

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

*Правни оквир за полицијску сарадњу у Европској
унији и хармонизација права унутрашњих послова
Републике Србије*

(мастер рад)

Ментор:

Проф.др Дејан Вучетић

Студент:

Стефан Јанков:

Бр. инд: МО17/16-УП

Ниш, 2018. године

САДРЖАЈ

УВОД	1
I МЕЂУНАРОДНИ ПОЛИЦИЈСКИ ОДНОСИ	3
II НАСТАНАК И РАЗВОЈ ПОЛИЦИЈСКЕ САРАДЊЕ У ЕУ	5
1. Ванинституционални облик сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа.....	5
2. Институционализација полицијске сарадње Уговором из Мастрихта	8
3. Уговор из Амстердама	10
4. Правни оквир полицијске сарадње након усвајања Уговора из Лисабона.....	12
III ИНСТРУМЕНТИ ПОЛИЦИЈСКЕ САРАДЊЕ.....	14
1. Европски модели за размену информација.....	14
1.1. Конвенција Прум	14
1.2. Шенгенски информациони систем	15
1.3. Евиденција имена путника – ПНР систем.....	16
1.4. Европски информациони систем кривичних евиденција	16
1.5. Европски систем за надзор граница.....	17
2. Оперативна полицијска сарадња	18
2.1. Европска полицијска канцеларија - Европол.....	18
2.2. Европски полицијски колеџ – Цепол.....	20
2.3. Агенција за оперативно управљање спољним границама ЕУ – Фронтекс	20
2.4. Европска агенција за правосудну сарадњу – Евроџаст.....	21
2.5. Остале агенције за сарадњу у области правосуђа и унутрашњих послова	22
IV ПРИОРИТЕТНЕ ОБЛАСТИ ПОЛИЦИЈСКЕ САРАДЊЕ ЕУ	24
1. Безбедносна агенда ЕУ 2015-2020	24
1.1. Борба против тероризма.....	25
1.2. Борба против организованог криминала	26
1.3. Високотехнолошки криминал	28
V ХАРМОНИЗАЦИЈА ОДНОСА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ОБЛАСТИ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА.....	29
1. Односи Републике Србије и Европске Уније	29
2. Поглавље 24 – Правда, слобода и безбедност. Усклађивање националног законодавства са правним тековинама ЕУ	32

2.1. Миграције	34
2.2. Азил.....	36
2.3. Визна политика	38
2.4. Спољне границе и Шенген	39
2.5. Полицијска сарадња	40
2.6. Борба против организованог криминала	44
2.7. Борба против тероризма.....	48
2.8. Борба против дрога.....	49
2.9. Царинска сарадња.....	50
ЗАКЉУЧАК	51
Попис коришћене литературе.....	53
Попис остале истраживачке грађе.....	54
Сажетак и кључне речи	57
An abstract and key words	59
Биографија аутора.....	61

УВОД

Међународни криминалитет постаје озбиљна претња цивилизованом друштву и безбедности грађана, развоју неразвијених земаља, те глобални сигурносни изазов, а може се слободно рећи и један од најозбиљнијих изазова данашње цивилизације. Савремени безбедносни изазови, ризици и претње, попут међународног тероризма, организованог криминала и миграција, утицали су на све интензивнију сарадњу држава чланица у овој области, како би се подигао укупни ниво заједничке безбедности држава чланица. Први део рада описује основна појмовна одређења међународне полицијске сарадње и даје одговор на питање какви облици међународне полицијске сарадње постоје. Полицијска и правосудна сарадња се током процеса европских интеграција константно развијала.

Други део рада управо се односи на фазу настанка и историјског развоја полицијске сарадње унутар саме Европске уније. Разумевање зашто је дошло до интеграција на тему полицијске сарадње и како еволуција ове сарадње утиче на данашње међународне околности основни је циљ истојског приказа. Сарадња чланица почела је ван институционалних оквира средином седамдесетих година прошлог века, а делимично је институционализована у тзв. трећем стубу, Уговора из Мастрихта. Током последње две деценије, од Мастрихтског уговора, преко Уговора из Амстердама, политика полицијске сарадње је постепено улазила у редовне механизме одлучивања унутар ЕУ институција. Уговором из Амстердама, створена је област слободе, безбедности и правде и реорганизована је сарадња у трећем стубу. Значајну новину представља и укључивање Шенгенске интеграције у правни поредак ЕУ. Након усвајања Лисабонског уговора, десила се једна од најзначајнијих институционалних промена на пољу структуре ЕУ, с обзиром на то да је укинута њена трипартитна структура. Када је реч о простору слободе, безбедности и правде то значи да се њему уместо дотадашње вештачке подела између првог и трећег стуба, сада посвећује посебан наслов Уговора из Лисабона.

У следећем делу рада обрађени су кључни инструменти полицијске сарадње. У питању је размена поверљивих и личних података међу полицијским службама у ЕУ и оперативна полицијска сарадња. На нивоу ЕУ постоје многобројни инструменти за размену података, у циљу сузбијања тероризма и прекограничног криминала. Након тога, у делу рада који се бави оперативном полицијском сарадњом унутар ЕУ, упознајемо се са

конкретним механизмима и примерима сарадње између држава чланица. Основна карактеристика области оперативне полицијске сарадње је и постојање посебних, специјализованих ЕУ агенција које су надлежне за различите аспекте у овој области.

Четврта целина рада посвећена је приоритетним областима сарадње, како су дефинисане у Безбедносној агенди за унутрашњу безбедност ЕУ за период од 2015. до 2020. године. Безбедоносна агенда истиче тероризам, организовани криминал и борбу против високотехнолошког криминала као три најозбиљније претње по безбедност ЕУ и кључне приоритете којима се треба бавити.

Анализиран је тренутни статус полицијске сарадње Србије и Европске уније и перспективе за побољшање те сарадње. Последњи део рада излистава списак мера и планираних реформи које Србија мора да спроведе у области унутрашњих послова, како би испунила услове за чланство у ЕУ. Чланство у Европској унији је један од најважнијих приоритета Републике Србије. Последња верзија Акционог плана за поглавље 24, константује да је Србија вољна да прихвати политике ЕУ које имају за циљ да одрже и даље развију ЕУ као простор слободе, сигурности и правде. За то је пре свега потребан снажан и добро интегрисан административни капацитет унутар органа за спровођење закона и других релевантних органа, који мора да досегне неопходне стандарде.

I МЕЂУНАРОДНИ ПОЛИЦИЈСКИ ОДНОСИ

Успостављање и унапређивање међународних полицијских односа слика је реалне потребе држава понаособ и међународне заједнице као целине, да успоставе заједничку борбу и међусобно помагање против криминала као заједничког непријатеља. Без обзира на постојање бројних међународних организација, регионалних иницијатива, интензитет, ефикасност и ефективност међународне полицијске сарадње зависи и од политичке воље владајуће елите и њихових интереса за сарадњу. Уколико су ови односи добри, онда су по правилу квалитетни и односи у свим другим областима, па и у области међународне полицијске сарадње.

Међународни полицијски односи, посматрано у ширем смислу, јесу део међународних односа који имају политичку конотацију и одвијају се на релацији држава и међународних организација. У ужем смислу међународни полицијски односи могу се дефинисати као односи између држава и њихових полицијских органа у циљу очувања међународног јавног поретка, реда, мира и заједничке сарадње у борби против различитих облика криминалитета.¹ Чиниоци који утичу на међународне односе у целини утичу и на међународне полицијске односе, заједно са специфичним чиниоцима везаним за природу и карактер ових односа. У оквиру општих чинилаца који утичу на шире међународне односе наводе се: међузависност, географски фактори, друштвено-економски систем, друштвено-политички систем држава, идеологија, војна стратегија, међународно право и морал.² Међународна сарадња је посебно отежана у погледу питања која се подводе под појмове националних интереса и националне безбедности, јер су она у искључивој надлежности самих држава.

Полазећи од критеријума који чине међународни односи и међународно-правни извори, модели међународне полицијске сарадње се могу класификовати као билатерални, регионални и глобални.

а) Билатерална сарадња је модел међународне полицијске сарадње који је најстарији и који обухвата размену општих, полицијско-оперативних и безбедносних информација. Основни задатак билатералне сарадње је да државе, посебно суседи,

¹ С. Милетић, *Полицијско право II*, Полицијска академија, Београд, 2000, стр. 58.

² В. Димитријевић, Р. Стојановић, *Међународни односи*, Београд, 1988, стр. 153-236.

сарађују и да национални полицијски органи раде заједно и координисано. Савремена пракса у билатералним релацијама је упућивање официра за везу преко којих се успоставља директна веза између органа за спровођење закона у различитим државама, међународним организацијама или регионалним иницијативама.³ Поред споразума које је Република Србија потписала са земљама из некадашње СФРЈ и у ширем окружењу, наша земља је потписала и већи број значајних билатералних споразума са другим државама у циљу међународне полицијске сарадње у борби против организованог криминала, тероризма, трговине људима и другим областима.

б) Регионална сарадња је модел међународне полицијске сарадње који обухвата више земаља одређеног региона, а која се успостављају најчешће на основу конкретног регионалног споразума или на основу другог сродног документа. Европол и Шенгенски споразум најбољи су показатељи да полицијска кооперација у Европској унији спада у најразвијеније видове регионалне сарадње.⁴ Најзначајније облике сарадње у региону Југоисточне Европе је SELEC центар и његова претеча SECI центар. Циљ овог тела јесте уједињење снаге државних органа земаља ради креирања успешног апарата у борби против криминала.⁵ Република Србија је ратификовала Конвенцију SELEC и има свог представника (официра за везу) у седишту Центра у Букурешту.⁶

в) Глобална сарадња је модел међународне полицијске сарадње који се одвија на најширем нивоу и по правилу је успостављена на бази мултилатералних споразума, конвенција и резолуција. Као најважнији видови и облици ове врсте сарадње у пракси су посебно истакнути токови сарадње који се одвијају преко Уједињених нација (УН), Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС), Интерпол и др.⁷

³ Ж. Никач, *Међународна полицијска сарадња*, КПА, Београд, 2015, стр. 90.

⁴ *Ibid.*

⁵ Група аутора, *Усаглашеност домаћих прописа са институтима ЕУ у области међународне правне помоћи у кривичним стварима-препоруче за хармонизацију*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд, 2011, стр.113-115.

⁶ Закон о потврђивању Конвенције о Центру за спровођење закона у југоисточној Европи, Службени гласник РС, бр. 8/2011-134.

⁷ Ж. Никач, *op. cit.*, стр. 91.

II НАСТАНАК И РАЗВОЈ ПОЛИЦИЈСКЕ САРАДЊЕ У ЕУ

1. Ванинституционални облик сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа

Шездесетих година прошлог века било је незамисливо да ће министри унутрашњих послова и правосуђа држава чланица Европске уније приликом доношења одлука везаних за азил, миграције, правосуђе и рад полиције морати да се консултују са колегама из других чланица Уније. Политике унутрашњих послова и правосуђа спадају у тзв. високе политике, то јест у област јавне политике која је традиционално везана за сувереност једне државе и за заштиту националног идентитета њених грађана.⁸ Војни савези и друга врста војне сарадње као инструменти спољне безбедности постоје колико је дуга и војна историја, док сарадња у области унутрашњих послова феномен је новијег порекла.

Убиство израелских олимпијца на Олимпијским играма у Минхену 1972. године је био терористички чих који је указао на неспремност, рањивост, конфузију и неадекватан приступ националних структура безбедности у решавању безбедносних претњи. Постало је јасно да националне полиције и други органи за спровођење закона унутар појединачних држава чланица, нису кадре да се самостално боре против прекограничног криминала и тероризма. Овај тежак задатак захтева што конкретнију полицијску, а затим и правосудну сарадњу у кривичним стварима, на нивоу читаве ЕУ, како би починиоци били кажњени, а жртве заштићене, ма где да је унутар ЕУ извршено кривично дело.

Названа по фонтани у Риму, јер је у том граду први пут организован састанак министара унутрашњих послова 1975. године, Треви група је први облик неформалне и ванинституционалне сарадње. Терористички напади радикалних левичарских група и сепаратистичких организација на територији ЕУ били су повод за оснивање овог неформалног механизма за консултације. Терористичке групе, за разлику од полиције, успешно су сарађивале преко граница држава чланица ЕУ и пружале уточиште једна другој. У раду Треви групе учествовали су министри унутрашњих послова и правосуђа, као и високи полицијски и обавештајни службеници, а сарадња се одвијала кроз *ад хок* координацију и размену информација. Ова сарадња је била међудржавног карактера и

⁸ С. Стојановић Гајић, Д. Маравић, *Слобода, безбедност, правда*, Европски покрет у Србији, Београд, 2015, стр.17-22.

одвијала се у виду међународног преговарања, чији су резултати представљали класичне акте међународног јавног права.⁹

Треви група је почела са радом на састанку у Луксембурку 1976. године, када је формирано пет радних група, које су имале различит делокруг рада и које су покривале различите области криминалитета. Основна питања којима се бавила Треви групе била су борба против тероризма и обезбеђивање посебно рањивих система попут ваздушног саобраћаја, нуклеарних постројења и сл. У складу са догађајима који су обликовали јавно мњење осамдесетих година, сарадња је проширена и на друге безбедносне изазове и ризике попут фудбалског хулиганизма, најтежих облика организованог криминала, као што је трговина дрогом и оружјем, пљачка банки.¹⁰ Рад групе је критикован због тајновитости рада и одсуства одговорности како националним скупштинама, тако и европским институцијама кључним за демократску контролу попут Европског парламента и Европског суда правде.

Интензивирање економских интеграција унутар ЕУ током припрема за стварање јединственог тржишта јесте други важан покретач сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа. Идеја из Уговора у Риму¹¹ о слободном кретању роба, лица, услуга и капитала, средином осамдесетих година прошлог века, добија своје оличење у Стратегији за успостављање јединственог тржишта која је усвојена 1986. године уз Јединствени европски акт.¹² Чланице Треви групе формирале су тзв. Пројекат Треви 1992 са циљем да проучавају прекограничне безбедносне последице јединственог тржишта. Како би овај слободан простор заживео у пракси и како би биле убрзане привредне трансакције између држава чланица ЕУ, било је неопходно постепено укинути контроле на унутрашњим границама између чланица, као и физичке баријере за кретање. Ову идеју првобитно су

⁹ А. Чавошки, М. Рељановић, *Правосуђе и унутрашњи послови у Европској Унији*, Правни факултет Универзитета Унион, Београд, 2011, стр. 21.

¹⁰ Т. Bunyan, *Trevi, Europol and the European state*, Statewatching the New Europe, 1993; доступно: <http://www.statewatch.org/news/handbook-trevi.pdf>

¹¹ Римским уговорима, потписаним 1957. године у Риму, основане су Европска економска заједница (ЕЕЗ) и Европска заједница за атомску енергију (Евроатом). ЕЕЗ-ом је установљена царинска унија између шест држава потписница (Белгија, Француска, Италија, Луксембург, Холандија и Немачка) и постављени су критеријуми и темељни циљеви стварања заједничког тржишта које би осигурало слободно кретање људи, роба, услуга и капитала.

¹² Јединствени европски акт је уговор којим је први пут значајно модифициран Уговор о Европској економској заједници. Потписан је 1986 у Луксембургу, а на снагу је ступио 1987. године.

подржале Француска, Немачка и земље Бенелукса (Холандија, Белгија и Луксембург). Оне су у Шенгену, малом селу у Луксембургу, 1985. године потписале споразум о међувладиној сарадњи, тзв. Шенгенски споразум. Споразум из Шенгена је мултилатерални уговор усвојен по правилима међународног јавног права који регулише укидање унутрашњих граница односно контроле на унутрашњим границама између држава потписница. Потписивањем Конвенција о примени Шенгенског споразума 1990. године, прецизиране су компензаторне мере којим би државе потписнице одговориле на могуће безбедносне изазове настале укидањем контроле на унутрашњим границама. Ратификацијом ова два документа у националним парламентима пет година након потписивања Шенгенске конвенције, престале су провере лица на унутрашњим границама ЕУ и успостављен је систем јединствене спољне границе.

Битно је напоменути да данас све државе чланице ЕУ не учествују потпуно у спровођењу одредаба Шенгенског споразума. Велика Британија и Ирска одлучиле су се за делимичну примену споразума и задржале су контролу на унутрашњим границама, а Кипар, Румунија и Бугарска још увек нису добиле коначну одлуку од стране Савета ЕУ да ли су кадар за укидање контроле на унутрашњим границама. Тренутно су 26 држава у потпуности чланице Шенгенског споразума.¹³

На основу „Палма документа“¹⁴, министри у Треви групи 1990. године сачинили су програм развоја полицијске сарадње, за стварање простора без граничних пунктова. Стављен је акценат на формирање Европске обавештајне јединице за борбу против дрога, ради сузбијања трговине илегалним наркотицима и прања новца.¹⁵ У следећих годину дана та идеја наставља да се развија тако да министри Треви групе у оквиру самита у Мадрихту 1991. године подносе извештај Европском савету под називом „Развој Европола“, чиме је званично Европол представљен као наследник Европске обавештајне јединице за борбу против дрога.

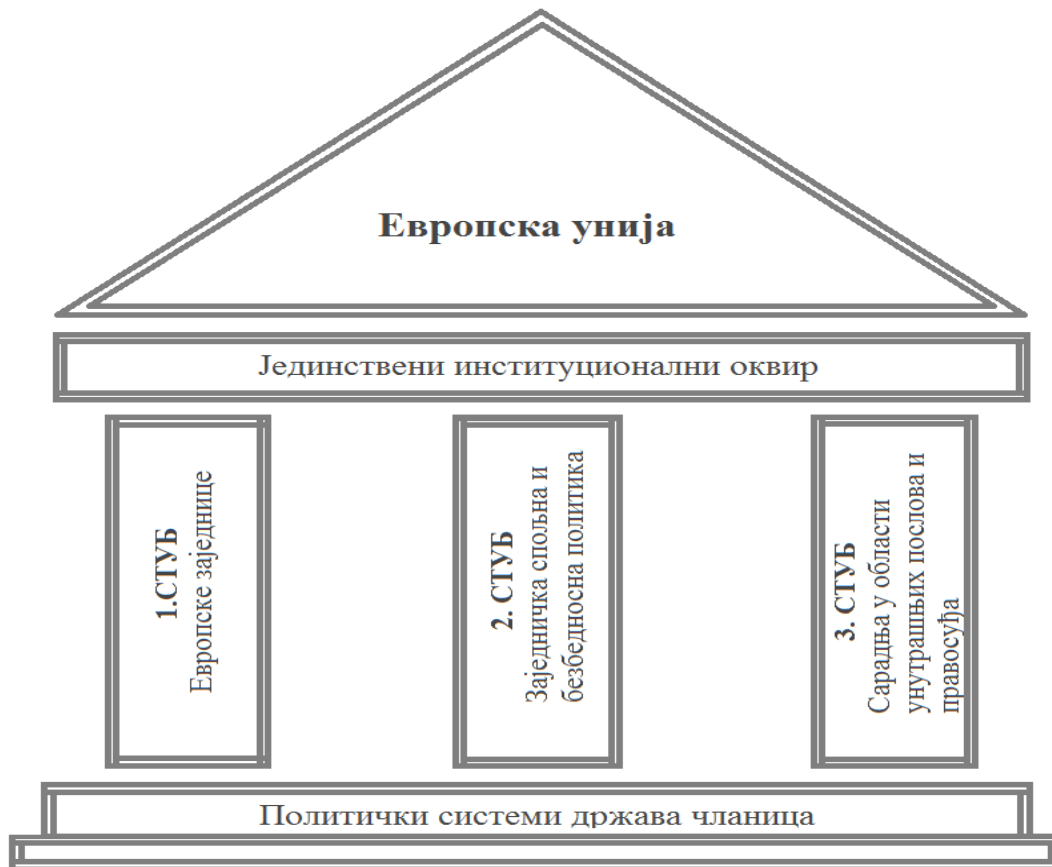
¹³ <https://www.schengenvisainfo.com/schengen-visa-countries-list/>, приступљено: 19.01.2018.

¹⁴ „Палма документ“ усвојен је у Мадриду 1989. године на састанку министара унутрашњих послова држава чланица ЕЗ у оквиру Треви групе. У овом документу по први пут се деловање Треви групе ставља у један свеобухватан контекст, где се наводи значај полицијске и правосудне сарадње, имиграционе политике, политике азила и успоставља веза са правним системом ЕЕЗ.

¹⁵ М. Јањевић, *Трећи стуб Европске уније*, Службени лист СЦГ, Београд, 2003, стр. 40.

2. Институционализација полицијске сарадње Уговором из Мастрихта

На дневни ред ЕУ, после окончања Хладног рата, доспело је и разматрање теме о потреби борбе против организованог криминала. У том периоду, сарадња у унутрашњим пословима добија на значењу, под утицајем глобализације нових безбедносних изазова, као и под утицајем пропустљивости новонасталих граница, услед пада Берлинског зида. Након распада Совјетског Савеза и СФРЈ, урушене су границе између држава бившег источног блока и повећана је илегална трговина дрогама и људима, као и шверц и криминал. За време холандског председавања ЕУ 1991. године, током које је усвојен Уговор о ЕУ (УЕУ), тзв. Уговор из Мастрихта, расправљано је и о идеји да се створи јединствена структура за сарадњу у области правосуђа и унутрашњих послова, као и структура за заједничку спољну и безбедносну политику. Ипак, превагнула је идеја о стварању различитих „стубова“, који ће се бавити посебним областима. Тиме је створена нова архитектура ЕУ, која се често сликовито приказује у облику храма, који стоји на три стуба.



Прва делимична институционализација сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа, са правном потпором, извршена је ступањем на снагу Уговора из Мастрихта 1993. године и то Насловом IV Уговора о ЕУ. Дакле, тада је напуштен *ад хок* вид сарадње и успостављени су формални механизми рада.

Сарадња у области унутрашњих послова и правосуђа овим је уговором добила место у тзв. трећем стубу. Ради остваривања циљева Уније, УЕУ је навео тачне области које потпадају под сарадњу у трећем стубу, тј. сарадњу у области унутрашњих послова и правосуђа. То су: политика азила, правила којима се регулише прелазак и контрола спољних граница, имиграциона политика и питања странаца, борба против трговине дрогом, борба против превара на међународном нивоу, правосудна сарадња у грађанским стварима, правосудна сарадња у кривичним стварима, царинска сарадња, полицијска сарадња у циљу превентивног деловања у борби против тероризма, недозвољене трговине дрогом и других тешких облика међународног криминала разменом информација унутар Европола.¹⁶

Сарадња у тзв. трећем стубу заснива се на међувладиној сарадњи, где ограничену улогу имају и наднационалне институције, као што су Европски парламент, Европска комисија и Европски суд правде. На основу члана К.3 УЕУ главну улогу у процесу одлучивања има Савет ЕУ који окупља министре унутрашњих послова и правосуђа.¹⁷ Због изразите доминације међувладиног модела сарадње, за доношење одлука у оквиру трећег стуба, у Савету је био неопходан консензус односно једногласност свих држава чланица. Уговор садржи правни основ за формирање координационог тела, тзв. К.4. комитета у који улазе саветници вишег ранга, из министарства унутрашњих послова држава чланица. Улога К.4. комитета јесте да помаже Савету министра у координацији и припреми рада. У склопу К.4. комитета окупљена су сва радна тела која су постојала до тада у Европској заједници, а чије су активности биле везане за правосиђе и унутрашње послове. Тако је структура К.4. комитета састављена из три радне групе. Прва се бавила миграцијама и азилом, друга полицијском и царинском сарадњом, а трећа правосудном сарадњом.¹⁸

¹⁶ Члан К.1. УЕУ.

¹⁷ Члан К.3. УЕУ.

¹⁸ Члан К.4. УЕУ.

Иако је Уговором из Маастрихта успостављена одређена надлежност ЕУ у области унутрашњих послова и правосуђа, можемо закључити да овлашћења за спровођење тих надлежности дата Унију јесу у великој мери ограничена и конфузна. Неразумљива подела надлежности између стубова, као и у оквиру самих стубова, карактерише правни систем ЕУ успостављен Уговором из Маастрихта.¹⁹ Са изузетком усвајања неколико *ад хок* акционих планова,²⁰ мало је тога постигнуто на изградњи заједничког оквира за сарадњу, а још мање на усаглашавању разноврсних правних система. Одредбе о успостављању сарадње у области правосуђа и унутрашњих послова остају веома слабог правног дејства, не само због начина одлучивања и недостатка било какве комунитаризације већ и због нејасног циља те сарадње. Уговор није успео да дефинише да ли је циљ сарадње у области правосуђа и унутрашњих послова обезбеђивање и охрабривање правне иницијативе или пак развијање конкретне оперативне сарадње.²¹

3. Уговор из Амстердама

Највећи напредак у развоју полицијске и правосудне сарадње учињен је ревизијом Уговора о ЕУ, 1997. године. Наиме, Уговором из Амстердама,²² трећи стуб доживео је много веће промене од другог стуба (заједничка спољна и безбедносна политика), јер су одређене политике прешле из трећег у први стуб (Европске заједнице). То је пре свега био случај са политиком азила, виза, миграција, слободног кретања људи и шенгенског простора, као и правосудне сарадње у грађанским стварима. У наведеним областима влада принцип наднационалности, што значи да су институције ЕУ постале те, које су имале најбитнију улогу у њиховој регулацији. Суштински, то значи да постоји власт која се налази изнад власти држава чланица, која поседује више законодавних овлашћења у односу на државе чланице и чије је право непосредно применљиво. Наднационалност је принцип на основу кога ЕУ можемо да разликујемо од суверених држава и од осталих међународних организација, као што си, на пример, УН. Уговором из Амстердама, први стуб је остао наднационалан, други стуб је остао чврсто везан за међународно право, а

¹⁹ M.Anderson, J. Apar, *Striking a Balance Between Freedom, Security and Justice in an Enlarged European Union*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2002, p. 54.

²⁰ Нпр. акциони планови против зависности од дрога, организованог криминала, трговине људима, контроле великих група које представљају претњу јавном реду и миру попут фудбалских хулигана.

²¹ M.den Boer, *Timing the Third Pillar: Improving the Management of Justice and Home Affairs Cooperation in the EU*, Maastricht, IEAP, 1998.

²² Уговор из Амстердама потписан је 2. октобра 1997., а ступио је на снагу 1. маја 1999.

трећи стуб добио је неке наднационалне елементе задржавајући ипак основе међународног права на којима је изграђен. Из жеље да грађанима ЕУ буде пружена већа безбедност, а да при томе не буду угрожена њихова права и приступ правди, у Преамбули Уговора из Амстердама утврђен је циљ стварања Простора слободе, безбедности и правде.

Такође, дошло је и до промене имена трећег стуба, па он носи назив „Полицијска и правосудна сарадња у кривичним стварима.“ Сарадња у оквиру трећег стуба у коме су остале политике управљања спољним границама, полицијска и правосудна сарадња у кривичним стварима, превенција криминала, борба против илегалних дрога и организованог криминала, заштита људских права и слобода, заштита података, спољни односи и проширење из перспективе правосудне и полицијске сарадње одвијала се у складу са принципима међувладине сарадње. Ипак, институције ЕУ добијају поједине надлежности у области полцијске сарадње. По први пут Европска комисија добија законодавну иницијативу, Европски суд правде могућност да даје претходна мишљења о случајевима који су разматрани на националним судовима, под условом да добије сагласност држава чланица, Европски парламент је добио право консултација.²³ Европски суд правде и након Уговора из Амстердама није био надлежан да разматра ваљаност и сврсисходност операција које спроводе полицијски и други органи држава чланица, нити да се меша у одлуке везане за унутрашњу безбедност држава чланица.

Темељи функционисања ЕУ и њених институција постављени су усвајањем оснивачких уговора ЕУ, али су се истовремено са њиховим изменама, потписивали бројни споразуми, усвајали стратешки програми и развијали механизми, који су на конкретан начин обликовали полицијску сарадњу на нивоу ЕУ. Правна и институционална подлога полицијске сарадње, на нивоу ЕУ, развијала се деценијама и доживела је веома кључне промене, почев од неформалне, *ад хок* сарадње, до данашње, институционализоване полицијске сарадње, која је добила потпуно нову концепцију, ступањем на снагу Лисабонског споразума.

²³ С. Стојановић Гајић, Д. Маравић, *op.cit.*, стр 43.

4. Правни оквир полицијске сарадње након усвајања Уговора из Лисабона

Ступањем на снагу Лисабонског уговора²⁴ правни поредак ЕУ се успоставља на новим основама. Овај уговор ће вероватно бити на снази и током већег дела приступања Србије у ЕУ, те систем управљања у Србији треба прилагодити уговору. Једна од најзначајнијих институционалних промена које предвиђа Лисабонски уговор десила се на пољу структуре ЕУ, с обзиром на то да је укинута њена трипартитна структура. Област унутрашњих послова и правосуђа из трећег стуба по Уговору из Мастрихта, раздвојена Уговором из Амстердама се поново уједињује у оквиру одредби које регулишу област слободе, безбедности и правде. Уговором из Лисабона су предвиђене промене у институционалном оквиру Уније којима се проширују надлежности главних институција ЕУ у овој области. Омогућено је ефикасније, кохерентније и демократскије доношење одлука квалификованом већином уз саодлучивање Европског парламента, али и консултације са скупштинама земаља чланица. Дате су веће надлежности Европској комисији и Европском суду правде. Државе чланице пренеле су већи део својих надлежности за борбу против криминала и других безбедносних претњи, са елементима прекограничности на институције ЕУ.

Након ступања на снагу Лисабонског уговора и формално правно се губи трипартитна структура Уније. Три стуба ЕУ се према одредбама уговора стапају у један, Унију, којој је додељено својство правног лица, што подразумева могућност да ЕУ, као целина, закључују међународне уговоре и претендује за чланство у међународним организацијама.²⁵ Полицијска сарадња саставни је део простора слободе, безбедности и правде (ПСБП), који је детаљније дефинисан под насловом (Наслов V) Уговора о функционисању Европске уније (УФЕУ)²⁶, као наследника Уговора о оснивању Европској заједници.

Полицијска сарадња је у УФЕУ регулисана малим бројем чланова, првенствено од члана 87. до члана 89. у оквиру Наслова V. То међутим не значи да се једино ови чланови

²⁴ Лисабонски уговор (такође познат и као Реформски уговор) потписан је 13. децембра 2007 у Лисабону. После ратификације у свим земљама чланицама, Уговор је ступио на снагу 1. децембра 2009. Њиме су измењена два основна уговора – Уговор о Европској унији (УЕУ) и Уговор о основању Европске заједнице (УЕЗ), а другопоменути ће у будућности бити познат као Уговор о функционисању Европске уније (УФЕУ).

²⁵ Члан 216 УФЕУ.

²⁶ Члан 3(2) УФЕУ.

односе на полицијску сарадњу, тако да се она уређује како посредно, тако и непосредно и у другим деловима Уговора из Лисабона. Са друге стране, полицијска сарадња је регулисана бројним другим правним актима ЕУ (уредбама, директивама и одлукама), што правни оквир за полицијску сарадњу унутар ЕУ чини фрагментисаним, тј. оставља простор за различита решења између националног законодавства, аката усвојених пре и након Лисабонског уговора.

Чланом 87. УФЕУ предвиђено је да ЕУ успоставља полицијску сарадњу на начин који ће повезати све надлежне органе држава чланица, укључујући полицијске, царинске и друга надлежна тела за спровођење закона, у вези са превенцијом, откривањем и истрагом кривичних дела. Лисабонски уговор прописује да Европски парламент и Савет могу, у складу са редовном законодавном процедуром, успостављати мере које се односе на прикупљање, складиштење, обраду, анализу и размену релевантних информација, такође на оспособљавање и сарадњу полицијског особља, као и заједничке истражне технике које се односе на откривање озбиљних облика организованог криминала. Оваква сарадња подразумева мере попут прислушкивања, аудио и видео надзора, и сличних посебних доказних радњи.²⁷ Са друге стране, Савет може, користећи посебну законодавну процедуру, утврђивати мере у вези са оперативном сарадњом између органа из овог члана. За усвајање таквих мера потребно је да Савет доноси одлуку једногласно, након спроведених консултација са Европским парламентом.²⁸

Члан 88. УФЕУ је у потпуности посвећен Европолу и утврђује његове надлежности. Мисија Европола је да подржи и ојача деловање полицијских органа и други служби, као и њихову међусобну сарадњу у борби против тешких кривичних дела која утичу на две или више држава чланица. Саме истражне и оперативне акције треба да буду спроведене или заједно са надлежним органима држава чланица или у оквиру заједничких истражних тимова. Примена принудних мера у искључивој је надлежности органа држава чланица. Тешко је поверовати да ће икада било која држава чланица дозволити некој агенцији ЕУ, па био то и Европол, примену принудних мера на својој територији и над својим грађанима. Европски парламент заједно са парламентима држава чланица врши

²⁷ Члан 87(1) и (2) УФЕУ.

²⁸ Члан 87(3) УФЕУ

демократску контролу рада Европола. Новине у деловању Европола су резултат промене његове улоге од партнера са националним полицијским снагама до агенције ЕУ за усклађивање, организацију и спровођење истражних и оперативних радњи.²⁹ Такве промене не укључују независну улогу Европола за потпуно самостално деловање на територији било које државе чланице.

Члан 89. УФЕУ регулише полицијске интервенције и интервенције других специјализованих органа у чију надлежност спада превенција и откривање кривичних дела, на територију друге државе чланице, уз одлучивање Савета у складу са посебним законодавним поступком.³⁰

III ИНСТРУМЕНТИ ПОЛИЦИЈСКЕ САРАДЊЕ

1. Европски модели за размену информација

Како би се осигурао јавни ред и мир полицијска сарадња и размена информација између држава чланица ЕУ је од највећег значаја за успешно откривање, успешно спровођење криминалистичке истраге, процесуирање и кажњавање извршилаца кривичних дела, са елементима прекограничности. Према томе, успешне полицијске сарадње нема без комуникације и размене података и информација између националних полиција, односно других органа за спровођење закона држава чланица ЕУ. На нивоу ЕУ разликујемо многобројне инструменте за размену података, међутим поставља се питање искоришћавања њиховог пуног капацитета. Проблеми који се јављају приликом примене инструмената за размену информација података су различити.

1.1. Конвенција Прум

У мају 2005. године, Аустрија, Белгија, Француска, Немачка, Луксембург, Холандија и Шпанија потписале су Уговор из Прума, познатији као Конвенција из Прума или Шенген 3. Основни задатак Конвенције је побољшање прекограничне сарадње држава и то посебно у борби против тероризма, прекограничног криминала и илегалних миграција. Конвенција из Прума је мултилатерални међународни уговор донет по правилима међународног права, што значи да је након потписа морала да уследи ратификација од

²⁹ Члан 88 УФЕУ.

³⁰ Члан 89 УФЕУ.

стране националних парламената.³¹ Уговор из Прума постаје обавезујућ за све државе потписнице, Одлуком Савета усвојеном 2008. године.³² Конценција омогућава размену података из националних база ДНК, затим размену података који се тичу отисака прстију и размену информација о возилима. Такође регулише и области прекограничне оперативне сарадње, борбу против тероризма и илегалних миграција и заштиту података. Оно што се као проблематично показало у пракси, јесте ефикасна имплементација Конвенције од стране држава чланица, будући да је она поставила амбициозне и скупе обавезе за њих.³³ Иако су државе чланице од ЕУ добиле финансијску и техничку подршку, велики број њих још увек нису испуниле све правне обавезе, предвиђене Конвенцијом, или су испуниле само део тих обавеза.

1.2. Шенгенски информациони систем

Након потписивања Шенгенске конвенције, 1995. године дошло је до стварања базе података од интереса за спољну безбедност граница ЕУ, тзв. Шенгенски информациони систем (Schengen Information System – SIS). Основни циљ успостављања овог система прописан је у члану 93. Шенгенске конвенције и односи се на одржавање јавне безбедности и то прикупљањем и разменом података битним за управљање преласком граница ЕУ.³⁴ У питању су подаци који се односе на поједина лица (криминални досије, потраге збох хапшења или екстрадиције, нестале особе), ствари и робу које су украдене или изгубљене и др. Истовремено, систем у великој мери доприноси заштити спољашњих гранаица шенгенског простора.

Приступ подацима који су унесени у систем имају искључиво националне полиције, гранична полиција, царина, правосудни органи, као и органи који издају визе и баве се регистрацијом возила, али само уколико су им подаци потребни за обављање конкретних задатака.³⁵

³¹ С. Стојановић Гајић, Д. Маравић, *op.cit.*, стр.111-112.

³² Council Decision 2008/615/JHA of 23 June 2008 on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, (2008) OJ L 210/1.

³³ С. Jones, “Complex, technologically fraught and expensive” – the problematic implementation of the Prum Decision, доступно: <http://www.statewatch.org/analyses/no-197-prum-implementation.pdf>

³⁴ Члан 93 Шенгенске конвенције.

³⁵ Члан 101 Шенгенске конвенције

Уредба о успостављању, функционисању и употреби друге генерације Шенгенског информационог система донета је 2006. године.³⁶ Друга, технички унапређенија верзија система, представља ширу базу података која омогућава оглашавање узбуна за више категорија података у односу на први систем, повезивање узбуна, проширивање круга чинилаца који имају право приступа овим подацима и заједничку техничку платформу са Визним информационом системом. Након неколико година одлагања SIS 2 коначно постаје оперативан 2013. године.³⁷

1.3. Евиденција имена путника – ПНР систем

Евиденција имена путника (енг. Passenger Name Record – PNR) или ПНР систем је још један инструмент за праћење терориста и криминалних мрежа који се, у неколико протеклих деценија, користи у многим земљама широм света, будући да овакви облици криминала најчешће подразумевају елемент прекограничности и међународна путовања. Самим тим, информације које прикупљају авио-компаније од путника, могу бити од пресудног значаја за привођење правди криминалаца и терориста. Идентификација путника који представљају велики ризик, а раније нису били познати надлежним органима за спровођење закона, олакшава се анализом података који се дају приликом резервације карата и пријаве за лет. Ова евиденција представљаја практично податке које сами путници дају авио-компанијама приликом резервације карата и пријављивања за лет. У такве информације спадају подаци о картама, контактима, времену лета, путним агенцијама преко којих су карте резервисане, средствима плаћања, броју седишта, пртљагу и слично. Они су се показали веома значајним за идентификацију путника који представљају потенцијални ризик у контексту борбе против тероризма, трговине дрогом, трговине људима, сексуалног искориштавања деце и других тешких кривичних дела.

1.4. Европски информациони систем кривичних евиденција

Компјутеризовани Европски информациони систем кривичних евиденција (енг. European Criminal Records Information System, ECRIS), успостављен је 2012. године, како би се постигла ефикасност размене информација о постојећим кривичним пресудама

³⁶ Council Decision 1987/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on the establishment, operation and use of the second generation Schengen Information System (SIS II), (2006) OJ L 381/4

³⁷ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-309_en.htm, приступљено 26.01.2018.

између држава чланица Европске уније. Мотив за формирање оваквог система је забринутост да су пресуде доношене без узимања у обзир евентуалних преступа окривљених, у другим државама ЕУ. Систем се првенствено бави евидентирањем информацијама које садрже чињенице и није наилазио на проблеме током успостављања.

Држава чланица ЕУ у којој је изречена осуђујућа пресуда против држављана друге државе чланице, мора о томе обавестити државу чланицу чији је држављанин осуђено лице. Држава чланица, чије је држављанин осуђено лице, дужна је да чува ове информације и на тај начин може на захтев друге државе доставити податке о кривичној евиденцији својих држављана, без обзира на то где су у ЕУ осуђујуће пресуде изречене. Подаци о осуђујућим пресудама против држављана трећих земаља унутар ЕУ не прикупљају се у држави чланици држављанства, као што је случај са ЕУ држављанима, већ се чувају у држави чланици у којој је изречена пресуда. Оно што је кључно за ефикасно функционисање размене путем Европског информационог система кривичних евиденција, јесте да су националне базе кривичних података тачне и ажуриране. Проблеми на које се може наићи приликом коришћења овог система, јесу да државе понекад немају случајеве евидентираних у електронској форми, што може довести до размене података у папирном формату.

1.5. Европски систем за надзор граница

На територији ЕУ 2013 године, ступио је на снагу нови европски систем пограничне контроле, назван Евросур (енг. European Border Surveillance System), који би требало да омогући интензивнију контролу спољашњих, копнених и водених граница шенгенског простора. Нови систем пограничне контроле уводи механизме који стварају услове за размену оперативних информација између надлежних органа држава чланица, као и са агенцијом ЕУ за контролу граница, тзв. Фронтекс, како би се смањио број миграната који нелегално улазе у ЕУ, спречила трговина људима и кријумчарења наркотика. Предвиђа се контрола спољних граница уз помоћ сателита, хеликоптера и беспилотних летелица. Међу главним улогоама овог система, поред смењења броја илегалних миграната који непримећено улазе на територију ЕУ, је и спречавање трагедија и смањење жртава попут страдања илегалних миграната код острва Лампедузе почетком

октобра 2013. године.³⁸ У првом реду реч је о избеглицима из Северне Африке, које теже да проникну у ЕУ преко Средоземног мора. Много таквих покушаја завршило се трагично.

2. Оперативна полицијска сарадња

Оперативна полицијска сарадња у Европској унији развијала се постепено, као пратећи елемент успостављања јединственог тржишта и потребе да се одговори на нове претње по безбедност и сигурност грађана ЕУ. Унутар новонасталог простора без граница, који обухвата 4,3 милиона квадратних километара и на ком је настањено преко 400 милиона људи, појавили су се нови безбедоносни изазови са којима национални органи за спровођење закона, нису могли да изађу на крај. Тероризам, организовани криминал, илегална трговина дрогом, трговина људима су само нека од тешких кривичних дела прекограничног карактера, са озбиљним последицама по појединца и друштво у целини, за чије сузбијање постоји заједнички интерес и обавеза држава чланица. За координацију активности држава чланица на сузбијању тешких кривичних дела са прекограничном димензијом ЕУ је изградила посебна тела и агенције који прижају подршку националним безбедоносним структурама, а које могу узети учешће у истражним мерама и полицијским операцијама на територији неколико држава.

2.1. Европска полицијска канцеларија - Европол

Европска полицијска канцеларија (енг. European police office, Europol) је агенција ЕУ специјализована за борбу против прекограничног криминала и тероризма, која блиско сарађује са релевантним органима свих држава чланица, али и са ваневропским земљама. У Наслову VI Уговора из Мастрихта, прецизније у члану 29, налази се одлука о формирању Европола, који је све до 2010 године, функционисао у правним оквирима дефинисаним Конвенцијом о Европолу и члановима 29, 30 и 31 Уговора из Амстердама. Након ратификације свих држава чланица, Конвенција о Европолу је ступила на снагу 1998. године, док је са пуним оперативним активностима Европол започео рад 1. јула

³⁸ Код Италијанског острва Лампедуза 3. октобра 2013. године потонуо је брод пун миграната већином из Еритреје. Скоро 300 тела је пронађено после бродолома. Укупно је погинуло 210 мушкараца, 83 жене и деветоро деце. На броду је било између 500 и 550 људи. Недељу дана касније, 11. Октобра јужно од тог острва преврнуо се брод са око 200 миграната. Острво Лампедуза је удаљено око 290 км од обале Африке и представља главну дестинацију за имигранте из Африке.

1999. године. Европол је организација полицијских органа ЕУ која управља криминалистичким подацима. Побољшање ефикасности и сарадње између надлежних органа држава чланица у превенцији и борби против међународног организованог криминала и тероризма основни је циљ постојања Европола.

Европол је Одлуком Савета реформисан као пуноправна агенција 2010. године, чиме је постао и званично агенција за спровођење закона, повећана су овлашћења канцеларије у погледу овлашћења за прикупљање информација и буџета.³⁹ По том новом концепту Европол се финансира из буџета ЕУ, а не од стране држава чланица као што је то био случај раније. Промене које су тад уведене показују очигледан квалитативни помак у еволуцији Европола. Оне иду у правцу да се овој агенцији дају најшира овлашћења да своје услуге понуди и наметне свим државама чланицама, па и државама и организацијама које не припадају простору Европске уније.

Европол добија статус правног лица што му омогућава институционалну аутономију, стицање покретне и непокретне имовине, као и вођење правних спорова. Службеници запослени у Европолу сматрају се службеницима ЕУ, а не држава чланица. Нови статус Европола не значи и нова овлашћења, он и даље нема право да спроводи истраге у државама чланицама, нити да изврши хапшење осумњичених, али је зато од изузетног значаја његова помоћ у размени информација, обавештајној анализи, експертизи и обуци, чиме може да допринесе националним органима својих чланица у спровођењу извршних мера.⁴⁰

Нова могућност за запослене у Европолу је учествовање у заједничким истражним тимовима. Полиције две или више држава чланица, на одређени период, имају могућност да формирају Заједничке истражне тимове у циљу истраживања прекограничних кривичних дела, за тачно одређене случајеве. Таква сарадња представља стварни правни и оперативни оквир за мултилатерални и мултиагенцијски приступ криминалним истрагама. У Заједничким истражним тимовима могу учествовати и ваневропске државе, односно

³⁹ Council decision (2009/371/JHA) of 6 April 2009 establishing the European Police Office (Europol), OJ L121/37-66.

⁴⁰ А. Чавошки, М. Рељановић, *Идеја о стварању кривичног права ЕУ*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд, 2011, стр. 87.

државе које нису чланице ЕУ, под условом да се остале стране сложе са њеним учешћем.

41

2.2. Европски полицијски колеџ – Цепол

Европски полицијски колеџ или Цепол (енг. European Police College - CEPOL) је агенција ЕУ основана је 2000. године, са циљем јачања полицијске сарадње, кроз међународну едукацију полицијских службеника, као и омогућавање размене знања и добрих пракси из ове области. На почетку је било проблема у погледу правног статуса Цепола, буџета и административних капацитета, али је временом ипак постигнут одређени напредак, поготово након што је 2005. године установљен као агенција ЕУ, одлуком Савета.⁴²

Цепол тежи да допринесе развоју интегрисаног ЕУ приступа међудржавним проблемима у сузбијању криминалитета, одржавању стабилног јавног поретка, реда и мира, безбедности и правног поретка ЕУ. Такође, настоји да буде признат и прихваћен од стране националних полиција и других органа за спровођење закона држава чланица, као главни извор знања и обуке у области полицијске сарадње. Цепол има развијене односе са бројним научним, наставним и образовним установама у ЕУ и свету и оставарује добру сарадњу са многим агенцијама унутар ЕУ.

2.3. Агенција за оперативно управљање спољним границама ЕУ – Фронтекс

Европска агенција за управљање оперативном сарадњом на спољним границама држава чланица ЕУ (енг. European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union – Frontex), формирана је уредбом Савета 2004.⁴³ Агенција је специјално независно тело ЕУ које поседује статус правног лица, као и аутономију у раду и креирању буџета.

Главни циљ Агенције је координација оперативне сарадње држава чланица и њихових граничних служби у управљању спољним границама ЕУ. Такође, Агенција

⁴¹ С. Стојановић Гајић, Д. Маравић, *op.cit.*, стр.109-110.

⁴² Council Decision 2005/681/JHA of 20 September 2005 establishing the European Police College (CEPOL) and repealing Decision 2000/820/JHA, (2005) OJ L 256/63.

⁴³ Council Regulation 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, (2004) OJ L 349/1.

помаже државама чланицама у едукацији припадника националних граничних служби, спроводи анализу и процену ризика за безбедност спољних граница ЕУ, прати истраживања од значаја за контролу и надзор граница. Агенија веома уско сарађује и са трећим земљама, а посебно са онима које су идентификоване као транзитне земље у акцијама незаконитих миграција. Према томе, наша земља активно сарађује са Агенцијом у виду сталне размене података, прижања технике помоћи нашим органима, едукације кадрова и других облика сарадње. Безбедност граница свих држава у Европи, како чланица ЕУ, тако и земаља које нису чланице пратставља основни циљ такве сарадње. Акцент је стављен на сузбијању и спречавању незаконитих миграција, трговине људима и других појавних облика криминалитета са елементима иностраности.⁴⁴

2.4. Европска агенција за правосудну сарадњу – Евроџаст

Имајући у виду да је правосудна сарадња у кривичним стварима тесно повезана са полицијском сарадњом, Европска агенција за правосудну сарадњу (енг. European Body for the Enhancement of Judicial Cooperation – Eurojust) или Евроџаст основана је Одлуком Савета 2002. године, као агенције ЕУ за унапређење правосудне сарадње.⁴⁵ У Наслову IV, Лисабонског споразума, тачније у члану 85. као основна мисија Евроџаста наводи се подршка и јачање координације на релацији националних истражних и органа за кривично гоњење, у вези са тешким криминалом који погађа две или држава чланица. Члан 86. регулише борбу против криминала који утиче на финансијске интересе ЕУ.⁴⁶

Ефикасност националних служби у сузбијању транснационалних видова организованог криминала и тероризма повећана је кроз значајно увећан обим размене информација, и то путем који је лишен претеране бирократије и омогућава директан контакт службеника полиције и правосућа држава чланица. Дакле, систем функционише на принципу директног контакта. Када жели да дође до неке информације, документа или му је потребна било каква асистенција правосућа у некој земљи, орган једне државе чланице ступа у контакт са представником друге државе. Представник има обавезу да у најкраћем року асистира молиоцу, предочи му тражену информацију или документ, или да

⁴⁴ Ж. Никач, *op.cit.*, стр. 161-162.

⁴⁵ Council Decision 2002/187/JHA of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime, (2002) OJ L 63/1.

⁴⁶ Чланови 85 и 86 УФЕУ.

га упути надлежном органу у својој земљи. Крајњи циљ сарадње је откривање и процесуирање оптужених за најтежа кривична дела из области организованог криминалитета, чиме се испуњава смисао међународне полицијске и правосудне сарадње да сваки злочин буде откривен, да сваки злочинац буде адекватно кажњен, жртва заштићена и правда задовољена.

2.5. Остале агенције за сарадњу у области правосуђа и унутрашњих послова

Због просторних и других ограничења указаћемо укратко на остале важније агенције ЕУ за полицијску и правосудну сарадњу у кривичним стварима које имају за циљ да помогну државама чланицама и олакшају сарадњу у борби против организованог криминалитета.

а) Европска мрежа за превенцију криминала (енг. European Crime Prevention Network - EUCPN), је основана још 2001. године, са циљем промоције превентивних активности у државама чланицама и ЕУ, као и даљег развоја добре праксе у области превенције криминала међу државама чланицама. Неки од главних задатака јесу побољшање сарадње међу државама чланицама и органа у систему ЕУ у области превенције криминалитета, размена искуства и знања, промовисање активности борбе против криминала на нивоу ЕУ, као и на нивоу самих држава чланица, обезбеђивање експертиза за потребе најважнијих европских институција, а све са циљем повећања безбедности грађана. Приликом размене информација агенција користи овлашћене националне представнике и тзв. контакт тачке, јер се тиме значајно убрзава сарадња и добија на мобилности.⁴⁷

б) Европски центар за контролу дрога и зависности од дрога (енг. European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction - EMCDDA) основан је још 1993. године и има задатак да као информативна агенција прикупља, обрађује, анализира и размењује информације које се односе на све категорије проблема повезаних са дрогом. Дакле, улога Центра је искључиво везана за документовање и извештавање, а не за саветовање и лобирање. То практично значи да овај орган не оцењује националне политике за борбу против дрога, већ обезбеђује помоћ и подршку државама чланицама у процени њихових националних политика. Центар сарађује са свим државама чланицама и агенцијама у

⁴⁷ Ж. Никач, *op.cit.*, стр. 159-161.

оквиру ЕУ, затим са земљама ван ЕУ и међународним организацијама које се баве проблематиком опојних дрога.

в) Европска агенција за сигурност мрежа и података (енг. European Network and Information Security Agency – ENISA) основана је 2004. године, као институција која се не бави директно полицијским пословима, али је од изузетног значаја за ефикасну борбу против сајбер криминала. Дакле, она нема надлежности за оперативно деловање, већ за координацију и аналитичко праћење сфере сајбер криминала. Основни циљ јесте помоћ и саветовање ЕУ институција, држава чланица и пословне заједнице, у спречавању, решавању и борби против проблема у домену безбедности података и мрежа. Пружа техничку помоћ у раду Европској комисији, посебно у делу ажурирања европског законодавства у овој и другим областима. Агенција прикупља и анализира податке у вези са безбедносним инцидентима у сајбер простору ЕУ и унапређује сарадњу на пољу информатичке безбедности, посебно кроз успостављање јавно-приватног партнерства ЕУ и компанија.

г) Европска комисија паралелно са државама чланицама, према УЕЗ, надлежна је да води рачуна да се буџет ЕУ троши наменски у сврхе за које је намењен, као и да се свака активност која може угрозити или нарушити финансијске интересе ЕУ инкриминише и спречи, односно казни.⁴⁸ То објашњава зашто је идеја о формирању тела чија би надлежност била да штити ове интересе актуелизована одмах по стварању ЕУ. Европска канцеларија за борбу против финансијских преступа (енг. European Anti-Fraud Office, OLAF) представља независно тело ЕК. Основна функција му је превенција и истраживање финансијских превара.

Сама његова позиција, односно његова надлежност да прати токове новца који долази из буџета ЕУ и врши како унутрашње, тако и спољашње истраге, идеална је за истраживање коруптивних радњи. Када је реч о кажњавању починилаца преступа или кривичних дела, оно је остављено полицијским и правосудним органима држава у којима Олаф врши истагу (чланицама или и нечланицама ЕУ). Олаф нема полицијска овлашћења да хапси и задржава осумњичене, већ једноставно да прикупља и прослеђује информације

⁴⁸ Чланови 274 и 280 УЕЗ.

надлежним националним органима. Олаф је дакле замишљен као оперативан орган, нека врста буџетске инспекције ЕУ.⁴⁹

IV ПРИОРИТЕТНЕ ОБЛАСТИ ПОЛИЦИЈСКЕ САРАДЊЕ ЕУ

1. Безбедносна агенда ЕУ 2015-2020

Нова Безбедносна агенда, представља обнављање Стратегије унутрашње безбедности у оквиру ЕУ и означава нови циклус борбе против најтежих безбедоносних претњи прекограничног карактера. Европска комисија је крајем априла 2015. године усвојила Безбедносну агенду за период од 2015. до 2020. године.⁵⁰ Поред сарадње унутар ЕУ, Агенда препознаје и важност сарадње са осталим земљама, али и сарадњу са међународним организацијама попут, Интерпола, Савета Европе, и Уједињених нација. У процесу придруживања Србије Европској унији, Безбедносна агенда има значајну улогу јер указује у ком правцу ће се развијати европски стандарди и праксе, те је необходимо да је земље кандидати узму у обзир приликом израде стратегија, Акционих планова и других прописа релевантних за процес евроинтеграција, а посебно за поглавље 24.⁵¹

Безбедносна агенда наводи тероризам, организовани криминал и борбу против високотехнолошког криминала као три најозбиљније претње по безбедност ЕУ и кључне приоритете којима се треба бавити. Иако је задатак сваке државе чланице да се примарно стара о безбедности унутар сопствене територије, јасно је да поменуте претње не познају државне границе и да сузбијање истих захтева координисану акцију на нивоу ЕУ. Управо је то и основна идеја Агенде, тј. оснажити сарадњу између институција и агенција ЕУ са националним полицијама и другим националним органима за спровођење закона, како би се створио простор безбедности унутар читаве ЕУ где су грађани заштићени уз пуно поштовање основних права и слобода. Агенда превасходно има за циљ да искористи постојеће инструменте за сарадњу националних полиција и ЕУ агенција, да те инструменте унапреди и обезбеди њихово пуно спровођење кроз систематску координацију свих релевантних актера.

⁴⁹ А. Чавошки, М. Рељановић, *op.cit.*, стр 89-92.

⁵⁰ The European Agenda on Security, COM (2015) 185 final.

⁵¹ http://preugovor.myhaloteam.com/upload/document/reuformator_-_broj_1.pdf, приступљено: 10.02.2018

1.1. Борба против тероризма

Тероризам је опасност и претња која не познаје границе. Он се испољава кроз активности појединаца и група које настоје да остваре своје политичке циљеве коришћењем терора. Стога, он представља опасност по читав друштвени поредак у Европи, који се заснива на демократским вредностима и принципу поштовања људских права и основних слобода. Слободно кретање људи, роба и услуга, загарантовано унутар ЕУ, повећава могућност да терористичке групе искористе простор без граница како би остварили своје циљеве. Европске метрополе протеклих година све чешће су мета исламиста. Терористички напади извршени у Лондону, Бриселу, Берлину, Манчестеру, Ници, Барселони само су неки од примера који су резултат деловања терористичких ћелија на тлу Европе које је инспирисала и водила Исламска држава Ирака и Сирије (енг. Islamic State of Iraq and Syria, ISIS). Ови напади су пример трансформисања безбедносне претње тероризма у конкретне радње, то јест извршење тешког кривичног дела тероризма са несагледивим последицама по друштвену заједницу и људске животе.⁵²

Политика борбе против тероризма на нивоу ЕУ развија се као елемент ПСБП и као део Европске безбедносне и одбрамбене политике. Борба против тероризма је посебно добила на значају након добро познатих догађаја 11. септембра. Данас је далеко уједначенија и већа солидарност у борби против тероризма. Усвојено је више међународних конвенција, декларација, резолуција и других докумената, на основу којих су се државе обавезале да усагласе своје унутрашње законодавство са међународним нормама и да једништвено делују.⁵³

Усвајањем Оквирне одлуке Савета о борби против тероризма 2002. године постављене су основе система ЕУ за сузбијање међународног тероризма.⁵⁴ Државе чланице овом одлуком обавезују се да предузму мере неопходне за дефинисање кривичног дела тероризма, као и свих других кривичних дела повезаним са терористичким групама и активностима.

Дело тероризам се по овој Оквирној одлуци може извршити угрожавањем живота или физичког интегритета лица; узимањем талаца; уништавање инфраструктуре, јавне

⁵² <http://www.consilium.europa.eu/hr/policies/fight-against-terrorism/>, приступљено: 10.02.2018.

⁵³ Ж. Никач, *op.cit.*, стр. 62.

⁵⁴ Council Framework Decision 2002/475/JHA of 13 June 2002 on combating terrorism, (2002) OJ L 164.

имовине, информационих система; отмицом авиона, брода или другог средства јавног превоза; производњом, поседовањем, прибављањем, превозом или употребом оружја, експлозива или нуклеарног, биолошког или хемијског оружја; пуштањем у промет опасних супстанци или подметањем пожара, изазивањем поплава или експлозија које могу угрозити људски живот; недозвољеним ометањем извора енергије, воде или осталих природних ресурса.⁵⁵

Оквирна одлука о борби против тероризма је измењена Оквирном одлуком из 2008 године.⁵⁶ Донете су две значајне измене којима се проширује дефиниција тероризма. На основу новог члана 3, под кривично дело тероризам спада и јавна провокација да се дело почини, врбовање за вршење терористичких аката и обучавање (припрема) за вршење терористичких аката.

Након ове Оквирне одлуке којом је развијен основни концепт деловања ЕУ против тероризма, уследио је низ аката у којима се акценат ставља на сарадњу између држава чланица у областима које су од нарочитог значаја за његово сузбијање. То су пре свега мере које би требало да побољшају проток и размену информација о организованом криминалу и тероризму.

1.2. Борба против организованог криминала

Сузбијање организованог криминала је други приоритет нове Безбедносне агенде ЕУ. Организовани криминалитет претставља једну од већих опасности савременог света, па су његово сузбијање и међународна сарадња просто императив опстанка међународне заједнице. Први покушај дефинисања организованог криминала у ЕУ учињен је 1998. године усвајањем Заједничке акције за борбу против организованог криминала, којом је установљено кривично дело учешћа у криминалној организацији.⁵⁷ Иако се дефиниције организованог криминала разликују од законодавства до законодавства, постоји генерални

⁵⁵ Члан 1 Оквирне одлуке о борби против тероризма.

⁵⁶ Council Framework Decision 2008/919/JHA of 28 November 2008 amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism, (2008) OJ L 330/21.

⁵⁷ Joint action 98/733/JHA of 21 December 1998 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on making it a criminal offence to participate in a criminal organization in the Member States of the European Union, (1998) OJ L 351.

консензус да организовани криминал подразумева споразумно деловање више лица, у циљу вршења кривичних дела, зарад стицања финансијске или неке друге користи.

Највећи број криминалистичких студија садржи четири елемената који представљају факторе за идентификацију организованох криминалних група. Као први фактор се наводи континуитет деловања групе, други фактор се односи на примену насиља, трећи фактор је предузетнички принцип стицања профита и четврти фактор је отопрност, прецизније способност адаптације криминалних група и преживљавања у свим друштвеним и социјалним околностима. У оквиру борбе против организованог криминала, приоритети Безбедносне агенде јесу сузбијање незаконите трговине дрогом, сузбијање кријумчарења миграната и трговине људима.

Главни међународни стандарди за борбу против организованог криминала на глобалном плану су установљени Конвенцијом за борбу против организованог криминала УН из Палерма, тзв. Палермо конвенција.⁵⁸ На основу Палермо конвенције касније су усвојени прописи за борбу против организованог криминала, као и више билатералних и мултилатералних уговора у овој материји. Европска заједница је приступила овој Конвенцији Одлуком Савета 2004. године.⁵⁹

Остали главни елементи правног оквира за борбу против организованог криминала су Оквирна одлука Савета о борби против организованог криминала из 2008. године⁶⁰, која уједно ставља ван снаге горе поменути Заједничку акцију за борбу против организованог криминала, као и чланови Уговора из Лисабона (од 82 до 86. УФЕУ). Оквирна одлука наишла је на критике и није постигла жељени циљ усклађивања националних законодавства, што је био један од приоритета. Осим тога мотивација за измене законодавства у овој области, пре свега је вођена националним приоритетима, а не у складу са Одлуком.

⁵⁸ Конвенција је усвојена Резолуцијом Генералне скупштине УН 55/25 од 15. новембра 2000. године. Конвенција је ступила на снагу 29. септембра 2003. године. Статус уговорнице има чак 170 држава и Европска унија.

⁵⁹ Council Decision 2004/579/EC of 29 April 2004 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime, (2004) OJ L 261.

⁶⁰ Council Framework Decision 2008/841/JHA of 24 October 2008 on the fight against organised crime, (2008) OJ L 300/42

1.3. Високотехнолошки криминал

Високотехнолошки криминал, познатији као сајбер криминал представља облик криминалног понашања, код кога се коришћење компјутерске технологије и информационих систем испољава као начин извршења кривичних дела, где се компјутер или рачунарска мрежа употребљавају као средство или циљ извршења. Компјутери и компјутерска технологија се могу злоупотребити на разне начине, а сам криминалитет који се реализује помоћу компјутера може имати облик било ког од традиционалних видова криминалитета, као што су крађе, утаје, проневере, док се подаци који се неовлашћено прибављају злоупотребом информационих система могу на разне начине користити за стицање противправне користи.⁶¹

Савет Европе је доношењем Конвенције о високотехнолошком (сајбер) криминалу од 23. новембра 2001. године покушао да постави основе јединственог европског система материјалног и процесног кривичног права у области неопходне сарадње државе чланица у сузбијању различитих облика и видова рачунарског криминала. При томе је сама Конвенција (чл.2. – чл.13.) прописала пет кривичних дела ове врсте која су управљена против тајности, целовитости и доступности рачунарских података и система.⁶² Овим су постављене основе за поједина национална законодавства да прецизније одреде обележја и карактеристике појединих рачунарских кривичних дела, њихове основне, лакше и теже облике, те да пропише кривичне санкције за њихове учиниоце (физичка или правна лица). Иако ова Конвенција не представља документ донесен под окриљем ЕУ, њен значај је велики, узимајући у обзир да она представља основни инструмент за међудржавну сарадњу у области сајбер криминала.

Стратегија сајбер безбедности Европске уније, усвојена 2013. године, представља први свеобухватни акт који је ЕУ сачинила у овој области.⁶³ У самом уводу се истиче да је економија ЕУ већ значајно погођена негативним последицама сајбер криминала, те да је сајбер криминал у највећем порасту, као и да је нарочито отежавајућа чињеница то што

⁶¹ <http://sajtzabezbedaninternet.weebly.com/blog/ta-je-sajber-kriminal>, приступљено: 12.02.2018.

⁶² Convention on Cybercrime, European Treaty Series - No. 185, Budapest, 23.11.2001.

⁶³ Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace, European Commission, JOIN (2013) 1 final.

сајбер криминал нема границе, односно да је чињење ових кривичних дела знатно олакшано захваљујући глобалној повезаности и масовности нових технологија. Стратегија представља скуп принципа и активности који се заснивају на строгој заштити грађана и промовисању права грађана, и утврђено је да ЕУ треба да има најсигурније Интернет окружење на свету. Такође, велику улогу у борби против сајбер криминала има и Директива о нападима на информационе ситеме⁶⁴, као и Директива о борби против сексуалног злостављања, искоришћавања деце и дечје порнографије.⁶⁵ Како би се достигао адекватан ниво заштите, имајући у виду омасовљење технологије, односно њену константно растућу употребу у различитим областима, јасно је да је неопходна сарадња између бројних актера на нивоу ЕУ и на националном нивоу, који би преузели одговорност и прихватили предстојеће изазове.⁶⁶

V ХАРМОНИЗАЦИЈА ОДНОСА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ОБЛАСТИ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА

1. Односи Републике Србије и Европске Уније

Приступање Србије Европској унији је сложен процес који се паралелно одвија на неколико међусобно зависних нивоа. С једне стране, то је процес стабилизације и придруживања, а с друге стране су приступни преговори. На улазак једне земље у ЕУ одражавају се и догађаји на националном али и на међународном плану. На националном, то је пре свега снага унутрашњих реформи која може у знатној мери да допринесе и брзини преговарачког процеса. То је управо и део приступног процеса на који држава која преговара може најлакше и највише да утиче. С друге стране, међународни контекст зависи од многих чинилаца, које сама држава кандидат не може у потпуности да мења. Правне тековине ЕУ (познате као *Aquis communautaire*) подељене су у 35 поглавља, а преговори о чланству заправо су процес током кога ће Србија, као и остале државе које настоје да постану чланице, прилагодити њеном правном, економском и друштвеном

⁶⁴ Directive 2013/40/EU of the European Parliament and of the Council of 12 August 2013 on attacks against information systems and replacing Council Framework Decision 2005/222/JHA, (2013) OJ L 218/8.

⁶⁵ Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on combating the sexual abuse and sexual exploitation of children and child pornography, and replacing Council Framework Decision 2004/68/JHA, (2011) OJ L 335/1.

⁶⁶ <http://pravoikt.org/strategija-sajber-bezbednosti-eu-otvoren-bezbedan-i-zasticen-sajber-prostor/>, приступљено: 14.02.2018

систему, реформишући сопствено законодавство у свим наведеним сегментима, али и целокупни друштвени систем.

Поглавље 24 – Правда, слобода и безбедност заједно са Поглављем 23 – Правосуђе и основна права, су најзначајнија за усклађивање у преговорима о чланству са ЕУ, али и кључна за изградњу ефикасне правне државе. Деполитизација институција и спречавање злоупотребе политичког утицаја само су неке од крупних промена које се од Србије траже да би се водила успешна борба против корупције и створиле непристрасне, ефикасне и одговорне институције. Искуство других земаља које су приступиле ЕУ показало је да је стварни напредак у овој области веома тешко остварити, па су Бугарска и Румунија морале да буду стављене под механизам надзора и након што си постале чланице. Зато је донета одлука да се ова поглавља отварају на почетку и затварају на крају преговора. Без одговарајућег напретка у овим областима неће се дозволити ни напредак у преговорима у целисти. Последња верзија Акционог плана за поглавље 24, констатује да је Србија вољна да прихвати политике ЕУ које имају за циљ да одрже и даље развију ЕУ као простор слободе, сигурности и правде.

Чланство у ЕУ је први стратешки спољнополитички приоритет Републике Србије. Вредности око којих су се окупиле чланице ЕУ Србија препознаје као вредности које жели даље да негује, а приступни процес као прилику за реформе и јачање европских стандарда.

Држава која претендује на чланство у ЕУ закључује са ЕУ билатерални Споразум о стабилизацији и придруживању, који регулише међусобне односе две стране све до пуноправног чланства. Србија је 29. априла 2008. године потписала Споразум о стабилизацији и придруживању са ЕУ, који је након завршеног процеса ратификације у Народној скупштини Републике Србије, парламентима држава чланица ЕУ и Европском парламенту, ступио на снагу 1. септембра 2013. године. Званични захтев за чланство Србија је поднела 22. децембра 2009. године, а статус кандидата за чланство у ЕУ је стекла 1. марта 2012. Одлуком Европског савета од 28 јуна 2013. о отварању приступних преговора започиње најзахтевнија фаза европске интеграције – преговори о чланству, током којих се подразумева потпуно усаглашавање са системом, вредностима и законодавством ЕУ. Најзначајнија фаза у процесу европских интеграција започиње тренутком отпочињања преговора о чланству, што симболички представља одржавање

прве Међувладине конференције за преговоре држава чланица ЕУ с једне стране и држава кандидата с друге стране.⁶⁷

Први састанак Међувладине конференције за преговоре је важан политички моменат будући да представља формални почетак преговора са ЕУ. Том приликом размењују се опште позиције ЕУ и земље кандидата, представљају се преговарачки тимови и предлаже се календар састанака обухваћених „screening“⁶⁸ процесом, који претходи суштинским преговорима, односно сваком следећем састанку Међувладине конференције на којем се преговара о одређеним поглављима.

Прва Међувладина конференција са Србијом одржана је 21. јануара 2014. године, када су формално отворени преговори између Републике Србије и ЕУ. Од тада је одржано још шест Међувладиних конференција, а Република Србија је до данашњег дана отворила 12 преговарачких поглавља, од којих су два привремено затворена. На путу евроинтеграција Србију чекају још 23 поглавља. Најзначајнија за област унутрашњих послова је трећа Међувладина конференција одржана 18. јула 2016. године, када је донета одлука о отварању поглавља 23 и 24.

Европска унија је ставила у фокус преговарачког процеса поглавља која се односе на правосуђе и основна права и правду, слободу и безбедност јер су то питања и области које су грађанима најважније. Суштина свих правних аката и планских докумената је управо владавина права. Она се обезбеђује тако што се поштују темељне вредности на којима је Европска унија формирана. Стога је важно да такав степен поштовања основних вредности достигну и државе кандидати пре пријема у чланство Уније.

Области које су садржане у ова два преговарачка поглавља, имају прекогранични карактер и утичу и на права грађана ЕУ, што значи и да сва мерила морају бити у потпуности испуњена. Тако на пример, борба против организованог криминала не стаје на границама ЕУ или Србије, као ни контрола миграција ка Унији јер та питања треба да буду регулисана на адекватан начин и у нашој земљи како би и ЕУ заштитила своје

⁶⁷ МСП, < <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/spoljna-politika/eu/rep-srbija-eu?lang=lat> >, приступљено дана 03.01.2018. године.

⁶⁸ Аналитички преглед законодавства државе кандидата и оцене у којој мери је оно услађено са правним тековинама ЕУ, за свако преговарачко поглавље.

границе. Постоји низ сличних примера који показују да је достизање високих критеријума нешто што ће донети добробит грађанима Србије, али такође и заштити права грађана ЕУ.⁶⁹

2. Поглавље 24 – Правда, слобода и безбедност. Усклађивање националног законодавства са правним тековинама ЕУ

Једно од најважнијих достигнућа Европске уније било је стварање подручја без унутрашњих граница у којем се људи слободно крећу, без провера путних исправа и без граничне контроле. То је довело до потребе за већом унутрашњом безбедношћу свих грађана, која је нераскидиво повезана са сарадњом са другим државама ради спречавања спољних претњи. У сваком случају, и у процесу приступања и када Република Србија постане чланица, увођењем стандарда и усклађивањем са правним тековинама у овој области безбедност грађана Републике Србије ће бити већа, правна држава и владавина права ће бити заштићене, а Србија ће постати део једног великог система који све изазове када је реч о безбедности грађана решава разменом информација и блиском сарадњом.⁷⁰

Усклађивање нормативног оквира Републике Србије са правним тековинама Европске уније, спровођење политике Министарства унутрашњих послова у складу са заједничким политикама Европске уније и организационим прилагођавањем за спровођење тих политика и нормативног оквира представља основни предуслов за унапређење међуинституционалне сарадње и ефикасног обављања послова Министарства унутрашњих послова. Министарство унутрашњих послова Републике Србије је укључено у преговарачки процес са Европском унијом као носилац у Преговарачкој групи за поглавља 23 и 24, за која имају детаљно разрађене и усвојене акционе планове за реализацију активности у циљу усаглашавања са правним тековинама Европске уније. Попред Поглавља 23 и 24 Министарство унутрашњих послова учествује у раду још 17

⁶⁹ И. Ђурић, С. Мрваљевић Нишавић, *Преговарачка поглавља 23 и 24 – О чему преговарамо*, ГИЗ пројекат за правну реформу у Србији, Београд, 2013, стр. 59.

⁷⁰ Преговарачки тим за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији, < <http://www.eu-pregovori.rs/src/pregovaracka-poglavlja/poglavlje-24-pitanja-pravde-slobode-i-bezbednosti/> >, приступљено дана 03.01.2018. године.

преговарачких група у циљу усаглашавања нормативног, стратешког и организационог оквира у складу са правним тековинама Европске уније.⁷¹

ЕУ политике имају за циљ да одрже и даље развију Унију као област слободе, безбедности и правде. У вези са питањима као што су гранична контрола, визе, спољне миграције, азил, полицијска сарадња, борба против организованог криминала и тероризма, сарадња у области дрога, царинска сарадња и правосудна сарадња у кривичним и грађанским стварима, државе чланице треба да буду адекватно опремљене како би на одговарајући начин спроводиле све већи оквир заједничких правила. За ово је пре свега потребан снажан и добро интегрисан административни капацитет унутар органа за спровођење закона и других релевантних органа, који мора да досегне неопходне стандарде. Професионална, поуздана и ефикасна полицијска организација је од суштинске важности.⁷² Питања владавине права и унутрашњих послова, имају повећан значај у ЕУ и у сарадњи земаља чланица са државама потенцијалним кандидатима и трећим државама. Правосудна сарадња и унутрашњи послови једна су од области интеграција унутар саме ЕУ које се најбрже развија.

Поглавље 24. Подељено је на 12 области: миграције, азил, визе, спољне границе и шенгенска правна тековина, сузбијање организованог криминала, сузбијање злоупотребе дрога, сузбијање трговине људима, сузбијање тероризма, правосудна сарадња у грађанским и привредним стварима, правосудна сарадња у кривичним стварима, полицијска сарадња и царинска сарадња. Акциони план за поглавље 24, који је припремила радна група, под вођством Министарства унутрашњих послова, у консултацији са Европском комисијом и релевантним домаћим актерима, укључујући Парламент и представнике грађанског друштва, излистава мере и активности на чије спровођење се Србија обавезује. Акциони план садржи активности, рокове и ресурсе предвиђене у Скрининг извештају. На основу ова два документа, могуће је утврдити шта се очекује у предстојећем периоду.

⁷¹ Стратегија развоја Министарства унутрашњих послова 2018-2023. Доступно: <http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/dokumenti/Strategije/>

⁷² Извештај о скринингу Србија. Поглавље 24 – Правда, слобода, безбедност, 2013. Доступно: http://www.mei.gov.rs/upload/documents/skrining/izvestaj_pg_24_16.pdf

Министарство унутрашњих послова је у потпуности посвећено унапређивању свеукупне ефикасности и ефективности својих главних функција, не само како би испунило захтеве за поглавље 24, већ и како би боље служило грађанима Републике Србије.⁷³

2.1. Миграције

Питање легалних и нерегуларних миграција је веома значајно за ЕУ, а пре свега како је то питање решено у трећим државама које се граниче са ЕУ. Република Србија има специфичан географски положај и налази се на мигрантским рутама ка Европској унији. Закони Републике Србије који уређују област миграција су у великој мери у складу са Директивама ЕУ везаним за области легалних и нерегуларних миграција.

Србија треба да измени свој Закон о странцима и Кривични законик и да усклади Закон о запошљавању странаца са минималним стандардима за санкционисање и мерама против лица која запошљавају нелегалне држављане трећих земаља. Законодавство о повратку миграната којима је одбијен захтев за азил и задржаних ирегуларних миграната, којим се преноси Директива о повратку, још увек није усвојено. Србија је делимично ускладила правни оквир о поновном спајању породица и статус држављана трећих земаља који мигрирају зарад студија, истраживања и сезонских послова. Национално законодавство још увек није усклађено са правним тековинама ЕУ по питањима плаве карте или боравишне радне визе. Србија треба наставити са прилагођавањем својих љутских ресурса, инфраструктуре и опреме како би се суочила са изазовима које намећу незаконите миграције.

Нови закон о запошљавању странаца превиђа прекршајну одговорност за послодавце који запосле странца супротно одредбама Закона, то јест, странца коме није издато одобрење за привремени боравак или стално настањење (нерегуларни мигрант). Закон о запошљавању странаца прописује инспекцијски надзор за испуњење услова за запослење странаца који спроводи Инспекција рада. Штавише, поред казне, такође се прописује заштитна мера забране обављања пословних активности таквог послодавца за одређени временски период у случају запошљавања нерегуларног мигранта. Закон о

⁷³ Акциони план за Поглавље 24 – Правда, слобода, безбедност, Београд, 2016, Влада Републике Србије Преговарачка група за поглавље 24.

запошљавању странаца не прописује кривичну одговорност за послодавце у случају запошљавања нерегуларног мигранта.⁷⁴

Иако се суочава са повећаним мешовитим миграционим токовима и великим или променљивим бројем затечених миграната, Србија улаже значајне напоре како би се осигурало да држављани трећих земаља добијају склониште и хуманитарну помоћ уз подршку ЕУ и међународну подршку. Србија је почела да контролише адекватност својих капацитета за смештај и задржавање. Посебну пажњу треба обратити на смештај малолетника и других угрожених група. Око 92% миграната у Србији тренутно је смештено у укупно 18 смештајних центара, са укупним капацитетом од око 6.500 места, од чега се 6.000 може сматрати адекватним за дужи боравак. Потребно је успоставити и аранжмане који ће омогућити повећање капацитета у кратком року, нарочито када Србија постане чланица ЕУ. Потребно је даље развијати координацију између Комесаријата за избеглице и миграције, Министарства унутрашњих послова и других административних органа, нарочито на локалном нивоу.

Србија треба да усвоји вишегодишњу стратегију за борбу против илегалних миграција. Тренутно се ради на нацрту који има за циљ покривање недостатака у стратешком оквиру и допуњавању, између осталог, Стратегије за интегрисано управљање границама. Ревидирани план одговара на повећани број миграната на територији Републике Србије обухвата период до децембра 2017. године. Додатно је одложено успостављање свеобухватног механизма за рано упозоравање, приправност и управљање кризом који је у потпуности усклађен са правним тековинама ЕУ.⁷⁵

Значајан део теме нерегуларних миграција чини и питање реадмисије. Наша држава има потписан споразум са ЕУ о реадмисији лица која незаконито бораве, као и низ имплементационих протокола, те ће кроз преговарачки процес бити праћено да ли се та процедура неометано одвија. Задатак Републике Србије ће бити реинтеграција повратника, како не би долазило до секундарних миграција. Споразум о реадмисији између ЕУ и Србије из 2008. године олакшан је протоколима о спровођењу који су

⁷⁴ Предлог Преговарачке позиције Републике Србије за Међувладину конференцију о приступању Републике Србије Европској унији за поглавље 24 – „Правда, слобода и безбедност“, Београд, 2016, Влада Републике Србије.

⁷⁵ Полугодишњи извештај ЕК о прегледу стања у поглављима 23 и 24, новембар 2017.

закључени са 21 државом чланицом. Сарадња у области реадмисије између ЕУ и Србије је веома задовољавајућа када су грађани Србије у питању, са стопом повратка од око 90%. Током заседања комисије за реадмисију у октобру 2017. године, Србија се обавезала да ће у потпуности спровести споразум у погледу одредаба о држављанима трећих земаља. Недостатак примењивих споразума о реадмисији са трећим земљама слаби капацитет Србије да ефикасно управља повратком.

2.2. Азил

Европска комисија очекује од Србије да обезбеди практично спровођење правних тековина ЕУ које се односе на азил, на пример да се обезбеди ефикасан приступ поступку азила, укључујући ефикасно евидентирање свих тражилаца азила, независно од чињенице да ли су успели да обезбеде смештај у центру за азил или не. Србија ће такође морати да обезбеди да стална институција решава захтеве за азил у првом степену.⁷⁶ Како би се остварила потпуна усклађеност са прописима, стандардима и праксама ЕУ, потребно је уложити значајније напоре у погледу јачања капацитета, међуресурске сарадње и спровођење прописа.

Србија се последњих година суочава са знатним повећањем броја захтева за азил, али и поред тога, Србија остаје земља транзита, где велика већина подносиоца захтева нестане током поступка. Уз предвиђање да ће Србија постепено постајати земља одредишта, потребни су додатни стални прихватни објекти који имају адекватне услове за смештај и боравак тражилаца азила.⁷⁷

Србија још увек није усвојила нови Закона о азилу са свим подзаконским актима који имају за циљ да обезбеде даље усклађивање са правним тековинама ЕУ и да обезбеде основу за спровођење поступка азила у складу са европским стандардима. Садашњи Закон о азилу усвојен је 2007. године, а његова примена почела је априла 2008. године и усклађен је са Женевском конвенцијом. Он прописује већину института и решење предвиђених одредбама ЕУ, али их не дефинише на довољно прецизан начин, чиме се отвара простор за злоупотребу права. Нацрт новог закона је одобрила Влада у септембру 2017. године. Бржа процедура у решавању захтева за добијање азила у нашој држави, али

⁷⁶ С. Стојановић Гајић, Д. Маравић, *op.cit.*, стр. 77.

⁷⁷ *Ibid.*, р. 79.

и могућност да се право на уточиште не одобри тражиоцу који представља опасност по националну безбедност и јавни поредак Републике Србије новине су које предвиђа Нацрт закона о азилу и привременој заштити. Такође новине које предвиђа поменути нацрт су да се намера за подношење захтева за азил може изразити и у Центру за азил, детаљније је прописан поступак саслушања тражиоца азила и прецизније су одређени услови када саслушање може да се изостави. Предвиђа се и усвајање убрзаног поступка по поднетом захтеву, као и допуна услова за ограничење кретања тражилаца азила. Посебно треба осигурати да се жалбени систем у вези са подношењем захтева за азил примењује у складу с правним тековинама ЕУ. Нови прописи требало би да олакшају рад Граничној полицији, да смање папирологију и скрате читав поступак решавања сваког захтева тражилаца азила, који сада траје и дуже од годину дана. Предложеним изменама требало би да се и простор за злоупотребу права на азил смањи на минимум.

Србија има неопходне институције за обраду захтева за азил. Канцеларија за азил (Министарство унутрашњих послова, Управа граничне полиције) је задужена за спровођење првостепеног поступка азила. Жалбе на одлуке овог органа се могу поднети Комисији за азил и након тога, Управном суду. Жалбени систем треба да буде усклађен са правним тековинама ЕУ, посебно у погледу састава одбора Комисије за азил и суспензивног дејства жалбе. Канцеларија за азил је само делимично опремљена. Србија ће морати да се припреми, између осталог и кроз адекватно повећање броја запослених, за ситуације даљег раста броја захтева за азил након приступања ЕУ.

Србија спроводи програме обуке везано за теме као што су напредне технике вођења разговора са рањивим групама, као и за прикупљање информација о земљи порекла. Даље, програми обуке за оне који воде предмете у Канцеларији за азил и обука запослених који директно или индиректно раде са тражиоцима азила организује се од четвртог квартала 2016. године. Да би се спровела будућа стратегија за спречавање нерегуларних миграција, биће потребно да се спроведе даље обучавање. У децембру 2016.године усвојена је Одлука о укључивању уживалаца међународне заштите и друштвени, економски и културни живот. Овом одлуком је предвиђен приступ часовима

српског језика, правним документима, културној оријентацији и тржишту рада на бази индивидуалних планова интеграција.⁷⁸

2.3. Визна политика

Пре уласка у ЕУ, у циљу усклађивања визне политике, од Србије се очекује усвајање плана хармонизације визног режима са визним режимом ЕУ. Да би се уклониле слабости у изградњи административно-техничких капацитета, у току је рад на измени законских прописа и њиховом усклађивању са прописима ЕУ о визној политици (визни кодекс). Како би се осигурала усклађеност са Визним кодексом ЕУ потребно је усвојити нови Закон о странцима, Закон о спољним пословима као и одговарајућа подзаконска акта (Уредба о визном режиму, Правилник о визама итд.). Србија је навела да се подносилац захтева не обавештава о разлозима одбијања издавања визе, што није у складу са правним тековинама ЕУ, такође не постоји могућност улагања жалбе против такве одлуке. Та два елемента представљају кључне елементе нове визне политике ЕУ. Предвиђеним изменама обезбедиће се да странка буде обавештена о разлозима одбијања виза, уз могућност улагања жалбе.

У погледу спровођења безвизног режима са ЕУ, Србија наставља да предузима мере за решавање феномена неоснованих захтева за азил које држављани Србије подносе у државама чланицама ЕУ и земљама Шенгена, те у том погледу интензивно сарађује са државама чланицама на оперативном нивоу. Србија тек треба да заврши текућу анализу финансијских, административних, правних и процедуралних мера, као и инфраструктуре неопходне за имплементацију њеног визног информационог система како би био усклађен са визним информационом системом ЕУ (ВИС). Такође, постоји континуирани план обуке конзуларног особља за употребу овог система. Од Србије се очекује да настави са смањењем броја издатих виза на границама и да своју политику у том погледу усклади са правним тековинама ЕУ. Уз неке додатне специјализоване обуке, Србија поседује довољне административне капацитете на централном и регионалном нивоу за спровођење визне политике ЕУ.

⁷⁸ Полугодишњи извештај ЕК о прегледу стања у поглављима 23 и 24, новембар 2017.

2.4. Спољне границе и Шенген

Српско законодавство у области спољних граница урађено је по узору на правне тековине и праксу ЕУ. Међутим, законодавни и административни оквир за управљање спољним границама није у потпуности усклађен са стандардима ЕУ. Приликом измена прописа, Србија треба да узме у обзир значајне трошкове које овакво усклађивање носи са собом. Такође, потребно је унети у српско законодавство одредбе о основним правима и недискриминацији путника. То мора пратити и обука граничне полиције.⁷⁹

Србија је усвојила нову вишегодишњу стратегију и акциони план заснован на концепту интегрисаног управљања границом који се примењује у ЕУ. Стратегија интегрисаног управљања границама (ИУГ) и њен пратећи акциони план, усвојен у првој половини 2017. године, у великој мери су у складу с концептом ИУГ ЕУ 2006. Стратегија је документ којим Република Србија утврђује политику у области успостављања система интегрисаног управљања границом, одређује оквире за израду сагласних и синхронизованих секторских стратегија и планова имплементације, дефинише улоге и одговорности државних субјеката, идентификује стратегијске циљеве и утврђује основне правце акције у процесу успостављања и остваривања дугорочне одрживости и стабилности успостављеног система интегрисаног управљања границом.⁸⁰

Законски оквир Републике Србије још увек се не подударе са Шенгенским правним тековинама. Процедура за израду Шенгенског акционог плана је у почетним фазама. Разумљиво је да су припреме у овој области у раној фази, с обзиром на то да ће Србија приступити Шенгенској зони тек када се придружи Европској унији. Потребно је да започне са израдом планова за стварање националне информационе инфраструктуре која би била компатибилна са Шенгенским информационим системом (ШИС), успостављање Бироа SIRENE и спровођење Приручника SIRENE у складу са правним тековинама ЕУ о заштити података, даљи развој јединице за анализу ризика и прилагођавање законског оквира како би се омогућила успешна прекогранична полицијска сарадња у складу са Шенгеном. Тренутни правни оквир представља добру основу и омогућава наставак даљих побољшања у правцу усаглашавања са стандардима ЕУ. Закон о заштити државне границе

⁷⁹ С. Стојановић Гајић, Д. Маравић, *op.cit.*, стр. 83.

⁸⁰ Стратегија интегрисаног управљања границама у Републици Србији за период 2017-2020, Службени гласник РС, бр. 9 од 10. фебруара 2017.

је главни правни основ за контролу границе Србије, који се делимично поклапа са правним тековинама ЕУ. Србија мора наставити са процесом усаглашавања како би постигла потпуну усклађеност са правним тековинама Европске уније најкасније до датума приступања.

Како би побољшала заштиту граница, Србија активно сарађује са готово свим суседним земљама. Потребно је даље унапредити заштиту спољних граница путем боље оперативне сарадње са суседним земљама како би се ефективно спречило прелажење границе коришћењем алтернативних путева. Потребно је да се Србија постара да такви путеви више не буду приступачни у циљу преласка државне границе (нпр. постављање физичких баријера односно увођење електронског надзора). Треба унапредити међуресорску сарадњу између различитих служби које раде на граници како би се унапредила ефикасност. Постоје заједнички контакт центри са суседима који омогућавају размену информација у области безбедности границе, као што је у оквиру система за рано упозоравање, установљеног у складу са Конвенцијом о полицијској сарадњи, за лажне/фалсификоване документе.

Србија ће морати да остане у потпуности посвећена континуираној нормализацији односа са Косовом и спровођењу свих договора који су постигнути у оквиру дијалога, између осталог и сарађујући са Еулексом ако је потребно. Ово се нарочито односи на споразум о интегрисаном управљању административним прелазима (ИБМ). На основу овог споразума који су делегације Приштине и Београда постигле у Бриселу, прелази између Косова и Србије, за Приштину представљају границе а за Београд административне прелазе. У основи споразума налазе се јасне законске одговорности и задаци на основу законодавства на снази сваке стране.

2.5. Полицијска сарадња

Шенген конвенција дефинише да је полицијска сарадња неопходан елемент за укидање унутрашњих граница и за ефикасну борбу против организованог криминала, који је данас углавном прекогранични, те стога полиције држава чланица морају да сарађују како би спречиле и процесуирале починиоце кривичних дела. Основу ваљане и успешне полицијске сарадње чланица Европске уније, како међусобно тако и у односу према

трећим земљама, представљају организације за међународну правну помоћ.⁸¹ Полицијска сарадња у највећој мери почива на Шенгенском правном оквиру и Европолу, а значајан је и рад Европског полицијског колеџа.

Европска унија није херметички затворена целина и не може да функционише само у оквиру својих граница, из јединственог разлога што криминал из дана у дан све више добија транснационални карактер. Институционална структура у Републици Србији задужена за међународну оперативну полицијску сарадњу поступа на оптималном нивоу у складу са својим овлашћењима и капацитетима у односу на задатке који су јој законом поверени. У Републици Србији међународна оперативна полицијска сарадња се одвија путем различитих комуникационих канала (међународних - Интерпол, Европол, и билатералних на основу међународних споразума).

Република Србија је са Европолом 2014. године потписала Оперативни споразум о сарадњи, који ће омогућити заједничку борбу држава чланица ЕУ и наше земље против криминала. Контакт тачка преко које се размењују информације је Национална јединица Европола, коју је потребно кадровски ојачати због очекиваног повећања обима посла након придруживања фокалним тачкама. Безбедан комуникациони линк преко Мрежне апликације за безбедну размену информација Европола (SIENA) успостављен је 2012. године. Преко њега се врши координација размена оперативних информација између Европола и Републике Србије. У том погледу Србија тек треба да спроведе обуку и реорганизацију кадровских и оперативних капацитета како би они у свом раду могли да користе различите информационе алате и да на ефикаснији начин обрађују захтеве и одговоре примљене кроз различите канале полицијске сарадње. Упућивање официра за везу у Хаг помоћи ће Србији да даље унапреди сарадњу са државама чланица. Официр за везу из редова српске полиције, који је прошао адекватну обуку, добио је постављење у Европолу у марту 2017. године.

Србија активно учествује у сарадњи регионалних органа за спровођење закона. Такође је успоставила практичну сарадњу са неким од државама чланица ЕУ. Као резултат тога, спроведен је одређени број полицијских операција у сарадњи са органима држава

⁸¹ Група аутора, *op.cit.*, стр 116.

чланица ЕУ, али и органима других земаља у региону.⁸² Република Србија извршава полицијску сарадњу поштујући стандарде Интерпола и Европола. Република Србија која је чланица Интерпола од 2001. године партиципира у његовим базама података за траженим лицима, краденим моторним возилима, документима, уметничким делима и тд.

Правни оквир је већином усклађен са Шведском иницијативом. Успостављена је оквир институција за примену стандарда ове иницијативе. У области међународне оперативне полицијске сарадње успостављена је јединствена контакт тачка (SPOC), која већ примењује стандарде предвиђене шведском иницијативом међу којима је и начело „еквивалентног приступа“ и шаље информације заинтересованој чланици које су затражиле билатерално, преко Европолове апликације SIENA или преко Интерполовог система 24/7. Потребно је да капацитети институција и програма за запослене буду унапређени како би SPOC могао да функционише према начелу „све на једном месту“ у области међународне полицијске сарадње, доступно 24 сата, седам дана у недељи.

У циљу потпуног усклађувања са Прумском одлуком до 2019. године, од Републике Србије се очекује да успостави систем ДНК-а, да донесе нови Закон о ДНК-а регистру и одговарајуће подзаконске акте. Даље, да допуни Закон о полицији и Законик о кривичном поступку, да развије постојећи систем за отиске прстију, да успостави потребну ИТ структуру ради успостављања конекције, и да ојача административне капацитете. Постоји делимична усаглашеност са прописима ЕУ у погледу размене резултата анализе ДНК. У том контексту, потребно је усвојити нови Закон о ДНК регистру у коме ће бити сублимисани релевантни прописи ЕУ и који ће отворити пут ка имплементацији прописа који се односе на Прумске одлуке. Нацрт закона који предвиђа оснивање Националног регистра ДНК достављен је Влади Републике Србије. Повереник за слободан приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности изразио је сумње у погледу текста нацрта, нарочито у погледу одсуства јасних дефиниција о периодима чувања података или диференцијације између наводних починилаца и жртава кривичних дела.

⁸² С. Стојановић Гајић, Д. Маравић, *op.cit.*, стр. 114.

Потребно је извршити измене и допуне Закона о полицији и Закона о кривичном поступку, уз следствено доношење неколико подзаконских аката од стране различитих државних органа, уз пуну заштиту личних података.

Закон о полицији из 2016. године има за циљ да обезбеди бољу поделу задужења између полиције и Министарства унутрашњих послова. Он је узет као основ за нови Приручник о „полицијско обавештајном моделу“, усвојен крајем 2016. године. Овај Приручник ће, према српским властима, водити ка даљим променама у обавезним правилима за поступање у оперативном раду полиције што је у процесу усвајања. Даље, Кодекс полицијске етике је усвојен у марту 2017. године, као и пропис о спровођењу дисциплинског поступка у Министарству унутрашњих послова. Усвојен је и низ подзаконских аката, првенствено у области о људским ресурсима. Правилник о систематизацији, који би дао основу за низ структурних и кадровских промена у МУП-у и полицији тек треба да буде усвојен. Усвајање три подзаконска акта којима се дефинишу нови превентивни концепти у борби против корупције (анализа ризика од корупције, тест интегритета и пријава имовине) одложено је након усвајања нових измена и допуна Закона о полицији. Постоји потреба за усклађивањем закона са Кривичним закоником, али и око чињенице да не прави јасну концептуалну разлику између превенције криминала и сузбијање криминала.⁸³

Радни аранжман са Цеполом, који омогућава пуно спровођење Цепол споразума, потписан је у септембру 2017. године. Цепол или Европска полицијска школа окупља полицијске службенике широм Европе с циљем да подстакне прекограничну сарадњу у борби против криминала и одржавање јавне безбедности и реда и мира. Таква сарадња омогућиће изградњу капацитета кроз размену искуства и идеја полицајаца који раде у различитим секторима као и упознавање са структуром страних полицијских служби и њиховим оперативним методологијама и процедурама у области обављања полицијских активности у заједници, руковођења полицијом, међународне размене информација и борбе против специфичних облика криминалних активности.

⁸³ Полугодишњи извештај ЕК о прегледу стања у поглављима 23 и 24, мај, новембар 2017.

Упоредо са наведеним активностима, Република Србија ће у континуитету радити на јачању административних, техничких и других капацитета, с циљем постизања одговарајућег степена спремности за преузимање и имплементацију свих обавеза које произилазе из нових аранжмана сарадње и у складу са очекиваним резултатима.

2.6. Борба против организованог криминала

Један од највећих изазова са којима се Србија суочава јесте борба против организованог криминала. Србија наставља да унапређује свој законодавни и административни оквир за борбу против организованог криминала. Статистички подаци који се прате из године у годину ће бити значајан показатељ током преговора о томе на који начин се Србија носи са овим проблемом. Борба против организованог криминала захтева и специјализацију која се може реализовати кроз обуке и додатно опремање. Ове специјализације ће неминовно довести до промена у структури полицијске организације, које су већ у току.

Неопходно је наставити рад на усаглашавању законодавства како би се повећала ефикасност и проактиван приступ у откривању и кривичном гоњењу извршилаца кривичних дела организованог криминала. Најзначајније активности у борби против организованог криминала су повећање ефикасности надлежних институција, унапређење вођења евиденције као и размене информација на националном и међународном нивоу и даље промовисање регионалне и међународне сарадње кроз регионалне и међународне пројекте.⁸⁴ Министарство унутрашњих послова је крајем 2015. године донело прву националну Процену претње од тешког и организованог криминала (SOCTA) у којој су идентификоване области од тешког и организованог криминала:⁸⁵ дроге, кријумчарење људи - ирегуларна миграција, трговина људима, разбојништва, зеленашење и изнуде, моторна возила, економски криминал, прање новца, корупција и високотехнолошки криминал.

⁸⁴ Акциони план за Поглавље 24 – Правда, слобода, безбедност, Београд, 2016, Влада Републике Србије Преговарачка група за поглавље 24.

⁸⁵ Процена претње од тешког и организованог криминала – SOCTA (2015), Београд, Министарство унутрашњих послова Републике Србије.

Српски органи нарочито треба да се концентришу на остваривање учинка у истрагама, процесуирању и доношењу осуђујућих пресуда. За остваривање тог циља потребно је додатно ојачати различите службе у полицији као и Тужилаштво за организовани криминал (даље ТОК). Најважнија измена коју доноси нови Закон о кривичном поступку јесте прелазак на нови модел истражног поступка. Уместо судске истраге коју је доскоро водио истражни судија и која је била органски део судског кривичног поступка, уведена је тужилачка истрага коју води јавни тужилац, па се због тога уобичајено назива „тужилачком истрагом“. Република Србија још увек није успоставила јединствен криминалистичко обавештајни систем као сигурну платформу за комуникацију између органа за спровођење закона. Тужилаштво за организовани криминал води посебан регистар проактивних истрага који је повезан са системом управљања предмета ТОК, као начин за јачање проактивних истрага. Проактивна истрага је, према дефиницији Републичког јавног тужиоца, истрага спроведена пре или током извршења кривичног дела. Технички капацитети ТОК су ојачани кроз увођење такозваног SIDDA/SIDNA софтера, који припрема тужилаштво за сарадњу са државама чланица ЕУ, у оквиру Евроцаста.

Анализа организације, структуре, капацитета и овлашћења државних органа у борби против организованог криминала и корупције у сврху постизања ефикасности и јачања независности свих релевантних институција урађена је у децембру 2015. године, као предуслов за доношење Закона о организацији и надлежности државних органа у борби против организованог криминала и корупције. Нови Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције, који ступа на снагу у марту 2018. године, предвиђа оснивање специјализованих органа за истраживање, кривично гоњење и суђење у предметима из ових области. Успостављање оваквог система је у току.

Потребно је додатно побољшати учинак у финансијским истрагама. То је важно с обзиром на то да српске организоване криминалне групе често раде ван земље. Треба проширити концепт финансијске истраге тако да не убухвата само заплону и одузимање имовине лица стечену извршењем кривичних дела. Србија треба систематичније да циља

на токове новца који пружају потпору криминалним организацијама, а не на појединце.⁸⁶ Србија касни са усвајањем нове Стратегије истрага финансијског криминала и одговарајућег акционог плана. Такође касни се у спровођењу анализе усклађености националног законодавства са препорукама тела за спречавање прања новца (ФАТФ), а горе поменути Закон о организацији и надлежности државних органа већ је у складу са овим препорукама. Србија такође треба да унапреди своје капацитете за вођење сложених финансијских истрага паралелно са криминалистичким истрагама. Потребне су даље обуке за ефективну борбу против привредног криминала. Постоје и даље ризици да имовина буде изнета ван земље услед недостатка проактивног приступа у финансијским истрагама, укључујући и када су вођене паралелно са кривичним поступком.

Укупан ниво заплењене имовине стечене извршењем кривичних дела и даље је низак. Закон о изменама и допунама закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела усвојен је у новембру 2016. године, док се још увек касни са усвајањем подзаконских аката у вези са вођењем евиденције, управљање одузетом имовином и проценом вредности. Јединица за финансијске истраге⁸⁷ се успоставља да обавља функције Канцеларије за повраћај имовине у вези са разменом полицијских података у складу са ЕУ. Иако је тиму ове јединице омогућено да обавља своје задатке, потребно успостављење сигурне везе (тзв. SIENA канал) између Србије и држава чланица ЕУ/Европола, инсталирање ИТ опреме и додатно законодавно усклађивање.

Уколико све буде ишло по плану, Србија ће од 1. априла ове године имати нови Закон о спречавању прања новца и финансирању тероризма да би ту област усагласила са законском регулативом и стандардима у Европској унији. Ако Србија не би мењала постојећи Закон о спречавању прања новца, који великим делом садржи низ европских правила, и не докаже конкретне напретке у свакој од кључних области које су оцењене лошом оценом од стране Комитета експерата Савета Европе *Moneyval*, могла би бити стављена на листу држава које не примењују међународне стандарде у области

⁸⁶ С. Стојановић Гајић, Д. Маравић, *op.cit.*, стр. 133.

⁸⁷ Јединица за финансијске истраге је успостављена на основу Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела од 01.06.2009. године. На основу овог закона специјализована организациона јединица МУП-а открива имовину која потиче од кривичних дела и обавља друге послове у складу са законом.

спречавања прања новца и финансирање тероризма.⁸⁸ Стратегија против прања новца и финансирање тероризма и њен акциони план за период 2015-2019. се спроводе, док се први редовни извештај очекује за 2018. годину.

Током протеклих година унапређени су законски прописи у области борбе против трговине људима. Измене закона су произвеле строже казне за трговину људима, шири списак облика експлоатације, прописујући као кривично дело и коришћење положаја жртве трговине људима ради њене експлоатације. Прва Стратегија за борбу против трговине људима је у Републици Србији усвојена 2006 године. Током јавне расправе о акционом плану за Поглавље 24, истакнуто је да је неопходан активнији приступ трговини људима.⁸⁹ То ће обухватити нова стратегија. Влада Србије усвојила је Стратегију превенције и сузбијања трговине људима, посебно над женама и децом и заштите жртве за период од 2017. до 2022. године, која даје адекватнији и ефикаснији одговор државе и друштва на проблем трговине људима. Стратегија је израђена у складу са актуелним политикама које Европска унија води на плану искорењивања трговине људима и миграција. Акциони план за имплементацију ове стратегије је њен саставни део. У МУП-у основана је Канцеларија за координацију активности у борби против трговине људима. Канцеларија има задатак да прати, координира, надзире и усмерава активности и примену мера које за циљ имају борбу против трговине људима, као и спровођење нове Стратегије.

Кроз Закон о организацији и надлежности државних органа у борби против високотехнолошког криминала, Република Србија је основала посебно Одељење за борбу против високотехнолошког криминала у оквиру Министарства унутрашњих послова, као и Посебно тужилаштво за борбу против високотехнолошког криминала.⁹⁰ Осим усклађивања закона, потребне су и специјализоване обуке, боља координација између институција и адекватни буџетски ресурси у сваком сегменту, али нарочито у релативно новим областима које се брзо развијају, као што је високотехнолошки криминал. Све у свему, Србија нема дугорочну стратегију о томе како да делотворно одговори на растуће опасности од високотехнолошког криминала. Србија мора додатно да ојача своје

⁸⁸ <https://www.dnevnik.rs/ekonomija/u-pripremi-novi-zakon-o-sprecavanu-prana-novca-i-finansiranu-terorizma-10-10-2017>

⁸⁹ Акциони план за Поглавље 24 – Правда, слобода, безбедност, Београд, 2016, Влада Републике Србије Преговарачка група за поглавље 24.

⁹⁰ *Ibid.*

оперативне капацитете у полицији како би се ефикасно бавила вискотехнолошким криминалом, између осталог и успостављањем специјализованих одељења за истраге о злоупотреби кредитних картица, електронске трговине и електронског банкарства и сузбијање илегалног и штетног садржаја на интернету.

2.7. Борба против тероризма

Република Србија препознаје универзални карактер тероризма и екстремизма и неопходност континуиране и широке сарадње држава на глобалном и регионалном плану ради успостављања заједничког приступа, који се приоритетно реализује кроз Уједињене нације и друге међународне организације. У оквиру безбедносне политике и суочавања са актуелним безбедносним изазовима Република Србија, као кандидат за чланство у Европској унији, даје пуни допринос активним учешћем у оквиру европских политика у борби против тероризма, као и на билатералном плану уз поштовање опште прихваћених међународних принципа и стандарда.⁹¹ Правни оквир Републике Србије у великој мери је усклађен са правним тековинама ЕУ у вези са борбом против тероризма. Кривични законик измењен је два пута, у 2012. години како би се инкриминисао шири спектар терористичких активности, укључујући регрутацију и обуку будућих терориста, и у 2014. години како би се инкриминисао феномен страних терористичких бораца у складу са Резолуцијом Савета безбедности УН 2178 (2014).

Србија је у октобру 2017. године усвојила Националну стратегију 2017-2021 и Акциони план за спречавање и борбу против тероризма. Стратегија се фокусира на спречавање радикализације, насилног екстремизма и тероризма, као и на процесуирању терориста и на системски одговор на терористичке нападе. Такође предвиђа установљавање Националног координатора за борбу против тероризма и има за циљ усклађивање са стратегијом ЕУ за борбу против тероризма.

Специјализовано Одељење Управе криминалистичке полиције, задужено за превентивне мере и мере сузбијања и Безбедносно-информативна агенција (БИА) сарађују у размењују информације с Европолом, Интерполом и регионалним партнерима. Регионалну сарадњу треба побољшати. Касни се у успостављању јединствене националне

⁹¹ Национална стратегија за спречавање и борбу против тероризма за период 2017–2021. година.

базе података са информацијама везаним за тероризам.⁹² Србија учествује у спровођењу Иницијативе за борбу против тероризма на Западном Балкану и Акционог плана о недозвољеној трговини ватреним оружјем између ЕУ и региона Југоисточне Европе (2015-2019).

2.8. Борба против дрога

Незаконита трговина опојним дрогама представља озбиљан проблем у Србији, имајући у виду њену позицију на једној од главних рута према (хероин, кокаин, канабис) и из (синтетичке дроге) ЕУ.⁹³ Србија спроводи активности у законодавном и институционалном оквиру у циљу побољшања резултата против дрога, како у превентивном тако и у репресивном смислу. Оквирна српска политика за спречавање и сузбијање дрога треба даље да се развија.

Стратегија о спречавању злоупотребе дрога за период од 2014-2021. године је кључни документ у решавању проблема злоупотребе дрога. Она је у складу са тренутном националном ситуацијом везаном за дроге и у складу са научним сазнањима о проблематици дрога као и складу са актуелним политикама које Европска унија води на овом плану. Ова стратегија дефинише списак циљева које покушава да постигне у спровођењу мера које треба предузети у наредном периоду.⁹⁴ Стратегија је израђена у складу са Стратегијом и Акционим планом ЕУ за дроге за период 2013-2020.

Потребно је ојачати способности и оперативне капацитете полицијских и правосудних органа у борби против трговине дрогом и злоупотребе наркотика, нарочито када је реч о психоактивним супстанцама и прекурсорима дрога. Предвиђене измене Закона о психоактивним контролисаним супстанцама и Закона о прекурсорима још нису усвојене. Поред ових измена, Србији преостаји и да измени свој нормативни оквир о процедурама за складиштење и унуштавање дроге и да припреми програме за уништавање који су у складу са најбољом европском праксом.

Србија је потписница главних међународних конвенција и конвенција Савета Европе о дрогама. Агенција ЕУ која се бави питањима дрога, а у чијем раду активно

⁹² Полугодишњи извештај ЕК о прегледу стања у поглављима 23 и 24, мај, 2017.

⁹³ Извештај о скринингу Србија. Поглавље 24 – Правда, слобода, безбедност, 2013.

⁹⁴ Стратегија о спречавању злоупотребе дрога за период од 2014-2021. године, „Сл. Гласник РС“, бр 1/2015.

учествује и Србија је Европски центар за праћење дрога и зависности од дрога (EMCDDA) с циљем анализе стања и давање података који ће помоћи даљем решавању проблема. Сарадња Србије са овом агенцијом тече неометано и одвија се преко националне контакт тачке, Националног центра за праћење дрога у Министарству здравља. Тренутно не постоји систем раног упозоравања на нове психоактивне супстанце за прикупљање, управљање и размену информација између органа надлежних за борбу против наркотика. Министарство здравља развија систем раног упозоравања на нове психоактивне супстанце међу различитим институцијама које су укључене на националном нивоу.

2.9. Царинска сарадња

Као важан сегмент простора правде, слободе и безбедности, а који омогућава слободно кретање људи, је и царинска сарадња, која подразумева спровођење Напуљ II Конвенције о узајамној помоћи и сарадњи царинских органа држава чланица ради спречавања откривања царинских прекршаја, како националних тако и на нивоу ЕУ с циљем очувања функционисања унутрашњег тржишта.⁹⁵ Међутим, Конвенција не утиче на правосудну сарадњу у кривичним стварима нити има предност у примени у односу на повољније билатералне аранжмане држава чланица. Конвенција такође садржи одредбе о прекограничној пристојности и хитној (прекограничној) потери, контролисаној испоруци, као и о могућности формирања и правилима рада заједничких истражних тимова више држава чланица. Пре него што приступи ЕУ, Србија ће морати да се припреми за имплементацију наведене конвенције, која треба да се ратификује по приступању. За спровођење ове конвенције потребно је унети измене и допуне у прописе везано за централне координационе јединице, посебне видове сарадње и проширити истражна овлашћења царине.

Србија има ИТ стратегију за Управу царина за период 2011-2020, али она треба да буде у потпуности усклађена са законодавством ЕУ о коришћењу технологије за царинске сврхе и несметаној размени информација на границама. Србија је активна у регионалној и међународној царинској сарадњи, на пример области борбе против нелегалне трговине робом као што су опојне дроге, нафта и цигарете. Царинска сарадња је обухваћена посебним поглављем 29 - Царинска унија.

⁹⁵ И. Ђурић, С. Мрваљевић Нишавић, *op.cit.*, стр 98.

ЗАКЉУЧАК

У данашњим временима када нове претње не познају државне границе, те у великој мери тестирају суверенитет и могућност националних држава да са њима изађу на крај, сарадња је једини начин да се постигну резултати. Значај међународне полицијске сарадње је у томе што се добра полицијска и кривичноправна пракса из развијених држава преноси на мање развијене земље, а поготово онЗ у транзицији што у многоме помаже националним полицијама и агенцијама у спровођењу закона и њиховој стандардизацији, специјалистичкој обуци, примени нових метода и технологија, па и донацијама материјално-техничких средстава, те ефикаснијем откривању и сузбијању криминалитета.

Полицијска и правосудна сарадња на почетку европских интеграција била је потиснута у други план. Интензитет сарадње држава у овој области, по правилу се продубљује након драматичних догађаја који угрожавају унутрашњу безбедност држава и када се налаже заједнички интерес за решавање проблема. Међународна полицијска и правосудна сарадња добија на значају деведесетих година прошлог века, под утицајем глобализације нових безбедносних изазова, ризика и претњи, као и под утицајем пропустивости нових граница, након пада Берлинског зида. Грађани ЕУ свакодневно се суочавају са бројним облицима прекограничног криминала, попут организованог криминала, прања новца, трговине људима, трговине дрогом, корупције, високотехнолошког криминала, а поготово тероризма, који последњих година постаје једна од видљивих опасности по њихову безбедност. Укидање унутрашњих граница, слободно кретање људи унутар територије ЕУ, донело је многе користи њеним грађанима, али такође и многе негативне ефекте, попут повећања прекограничног криминала, чије сузбијање превазилази капацитете надлежних државних органа. У ери у којој разни облици међународног криминалитета постају све учесталији и у којој је омогућена готово несметана комуникација и сарадња криминалних група, потребна је благовремена и ефикасна размена информација релевантних органа.

Напредак у овој области на нивоу ЕУ, почевши од успостављања Трви групе, доношења Лисабонског уговора, па све до данас, јесте импресиван. Међутим, потребно је даље развијати сарадњу како би она достигла свој највиши ниво. Оно што је од круцијалне важности за даљи развитак полицијске сарадње на нивоу ЕУ, јесте надлежност и

одржавања добре равнотеже између ефикасности овакве сарадње и заштите основних људских права, која неминовно бивају угрожена у оперативним полицијским акцијама.

Усаглашавањем са правним тековинама и праксама из Поглавља 24, Србији ће бити омогућено да постане део европске безбедносне заједнице. Република Србија је модерна, демократска држава, која интензивно ради на бољем позиционирању на регионалном, европском и ширем међународном плану. У наредном периоду, активности ће бити усмерене на јачање међународног положаја и угледа Републике Србије. Главни стратешки циљ Србије је убрзати процес интеграције у ЕУ, те у наредном периоду предстоји значајан обим посла на усклађивању регулативе која до сада није усклађена као и њена примена у пракси, али и очување територијалног интегритета и суверенитета земље. Политике у оквиру Поглавља 24 обухватају најбоље праксе и обимну правну тековину која се у ЕУ развијала годинама. Оне су настајале постепено, као одговор на успостављање јединственог тржишта и подручја слободног кретања људи, робе, услуга и капитала. Стога, разумљиво је да унутар државне администрације и органа реда у Србији постоји недостатак знања и искуства када је реч о примени ових политика. Након годину и по дана од отварања поглавља 23 и 24 на путу ка ЕУ, Влада Србије планира ревизију кривних докумената - акционих планова. Предстојећа ревизија акционих планова за поглавља не треба да се сведе само на измену рокова, већ је неопходно да дође до суштинских промена на основу лекција научених у претходном периоду. Највећи проблем је то што не користимо преговоре са ЕУ да направимо реформе које су потребне друштву и грађанима. Очигледно је да у Србији постоји проблем када је реч о посвећености реформама. Како Србија буде напредовала, пажња ће се постепено премештати на делатност реформе процеса законодавства у пракси, као и на капацитет институција, задужених за спровођење владавине права, као и условима у којима оне поступају.

Попис коришћене литературе

- Гајић, Стојановић Соња, Маравић Дражен, *Слобода, безбедност, правда*, Београд, 2015, Европски покрет у Србији;
- Група аутора, *Усаглашеност домаћих прописа са институтима ЕУ у области међународне правне помоћи у кривичним стварима-препоруке за хармонизацију*, Београд, 2011, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије;
- Димитријевић Војин, Стојановић Радослав, *Међународни односи*, Београд, 1988,
- Ђорђевић Саша, *Ка већој безбедности држава чланица ЕУ: надлежност и одговорност Сталног комитета за унутрашњу безбедност*, Београд, 2011, Београдски центар за безбедносну политику;
- Ђурић Ивана, Нишавић, Мрваљевић Сања, *Преговарачка поглавља 23 и 24 – О чему преговарамо*, Београд, 2013, ГИЗ пројекат за правну реформу у Србији;
- Јањевић Милутин, *Трећи стуб Европске уније*, Београд, 2003, Службени лист СЦГ;
- Милетић Слободан, *Полицијско право II*, Београд, 2000, Полицијска академија;
- Никач Жељко, *Међународна полицијска сарадња*, Београд, 2015, Криминалистичко-полицијска академија;
- Никач Жељко, *Сузбијање криминала у оквиру међународне полицијске сарадње* (Зборник радова са научно стручног скупа са међународним учешћем 28-30. јун 2011, Тара), Београд, 2011, Криминалистичко-полицијска академија;
- Чавошки Александра, Рељановић Марио, *Идеја и стварању кривичног права ЕУ*, Београд, 2011, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије;
- Чавошки Александра, Рељановић Марио, *Правосуђе и унутрашњи послови у Европској Унији*, Београд, 2009, Правни факултет Универзитета Унион;
- Anderson Malcolm, Apar Joanna, *Striking a Balance Between Freedom, Security and Justice in an Enlarged European Union*, Brussels, 2002, Centre for European Policy Studies;
- Bunyan Tony, *Europol and the European state, Statewatching the New Europe*, 1993;
- Jones Chris, *Complex, technologically fraught and expensive” – the problematic implementation of the Prum Decision*;
- Monica den Boer, *Timing the Third Pillar: Improving the Management of Justice and Home Affairs Cooperation in the EU*, Maastricht, 1998, IEAP;

Попис остале истраживачке грађе

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, The European Agenda on Security, (COM) 2015, 185 final;

Convention on Cybercrime, European Treaty Series - No. 185, Budapest, 23.11.2001;

Council decision (2009/371/JHA) of 6 April 2009 establishing the European Police Office (Evropol), OJ L121/37-66;

Council Decision 2002/187/JHA of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime, (2002) OJ L 63/1;

Council Decision 2004/579/EC of 29 April 2004 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime, (2004) OJ L 261;

Council Decision 2005/681/JHA of 20 September 2005 establishing the European Police College (CEPOL) and repealing Decision 2000/820/JHA, (2005) OJ L 256/63;

Council Decision 2008/615/JHA of 23 June 2008 on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, (2008), Official Journal L 210/1;

Council Framework Decision 2002/475/JHA of 13 June 2002 on combating terrorism, (2002) OJ L 164;

Council Framework Decision 2008/841/JHA of 24 October 2008 on the fight against organised crime, (2008) OJ L 300/42;

Council Framework Decision 2008/841/JHA on the fight against organised crime, (2008), Official Journal L 300/52;

Council Framework Decision 2008/919/JHA of 28 November 2008 amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism, (2008) OJ L 330/21;

Council Framework Decision amending Framework Decision 2002/475 /JHA on combating terrorism, (2008), Official Journal L 330/21;

Directive (EU) 2016/681 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the use of passenger name record (PNR) data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime, (2016), Official Journal L 119/132.

Joint communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace, European Commission, JOIN (2013) 1 final;

Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the use of Passenger Name Record data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime, COM(2011) 32 final, Brussels, 2.2. 2011.

The European Agenda on Security, COM (2015) 185 final, Strasbourg, 2015;

The Schengen acquis - 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, (2000), Official Journal L 239;

The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens, (2010), Official Journal of the European Union, C 115/01;

Treaty establishing the European Community (Nice consolidated version), (2002), Official Journal C 32;

Treaty of European Union, (1992) Office for Official Publications of the European Communities C 191;

Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, (2007), Official Journal C 306/1;

Joint action 98/733/JHA of 21 December 1998 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on making it a criminal offence to participate in a criminal organization in the Member States of the European Union, (1998) OJ L 351;

Акциони план за Поглавље 24 – Правда, слобода, безбедност, Београд, 2016, Влада Републике Србије Преговарачка група за поглавље 24;

Закон о потврђивању Конвенције о центру за спровођење закона у југоисточној Европи, Службени гласник РС, бр. 8/11;

Извештај Европске комисије о напретку Републике Србије за 2015;

Извештај о скринингу Србија. Поглавље 24 – Правда, слобода, безбедност, 2013;

Национална стратегија за спречавање и борбу против тероризма за период 2017–2021. година;

Нацрт заједничке позиције Европске уније за 2016;

Полугодишњи извештаји ЕК о прегледу стања у поглављима 23 и 24;

Предлог Преговарачке позиције Републике Србије за Међувладину конференцију о приступању Републике Србије Европској унији за поглавље 24 – „Правда, слобода и безбедност“, Београд, 2016;

Процена претње од тешког и организованог криминала – СОСТА (2015), Београд, Министарство унутрашњих послова Републике Србије;

Стратегија интегрисаног управљања границама у Републици Србији за период 2017-2020;

Стратегија о спречавању злоупотребе дрога за период од 2014-2021. године;

Стратегија развоја Министарства унутрашњих послова 2018-2023;

Интернет извори

EU fight against terrorism, <http://www.consilium.europa.eu/hr/policies/fight-against-terrorism>

Eurosur extended: all participating states now connected to border surveillance system, <http://statewatch.org/news/2014/dec/eurosur-extends.htm>

Schengen Area, <https://www.schengenvisainfo.com/schengen-visa-countries-list/>

Schengen Information System (SIS II), http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-309_en.htm

Безбедносна агенда ЕУ 2015-2020: Нова стратегија унутрашње безбедности ЕУ, http://preugovor.myhaloteam.com/upload/document/reuformator_-_broj_1.pdf

Министарство спољних послова Републике Србије, <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/spoljna-politika/eu/rep-srbija-eu?lang=lat>

Нови закон о спречавању прања новца и финансирању тероризма, <https://www.dnevnik.rs/ekonomija/u-pripremi-novi-zakon-o-sprecavanu-prana-novca-i-finansiranu-terorizma-10-10-2017>

Преговарачки тим за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији, <http://www.eu-pregovori.rs/src/pregovaracka-poglavlja/poglavlje-24-pitanja-pravde-slobode-i-bezbednosti/>

Стратегија сајбер безбедности ЕУ: отворен, безбедан и заштићен сајбер простор, <http://pravoikt.org/strategija-sajber-bezbednosti-eu-otvoren-bezbedan-i-zasticen-sajber-prostor/>

Шта је сајбер криминал ?, <http://sajtzabezbedaninternet.weebly.com/blog/ta-je-sajber-kriminal>

Сажетак и кључне речи

Правни оквир за полицијску сарадњу у Европској унији и хармонизација права унутрашњих послова Републике Србије

Квалитетна, свеобухватна и континуирана полицијска сарадња унутар Европске уније јесте предуслов за ефикасну борбу против савремених изазова и безбедносних претњи, попут миграција, организованог криминала, тероризма и сајбер криминала. У раду је кроз преглед настанка и фазе развоја Европске уније, обрађена еволуција полицијске сарадње од самих почетака европских интеграција до усавршених и прецизних модалитета сарадње. Специфичност ове сарадње тиче се питања суверенитета једне државе, тј. делегирање националних надлежности на наднационални ниво у областима везаних за азил, миграције, правосуђе и рад полиције. Полицијска сарадња унутар Европске уније развијала се постепено, у неколико фаза, као пратећи елемент успостављања јединственог тржишта и потребе да се одговори на нове претње по безбедност и сигурност грађана Уније. Усвајањем Лисабноског уговора начињене су „тектонске“ промене, чиме је створен значајан напредак, а полицијска сарадња добија нови замах, омогућено је ефикасније и кохерентније доношење одлука и дате су веће надлежности одређеним европским институцијама.

Данас унутрашњи послови и правосуђе или Простор слободе, безбедности и правде представљају значајан садржински део правних тековина Уније без којих је незамислив даљи развој и опстанак Европске уније. Политике у простору слободе, безбедности и правде биће посебно значајне за приступање наше државе Европској унији. Полицијска сарадња је једна од носећих целина у оквиру простора слободе, безбедности и правде, које покрива Поглавље 24, чије прихватање и имплементација у правном поретку Републике Србије треба да омогући примену европских стандарда и норми за унапређење свеобухватне европске полицијске сарадње. Од нас се очекује не само да ускладимо наше законодавство са европским, него да пре приступања у Европску унију реформишемо читав систем правосуђа и унутрашњих послова и оспособимо га да ефикасно и ефективно примењује новоусвојена правила.

Циљ истраживања је био да се сагледају зачеци, настанак и развој полицијске сарадње унутар Европске уније, чији основни циљ је откривање и адекватно кажњавање извршилаца и заштита жртава кривичних дела, ма где да су унутар Уније извршена. Такође, анализиран је тренутни статус полицијске сарадње Србије и Европске уније и перспективе за побољшање те сарадње.

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

Кључне речи: Европска унија, међународна полицијска сарадња, сарадња у области унутрашњих послова, Уговор из Лисабона, област слободе, безбедности и правде, Поглавље 24, Европол.

An abstract and key words

The legal framework for police cooperation in the European Union and the harmonisation of the rights for the internal affairs of the Republic of Serbia

Quality, comprehensive and continuous police cooperation in the European Union is the precondition for the efficient fight against the contemporary challenges and the security threats as migration, organized crime, terrorism and cyber crime. In this master thesis, through all the development phases of the European Union, it is overviewed and processed the evolution of the police cooperation from the very beginnings of the European integrations to the accomplished and précised cooperation modalities. The specificity of this cooperation is about sovereignty of a state, namely delegating national jurisdiction to the supernational level in areas related to asylum, migration, justice and police work. The police cooperation inside the European Union developed gradually in several stages as an accompanying element, establishing an unique market and the need to answer to the modern threats to safety and security of the citizens of the Union. By adopting the Lisbon Treaty, “tectonic” changes were made and they created the legal order, and the police cooperation gets a new momentum - it is enabled to make decisions more efficiently and more coherently and a greater competence to certain European institutions was given.

Nowadays, the internal affairs and justice or the Area of Freedom, Security and Justice represent a significant content part of the Union’s legal acquisitions and the European Union’s further development and survival are unthinkable without them. The politics in the area of Freedom, Security and Justice will be especially significant for the accession of our country to the European Union. The police cooperation is one of the supporting entities within the area of Freedom, Security and Justice, which are covered by Article 24, whose acceptance and implementation in the legal order of the Republic of Serbia should allow the application of European standards and norms for the improvement of the comprehensive European cooperation. We are expected not only to harmonize our legislation with the Europeans, but before joining the European Union, to reform the entire system of justice and internal affairs and make it able to apply the new rules efficiently and effectively.

The aim of this research is to perceive the rudiments, the occurrence and the development of the police cooperation in the European Union, whose primary goal is detection and adequate punishment of the offenders and the protection of the victims of crime, no matter where within the Union they are executed. Also, the current status of the police cooperation between Serbia and the European Union is analyzed as well as the perspectives for improving this cooperation.

In the research are used the historical legal method, the comparative law method and the method of analyzing the content of legal norms, specially the legal norms of the Union's primary legislation. The primary law of the European Union regulates the internal affairs matters and it is of great importance for the process of negotiations on the accession of the Republic of Serbia to the European Union.

Key words: the European Union, the international police cooperation, the internal affairs cooperation, Treaty of Lisbon, the Area of Freedom, Security and Justice, Article 24, the, Europol.

Биографија аутора

Стефан Јанков је рођен 26.06.1993. године у Пироту. Завршио је основну школу „Христо Ботев“ и гимназију „Свети Кирило и Методије“ у Димитровграду. На Софијском универзитету „Св. Климент Охридски“ уписује Филозофски факултет, смер Политикологија, школске 2012/2013 године. Дипломирао је 05.07.2016. године са просечном оценом 8.74 и тиме стекао звање дипломирани политиколог. Мастер академске студије права унутрашњих послова на Правном факултету у Нишу, након успешно обављене нострификације стране високошколске исправе и полагања претходног допунског испита за упис на мастер академске студије права, уписује школске 2016/2017 године. За време основних студија, у склопу Дипломатске академије под окриљем Министарства спољних послова у Амбасади Републике Србије у Софији, обавља стручну праксу, где се као стажиста упознаје са функцијама и радом дипломатско-конзуларних послова. Од знања страних језика истиче знање енглеског језика, бугарског језика и познавање руског језика.

ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ
ШТАМПАНОГ И ЕЛЕКТРОНСКОГ ОБЛИКА МАСТЕР РАДА

Име и презиме аутора мастер рада: Стефан Јанков

Наслов мастер рада: „Прававни оквир за полицијску сарадњу у Европској унији и хармонизација права унутрашњих послова Републике Србије“

Ментор: Проф.др Дејан Вучетић

Изјављујем да је електронски облик мастер рада у pdf формату истоветан штампаном облику, који сам предао/ла Правном факултету Универзитета у Нишу.

У Нишу, _____

Потпис аутора

ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ И ОДОБРАВАЊУ ОБЈАВЉИВАЊА МАСТЕР РАДА

Изјављујем да је мастер рад, под насловом „Правни оквир за полицијску сарадњу у Европској унији и хармонизација права унутрашњих послова Републике Србије“ пријављен и одбрањен на Правном факултету Универзитета у Нишу:

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да овај мастер рад у целини, нити у деловима, нисам пријављивао/ла на другим факултетима, нити универзитетима;
- да нисам повредио/ла ауторска права, нити злоупотребио/ла интелектуалну својину других лица.

Дозвољавам да се овај мастер рад чува у библиотеци и објави на сајту Правног факултета Универзитета у Нишу, са подацима о датуму одбране и комисији пред којом је рад брањен.

Аутор мастер рада: Стефан Јанков

У Нишу, _____

Потпис аутора
