvojila listu bezbednih zemalja čiji državljani traže azil, dok je u nekim slučajevima dodeljen dodatni status zaštite.</p> <p>Prijem lica koji traže azil, u skladu sa nadležnošću Komesarijata za izbeglice, kao koordinacionog tela za integraciju lica koja traže azil, dobro je organizovan i funkcioniše.</p> <p>Kancelarija za azil, kao prvostepeni organ za rešavanje zahteva za azil, još nije otvorena, tako da te poslove i dalje obavlja odeljenje za azil u okviru Granične policije, koje nema dovoljan broj zaposlenih.</p>	<p>Zakon o azilu je u velikoj meri ocenjen kao usklađen sa standardima EU o ispunjavanju uslova i procedura za prijem azilantata. Dva prihvatilišta su osnovana 2008. godine sa smeštajnim kapacitetom za 200 ljudi. Kontinuirana obuka je obezbeđena od strane UNHCR-a, međutim, ostaje da se uskladi rad Kancelarije za azil sa važećim zakonom.</p> <p>Postupak i verifikacije tzv. sigurne zemlje porekla i lista sigurnih trećih zemlja nisu u potpunosti usklađeni sa evropskim standardima. Mešoviti migracioni tokovi i nedostatak efikasnog mehanizma za identifikaciju prava azilantata, kao i problem njihove integracije u Srbiju rezultirao je povećanom migracionom toku ka zemljama EU.</p> <p>Nacionalna baza podataka za proučavanje ličnih podataka i otisaka prstiju azilantata nije adekvatna. Vlast Srbije nastavljaju sa informisanjem građana o pravima i obavezama koji nose bezvizni režim putovanja. Potrebno je da se kontrolišu navodi o lažnim promenama boravišta „kosovskih građana“ pomognuti tamošnjim korumpiranim službenicima.</p>

Dokle je stigla Srbija? MIGRACIJE	2008.	2009.	2010.	2011.
	<p>Donet je Zakon o strancima i počela primena Sporazuma o readmisiji sa Evropskom zajednicom. Srbija je oformila Odbor za reintegraciju povratnika i među-agencijsku radnu grupu koja je nadležna za formulisane strategije i akcionog plana u ovoj oblasti, ali su kapaciteti Srbije za integraciju povratnika i dalje slabi. Ne postoji nacionalna strategija, ni centralna baza podataka o prethodnim prijavama, uz to nije razvijen odgovarajući zakonodavni okvir za reintegraciju. Ipak, Srbija je nastavila jačanje kapaciteta granične policije kako bi se borila protiv ilegalnih migracija kroz formirana odeljenja za suzbijanje ilegalne migracije i trgovinom ljudima i ujedno čini umereni napredak u ovoj oblasti.</p>	<p>Napravljen je dobar napredak usvajanjem seta strategija i to: Strategije upravljanja migracijama u julu 2009. godine, Nacionalnom strategijom za borbu protiv ilegalnih migracija iz marta, kao i Nacionalna strategija za reintegraciju povratnika. Nastavljeno je sprovođenje sporazuma o readmisiji sa EK, dok je novi Zakon o strancima u velikoj meri usklađen sa standardima EU. Srbija je sa zemljama u regionu sa kojima se graniči, uključujući i Albaniju, potpisala memorandum o razumevanju u vezi sa osnivanjem sistema za razmenu statističkih podataka o ilegalnim migracijama i učešću u regionalnom sistemu ranog obaveštavanja. Dalje napore treba usredsrediti na efektivno sprovođenje usvojenih strategija. Takođe, potreban je aktivniji pristup da bi se obezbedila delotvornija integracija imigranata i povratnika na osnovu pouzdanih statističkih podataka o njihovom broju i socijalno-ekonomskom statusu, kao i jasnije regulisanje procedure pristupa bazama podataka za policiju i granične službe. Uočeno je da je povećan broj odbijenih viza, kao i broj ilegalnih ulazaka, pogotovo žena i dece.</p>	<p>Sporazum o readmisiji sa EU se sprovodi bez značajnih problema. Ratifikovani su protokoli o sprovođenju sa: Italijom, Mađarskom, Norveškom i Švajcarskom, dok su novi protokoli potpisani sa Austrijom i Maltom. Nedostaje efikasna primena Strategije za upravljanje migracijama, usled slabih kapaciteta i nedovoljne koordinacije nadležnih organa. Još nije usvojen akcioni plan. Nedostaju finansijska sredstva za prihvatanje centre, dok su evidentni problemi sa standardizacijom unosa, razmenom i zaštitom podataka prikupljenih u skladu sa Zakonom o strancima.</p> <p>Većina imigranata dolazi iz Avganistana i sa Bliskog istoka, dalje prolazi kroz Srbiju, prateći glavne rute migracije iz Turske i zadržava se u okolnim zemljama članicama EU.</p>	<p>Srbija čini napore da uskladi svoju migracionu politiku sa standardima EU kroz usvajanje neophodnih strategija i čini kontinuirane napore u borbi protiv ilegalnih migracija. Ozbiljno pristupa rešavanju problema izbeglica, interno raseljenih lica, kao i problemu reintegracije povratnika.</p> <p>Postojeći zakonodavni okvir koji reguliše ovu materiju je u velikoj meri u skladu sa pravnim tekovinama EU, omogućavajući na taj način strancima da steknu bolji status i izvrše spajanje svoje porodice pod određenim uslovima.</p> <p>Naveća grupa ljudi koja je stekla državljanstvo Srbije potiče iz Bosne i Hercegovine, i uglavnom su to lica sa izbegličkim statusom koja spadaju u grupu interno raseljenih lica. Međutim, sama implementacija predmetnih strategija mora da bude efikasnija i koherentnija.</p> <p>Glavi izazovi su i dalje opšti nedostatak kapaciteta i nedovoljna koordinacija nadležnih državnih organa. Nije još uspostavljen efikasan mehanizam razmene podataka ovih nadležnih organa. Takođe, kasni transformacija Komesarijata za izbeglice u Agenciju za upravljanje migracijama zbog nedostatka resursnih i administrativnih kapaciteta. Srbija treba da učini dodatne napore na polju spajanja porodica, drugotrajnog boravka i uslova prijema državljana iz trećih zemalja. Ratifikovani su protokoli o sprovođenju sporazuma o readmisiji sa: Austrijom, Bugarskom, Francuskom, Nemačkom, Velikom Britanijom, Mađarskom, Italijom, Maltom, Slovačkom i Slovenijom.</p> <p>Readmisija nelegalnih imigranata se odvija uglavnom iz Nemačke, Švajcarske i Švedske. Komesarijat za izbeglice poseduje odgovarajuću bazu podataka o povratnicima.</p>

**Dokle je stigla Srbija?
POLICIJA**

2008.	2009.	2010.	2011.
<p>Ostaven ograničeni napredak u oblasti policije. Potpisan je protokol o strateškoj saradnji sa Evropolom, a regionalan policijska saradnja je poboljšana nakon ratifikacije Konvencije o policijskoj saradnji u jugoistočnoj Evropi. Tehnička opremljenost policije je u relativno dobrom stanju, uključujući i kapacitete za forenziku. Transparentnost policije je veća i razrađen je sistem podnošenja žalbi građana na rad policije.</p>	<p>Ostaven je izvestan napredak u reformi policije, nastavlja se jačanje kapaciteta i dalja specijalizacija unutar policije, dok su primetni dalji pozitivni koraci u cilju osavremenjivanja rada policije i poboljšanja međunarodne i regionalne saradnje. Policia dobija savremeniju opremu za istragu teškog kriminala, što dovodi do boljih rezultata. Proaktivni pristup MUP-a rezultira boljom koordinacijom rada policijskih struktura na svim nivoima.</p>	<p>Nastavljeno je sa jačanjem kapaciteta u okviru specijalizovanih službi kriminalističke policije, dok su preduzete određene mere za unapređenje standarda i metodologije rada policije. Nastavljene su obuke i obrazovanje o dobrim praksama u radu policije, kako u zajednici, tako i sa maloletnicima.</p>	<p>2011.</p>
<p>Uočen je nedostatak strateškog pristupa upravljanju ljudskim i finansijskim resursima u MUP-u. Međunarodna saradnja se mora unapređivati, naročito unutrašnja kontrola policije je nedovoljno efikasna zbog manjka kadrovske popunjenosti i ostalih resursa. I dalje je aktuelno pitanje političkog pritiska na rad policije.</p>	<p>Nedostaje strategija za dalju reformu policije i analiza za definisanje dugoročnih prioriteta i potreba. Visoko centralizovan sistem odlučivanja i dalje dovodi do neefikasnog upravljanja ljudskim resursima, kome je naročito potrebno transparentnije regrutovanje i efikasniji razvoj karijere svakog pripadnika policije. Policijski sistem Srbije delimično je unapređen.</p>	<p>Dodatno je unapređena kako saradnja između linija rada u okviru MUP-a, tako i regionalna i međunarodna policijska saradnja. Srbija je u junu mesecu 2010. godine potpisala sa Evropolom plan o pripremama za zaključivanje operativnog sporazuma.</p>	<p>Uočeno je da na nivou MUP-a ne postoji efikasno strateško planiranje, dok je upravljanje ljudskim resursima i dalje slabo. Mora se unaprediti rad policije zasnovan na obaveštajnom radu kao i sistem za kriminalističko-obaveštajni rad. Nedostatak otvorenosti i transparentnosti u zapošljavanju kadrova i razvoju karijera u okviru službe policija i dalje predstavlja veliki problem. Uopšteno govoreći, ostvaren je umeren napredak u reformi policije.</p>
<p>Privatni bezbednosni sektor nije regulisan, te veliki broj privatnih agencija radi bez adekvatne licence i kontrole. Lako oružje je široko rasprostranjeno i često se koristi.</p>	<p>Privatni sektor bezbednosti i dalje nije adekvatno regulisan, dok je nelegalno lako oružje i dalje visoko rasprostranjeno.</p>		

Dokle je stigla Srbija? BORBA PROTIV ORGANIZOVANOG KRIMINALA I TERORIZMA			
2008.	2009.	2010.	2011.
<p>Bez osećnijeg napretka u borbi protiv organizovanog kriminala, pogotovo u oblastima krijumčarenja droga i finansijskog kriminala, uključujući korupciju i pranje novca.</p> <p>Donet je Zakon o oduzimanju imovine stečene kriminalom, koji je dao prve efekte, ali kasni novi Zakon o krivičnom postupku i nije doneta Strategija protiv organizovanog kriminala.</p> <p>Postignut manji napredak u borbi protiv suzbijanja trgovinom ljudima, koja je u opadajućem trendu, ali Srbija i dalje predstavlja izvor, tranzit i odredište za trgovinu ljudima.</p> <p>Radno mesto nacionalnog koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima je nepopunjeno od početka 2008. godine. Akcioni plan za sprovođenje nacionalne strategije za borbu protiv trgovine ljudima još nije usvojen.</p>	<p>Srbija je usvojila Nacionalnu strategiju za borbu protiv organizovanog kriminala u martu 2009. godine, donet je Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, koji je dao veća ovlašćenja specijalnom tužiocu za organizovani kriminal. Uz izmene Krivičnog zakona kojima su uvedena nova krivična dela iz finansijskog kriminala, Srbija je dobila i Zakon o izvršenju kazne zatvora za krivična dela organizovanog kriminala.</p> <p>Kapacitet policije za istragu finansijskih krivičnih dela poboljšan je osnivanjem jedinice za finansijske istrage u okviru MUP-a, koja je postala operativna sredinom 2009. godine.</p> <p>Direkcija za upravljanje oduzetom imovinom ustanovljena je istovremeno. Nastavlja se osnivanjem specijalnih jedinica za borbu protiv kompjuterskog kriminala i krijumčarenja droge.</p>	<p>Dobar napredak ostvaren je na ovom polju. Započeta je primena Akcionog plana za borbu protiv organizovanog kriminala, dodatno su ojačani kapaciteti za sprovođenje istrage i upotrebu specijalnih istražnih metoda. Nastavljen je rad jedinice za finansijske istrage pod vodstvom specijalnog tužioca za organizovan kriminal.</p> <p>Izvršen je veliki broj zaplena imovina koja se odvija na sistematičan način.</p> <p>Saradnja između relevantnih službi u državi, regionu i na međunarodnom nivou je unapređena, što je dovelo do dobrih rezultata u velikom broju istraga.</p> <p>Donošenje novog Zakonika o krivičnom postupku je odloženo.</p>	<p>Srbija je uspostavila dobar okvir za policijsku saradnju i borbu protiv organizovanog kriminala. Policijska saradnja se odvija preko Interpola, sa kojim je tokom 2009. godine potpisan Sporazum o strateškoj saradnji.</p> <p>Potpisani su sporazumi o policijskoj saradnji u borbi protiv organizovanog kriminala sa Albanijom, Austrijom, Bosnom i Hercegovinom, Bugarskom, Češkom, Hrvatskom, Kiprom, Makedonijom, Francuskom, Grčkom, Mađarskom, Italijom, Crnom Gorom, Rumunijom, Slovačkom, Španijom i Švajcarskom. Sporazumi sa Crnom Gorom i Hrvatskom omogućavaju izučavanje sopsitvenih državljana u slučajevima organizovanog kriminala i korupcije. Srbija pokrenula inicijativu za regionalni nalog za hapšenje. Srbija je usvojila Nacionalnu strategiju za borbu protiv organizovanog kriminala u martu 2009. godine, donet je Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala koji je dao veća ovlašćenja specijalnom tužiocu za organizovani kriminal. Izmenama Krivičnog zakona uvedena su nova krivična dela iz finansijskog kriminala. Novi Zakon o krivičnom postupku usvojen u septembru 2011. godine, donosi krupne novine te prenosi istragu sa istražnog sudije na tužioca.</p> <p>Kapacitet policije za istraživanje finansijskog kriminala je poboljšan uspostavljanjem finansijske istražne jedinice u MUP-u. Od 2008. godine Srbija je sprovela više policijskih operacija u bliskoj saradnji sa Interpolom, Evropolom, zemljama EU kao i van nje, što je dovelo da hapšenja i krivičnog gonjenja nekoliko većih kriminalnih grupa.</p>

Dokle je stigla Srbija? BORBA PROTIV ORGANIZOVANOG KRIMINALA I TERORIZMA			
2008.	2009.	2010.	2011.
<p>Napredak u borbi protiv terorizma je ograničen. Nisu ratifikovane ključne međunarodne konferencije niti su doneti posebni zakoni, te se Srbija i dalje nalazi u početnoj fazi razvoja sveobuhvatnog pristupa u borbi protiv terorizma.</p>	<p>Nedostaje sveobuhvatna analiza rizika i akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv organizovanog kriminala, kasni se sa izmenama Zakonika o krivičnom postupku, dok novoformiranim telima nedostaje obučeni kadar, prostorije i prateća infrastruktura. Srbija je napravila napredak u borbi protiv trgovine ljudima. Konvencija Saveta Evrope o borbi protiv trgovini ljudima ratifikovana je u martu 2009. godine, dok je donet akcioni plan za period od 2009–2011. godine.</p>	<p>Privatni sektor bezbednosti i dalje nije adekvatno regulisan, dok je nelegalno malo i lako oružje i dalje visoko rasprostranjeno.</p>	<p>Međutim, organizovani kriminal i dalje predstavlja ozbiljan problem u Srbiji. Pored velikog broja pokrenutih krivičnih istraga, pravosnažne presude su i dalje retke. Primitan problem u određenim službama, jedinici za zaštitu svedoka, u nedostatak kadrova, resursu i adekvatnih prostorija. Centralizovani krivični obavestajni sistem nije uspostavljen, a postoji problem skladištenja statističkih podataka. Procena rizika i mapiranje kriminala treba više da se koristi u obavestajnom radu policije.</p>

Dokle je stigla Srbija? PRANJE NOVCA			
2008.	2009.	2010.	2011.
<p>Ostvaren manji napredak, uglavnom kroz izgradnju kapaciteta unutar administracije koja se bavi sprečavanjem pranja novca i određenijih finansijskih obavestajnih jedinica. Vlada Srbije je usvojila Nacionalnu strategiju za sprečavanje pranja novca i finansiranje terorizama, ali nedostaje set pratećih zakona koji regulišu ovu oblast. Primitni su polovični efekti: krivične istrage u ovoj stvari imaju ograničen uspeh, policiji i tužilaštvu nedostaje kapacitet i ekspertize kako bi adekvatno delovali po izveštajima formirane Finansijske obavestajne jedinice o sumnjivim transakcijama. Sve to rezultira malim brojem okončanih presuda u tim slučajevima.</p>	<p>Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma usvojen je početkom godine. Uprava za sprečavanje pranja novca ubrzala je svoje napore za podizanje svesti o sumnjivim transakcijama među subjektima izveštavanja, ali je i dalje fokus izveštavanja samo na bankarskom sektoru. Broj rešenih sudskih presuda je još uvek mali. Dalja obuka policijskih inspektora, tužilaca i sudija neophodna je u cilju povećanja njihove stručnosti, jer postoje znatni izazovi u oblasti privatizacije, trgovine nekretnimama i praećenja transakcija na finansijskom tržištu.</p>	<p>Akcionim planom za sprovođenje strategije, ustanovljeno je koordinaciono telo. U nadležnim organima (Uprava za sprečavanje pranja novca, Jedinica za finansijske istrage) sprovode se obuke za zaposlene aktivnosti za podizanje svesti u organima izveštavanja. Praktični rezultati su još uvek skromni, pogotovo van bankarskog sektora, posebno u sektoru nekretnina. Ne postoji efikasni sistem praećenja i analize gotovinskih transakcija. Pravosnažne sudske presude u ovoj materiji su i dalje retke.</p>	

Dokle je stigla Srbija? DROGA	2009.	2010.	2011.
<p>Srbija je jedna od glavnih balkanskih ruta za krijumčarenje heroina, kokaina, marihuane i sintetičkih droga. Da bi se izborila sa ovim viđom organizovanog kriminala, jačaju se kapaciteti granične policije i čine napor kako bi se poboljšala regionalna i međunarodna saradnja. Uočava se veliki broj uspešnih operacija, razotkrivene su određene kriminalne grupe i konfiskovane veće količine droge.</p> <p>Nije doneta strategija za sprečavanje zloupotreba droge, prateći akcioni plan, kao što nije donet ni zakon o proizvodnji i trgovini opojnih droga. Postoji potreba za unapređenjem saradnje sa međunarodnim telima u oblasti kontrole droge – pre svega sa Evropskim centrom za nadzor droge i narkomaniju i Kancelarijom UN za drogu i kriminal. Ne postoji adekvatna saradnja sa UNMIK-om, niti postoji baza podataka o konfiskovanoj drogi. Ovo je ozbiljan problem i napredak u njegovom suzbijanju je umeren.</p>	<p>Napravljen je važan korak usvajanjem Nacionalne strategije za borbu protiv droga i pratećeg akcionog plana. Osnovni zakonski uslovi postoje, koriste se specijalne istražne metode i tehnike, npr. mere tajnog nadzora i kontrolisane isporuke, koje su i dovele do nastavka značajnih zaplena veće količine droge i rasturanje organizovanih kriminalnih grupa. Dobri rezultati na ovom polju su posledica dobre međuresorne i policijske saradnja na operativnom nivou. Odeljenje za suzbijanje krijumčarenja droga MUP-a Republike Srbije uspostavilo je novu bazu podataka o kriminalnim grupama i prekršajima u vezi sa drogama.</p> <p>Akutni problemi ostaju u kontroli administrativne granice sa Kosovom i Metohijom, gde je šverc droge najizraženiji, kao i na punktovima sa Crnom Gorom. Zaplenjena droga se ne uništava nego se odlaže u posebna skladišta, zbog nedefinisanih procedura potrebnih za zaštitu životne sredine, što izaziva ozbiljne probleme.</p>	<p>Dobar napredak u suzbijanju krijumčarenja droga je evidentan. Između ostalih zaplena, BIA i MUP dali su svoj doprinos zapleni 2,7 tone kokaina iz Južne Amerike od strane SAD i drugih vlasti. Unapređena je saradnja na regionalnom i međunarodnom nivou.</p> <p>Još nije donet Zakon o drogama, dok je zabeležen mali napredak u sprovođenju strategije i akcionog plana u borbi protiv droge i nije formirana državna komisija za sprovođenje strategije o drogama. To sve negativno utiče na saradnju i koordinaciju u preventivnom i represivnom smislu.</p> <p>Problematične granice još uvek su problem, dok se droga koja se zapleni ne uništava zbog odsustva jasnih procedura zaštite životne sredine.</p>	<p>Usvojen je novi Zakon o lekovima tokom 2010. godine, dok Srbija nastavlja dobru regionalnu i međunarodnu saradnju na ovom polju. Imenovana je nova kontakt osoba zadužena za komunikaciju sa Evropskim centrom za praćenje droge i zavisnosti od droge te je saradnja poboljšana. Srpske vlasti su nastavile akcije koje su rezultirale zaplenom većih količina opojnih supstanci (oko 1,9 tone opijata).</p> <p>Ministarsvo zdravlja je aktivno u prevenciji narkomanije i lečenju zavisnosti. Srbija je i dalje jedna od glavnih balkanskih ruta na kojima se droga transportuje, te je i dalje prisutan razlog za zabrinutost. Značajne slabosti i dalje postoje u pogledu nadzora graničnih prelaza sa Bosnom i Hercegovinom, Hrvatskom, Makedonijom, Crnom Gorom, kao i duž administrativne granice sa Kosovom i Metohijom.</p> <p>Teži se potpunom povezivanju policije opšte nadležnosti i granične policije sa centralnom bazom podataka o drogama. Nedostatak finansijskih sredstava ima negativnih uticaj na efikasno sprovođenje preventivnih borbi protiv narkomanije i rasturanja droge.</p> <p>Pravni okvir za smanjenje potražnje za lekovima treba da bude poboljšan. Ostaje problem uništavanja zaplenjene droge zbog očuvanja životne sredine.</p>

Prilog 1a: Stanje i proces napretka Srbije na poljima pravde, slobode i bezbednosti u periodu 2012-2014.

Ukoliko se pogledaju izveštaji Evropske komisije za ove tri godine, može se zaključiti da Srbija nastavlja da ostvaruje umereni napredak u svim oblastima koje se analiziraju u okviru ovog poglavlja, ali da rezultati i dalje značajno variraju u zavisnosti od same oblasti. Ovde će biti predstavljen uporedni prikaz rezultata postignutih u periodu od 2012. do 2014. godine.

ODNOSI IZMEĐU EU I SRBIJE		
2012.	2013.	2014.
<p>Vlada je pokazivala svoje opredeljenje za EU integracije, naročito nastavljajući sprovođenje pojedinih odredbi Prelaznog sporazuma, u skladu sa dogovorenim planom liberalizacije. Ona se obavezala da prati preporuke Mišljenja Komisije i usvojila je treću revidiranu verziju Nacionalnog programa za evropske integracije (NPI) u januaru 2012. Vlada je sačinila nacrt jednog broja zakona sa ciljem daljeg usaglašavanja nacionalnog prava sa evropskim standardima i donela je nove podzakonske akte radi ocene regulatornog uticaja. Postoji izvesno poboljšanje u njenom praćenju godišnjeg programa nacrta. Međutim, postupku izrade nacrta i dalje manjka transparentnosti, dovoljno ustrojstvo i vreme za delotvornu raspravu svih zainteresovanih strana, što bi pravno okruženje učinilo predvidljivijim.</p>	<p>Srbija i Kosovo aktivno i konstruktivno učestvuju u dijalogu pod pokroviteljstvom EU koji je nakon srpskih izbora u maju 2012. unapređen u politički proces na visokom nivou uz pomoć Visokog predstavnika. Ovi razgovori su 19. aprila rezultirali „Prvim sporazumom o načelima kojima će se voditi normalizacija odnosa“ koji je u maju dopunjen sveobuhvatnim planom sprovođenja. Ovo značajno obistignuće predstavlja suštinsku promenu u odnosima između dve strane. Taj „Prvi sporazum“ obuhvata sledeće ključne elemente: osnivanje Udruženja/Zajednice srpskih opština na Kosovu, načelo jedinstvenih policijskih snaga na Kosovu i integracija svih policijskih snaga sa severnog Kosova u policijske snage Kosova; načelo integracije i funkcionisanja svih pravosudnih organa unutar pravnog okvira na Kosovu i održavanje lokalnih izbora u severnim opštinama 2013; lokalni izbori pod pokroviteljstvom OEBS-a će biti naknadno održani 3. novembra 2013. širom Kosova. Dve strane su se sporazumele da nijedna strana neće blokirati ili ohrabrivati druge da blokiraju napredak druge strane na njihovim putevima ka EU. U septembru su uspostavljene strukture za pristupne pregovore, uključujući i koordinaciono telo kojim predsedava predsednik Vlade, a imenovan je i glavni pregovarač za Srbiju.</p>	<p>Evropski savet odobrio je status kandidata Srbiji marta 2012. godine i odlučio da otvori pregovore o pristupačnu u junu 2013. Pregovori o pristupačnu formalno su pokrenuti tokom januara 2014. godine. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Srbije i EU stupio je na snagu septembra 2013. godine. Analitički pregled pravnih tekovina Evropske unije (skripping proces) započeo je septembra 2013. godine. U skladu sa novim pristupom za poglavlja o pravosuđu i osnovnim pravima, kao i pravdi, slobodi i bezbednosti, skripping sastanci o ovim poglavljima su održani u periodu od septembra do decembra 2013. godine. Petnaest poglavlja je već u potpunosti obuhvaćeno skrippingom, a u međuvremenu je isti proces pokrenut za još 9 poglavlja. Uopšteno posmatrano, završetak skrippinga se očekuje tokom 2015. godine. Srbija i Kosovo su nastavile da učestvuju u dijalogu pod pokroviteljstvom EU, ali primećuje se značajno usporavanje napretka od marta 2014. Prevtremeni opšti izbori su održani u Srbiju u martu, a na Kosovu u junu. Održano je šest sastanaka na visokom nivou kojima su prisustvovala i oba premijera u periodu od septembra 2013. do marta 2014. Tokom ovog perioda izveštavanja je nastavljen rad na tehničkom nivou.</p>

ODNOSI IZMEĐU EU I SRBIJE		
2012.	2013.	2014.
<p>Treba unaprediti sprovođenje usvojenih propisa i nadzor nad njima. Ministri ne poštuju uvek mišljenja i preporuke nezavisnih regulatornih tela, uključujući Državnu revizorsku instituciju, pa ih čak u nekim slučajevima i otvoreno osporavaju. Generalni sekretarijat vlade treba ojačati kako bi mogao da pokrene politički sistem ka većoj efikasnosti i kvalitetnijem učinku.</p>	<p>Kancelarija za evropske integracije Srbije je nastavila da delotvorno koordinira aktivnosti Vlade u vezi sa procesom evropskih integracija. Vlada je u februaru usvojila Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina EU (NPAA) za period 2013–2016. Njime se zamenjuje Nacionalni program za integraciju u EU (NPI) za period 2008–2012. u okviru koga je, prema izveštajima, doneto 88% propisa planiranih za usvajanje. Vlada je u decembru usvojila akcioni plan kao odgovor na nalaze iz Izveštaja o napretku za 2012. godinu. Nacionalni savet za evropske integracije još uvek nije ponovo uspostavljen.</p>	<p>Kao rezultat intenzivnog rada u prvim mesecima perioda izveštavanja, primećen je napredak u sprovođenju sporazuma do kojih je došlo tokom dijaloga, posebno Prvog sporazuma o principima koji regulišu normalizaciju odnosa iz aprila 2013. godine. U novembru 2013. godine, po prvi put su širom Kosova organizovani lokalni izbori pod pokroviteljstvom OEBS-a (a u Severnoj Mitrovici su ponovljeni u februaru 2014) i, takođe po prvi put, opštine na severu Kosova su otornijene u skladu sa zakonom Kosova. Srbi sa Kosova, kako severno tako i južno od reke Ibar, učestvovali su u pre vremena opštim izborima u junu 2014. I dalje se očekuje uspostavljanje Udruženja/Zajednice većinsko srpskih opština. Mora se stvoriti novi pogodan trenutak kako bi se rešila postojeća pitanja i otvorila nova faza u normalizaciji odnosa. Napredak u ovoj oblasti je i dalje od suštinskog značaja za evropsku budućnost i Srbije i Kosova.</p>

**DOKLE JE STIGLA SRBIJA?
VIZNA POLITIKA**

2012.

Vizna liberalizacija za državljane Srbije koji putuju u područje Šengenskog sporazuma primenjuje se od decembra 2009. godine. Radi obezbeđivanja tekuće primene preuzetih obaveza u periodu posle vizne liberalizacije uspostavljen je mehanizam za praćenje. Komisija je svoj izveštaj o praćenju predstavila Evropskom parlamentu i Savetu u decembru 2011. godine i usvojila treći izveštaj u avgustu 2012. godine. Povećanje broja neosnovanih zahteva za azil od strane građana Srbije pod uslovima bezviznog režima, kako je zapaženo prethodnih godina, zaustavljeno je u 2011. godini, posle odlučnih mera srpskih organa vlasti. I pored toga, prvih meseci 2012. godine taj broj se ponovo povećao. Sa više od 13.900 zahteva u 2011. i više od 5.000 tokom prvih sedam meseci u 2012. godini, srpski državljani su i dalje jedna od grupa državljana sa najvećim brojem zahteva za azil u EU. To se ipak podudara sa smanjenjem broja zahteva za 25% u 2011. godini, u poređenju sa 2010. godinom (preko 17.000 zahteva u to vreme). Broj srpskih građana koji su konačno dobili azil u državama članicama EU tokom 2011. godine (310) ostao je stabilan u poređenju sa 2010. godinom (315). Treba pojačati napore na rešavanju ovog pitanja. Uopšteno govoreći, Srbija je umereno napredovala u rešavanju neosnovanih zahteva za azil od strane građana Srbije pod uslovima bezviznog režima.

2013.

Što se tiče vizne politike, i dalje ne postoji jedinstven vizni informacioni sistem koji bi omogućio brzu razmenu informacija između organa. Spisak zemalja za koje je potrebna viza i dalje nije u potpunosti usklađen sa pravnim tekovinama EU. Uopšteno govoreći, Srbija je umereno napredovala u usklađivanju svoje vizne politike sa evropskim standardima. Državni organi Srbije su nastavili saradnju u oblasti suzbijanja pojave neosnovanih zahteva za azil u EU i zemljama Šengena. Ipak, broj neosnovanih zahteva za azil u inostranstvu je i dalje velik. Sa više od 15.900 zahteva u 2012. godini prema Fronteksu (porast od 38% u odnosu na 2011. godinu), državljani Srbije su i dalje bili jedna od grupa sa najvećim brojem zahteva za azil u EU (naročito u Nemačkoj). Sa druge strane, broj državljana Srbije kojima je konačno odobren azil je u 2012. ostao stabilan u odnosu na 2011. godinu (310), sa stopom priznavanja od oko 1%, što i dalje ukazuje na velikim delom neosnovanu prirodu zahteva za azil. Srpske vlasti su preduzele dodatne mere, uključujući operativnu saradnju sa državama članicama i kampanje za podizanje nivoa svesti, kako bi obavestile građane o posledicama zloupotrebe bezviznog režima. Od uvođenja novog krivičnog dela koje se odnosi na pomaganje u zloupotrebi bezviznog režima u odeljku, vršene su operativne kontrole turističkih agencija i preduzeća za prevoz putnika.

2014.

U oblasti vizne politike, Republika Srbija još uvek nije uspostavila jedinstveni Vizni informacioni sistem kojim bi omogućila brzu razmenu informacija. Spisak zemalja za koje je neophodna viza nije u potpunosti usaglašen sa pravnim tekovinama EU. Što se tiče sprovođenja bezviznog režima sa EU, nakon stupanja na snagu mehanizma za suspendovanje bezviznog režima u januaru 2014. godine, Republika Srbija je nastavila da preduzima mere za rešavanje fenomena neosnovanih zahteva za azil koje državljani Republike Srbije podnose u zemljama EU i Šengena. Pojačane su operativne kontrole turističkih agencija i prevoznika, kao i kontrola i nadzor graničnih prelaza. Podneto je devet krivičnih prijava protiv 11 lica za krivično delo pomaganja u zloupotrebi bezviznog režima. Sa više od 22.760 prijava tokom 2013. godine (porast od 36% u odnosu na 2012. godinu), državljani Republike Srbije i dalje su bili jedna od grupa sa najvećim brojem zahteva za azil u EU i zemljama Šengena. Neophodno je da Republika Srbija neodložno preduzme mere u okviru mehanizma za praćenje stanja nakon uvođenja bezviznog režima radi rešavanja zloupotrebe azila putem bliže operativne saradnje i razmene informacija sa državama članicama EU i zemljama Šengena, sprovođenja istraga o pomaćima za nezakonite migracije, delotvornije kontrole granica u skladu sa osnovnim pravima, i informativne kampanje namenjene putnicima.

DOKLE JE STIGLA SRBIJA? VIZNA POLITIKA		
2012.		
2013.	<p>Pobojšane su granične kontrole, nadzorne patrolne i analiza rizika. Međutim, uprkos blagom napretku, potrebno je intenzivirati dugoročnu politiku za poboljšanje socijalne i ekonomske inkluzije najosetljivijih grupa koje imaju najveću verovatnoću migracije, uključujući Rome, kako bi se postigao praktičan uticaj na situaciju. Potrebno je sistematski nastaviti i adekvatno finansirati dodatne napore u ovim oblastima.</p>	
2014.		<p>Kratkoročno gledano, neophodni su veći napori za rešavanje socio--ekonomskih potreba, a dugoročno gledano za održivo unapređenje socijalnog i ekonomskog uključivanja najugroženijih grupa stanovništva za koje postoji najveća verovatnoća migriranja, naročito Roma, kao i da bi se osiguralo sistematsko finansiranje politika integracije. U septembru 2014. godine Parlament Nemačke usvojio je izmene i dopune nacionalnih propisa u oblasti azila kako bi Republiku Srbiju uključili u spisak sigurnih zemalja porekla.</p>

**DOKLE JE STIGLA SRBIJA?
KONTROLA GRANICE**

2012.

Ostvaren je napredak u ovoj oblasti. Koordinaciono telo za sprovođenje strategije za integrirano upravljanje granicom (IBM) počelo je sa radom. Srbija je nastavila da poboljšava infrastrukturu i opremu na graničnim prelazima završetkom instaliranja sistema TETRA. Dodatni punktovi granične policije povezani su sa centralnom bazom podataka Ministarstva unutrašnjih poslova. Srbija je uključena u zajedničke operacije, redovne razmene podataka i najboljih praksi, te aktivnosti obuke sa Fronteksom; ona učestvuje u Mreži za analizu rizika na zapadnom Balkanu. Međunarodna saradnja se i dalje poboljšava i u januaru 2012. godine potpisan je sporazum između Srbije i Mađarske o graničnoj kontroli drumskog, železničkog i vodenog saobraćaja. Policijska saradnja sa Bugarskom je takođe poboljšana uspostavljanjem zajedničkih patrola na srpsko-bugarskoj granici. Međutim, revidirana strategija i akcioni plan za IBM, protokoli o razmeni informacija između službi, koncept za zajedničku obuku službi i smernice za analizu rizika policijskog rada još uvek nisu usvojeni. Operativnu koordinaciju između granične policije, carine i fitosanitarnih službi i dalje treba unapređivati.

2013.

U oblasti spoljnjih granica i Šengena, strategija za integrirano upravljanje granicom (IBM) je revidirana u novembru radi povećanja kapaciteta koordinacionog tela za njeno sprovođenje. Srbija nastavlja da unapređuje infrastrukturu i opremu na graničnim prelazima završetkom instaliranja novog sistema za imigraciju i upravljanje predmetima i povećanjem količine operativne opreme za rad na terenu (posebne kamere, skeneri, uređaji za očitavanje otisaka prstiju i uređaji za otkrivanje). Takođe su unapređena operativna rešenja za biometrijske sisteme na granicama, poput postojećeg Automatskog sistema za identifikaciju otisaka prstiju (AFIS) i Sistema za identifikaciju na osnovu slike lica (FIS). Srbija je sve više uključena u zajedničke aktivnosti sa Fronteksom i Mrežom za analizu rizika na Zapadnom Balkanu. Potrebno je unapređiti operativnu koordinaciju između granične policije, carine i fitosanitarnih službi. Potrebno je povećati povezanost baza podataka od i ka biometrijskim uređajima kako bi se pružila podrška za operacije Granične policije. Analitički, komunikacioni, proceduralni, tehnički i kapaciteti obuke moraju biti ojačani kako bi se delotvorno suzbila nelegalna migracija. Potrebno je povećati kapacitete za analizu rizika ljudskih resursa. U celini posmatrano, Srbija i dalje umereno napreduje po pitanju upravljanja granicom.

2014.

U pogledu spoljnjih granica i Šengena, nastavljena je modernizacija infrastrukture i opreme na graničnim prelazima sa skenerima za pasose, kamerama za snimanje registarskih tablica, video nadzorom i skenerima za otiske prstiju. Još uvek nije uspostavljen sistem za analizu rizika kako bi se unapredila kontrola granica. Neophodno je unapređiti međuinstitucionalnu saradnju između organa koji rade na granicama pošto postoji nedostatak koordinacije između granične policije, carine i fitosanitarnih službi. Potrebno je pojačati aktivnosti koordinacionog tela za sprovođenje Integriranog upravljanja granicama. Republika Srbija je aktivno saradivala sa Fronteksom, kao i u regionalnim inicijativama. Dogovorena je zajednička patrola na spoljnim granicama sa Hrvatskom i Mađarskom, ali još uvek nije sprovedena. Uspostavljena su dva nova zajednička centra za saradnju granične policije, u decembru u BJR Makedoniji i u martu u BiH (iako u drugom slučaju još uvek nisu postavljeni policijski službenici). Neometan prekogranični saobraćaj kroz neovlašćene alternativne prelaze - naročito sa Bosnom i Hercegovinom - ostaje pitanje koje je potrebno hitno rešiti. Neophodno je povezivanje svih graničnih prelaza sa bazom podataka Interpol, uz modernizaciju manjih prelaza. Uopšteno, još uvek je potrebno unapređiti međusobnu povezanost baza podataka i biometrijskih uređaja (u oba smera) radi podrške radu granične policije.

DOKLE JE STIGLA SRBIJA? KONTROLA GRANICE		
2012.	2013.	2014.
<p>Neophodna je dalja modernizacija i poboljšanje opreme i infrastrukture, kako na graničnim prelazima, tako i u svrhe nadzora, što podrazumeva i pristup relevantnim bazama podataka Interpola. Potrebno je da granična policija dalje poboljša svoje kapacitete za analizu rizika. Uopšteno govoreći, Srbija i dalje umereno napreduje po pitanju upravljanja granicom.</p>	<p>U okviru Dijaloga o sprovođenju protokola o IBM, Srbija i Kosovo su dogovorili proceduru za uzajamnu pravnu pomoć. Procedura je stupila na snagu u martu i potpomognuta je od strane EULEKS-a.</p>	<p>Kao deo dijaloga o sprovođenju IBM protokola, svih šest privremenih IBM graničnih prelaza između Srbije i Kosova operativni su i postignuti su tehnički sporazumi o tačnim položajima i nacrtu rasporeda trajnih IBM prelaza. Otkako su u martu 2013. godine stupile na snagu „Procedure za uzajamnu pravnu pomoć“ (kao aneks uz Sporazum o IBM), Kosovo je dostavilo oko 2.000 zahteva Srbiji, a primilo je 1.100 odgovora. Srbija je dostavila oko 180 zahteva Kosovu, od čega je odgovoreno na 130.</p>

**DOKLE JE STIGLA SRBIJA?
AZIL**

2012.

Kada je reč o azilu, nije postignut napredak. Zahteve i dalje privremeno obrađuje Jedinica granične policije za azil, pošto Kancelarija za azil, koja je predviđena da deluje kao prvostepeno telo, još nije zvanično osnovana. Mandat Komisije za azil, drugostepeno telo, istekao je aprila 2012. godine, a nove članove tek treba izabrati. Broj zahteva za azil se povećao. Kriterijumi za proveru sigurnih zemalja porekla i spisak sigurnih trećih zemalja još nisu u potpunosti usaglašeni sa pravnim tekovinama EU. U toku je izgradnja novog prihvatnog centra, ali su potrebni i dodatni prihvatni objekti za lica koja traže azil. Potrebno je poboljšati kapacitete i prakse, uključujući i obuku osoblja. Još uvek ne postoji nacionalna baza podataka za proveru ličnih podataka i otisaka prstiju lica koja traže azil. Uopšteno govoreći, Srbija je i dalje u početnoj fazi sprovođenja politike azila.

2013.

Kada je reč o azilu, zahteve i dalje privremeno obrađuje Odssek za azil granične policije. Kancelarija za azil koja je planirana da radi kao prvostepeno telo još nije formirana u skladu sa Zakonom o azilu iz 2007. godine. Radi se na razvijanju jedinstvene nacionalne baze podataka za proveru podataka o ličnosti i otisaka prstiju stranaca, uključujući tražioce azila, ali tek treba da se pusti u rad. Od više od 2.723 prijava 2012. godine (3.134 prijava 2011. godine), samo je na tri od onih koje su zadržane odgovoreno pozitivnim odlukama o pružanju zaštite (nijedna 2011. godine). Kriterijumi za proveru sigurnih zemalja porekla i spisak sigurnih trećih zemalja još nisu u potpunosti usaglašeni sa pravnim tekovinama EU. Nedostatak adekvatne obrade zahteva za azil, tako da se podnosioci zahteva niti obavestavaju o proceduri za rešavanje zahteva za azil niti u skladu s njom registruju kao što nalaže Zakon o azilu, ohrabruje podnosiocima zahteva za azil da Srbiju vide kao tranzitnu zemlju za nelegalan ulazak u EU. Takođe su potrebni dodatni prihvatni objekti sa adekvatnim uslovima za lica koja traže azil, naročito zato što dostupnost procedure za rešavanje zahteva za azil zavisi od smeštaja u centru za azil. Uopšteno govoreći, Srbija je i dalje u ranoj fazi usklađivanja sa politikom azila EU.

2014.

U oblasti azila, uspostavljena je objedinjena nacionalna baza podataka za proveru ličnih podataka i otisaka prstiju stranih državljana, uključujući tražioce azila. Tokom zime otvorena su tri centra za privremeni smeštaj. Sprovođenje odluke Vlade o otvaranju trećeg stalnog centra za azilante tek predstoji. Tokom 2013. godine Republika Srbija se suočila sa preko 5.000 prijava (u poređenju sa 2.723 iz 2012. godine), od čega su nadležni organi za azil delotvorno rešili svega 153, što je dovelo do odobrenja supsidijarne zaštite za dva lica, odnosno izbegličkog statusa za dva lica. Dalji značajan porast broja prijava tokom prvih sedam meseci 2014. godine zahteva hitne kratkoročne mere nadležnih organa Republike Srbije za unapređenje postupka obrade prijava i smeštajnih kapaciteta. Neophodna je sveobuhvatna reforma sistema za azil, uključujući dovoljan broj dobro obučenog osoblja radi obrade sve većeg broja prijava, jačanje smeštajnih kapaciteta i, u isto vreme, racionalizaciju celokupne procedure azila. Činjenica da podnosioci prijava nemaju delotvoran pristup proceduri azila i da se, nakon podnošenja, njihove prijave za azil ne obrađuju delotvorno, doprinosi podsticanju podnosilaca prijava za azil da Republiku Srbiju smatraju zemljom tranzita za nezakonit ulazak u EU. Kancelarija za azil još uvek funkcioniše kao prvostepeni organ po „ad-hok“ principu u okviru Uprave granične policije Ministarstva unutrašnjih poslova, i predstoji njeno trajno osnivanje u skladu sa Zakonom o azilu iz 2007. godine. Neophodna je bliža saradnja između nadležnih organa za azil i granične policije. Kriterijumi za sigurne zemlje porekla i sigurne treće zemlje još uvek nisu u potpunosti usaglašeni sa pravnim tekovinama EU. Tokom prve polovine perioda izveštavanja naročito su se javljale tvrdnje o nezakonitim aktivnostima u okviru sistema za azil Republike Srbije, uz pomoć organizovanih kriminalnih grupa. Nadležni organi bi trebalo da pokrenu zvaničnu istragu o tim pitanjima. Uopšteno govoreći, neophodno je uložiti napore kako bi se sprečilo da centri za azil postanu meta organizovanih kriminalnih grupa uključenih u krijumčarenje migranata.

<p>DOKLE JE STIGLA SRBIJA? MIGRACIJE I TRGOVINA LJUDIMA</p>	<p>2014.</p>
<p>Kada je reč o upravljanju migracijama nije bilo napretka. Broj nelegalnih migranata koji prolaze kroz Srbiju i čije je krajnje odredište EU se povećao: registrovano je oko 9.500 nelegalnih migranata u 2011. godini, u poređenju sa 2010. godinom, kada ih je registrovano oko 2.500. Akcioni plan za sprovođenje strategije upravljanja migracijama za 2012. godinu usvojen je u maju 2012. godine. Potrebno je dodatno poboljšati koordinaciju između tela odgovornih za sprovođenje migracione strategije i izdvojiti dovoljna finansijska sredstva. Primena sporazuma o readmisiji između EU i Srbije nastavlja se bez značajnijih problema, mada su kapaciteti i resursi za integraciju povratnika u okviru procesa readmisije veoma ograničeni. Tokom 2011. godine u Srbiju je iz država članica EU vraćeno 5.150 lica (3.979 u 2010. godini). Po osnovu ovog sporazuma zaključen je novi bilateralni protokol za njegovo sprovođenje sa Estonijom. Glavne zemlje odakle se ta lica vraćaju su, po opadajućem broju, Nemačka, Švedska, Švajcarska, Danska, Francuska i Holandija. Uopšteno govoreći, upravljanje migracijama u Srbiji i dalje umereno napreduje. Srbija je i dalje zemlja porekla, tranzita i odredišta za trgovinu ljudima. Preduzeti su određeni koraci za sprovođenje akcionog plana nacionalne strategije za borbu protiv trgovine ljudima.</p>	<p>2013.</p> <p>U oblasti upravljanja migracijama, granični organi Srbije su opšte uzev pokazali proaktivan stav. Postigli su rezultate u presretanju neregularnih migranata na graničnim prelazima i između njih. Broj otkrivenih neregularnih migranata koji prolaze kroz Srbiju i čije je krajnje odredište EU se povećao: Srbija je u 2012. prijavila više od 13.900 nelegalnih prelazaka preko granice. Ovo predstavlja porast od 34% u odnosu na 2011. godinu. Sličan trend je uočen i u otkrivanju migranata sakrivenih u prevoznim sredstvima tokom pokušaja nelegalnog prelaska granice (988 slučajeva, tj. 36% više nego 2011. prema Frontek-su). To čini četiri od deset otkrivenih nelegalnih migranata od strane zemalja Zapadnog Balkana. Zakon o upravljanju migracijama, koji je usvojen u novembru, identifikuje Komesarijat za izbeglice i migracije kao centralnu korespondentnu tačku za politiku upravljanja migracijama i uspostavlja jedinstven sistem za prikupljanje podataka i informacija od značaja za migraciona kretanja. Potrebno je osigurati i obezbediti dovoljna sredstva za koordinaciju sa drugim administrativnim telima, posebno sa novoosnovanim savetima za migracije na lokalnom nivou. Srbija mora da načini dodatne napore kako bi obezbedila poštovanje prava tražilaca azila, kao i postepeno usaglašavanje sa pravnim tekovinama Evropske unije o legalnim migracijama. Primena Sporazuma o readmisiji između EU i Srbije nastavlja se bez značajnijih problema. Tokom 2012. u Srbiju je iz država članica EU vraćeno 6.282 lica (5.150 u 2010. godini).</p>
<p>2014.</p> <p>Državni organi Republike Srbije nastavili su sa proaktivnim pristupom suzbijanju iregularnih migracija. U periodu od septembra 2013. godine do februara 2014. godine podneto je 108 krivičnih prijava protiv 167 lica za 114 krivičnih dela nedozvoljenog prelaska granice i trgovine ljudima. Broj otkrivenih slučajeva nedozvoljenog ulaska u EU kroz Republiku Srbiju smanjen je sa 13.900 tokom 2012. godine na 8.500 tokom 2013. godine. Međutim, neophodno je unaprediti prijemne i ismeštajne kapacitete i prilagoditi napore kojima bi se osiguralo da dovoljan broj dobro obučenog osoblja može da se suoči sa izazovima koje donose migracije. Potrebno je usmeriti posebnu pažnju na potrebe maloletnika i ugroženih grupa. Neophodna je bolja koordinacija rada svih institucija uključenih u rad na iregularnim migracijama, naročito na lokalnom nivou. Potrebno je usaglašavanje propisa u oblasti dozvoljenih migracija sa pravnim tekovinama EU. U Republici Srbiju je iz država članica EU tokom 2013. godine vraćeno 6.239 lica (6.282 tokom 2012. godine). Sa Bosnom i Hercegovinom i Crnom Gorom potpisani su sporazumi o readmisiji. U oblasti trgovine ljudima, Republika Srbija ostaje zemlja porekla, tranzita i odredišta za trgovinu ljudima, za sve višestruke iskorisćavanja, naročito seksualnog i radnog iskorisćavanja. Pokrenute su nove kampanje za podizanje svesti i obuke za tužioce, koje bi trebalo da se nastave.</p>	<p>2014.</p> <p>Državni organi Republike Srbije nastavili su sa proaktivnim pristupom suzbijanju iregularnih migracija. U periodu od septembra 2013. godine do februara 2014. godine podneto je 108 krivičnih prijava protiv 167 lica za 114 krivičnih dela nedozvoljenog prelaska granice i trgovine ljudima. Broj otkrivenih slučajeva nedozvoljenog ulaska u EU kroz Republiku Srbiju smanjen je sa 13.900 tokom 2012. godine na 8.500 tokom 2013. godine. Međutim, neophodno je unaprediti prijemne i ismeštajne kapacitete i prilagoditi napore kojima bi se osiguralo da dovoljan broj dobro obučenog osoblja može da se suoči sa izazovima koje donose migracije. Potrebno je usmeriti posebnu pažnju na potrebe maloletnika i ugroženih grupa. Neophodna je bolja koordinacija rada svih institucija uključenih u rad na iregularnim migracijama, naročito na lokalnom nivou. Potrebno je usaglašavanje propisa u oblasti dozvoljenih migracija sa pravnim tekovinama EU. U Republici Srbiju je iz država članica EU tokom 2013. godine vraćeno 6.239 lica (6.282 tokom 2012. godine). Sa Bosnom i Hercegovinom i Crnom Gorom potpisani su sporazumi o readmisiji. U oblasti trgovine ljudima, Republika Srbija ostaje zemlja porekla, tranzita i odredišta za trgovinu ljudima, za sve višestruke iskorisćavanja, naročito seksualnog i radnog iskorisćavanja. Pokrenute su nove kampanje za podizanje svesti i obuke za tužioce, koje bi trebalo da se nastave.</p>

DOKLE JE STIGLA SRBIJA? MIGRACIJE I TRGOVINA LJUDIMA	2012.	2013.	2014.
	<p>U oktobru 2011. godine jedna privremeno oduzeta kuća pretvorena je u sigurnu kuću za žrtve trgovine ljudima. Međutim, ostaje da se ažuriraju strategija i prateći akcioni plan. Jedinstvena baza podataka za krivične prijave i postupke kao i poseban mehanizam kontrole u ovoj oblasti još nisu uspostavljeni. Neophodno je obezbediti efektivno obeštećenje i socijalnu inkluziju žrtava, preko posebnog fonda, u skladu sa postojećim standardima EU. Uopšteno govoreći, Srbija je umereno napredovala u borbi protiv trgovine ljudima.</p>	<p>Mora se ustanoviti zajedničko patroliranje na novoj spoljnoj granici sa Hrvatskom. Uopšteno govoreći, upravljanje migracijama u Srbiji i dalje umereno napreduje. Srbija je i dalje zemlja porekla, tranzita i odredišta za trgovinu ljudima. Sprovedene su kampanje za podizanje nivoa svesti i organizovana je obuka za operativne činioce. Pokreće se sve veći broj istraga. Osnovan je novi Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima, ali još nije potpuno operativan. Treba razviti pristup trgovini ljudima koji je sveobuhvatan, multidisciplinarni i okrenut prema žrtvi. Mora se unaprediti identifikacija žrtava, kao i pristup pomoći, podršci i zaštiti. Nova nacionalna strategija protiv trgovine ljudima i akcioni plan za period od 2013. do 2018. godine čekaju na usvajanje. Uopšteno govoreći, Srbija je umereno napredovala u borbi protiv trgovine ljudima.</p>	<p>Mreža lokalnih timova za suzbijanje trgovine ljudima proširena je i postoji na 17 lokacija. Još uvek predstoji usvajanje Nacrta strategije za borbu protiv trgovine ljudima za period 2013-2018. godine i akcionog plana za period 2014-2015. godine, i potrebno je razviti sveobuhvatan, multidisciplinarni pristup usmeren na potrebe žrtava, uz saradnju sa NVO. Potrebno je jačanje kapaciteta Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima kako bi bio u potpunosti operativan. Potrebno je unaprediti identifikaciju žrtava i omogućiti im više pomoći, podrške i zaštite. Potrebno je da se stavi u funkciju sklonište za žrtve trgovine ljudima. Potrebno je osigurati kapacitete policije za efikasnu borbu protiv trgovine ljudima, i potrebno je unaprediti sprovođenje. Potrebno je unaprediti module za obuku policije, uključujući graničnu policiju, u pogledu trgovine ljudima. Pozicija nacionalnog koordinatora bi trebalo da odražava multidisciplinarni pristup rešavanju fenomena trgovine ljudima.</p>

DOKLE JE STIGLA SRBIJA? POLICIJA		
2012.	2013.	2014.
<p>Zakon o policiji izmenjen je i dopunjen u decembru 2011. da bi se bolje definisala policijska saradnja na operativnom nivou preko zajedničkih akcija, timova i razmene službenika za vezu. Preduzete su mere za unapređenje metodologije i standarda rada policije, uključujući informativnu prošuru o borbi protiv korupcije za policijske službenike. Unapređena je saradnja između relevantnih agencija u zemlji, regionu i na međunarodnom planu, što je dovelo do dobrih rezultata u brojnim važnim istragama protiv organizovanih kriminalnih grupa. U novembru 2011. potpisan je sporazum o policijskoj saradnji sa bivšom Jugoslovenskom Republikom Makedonijom. U Ministarstvu unutrašnjih poslova je, u cilju unapređenja saradnje, uspostavljena sigurna veza sa Albanijom, Bosnom i Hercegovinom, Hrvatskom, Crnom Gorom i bivšom Jugoslovenskom Republikom Makedonijom. U martu 2012. Ministarstvo unutrašnjih poslova je potpisalo izmenu i dopunu bilateralnog tehničkog sporazuma sa Evropolom, a do posete ekspertske misije iz Evropa došlo je u decembru 2011. Uopšteno govoreći, Srbija je umereno napredovala u pogledu policije.</p>	<p>Preduzete su neke mere usmerene ka unapređenju metodologije i standarda rada policije, uključujući strateško planiranje i reformu upravljanja ljudskim resursima. Zavisnost policije od bezbednosno-obaveštajne službe u sprovođenju određenih posebnih istražnih mera u krivičnim istragama nije u skladu sa standardima EU. Zakonodavni okvir ne pravi jasnu razliku između presretanja za potrebe krivične istrage i presretanja za potrebe državne bezbednosti, što je u suprotnosti sa primerima evropske dobre prakse, dok su pravila o zadržavanju podataka usklađena sa pravnim tekovinama EU o zadržavanju podataka. Operativni sporazum sa Evropolom tek treba da se potpiše. Uopšteno govoreći, Srbija je umereno napredovala.</p>	<p>Republika Srbija je aktivno učestvovala u regionalnoj policijskoj saradnji. U martu 2014. godine u Trebinju (Bosna i Hercegovina) osnovan je Zajednički centar za policijsku saradnju Srbije, Bosne i Hercegovine i Crne Gore, sa ciljem borbe protiv svih vidova prekograničnog kriminala, ali on još uvek nije u potpunosti operativan. U januaru 2014. godine Republika Srbija je potpisala operativni sporazum sa Evropolom koji je stupio na snagu u junu. Povećana je saradnja sa Cepolom, policijskom akademijom EU, u martu 2014. godine sprovedena je istražna misija, a Srbija je po prvi put učestvovala u programu razmene Cepola. Međutim, tek predstoji potpisivanje radnog aranžmana. Specijalizacija u okviru policije dodatno je razvijena osnivanjem tri nove službe: za krivičnu analizu; za terorizam i ekstremizam i za prevenciju, zavisnost i suzbijanje droga. Međutim, tek predstoji popunjavanje najvećeg broja radnih mesta, kao i obuka i tehničko opremanje osoblja. Još uvek je neophodno unapređenje upravljanja ljudskim resursima u Ministarstvu unutrašnjih poslova, uključujući zapošljavanje i karijerno napredovanje na osnovu zasluga, specijalizovane obuke i interne kontrole. Još uvek nedostaje nezavisan i snažan spoljašnji mehanizam nadzora nad policijskom službom.</p>

**DOKLE JE STIGLA SRBIJA?
ORGANIZOVANI KRIMINAL I TERORIZAM**

2012.

Organizovani kriminal u Srbiji je i dalje ozbiljno pitanje. Pravosnažne presude su i dalje retke. Neophodno je izgraditi kapacitet za obavljanje složenih istraga, naročito finansijskih. Specijalizovane službe, a naročito jedinica za zaštitu svedoka, i dalje imaju nedovoljan broj zaposlenih, nedostaju im i resursi i odgovarajuće prostorije. Neophodno je poboljšati saradnju i protok informacija između službi za sprovođenje zakona. Statističke podatke treba uskladiti, a još uvek nije uspostavljen centralizovani obaveštajni sistem u vezi sa krivičnim delima. Treba šire koristiti procene rizika i „mapiranje“ kriminala, a potrebno je i razviti politiku zasnovanu na obaveštajnim podacima.

2013.

U oblasti borbe protiv organizovanog kriminala, uspostavljen je institucionalni okvir za borbu protiv organizovanog kriminala. Operativna koordinacija i saradnja organa za sprovođenje zakona, zajedno sa regionalnom i međunarodnom saradnjom dale su neke rezultate u važnim istragama protiv organizovanih kriminalnih grupa. Bilateralni sporazum o policijskoj saradnji sa Crnom Gorom stupio je na snagu u martu. Međutim, organizovani kriminal je i dalje ozbiljno pitanje u Srbiji. Iako su pokrenute istrage u velikom broju slučajeva, malo je pravosnažnih osuđujućih presuda. Neophodno je izgraditi kapacitet za obavljanje finansijskih istraga uporedo sa složenim krivičnim istragama. Određenim specijalizovanim službama, a naročito jedinici za zaštitu svedoka, i dalje nedostaje dovoljan broj zaposlenih, kao i resursi i odgovarajuće prostorije. Treba u potpunosti iskoristiti postojeće regionalne instrumente saradnje kako bi se ojačale zajedničke strateške i operativne mere. Treba uspostaviti centralizovani obaveštajni sistem u vezi sa krivičnim delima i usklađene statističke podatke. Integrisan IT sistem koji povezuje policiju, tužilaštvo i sudove se sada čini neophodnim radi unapređenja efikasnosti borbe protiv organizovanog kriminala. Treba šire koristiti procene rizika i „mapiranje“ kriminala, a potrebno je i razviti politiku zasnovanu na obaveštajnim podacima.

2014.

Nije ostvaren napredak u izgradnji kapaciteta za sprovođenje finansijskih istraga zajedno sa složenim krivičnim istragama. Neophodno je službama za sprovođenje zakona i tužilaštvima obezbediti pristup relevantnim bazama podataka i osigurati međuinstitucionalnu saradnju. Republika Srbija mora da razvije i uvede stratešku procenu pretnje od organizovanog kriminala u skladu sa SOCTA metodologijom EU (Serious and Organised Crime Threat Assessment). Potrebno je razviti policijski rad utemeljen na obaveštajnom radu i zasnovan na mapiranju kriminala i sistematskom korišćenju procena pretnji. Pravosnažne osuđujuće presude i delotvorno razbijanje kriminalnih organizacija i dalje se retko dešavaju. Potrebno je uspostaviti evidenciju proaktivnih istraga i pravosnažnih osuđujućih presuda. Tek predstoji uspostavljanje centralnog krivičnog obaveštajnog sistema i usaglašenih statističkih podataka. Integrisani IT sistem koji povezuje policiju, tužilaštvo i sudove neophodan je radi efikasnog upravljanja slučajevima. Zavisnost policije od bezbednosnih i obaveštajnih službi za izvršenje određenih posebnih istraživanja i krivičnim istragama i dalje ozbiljno zabrinjava, naročito u oblasti presretanja komunikacija.

DOKLE JE STIGLA SRBIJA? ORGANIZOVANI KRIMINAL I TERORIZAM		
2012.	2013.	2014.
<p>Potrebno je uspostaviti nadležnost policije za sprovođenje određenih posebnih istražnih mera nezavisno od bezbednosno-obaveštajnih službi u skladu sa standardima EU. Srbija je ostvarila mali napredak u borbi protiv terorizma. U okviru Bezbednosno-informativne agencije formirana je jedinica za borbu protiv međunarodnog organizovanog kriminala, uključujući i pranje novca i finansiranje terorizma. Međutim, neophodno je uspostaviti nacionalnu bazu podataka i efikasnije postupke razmene informacija te poboljšati saradnju između službi. Uopšteno govoreći, Srbija je umereno napredovala u borbi protiv terorizma i organizovanog kriminala.</p>	<p>Zavisnost policije od bezbednosno-obaveštajne službe u sprovođenju određenih posebnih istražnih mera u krivičnim istragama nije u skladu sa standardima EU. Zakonodavni okvir ne pravi jasnu razliku između presretanja za potrebe krivične istrage i presretanja za potrebe državne bezbednosti, što je u suprotnosti sa primerima evropske dobre prakse, dok su pravila o zadržavanju podataka usklađena sa pravnim tekovinama EU o zadržavanju podataka. Operativni sporazum sa Europolom tek treba da se potpiše. Uopšteno govoreći, Srbija je umereno napredovala u pogledu borbe protiv organizovanog kriminala. Kada je reč o borbi protiv terorizma, Krivični zakonik je izmenjen i dopunjen i uvedena su nova krivična dela u skladu sa međunarodnim standardima i pravnim tekovinama EU. Nova strategija borbe protiv terorizma i akcioni plan za njeno sprovođenje treba da se finalizuju, kao i novi zakon o zamrzavanju imovine stečene terorizmom. I dalje su potrebne nacionalna baza podataka i efikasnija razmena podataka, dok je takođe potrebno dalje unaprediti internu organizaciju i saradnju između službi. Uopšteno govoreći, Srbija je umereno napredovala u borbi protiv terorizma.</p>	<p>Neophodne su hitne mere za usaglašavanje zakonodavstva u ovoj oblasti. Jedinica za zaštitu svedoka još uvek nema kvalifikovane zaposlene, opremu i prostorije. Uprava koja upravlja zaplenjenom imovinom nema resurse u pogledu zaposlenih i kapaciteta, uključujući skladišni prostor. Tokom 2013. godine Uprava je postúpila po 16 sudskih odluka o privremenoj zapleni imovine; imovina je vraćena u 13 slučajeva. Neophodni su daji napori za celokupno zakonodavno i institucionalno usaglašavanje sa novim pravnim tekovinama EU u ovoj oblasti. Kad je reč o borbi protiv terorizma, policija je uspostavila novu službu u decembru 2013. godine, sa dva odeljenja: jedno za terorizam i drugo za ekstremizam, ali najveći broj radnih mesta još uvek nije popunjen. Podnete su krivične prijave za prvi slučaj terorizma. Još uvek predstoji usvajanje nacarta strategije i akcionog plana za borbu protiv terorizma, uz novi zakon o zamrzavanju imovine stečene terorizmom. Potrebna je nacionalna baza podataka i efikasnija razmena informacija, kao i bolja saradnja među službama. Republika Srbija će morati da poveća kapacitete za sprečavanje radikalizacije, uključujući odgovarajuće mere za rešavanje fenomena stranih boraca.</p>

**DOKLE JE STIGLA SRBIJA?
PRANJE NOVCA**

2012.

Određeni napredak postignut je u borbi protiv pranja novca. Broj utvrđenih slučajeva utaje poraza i konačnih presuda za krivično delo pranja novca se povećao. Međutim, potrebno je dalje razvijati kadrovske i analitičke kapacitete Uprave za sprečavanje pranja novca. Broj identifikovanih sumnjivih transakcija i dalje je mali, a treba razviti i izveštavanje, naročito ono koje potiče izvan bankarskog sektora. Policijskim i pravosudnim organima i dalje nedostaje stručnost za rad na predmetima pranja novca. Uopšteno govoreći, Srbija je umereno napredovala u borbi protiv pranja novca.

2013.

Uprava za sprečavanje pranja novca (USPN) je intenzivirala izveštavanje o sumnjivim transakcijama i saradnju sa tužilaštvima. Nastavila je da organizuje kurseve za obuku svojih zaposlenih i aktivnosti na podizanju nivoa svesti kod subjekata koji vrše prijavljivanje. USPN je uložila dodatni napor da poboljša nacionalnu i međunarodnu saradnju prilikom istrage i procesuiranja prekršaja. Ipak, USPN i dalje nema dovoljno kadrova i analitičkog kapaciteta za sistematsko prepoznavanje sumnjivih slučajeva. Nivo prijavljivanja sumnjivih transakcija je i dalje nizak, naročito van bankarskog sektora, a naročito u sektoru nekretnina, menjačnicama i osiguravajućim društvima. Potrebno je uspostaviti delotvoran sistem nadzor i analiziranje gotovinskih transakcija. Pravosudnim službama i službama za sprovođenje zakona nedostaje stručnost u rešavanju predmeta u oblasti pranja novca. Treba povećati učinak finansijskih istraga i konačnih presuda u predmetima u oblasti pranja novca. Još uvek nije usvojena nova strategija za borbu protiv pranja novca. Uopšteno govoreći, Srbija je umereno napredovala u borbi protiv pranja novca.

2014.

Uprava za sprečavanje pranja novca (USPN) uložila je dodatne napore u unapređenje nacionalne i međunarodne saradnje u oblasti istraživanja i obrade slučajeva pranja novca i srodnih krivičnih dela, uz nastavak obuke i podizanja svesti. Pravosudnim službama i službama za sprovođenje zakona potrebna je veća stručnost, kao i sistematična i specijalizovana obuka za efikasnije rešavanje slučajeva pranja novca i finansijskog kriminala. Neophodni su naponi za koordinaciju i usaglašavanje kriterijuma za vođenje evidencije i sakupljanje statističkih podataka sa ciljem uspostavljanja relevantne evidencije.

DOKLE JE STIGLA SRBIJA? DROGA	2012.	2013.	2014.
	<p>Određeni napredak je postignut u pogledu saradnje na polju droga. Međunarodna komisija za psihoaktivne kontrolisane supstance osnovana je u novembru 2011. godine. Preduzete su mere u vezi sa edukacijom i vođenjem kampanje protiv droga. Nacionalni izveštaj o situaciji u vezi sa drogom i akcioni plan za sistem informisanja o drogama sačinjeni su u saradnji sa Evropskim centrom za praćenje droga i zavisnosti od droga (EMCDDA). Nacionalna korespondentna tačka za EMCDDA, usmerena na dalje unapređenje saradnje i koordinacije na nacionalnom nivou kao i poboljšanje prikupljanja podataka, funkcionise od februara 2012. godine. Dobri rezultati su postignuti na polju međunarodne i regionalne saradnje, a nekoliko zajedničkih akcija dovelo je do brojnih hapšenja i zaplena droge na graničnim prelazima sa Hrvatskom, Bugarskom i Mađarskom. Razmena informacija sa Interpolom u vezi sa operacijama dovela je do uspešnih akcija u suprotstavljanju pojačanim aktivnostima nekih kriminalnih grupa. Međutim, Srbija je i dalje jedan od glavnih puteva za nelegalnu trgovinu drogom. Sada je u funkciji nacionalna korespondentna tačka za Evropski centar za praćenje droga i zavisnosti od droga, usmerena na dalje unapređenje saradnje i koordinacije na nacionalnom nivou kao i unapređenje prikupljanja podataka. Uništavanje zaplenjenih droga još uvek treba obezbediti. Uopšteno govoreći, Srbija je umereno napredovala u pogledu saradnje na polju droga.</p>	<p>Kada je reč o saradnji u oblasti droga, treba da se finalizuje nova strategija za period od 2013. do 2020. godine. Srbija je pokazala posvećenost i operativni kapacitet da pomogne u otkrivanju međunarodnih grupa koje se bave krijumčarenjem droge. Potrebna je jača usredstvenost na prevenciju od droga. Nacionalna korespondentna tačka za Evropski centar za praćenje droga i zavisnosti od droga (EMCDDA) još nije u potpunosti operativna i treba da ojača svoje kapacitete kako bi mogla da prikuplja podatke i izveštava. Zemlja se nalazi na glavnim putevima za nelegalnu trgovinu drogom na Balkanu i potrebno je da sve službe za sprovođenje zakona uložne stalne i istrajne napore, uključujući upravu carine, radi detektovanja i oduzimanja narkotika na granici. Korišćenje droge i dalje izaziva zabrinutost. Mora se unaprediti saradnja između službi za sprovođenje zakona i proces akreditacije Instituta za forenziku u okviru sropske policije treba da bude završen. Pitanje efikasnog uništavanja zaplenjene droge i dalje izaziva zabrinutost. Uopšteno govoreći, Srbija je umereno napredovala u pogledu saradnje na polju droga.</p>	<p>Dobra međunarodna i regionalna saradnja u oblasti droga dovela je do hapšenja osumnjičenog šefa kriminalne grupe koja se bavi drogama u martu 2014. godine, putem saradnje sa Crnom Gorom. Nova strategija za period 2014-2021. godine još uvek je u fazi pripreme. U januaru 2014. godine u policiji je osnovana nova služba za sprečavanje, zavisnost i suzbijanje droga, ali najveći broj radnih mesta još uvek nije popunjen. Potrebno je više rada na prevenciji droga u slučaju rizičnih grupa. Razvijeni je softver za pokazatelje potrebe za lečenjem. U aprilu je u Institutu za javno zdravlje osnovano novo Odeljenje za monitoring i prevenciju zloupotrebe psihoaktivnih supstanci, sa ciljem da služi kao nacionalni centar za praćenje. U julu je uspostavljena međuresorna kancelarija zadužena za koordinaciju politika u oblasti droga i nadzor nad aktivnostima Ministarstva zdravlja i Ministarstva unutrašnjih poslova. Nastavljena je dobra saradnja između nacionalne korespondentne tačke, koja se od aprila takođe nalazi u nacionalnom Institutu za javno zdravlje, i Evropskog centra za praćenje droga i zavisnosti od droga (EMCDDA). Međutim, neophodno je pojačati operativne kapacitete policije i carine. Potrebno je završiti postupak akreditacije Instituta za forenziku u okviru policije Republike Srbije. Još uvek preostaje uspostavljanje solidne evidencije rezultata zaplene droge. Uništavanje zaplenjene droge nastavljeno je nakon višegodišnjeg zastoja, ali još uvek se ne vrši sveobuhvatno i sistematski. Još uvek nije osigurano bezbedno skladištenje zaplenjene droge pre uništenja.</p>

Prilog 2: Pojmovnik saradnje evropskih država u pravosuđu i unutrašnjim poslovima

Evropska agencija za upravljanje operativnom saradnjom na spoljnim granicama država članica EU (eng. *European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union – FRONTEX*) formirana je 2004. godine uredbom Saveta. Operativni rad započet je godinu dana kasnije. Predstavlja telo koje koordinira operativnu saradnju na nivou EU kako bi bila ojačana bezbednost na njenim spoljnim granicama. Pomaže u obrazovanju i obuci graničnih službi država članica, u procenjivanju i analiziranju rizika, kao i u istraživanju u oblastima kontrole i nadzora granica. Aktivnosti Fronteksa zasnovane su na politici EU za integrisano upravljanje granicama.

Evropska kancelarija za borbu protiv finansijskih prestupa (eng. *European Anti-Fraud Office – OLAF*) osnovana je 1998. godine čija je nadležnost suzbijanje prevara, korupcije i drugih nepravilnosti vezanih za finansijske interese EU, kao i pokretanje istraga vezanih za propuste zaposlenih u institucijama EU. Pored toga, OLAF je deo Evropske komisije nadležan za sprovođenje politike protiv finansijskih prevara.

Evropska kancelarija za pravosudnu saradnju (eng. *EUROJUST*) formirana je 2002. godine i u njen sastav ulaze predstavnici tužilaštva, sudstva, policije ili drugog nadležnog organa. Osnovna uloga je koordinacija rada pravosudnih organa država članica tokom istrage i procesuiranja krivičnih dela prekograničnog kriminala i pružanje pomoći u sprovođenju zahteva za ekstradiciju. Cilj je povećanje intenziteta saradnje u oblasti međusobne pravne pomoći.

Evropska mreža za prevenciju kriminala (eng. *European Crime Prevention Network – EUCPN*) osnovana je 2001. godine i primarno se bavi se istraživanjima o krivičnim delima razbojništva. Postoji sa ciljem da identifikuje dobre prakse u prevenciji kriminala i razmenjuje znanja i iskustva između država članica; sakuplja i ocenjuje informacije o aktivnostima iz oblasti prevencije kriminala; poboljša i razmenjuje ideje i informacije u okvirima EUCPN; doprinosi razvoju u strateškom pristupu u prevenciji kriminala; promovise aktivnosti o načinima prevencije kriminala putem organizovanja različitih seminara i konferencija.

Evropska pravosudna mreža (eng. *European Judicial Network*) – Na osnovu inicijative Belgije Savet je 1998. godine formirao mrežu saradnje pravosudnih organa evropskih država. U sastav ulaze advokati i sudije država članica, čiji se rad zasniva na nacionalnom zakonodavstvu i unutrašnjim pravilima. Oni predstavljaju tzv. kontakt tačke u mreži. Na taj način mreža funkcioniše kao forum advokata i sudija, čija je glavna uloga da pribave i obezbede pravne i praktične informacije o nekom predmetu, onda kada kontakt tačka iz druge države članice zahteva takvu pomoć.

Evropski nalog za hapšenje (eng. *European Arrest Warrant*) – Pravosudna je odluka kojom jedna država članica EU upućuje drugoj zahtev za hapšenje i predaju određene osobe radi krivičnog gonjenja ili radi izvršenja krivičnih sankcija.

Evropski policijski koledž (eng. *European Police College – CEPOL*) je agencija EU osnovana 2005. godine odlukom Saveta EU. Osnovna misija Cepola je obrazovanje i obuka policijskih službenika, kao i unapređivanje saradnje između nacionalnih institucija i organizacija koje se bave istraživanjem metoda policijskog rada i obrazovanjem budućih policijskih službenika.

Godišnji izveštaj EUROPOL o procenama bezbednosnih pretnji organizovanog kriminala (eng. *Organized Crime Threat Assessment – OCTA*) daje procenu trenutnih, kao i očekivanih trendova u razvoju organizovanog kriminala. Osnovna svrha izveštaja je da omogući donosicima odluka da preduzmu odgovarajuće akcije u borbi protiv očekivanih bezbednosnih pretnji.

Haški program (eng. *The Hague Programme*) je drugi petogodišnji strateški plan EU, usvojen 2004. godine u kome su utvrđene smernice i prioriteti za produbljivanje pravosudne i policijske saradnje država članica. Deset glavnih prioriteta su: zaštita ljudskih prava; borba protiv terorizma; upravljanje migracijama; upravljanje granicama, zaštita spoljnih granica i vize; utvrđivanje zajedničkih standarda u politici azila; razvijanje pozitivnih migracija; zaštita podataka i razmena informacija; borba protiv organizovanog kriminala; stvaranje evropskog pravosudnog prostora; i zajednička odgovornost i solidarnost u izgradnji Prostoru slobode, bezbednosti i pravde.

Kancelarija evropske policije (eng. *European Police Office – EUROPOL*) osnovana je 1995. godine, a operativni rad započet je 1999. godine. Rad Evropola

zasniva se na razmeni informacija između kancelarije i oficira za vezu, na obavljanju komparativne analize i analize kriminaliteta, kao i na pružanju podrške nacionalnim policijskim službama u njihovim akcijama. Od 1. januara 2010. godine Evropol je postao agencija za sprovođenje zakona EU, zadužena da pojača kapacitete policijske saradnje država članica u prevenciji i suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i ostalih oblika teškog kriminala..

Kancelarija evropskog javnog tužioca (eng. *European Public Prosecutor*) – Ugovorom iz Lisabona uvedena je mogućnost stvaranja evropskog javnog tužioca koji će biti nadležan da, u saradnji sa Evropolom, pokreće istragu i da krivično goni izvršioce krivičnih dela i njihove saučesnike za krivična dela protiv finansijskih interesa Unije. Evropski javni tužilac ostvaruje ovu ulogu u nadležnim nacionalnim sudovima.

Osnovni postupak (eng. *basic procedure*) je najstariji način odlučivanja (ustanovljen osnivačkim Rimskim ugovorom) u kome Savet odlučuje na osnovu predloga EK bez ikakvog uključivanja EP.

Petogodišnji programi saradnje u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova su strateški dokumenti EU u kojima su formulisani prioriteti i smernice za izgradnju Prostora slobode, bezbednosti i pravde. Praksa izrade programa započeta je 1999. godine za vreme finskog predsedavanja EU.

Postupak odobrenja (eng. *consent procedure*) koristi se za pristupanje novih članica i zaključivanje ugovora o pridruživanju. Prema ovoj proceduri Savet, koji donosi odluku na predlog EK, mora da pribavi prethodno odobrenje EP radi usvajanja odluke. Odobrenje EP sačinjava odgovarajući komitet koji preporučuje usvajanje ili odbacivanje odluke. U ovom postupku EP nema pravo da unosi izmene u predlog odluke, tako da ova procedura predstavlja svojevrsno pravo veta.

Postupak saodlučivanja (eng. *co-decision procedure*) je nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona najzastupljeniji oblik odlučivanja u EU, gde su Savet i EP ravnopravni odlučiooci, jer odluka mora da bude usvojena u oba tela EU. U suprotnom odluka se odbija. Uveden je Ugovorom iz Mاستrihta kao način za povećanje uloge EP u EU. U postupku saodlučivanja EP ima mogućnost da odbaci predloženu meru Saveta. Tada se sporni tekst prosleđuje Komitetu za mirenje u

čiji sastav ulaze podjednaki broj i Saveta i EP. Ukoliko Komitet postigne saglasnost oko spornog teksta, sledi usvajanje propisa, pri čemu je potrebna prosta većina u EP i kvalifikovana većina u Savetu. U slučaju da saglasnost oko teksta ne postoji, propis se vraća u postupak odlučivanja, sa ili bez izmena unetih od EP.

Postupak saradnje (eng. *cooperation procedure*) započinje dostavljanjem predloga EK Savetu, a u praksi, i direktno EP, koji svoje mišljenje o datom predlogu upućuje Savetu. Iako EP učestvuje u procesu donošenja odluke, njegovo mišljenje Savet nije u obavezi da prihvati.

Savet za pravosuđe i unutrašnje poslove – Okuplja ministre unutrašnjih poslova i pravosuđa država članica EU. Sastanci ministara održavaju se svaka dva meseca, a na njima se diskutuje o razvoju, implementaciji i produbljivanju saradnje u okviru pravosudnih i unutrašnjih poslova. Za pripremu i koordinaciju rada Saveta u oblastima imigracija i azila, policijske i pravosudne saradnje zadužen je K4 komitet (eng. *Coordinating Committie*).

Stalni odbor za unutrašnju bezbednost (eng. *Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security – COSI*) je organizaciona jedinica unutar Saveta kako bi bila unapređena i ojačana operativna saradnja na polju unutrašnje bezbednosti u okviru Unije, kao i koordinacija policijske, pravosudne i carinske saradnje. Stalni odbor je obavezan da redovno izveštava Savet o svojim aktivnostima, kao i da informiše Evropski parlament i nacionalna predstavnička tela. U sastav odbora ulaze predstavnici nacionalnih ministarstava.

Stokholmski program (eng. *Stockholm Programme*) je treći petogodišnji strateški plan EU usvojen 2010. godine za jačanje pravosudne i policijske saradnje u kome je istaknut cilj izgradnje „Evrope građana“. Ciljevi i prioriteta su podeljeni u četiri grupe: zaštita ljudskih prava; obezbeđivanje lakšeg pristupa pravdi i jačanje pravosudne saradnje; formulisanje strategije za omogućavanje bezbednog života građana, kao i produbljivanje policijske saradnje; poštovanje principa solidarnosti i formulisanje nove politike imigracije i azila.

Strategija unutrašnje bezbednosti (eng. *Internal Security Strategy*) usvojena je 2010. godine i predstavlja zaokruženi strateški dokument u kome su sadržani misija, vizija, ciljevi i vrednosti već postojećih evropskih dokumenata u pravo-

suđu i unutrašnjim poslovima. Cilj Strategije je da omogući udruženo delovanje postojećih politika za suzbijanje prekograničnih bezbednosnih izazova, rizika i pretnji i da kreira „integrisani pristup“ bezbednosti, koji se podjednako bavi i uzrocima i efektima „nebezbednosti“.

Strateški i analitički izveštaj o bezbednosnim izazovima terorizma (eng. *Terrorism Situation and Trend Report – TE-SAT*) godišnje objavljuje Evropol. U njemu su predstavljene činjenice, podaci i trendovi o terorističkim napadima i merama za suprostavljanje u državama članicama EU. Namenjen je za predstavnike organa za sprovođenje zakona, političke odlučioce i najširu javnost.

Šengenski informacioni sistem (eng. *Schengen Information System – SIS*) – Predstavlja složen sistem baza podataka, koji organima sprovođenja zakona omogućavaju uvid u informacije, kao i razmenu informacija o određenim kategorijama lica i o ukradenim ili izgubljenim predmetima.

Šengenski sporazum (eng. *Schengen Agreement*) – Belgija, Francuska, Holandija, Luksemburg i Nemačka su u junu 1985. godine potpisale sporazum o međuvladinoj saradnji, poznatiji kao Šengenski sporazum. Osnovna svrha jeste uklanjanje graničnih kontrola između država potpisnica, uspostavljanje zajedničke spoljne granice, izgradnja jedinstvene imigracione politike i usvajanje dodatnih procedura koje će omogućiti sprovođenje ovih ciljeva.

Tampere program (eng. *Tampere Programme*) je prvi petogodišnji strateški plan u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova usvojen 1999. godine radi sprovođenja odredbi Ugovora iz Amsterdama, pre svega u oblastima azila i migracija, kao i usklađivanje zakonodavnog okvira za sprovođenje principa uzajamnog priznavanja i stvaranje zajedničkih minimalnih standarda zaštite individualnih ljudskih prava.

Vizni informacioni sistem (eng. *Visa Information System*) uspostavljen je odlukom Saveta 2004. godine po kojoj se određena sredstva iz budžeta EU raspoređuju za razvoj VIS. Početkom sledeće godine Evropska komisija je usvojila normativu za formiranje baze podataka sa informacijama o podnosiocima zahteva za vizu. Osnovna svrha VIS je poboljšanje sprovođenja zajedničke politike viza EU, kao i poboljšanje konzularne i saradnje ostalih nadležnih organa povodom viza.

Prilog 3: Hronologija saradnje evropskih država u oblasti saradnje u pravosuđu i unutrašnjim poslovima

Saradnja u okviru Saveta Evrope

13. decembar 1957. – Savet Evrope je u Parizu usvojio Evropsku konvenciju o ekstradiciji (eng. *European Convention on Extradition*) koja je predstavljala osnovnu bazu za dodatno razvijanje izručivanja kao oblika međunarodne pravne pomoći u krivičnim stvarima država članica EU. Dodatni protokoli usvojeni su 1975. i 1978. godine. Srbija je ratifikovala dokument u novembru 2001. godine.

20. april 1959. – Savet Evrope je u Strazburu usvojio Evropsku konvenciju o međusobnom pružanju pravne pomoći u krivičnim stvarima (eng. *European convention on mutual assistance in criminal matters*) sa ciljem jačanja saradnje pravosudnih organa strana potpisnica u izvršenju krivičnog postupka, suđenja ili kazne u nekom predmetu. Dodatni protokol usvojen je 1978. godine. Srbija je ratifikovala dokument u novembru 2001. godine.

28. maj 1970. – Savet Evrope je u Hagu usvojio Evropsku konvenciju o međunarodnom važenju krivičnih presuda (eng. *European Convention on the International Validity of Criminal Judgments*) radi stvaranja i sprovođenja efikasnije politike za suzbijanje kriminala kroz regulisanje načina izvršenja pravosnažnih presuda suda jedne države u drugoj u kojoj osuđeni boravi i čiji je državljanin. Srbija je ratifikovala dokument u decembru 2002. godine.

Saradnja u Evropskoj zajednici

22. februara 1972. – Irska republikanska armija je izvršila bombaški napad na pripadnike britanske vojske zbog incidenta u Deriju u Severnoj Irskoj 30. januara 1972. godine. U napadu u Alderšotu poginulo je sedam, a ranjeno 18 osoba. Sukobi su nastavljeni u Londonu, Gilfordu i Birminghamu sve do 1974. godine.

5. septembar 1972. – Palestinska teroristička organizacija „Crni septembar” držala je kao taoce devetoro pripadnika izraelskog tima, a dvojicu ubila na olimpijskim igrama u Minhenu i time uticala da države članice EZ započnu dublju saradnju u oblasti unutrašnjih poslova.

1. decembar 1975. – Tokom sastanka ministara unutrašnjih poslova dvanaest država članica EZ u Rimu doneta je odluka o stvaranju stalnog mehanizma saradnje radi jačanja saradnje u sprečavanju bezbednosnih problema u okviru unutrašnje bezbednosti, a pre svega terorizma.

29. juna 1976. – Formirana je Trevi grupa u Luksemburgu na osnovu već usvojene odluke ministara zaduženih za unutrašnje poslove u državama članicama EZ. Grupa je delovala izvan Evropske zajednice, a na principima međuvladine saradnje u okviru mehanizma spoljne politike EZ – Evropske političke saradnje. U organizacionoj strukturi postojale su dve radne grupe: za suzbijanje terorizma i održavanje javnog reda i mira.

27. januar 1977. – Savet Evrope je u Strazburu usvojio Evropsku konvenciju za suzbijanje terorizma (eng. *European Convention on the Suppression of Terrorism*) zbog zabrinutosti na porast broja terorističkih napada i željom država članica da preduzmu zajedničke mere za suzbijanje bezbednosnih pretnji terorizma.

3. avgust 1984. – Savezna Republika Nemačka i Francuska potpisali su Sarbri-kenski sporazum kojim je utvrđeno postepeno ukidanje kontrolnih punktova na granicama i primena principa slobodnog kretanja lica. Ovaj sporazum smatra se prethodnikom Šengenskog sporazuma.

14. jun 1985. – Nakon pregovora u Šengenu (malom mestu u Luksemburgu) koje su vodili Belgija, Francuska, Holandija, Luksemburg i Nemačka o postepenom stvaranju prostora u kome neće postojati unutrašnje granice, potpisan je sporazum o međuvladinoj saradnji, poznatiji kao Šengenski sporazum.

21. jun 1985. – Formirana je treća radna grupa u okviru Trevi koja će raditi na borbi protiv prekograničnog organizovanog kriminala, sa posebnim naglaskom na trgovinu ilegalnim narkoticima i oružjem. Time je načinjen glavni korak za produbljivanje policijske saradnje između država članica EZ.

28. april 1987. – Usvojena je deklaracija kojom je utvrđeno održavanje redovnih sastanaka na svakih šest meseci ministara unutrašnjih poslova u okviru Trevi i stvaranje nove grupe koja će se baviti problemima ilegalnih migracija u skladu sa ciljem sprovođenja slobode slobodnog kretanja ljudi utvrđenog Jedinstvenim evropskim aktom iz 1986. godine.

27. juna 1989. – U Madridu je usvojen tzv. Palma dokument (eng. *Free Movement of Persons, a report to the European Council*) koji predstavlja prvi suštinski dokument Trevi grupe u kome su po prvi put sveobuhvatno predstavljene mere i akcije za jačanje policijske saradnje, rešavanje problema ilegalnih migracija i azila, i uživanje prava na slobodno kretanje.

15. decembar 1989. – Trevi grupa usvojila je deklaraciju o izazovima i novim zahtevima za saradnju u oblastima borbe protiv organizovanog kriminala, terorizma, trgovine ilegalnim narkoticima, radi stvaranja Evrope bez unutrašnjih granica.

14. jun 1990. – Potpisana je Konvencija o sprovođenju Šengenskog sporazuma (eng. *Convention implementing the Schengen Agreement*). Do primenjivanja sporazuma došlo je tek 1995. godine nakon pokretanja prvog Šengenskog informacionog sistema.

28. jun 1991. – Helmut Kol, nemački kancelar, predložio je stvaranje evropske jedinice za krivične istrage nakon čega je došlo do stvaranja radne grupe za formiranje Evropola.

Saradnja u Evropskoj uniji

7. februar 1992. – Potpisan je Ugovor o Evropskoj uniji, poznatiji kao Ugovor iz Mاستrihta, u kome je tzv. treći stub pod nazivom „Saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova“ (poglavlje VI) zasnovan na međuvladinoj saradnji gde nadnacionalne institucije (Evropski parlament, Evropska komisija i Evropski sud pravde) imaju minimalna ovlašćenja. Glavnu ulogu u procesu odlučivanja ima Savet ministara u čiji sastav ulaze ministri pravosuđa i unutrašnjih poslova.

29. oktobar 1993. – Formiranjem Evropske jedinice za suzbijanje droga realizovan je prvi veliki korak u stvaranju Evropola.

10. mart 1995. – Usvojena je Konvencija o pojednostavljenoj proceduri ekstradicije (eng. *European Union Convention on Simplified Extradition Procedure*) između država članica EU.

26. jul 1995. – Savet Evropske unije je usvajanjem konvencije osnovao Evropsku policijsku kancelariju (Evropol), čije je sedište u Hagu (Holandija).

27. septembar 1996. – Usvojena je Konvencija o ekstradiciji (eng. *Convention on extradition*) između država članica koja je dopunila postojeći međunarodni pravni okvir, a pre svega Evropsku konvenciju o ekstradiciji iz 1957. godine, te Evropsku konvenciju za suzbijanje terorizma iz 1977. godine, i Konvenciju o pojednostavljenoj proceduri ekstradicije.

2. oktobar 1997. – Potpisan je Ugovor iz Amsterdama čime je načinjen najveći napredak u razvoju policijske i pravosudne saradnje država članica EU utvrđivanjem cilja stvaranja Prostora slobode, bezbednosti i pravde. Došlo je i do preimenovanja tzv. trećeg stuba, pa on nosi naziv Policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima. U procesu odlučivanja, za politike koje se tiču slobodnog kretanja ljudi, viza, ilegalnih migracija, azila i pravosudne saradnje, glavnu ulogu imaju nadnacionalni organi EU. Šengenski sporazum pridodat je ugovoru.

1. jul 1999. – Evropska policijska kancelarija (Evropol) započela je da obavlja operativne aktivnosti.

15. oktobar 1999. – Izrađen je prvi petogodišnji plan (tzv. Tampere program) zajedno sa smernicama i prioritetima produbljanja pravosudne i policijske saradnje u EU.

13. jun 2002. – Usvojena je odluka Evropske komisije za stvaranje Evropskog naloga za hapšenje (eng. *European Arrest Warrant*) i o proceduri predaje lica između država članica čime je pojednostavljena i ubrzana procedura izvođenja optuženog lica za izvršenje krivičnog dela pred sud druge države na osnovu njenog zahteva.

28. septembar 2002. – Formirana je Evropska kancelarija za pravosudnu saradnju (EUROJUST).

1. januar 2003. – Započet je rad na pružanju podrške i unapređenju odgovornosti lokalne policije, kao i celokupnom procesu reforme policije u okviru policijske misije EU u Bosni i Hercegovini (PMEU).

26. oktobar 2004. – Formirana je Evropska agencija za upravljanje operativnom saradnjom na spoljnim granicama država članica Evropske unije (eng. *European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union – FRONTEX*) koja predstavlja telo za koordinaciju operativne saradnje na nivou EU radi jačanja bezbednosti na njenim spoljnim granicama.

4. novembar 2004. – Izrađen je drugi petogodišnji plan (tzv. Haški program) za jačanje pravosudne i policijske saradnje država članica.

20. septembar 2005. – Usvojena je odluka o stvaranju Evropskog policijskog koledža (eng. *European Police College – CEPOL*).

14. novembar 2005. – Pokrenuta je policijska misija za palestinsku teritoriju (EUPOL COPPS).

30. novembar 2005. – Savet EU usvojio je Strategiju za suzbijanje terorizma (eng. *EU Counter-Terrorism Strategy*).

14. decembar 2005. – Formiran je Savetodavni policijski tim EU u Makedoniji (EU-PAT) radi pružanja podrške razvoja efikasne i profesionalne policije u Makedoniji.

12. februar 2007. – U okviru Evropske unije ustanovljen je zaseban program koji važi do 2013. godine, radi pružanja podrške projektima koji preventivno utiču, ili efikasno upravljaju posledicama terorističkih napada.

30. maj 2007. – Odlukom Saveta EU pokrenuta je policijska misija u Avganistanu sa ciljem da avganistanske vlasti oforme i osposobe efikasnu policijsku službu koja će da uspostavi red i mir u svojoj zemlji.

4. februar 2008. – Uspostavljena je najveća misija vladavine prava EU na Kosovu (EULEX) čiji je cilj pružanje podrške i pomoći u procesu reforme policije, pravosuđa i carine.

24. septembar 2008. – Potpisan je Evropski pakt za imigraciju i azil (eng. *European Pact on Immigration and Asylum*) koji predstavlja osnovicu za izgradnju zajedničke politike EU i država članica u oblastima migracija i azila.

27. novembar 2008. – Savet EU usvojio je odluku o zaštiti ličnih podataka prilikom realizacije aktivnosti u okviru pravosudne i policijske saradnje.

25. novembar 2009. – Izrađen je treći petogodišnji plan za jačanje saradnje u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova država članica pod imenom Stokholmski program.

1. decembar 2009. – Stupio je na snagu Ugovor iz Lisabona u kome saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova dobija ime Prostor slobode, bezbednosti i pravde. Poglavlje V ovog ugovora sastavljen je iz pet delova. Pored opštih odredaba, ugovorom je uređena politika o pograničnoj kontroli, azili i imigracije, pravosudna saradnja u krivičnim i građanskim stvarima, te policijska saradnja. Ugovorom su proširene nadležnosti Evropske komisije, Evropskog parlamenta i Evropskog suda pravde.

25. februar 2010. – Formiran je Stalni odbor za unutrašnju bezbednost (eng. *Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security – COSI*) u okviru Saveta kako bi bila unapređena i ojačana operativna saradnja na polju unutrašnje bezbednosti u okviru Unije.

22. novembar 2010. – Usvojena je Strategija unutrašnje bezbednosti (eng. *EU Internal Security Strategy*) kao prvi sveobuhvatni dokument koji nude prognoze, efikasne odgovore na bezbednosne izazove gde tela EU kao što su Evropol, Evrodžast, Fronteks, Koordinator za borbu protiv terorizma, imaju važnu ulogu.

Lista skraćenica:

ANI	Nacionalna agencija za provere integriteta	IPA	Instrumenti za pretpristupnu pomoć
AWF	Analitički radni dosjei	JIT	Zajednički istražni timovi
CEPOL	Evropski policijski koledž	MP	Ministarstvo pravde
CIE	Centralna i istočna Evropa	MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
CIS	Carinski informacijski sistem	NATO	Severnoatlantski savez
COREPER	Komitetu stalnih predstavnika	OCD	Organizacije civilnog društva
EAW	Evropski nalog za hapšenje	OCTA	Izveštaj o procenama bezbednosnih pretnji organizovanog kriminala
EEW	Evropski nalog za pribavljanje dokaza	OEBS	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
EJN	Evropska pravosudna mreža	PSBP	Prostor slobode, bezbednosti i pravde
EK	Evropska komisija	SAD	Sjedinjene Američke Države
ENU	Nacionalne jedinice Evropske policijske kancelarije	SIS	Šengenski informacijski sistem
EP	Evropski parlament	UC	Uprava carina
ESP	Evropski sud pravde	UEU	Ugovor o Evropskoj uniji
EU	Evropska unija	UFEU	Ugovor o funkcionisanju Evropske unije
EUCPN	Evropska mreža za prevenciju kriminala	UK	Ujedinjeno Kraljevstvo
EUROJUST	Evropska kancelarija za pravosudnu saradnju	UN	Ujedinjene nacije
EUROPOL	Evropska policijska kancelarija	VIS	Vizni informacijski sistem
EZ	Evropske zajednice		
FBI	Federalni istražni biro		
FRONTEX	Evropska agencija za upravljanje operativnom saradnjom na spoljnim granicama država članica Evropske unije		
INTERPOL	Međunarodna policijska kriminalistička organizacija		

Lista tabela:

1. Pregled proširenja nadležnosti ključnih ustanova na osnovu ključnih ugovora EU
2. Ključni trendovi razvoja saradnje u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova
3. Države potpisnice Šengenskog sporazuma
4. Postepena komunitarizacija politika iz PSBP
5. Šta se podrazumeva pod PSBP?
6. Pet strateških oblasti i njihovi ciljevi: Evropska strategija unutrašnje bezbednosti u pokretu
7. Predložena raspodela budžeta za politike pravosuđa i prava 2014-2020
8. Pregled troškova kojima upravlja Generalni direktorat za unutrašnje poslove u Evropskoj komisiji (2007–2013) – u milionima evra
9. Budžet za unutrašnje poslove u narednom ciklusu
10. Ključni datumi u pregovorima o poglavljima 23 i 24 između Hrvatske i EU
11. Sastav radnih grupa za pregovore u Hrvatskoj

Lista ilustracija:

1. Zakonodavni postupak saodlučivanja
2. Trenutna struktura budžeta za unutrašnje poslove u EU 2007-2013.
3. Tok pregovora

Lista antrfilea:

1. Druga radna grupa – Trevi 2
2. Ko je deo, a ko nije deo Šengena?
3. Dablinska konvencija
4. Koji su elementi „idealne” evaluacije u PSBP?
5. Kako do jedinstvene evropske pravosudne i policijske organizacione kulture?

6. Stokholmski program sadrži šest grupa tematskih prioriteta
7. Principi zaštite ličnih podataka u EU koji treba ostvariti u praksi su
8. Strategija EU za upravljanje podacima (eng. *EU Information Management Strategy*) se oslanja na sledeće principe
9. Kriterijumi na osnovu kojih će se ocenjivati da li će neka država biti povučena sa Bele šengenske liste su:
10. Prioriteti na osnovu konsultacija
11. Koliko, zašto i sa kojim ciljem su se trošila budžetska sredstva EU za PSBP u ciklusu 2006-2013?
12. Pouka br. 1: Imidž regiona kao izvora nestabilnosti, skupa slabih država i glavne tranzitne rute kriminala iz Azije ka EU uticaće na „potražnju” u članicama EU za većim uslovljavanjem u našem regionu.
13. Pouka br. 2: Uslovljavanje funkcioniše samo pre davanja datuma za članstvo
14. Pouka br. 3: Više uslovljavanja u oblasti unutrašnjih poslova i pravosuđa u ranijim fazama pridruživanja i pristupanja EU.
15. Pouka br. 4: Mehanizmi nadzora
16. Ključni kriterijumi za ocenjivanje napretka u Bugarskoj i Rumuniji sadržani u Mehanizmu saradnje i verifikacije
17. Praćenje ispunjavanja preuzetih obaveza u Hrvatskoj i u poslednjoj fazi pristupanja i nakon dobijanja članstva
18. Kazna pre članstva: Mogućnost suspenzije vizne liberalizacije
19. Pouka br. 5: Primena je ključ
20. Pokazatelji delotvornog sprovođenja borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije
21. Pouka br. 6: Uslovljavanje i za pitanja gde ne postoje jedinstveni standardi unutar EU
22. Preporuke o sastavu za fazu skrininga
23. Preporuke za prevođenje pravnih akata tokom procesa pristupanja i nakon dobijanja članstva
24. Uslovi pod kojima EU može privremeno zatvoriti poglavlje

Osnovna literatura:

NA SRPSKOM:

Čavoški, A. i Reljanović, M. (2009). *Pravosuđe i unutrašnji poslovi u Evropskoj uniji*. Beograd: Pravni fakultet Univerzitet Union, Službeni glasnik.

Čavoški, A. i Reljanović, M. (2011). *Ideja o stvaranju krivičnog prava EU*. Beograd: Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije.

Dorđević, S. (2010). „Šengensko područje - Evropa bez granica za 400 miliona građana“. U: *Onlajn kurs: uvod u bezbednosne politike EU*. Beograd: Centar za civilno-vojne odnose. Dostupno: <http://ccmr-bg.org/eubezbednost/>.

NA ENGLESKOM:

Apap, J. (ed.). (2004). *Justice and home affairs in the EU: liberty and security issues after enlargement*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Carrera, S. and Geyer, F. (2007). „The Reform Treaty & Justice and Home Affairs Implications for the common Area of Freedom, Security & Justice“. In: CEPS Policy Brief, No. 141. Dostupno: <http://www.ceps.eu/book/reform-treaty-justice-and-home-affairs-implications-common-area-freedom-security-and-justice>.

Fletcher, M. (2009). „Schengen, the European Court of Justice and Flexibility under the Lisbon Treaty: Balancing the United Kingdom's 'Ins' and 'Outs'“. *European Constitutional Law Review*, 5, str. 71-98.

Fratte, del A. i dr. (1993). *Understanding Crime: Experiences of Crime and Crime Control*. Torino: UNICRI.

Handerson, K. (2005). *The Area of Freedom, Security and Justice in the Enlarged Europe*, Houndmills and New York: Palgrave MacMillian.

Hix, S. (2005). *The Political System of the European Union*. New York: Palgrave Macmillan.

Hoffmann, S. (1966). 'Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe.' *Daedalus*. No. 95, str. 892-908.

Lahav, G. (2004). *Immigration and Politics in the New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

Loader, I. (2002) 'Policing, Securitization and Democratization in Europe', *Criminal Justice*, 2 (2), str. 125-153.

Peers, S. (2000). *EU Justice and Home Affairs Law (1st edition)*. London: Longman.

Turnbull, P. and Sandholtz, W. (2000). „Policing and Immigration: The Creation of New Policy Spaces“. In: Sweet, A. et al. (eds.), *The Institutionalization of Europe*. Oxford: Oxford University Press, str. 194-220.

Impresum

Izdavač

Evropski pokret u Srbiji

Kralja Milana 31

Beograd

www.emins.org

Za izdavača

Maja Bobić

Urednice edicije

„Vodič kroz EU politike“

Nataša Dragojlović

Tanja Mišćević

Autori izdanja

„Vodič kroz EU politike –
Sloboda, bezbednost, pravda“

Sonja Stojanović Gajić

Dražan Maravić

Tiraž

2.904

Lektura i korektura

Vesna Pravdić

Štampa

Grafolik

Dizajn

Igor Sergej Sandić

igor.sandic@issstudiodesign.com

2015.

ISBN: 978-86-80046-04-4

**Drugo dopunjeno izdanje štampano
uz finansijsku podršku Delegacije
Evropske unije u Republici Srbiji**

Mišljenja i stavovi izraženi u ovoj publikaciji predstavljaju stavove autora i ne odražavaju neophodno zvanične stavove **Evropskog pokreta u Srbiji (EPuS)**, **Balkanskog fonda za demokratiju**, **German Marshall fonda**, niti njihovih partnera niti Evropske unije.

EVROPSKA UNIJA U SRBIJI

EU info centar u Beogradu i dva EU info kutka su mesta gde građani mogu da dobiju informacije o Evropskoj uniji kao i da učestvuju u raznovrsnim događajima u oblasti kulture i obrazovanje. Informacije se pružaju na licu mesta, telefonom i-ili putem elektronske pošte.



EU Info centar

Dečanska 1, 11000 Beograd

Telefon: 011/3229922

info@euinfo.rs

www.euinfo.rs



euinfo.rs



@eEUICBG



euicbg



EU Info kutak Novi Sad

Dimitrija Tucovića 14, 21000 Novi Sad*

Telefon: 021/422253

officens@euinfo.rs



euipnovisad



@EUinfoNS

*privremena adresa, do otvaranja javnog prostora



EU Info kutak Niš

Obrenovićeve bb, TPC Kalča BI-42, 18000 Niš*

Telefon: 066/8386821

officenis@euinfo.rs



euipnis



@EUinfoNis

*privremena adresa, do otvaranja javnog prostora

CIP - Каталогизација у публикацији -
Народна библиотека Србије, Београд

347.9(4-672)(036)

351.74/.75(4-672EU)(036)

34(4-672EU)(036)

341.217.02(4-672EU:497.11)(036)

СТОЈАНОВИЋ Гајић, Соња, 1978-
Sloboda, bezbednost, pravda / [autori Sonja
Stojanović Gajić, Dražen
Maravić]. - 2. izd. - Beograd : Evropski pokret u
Srbiji, 2015 (Beograd :
Grafolik). - 273 str. : graf. prikazi ; 24 cm. -
(Vodiči kroz EU politike)

Тираж 2.904. - Библиографија: стр. 272-273.

ISBN 978-86-80046-04-4

1. Маравић, Дражен, 1975- [аутор]

а) Европска унија - Придруживање - Србија
- Водичи б) Правосуђе -

Европска унија - Водичи с) Безбедносни
сектор - Европска унија - Водичи

COBISS.SR-ID 214582028

