

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

**Правно-институционални оквир полицијске
сарадње у Европској унији**
мастер рад

Ментор:
Проф. др Дејан Вучетић

Студент:
Алекса Ранчић
број индекса
M021/24-УП

Ниш, 2026. године

I УВОД	1
II ПОЧЕЦИ И РАЗВОЈ ПОЛИЦИЈСКЕ САРАДЊЕ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ	7
2.1 Разлози и потребе за сарадњом	7
2.2 Кључне етапе у развоју полицијске сарадње	8
2.2.1. Оснивање и рад Групе ТРЕВИ	9
2.2.2. Структура Групе ТРЕВИ	10
2.2.3. Радне групе у оквиру Групе Треви и њихове надлежности	12
2.2.4. Оснивање и развој Европола од 1999. до данас	13
III ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР ЗА САРАДЊУ	19
3.1. Улога институција Европске уније-општин приказ	19
3.1.1. Улога Европског парламента	21
3.1.2. Улога Савета европске уније	28
3.1.3. Улога европске комисије	28
3.1.4. Улога националних парламената	29
3.2. Степен интегрисаности полицијске сарадње	32
IV АГЕНЦИЈЕ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ПРОПИСА	39
4.1. Европска полицијска канцеларија Европол и специјализоване јединице	39
4.2. Европски полицијски колеџ Цепол	45
4.3. Стални комитет за оперативну сарадњу у области унутрашње безбедности Цоси	46
4.4. Центар за анализу обавештајних служби Европске уније	47
4.5. Агенција за оперативну управљање спољним границама Европске уније Фронтекс	47
4.6. Европска агенција за правосудну сарадњу Европаст	48
V ПРАВНИ ОКВИР САРАДЊЕ	51
5.1. Важне уредбе	51
5.2. Важне директиве	53
VI ПЕРСПЕКТИВЕ РАЗВОЈА И САРАДЊЕ	56
VII ЗАКЉУЧАК	60
Попис коришћене литературе	61
Попис истраживачке грађе	62
Сажетак и кључне речи	63
Abstract and key words	65
Биографија аутора	68

I УВОД

Европска унија је настала на идеји економског повезивања, али суштина идеје је спречавања сваке врсте сукоба између највећих европских држава, са тешким последицама, а какве је оставио најпре Велики рат- Први светски рат, а затим и Други светски рат. Економско повезивање је фактички послужило као везивна нит ради решавања питања безбедности, као кључног питања за опстанак и развој народа и друштава у европским земљама. Све је почело залагањем Винстона Черчила (Winston Churchill) , који је први јавно изнео став, одмах по завршетку Другог светског рата, 1946. године, да треба по узору на Сједињене Америчке Државе формирати Сједињене Европске Државе. У свом говору у Цириху 19. септембра 1946. године јасно је рекао: *“Треба, наиме, поновно створити европску породицу народа или настојати, што је више могуће, да се то постигне, те тој породици дати структуру у којој ће живети у миру, сигурности и слободи. Морамо изградити неку врсту Сједињених Европских Држава. Само ће на тај начин стотине милиона људи моћи поново осетити мале радости и наде због којих вреди живети. Процес је једноставан. Све што је потребно, одлука је стотина милиона мушкараца и жена да чине право, а не криво и да као награду за то добију благослов, а не проклетство...”*¹ Од залагања великог државника до данашње Европске уније са 27 чланица европски народи и европске државе су прошле више фаза уједињавања, а догодио се и један излазак из Европске уније. Парадокс је да је то Велика Британија, држава државника са визијом који се први залагао за уједињену Европу, а која је напустила Европску унију након БРЕГЗИТ референдума 2016. Разне етапе развоја, кроз које су прошле европске интеграције карактерише пре свега јачање заједничких институција, унапређење правног оквира сарадње и креирање заједничких политика од којих је политика безбедности једна од најважнијих за Европску унију. Прву сарадњу европских држава, које су суштински најбитније за питање мира и безбедности, дефинисали су Жан Моне и Роберт Шуман у вези и поводом економске идеје повезивања индустрија угља и челика. Они су се сагласили да је реч о двама индустријама које су кључне за вођење рата верујући да ће, повезивањем европских националних индустрија, искључити могућност евентуалног новог рата између највећих нација Европе, пре свега Немачке и Француске, и тако решити кључно безбедносно питање које је тињало или буктило вековима. Ваља опет подсетити да је Винстон Черчил у свом обраћању на

¹Винстон Черчил, говор 19. септембра 1946. године

<https://winstonchurchill.org/resources/speeches/1946-1963-elder-statesman/united-states-of-europe/> 23.09.2026

Универзитету у Цириху 19. септембра 1946., такође дефинисао и будуће носиоце процеса рекавши: „...Сада ћу рећи нешто што ће вас изненадити. Први корак у поновном стварању европске породице мора бити партнерство између Француске и Немачке. Само на тај начин Француска може поновно задобити своју водећу моралну и културну улогу у Европи. Европа не може доживети препород без духовно велике Француске и без духовно велике Немачке“.² Тако је настала прво идеја уједињавања а затим прво Европска заједница за угаљ и челик 1951. године. Шест нација је направило „први корак у федерацији Европе“, Белгија, Холандија, Луксембург, Италија, Западна Немачка и Француска.³ Године 1957, оне су потписале Римски уговор, којим је створена Европска економска заједница (ЕЕЗ) и успостављена царинска унија.⁴ Ваља напоменути, да су потписана два Римска уговора. Осим Римског уговора, којим је створена Европска економска заједница (ЕЕЗ) и успостављена царинска унија. Други Римски уговор је Уговор о оснивању Европске заједнице за атомску енергију (ЕЗАЕ или ЕУРОАТОМ) за мирољубиво коришћење атомске енергије

Упоредо са економским повезивањем држава чланица развијале су се и друге институције и механизми сарадње. Читав низ правних аката чини тај сложени правни оквир. Са тог аспекта су кључна два оснивачка уговора и политички процеси у државама чланица који су их пратили укључујући и референдуме о прихватању обавеза из уговора и ратификације у земљама чланицама. Први је Уговор о Европској унији- УЕУ (Treaty on European union- ТЕУ) који се неслужбено назива и Уговор из Мастрихта, који је потписан 7. фебруара 1992. године а ступио на снагу 1. новембра 1993. године, данас значајно измењен Мастрихтски уговор који дефинише основне вредности, циљеве и демократска начела Уније, њен институционални оквир, као и правила за Заједничку спољну и безбедносну политику (ЗСБП). Други је Уговор о функционисању Европске уније- УФЕУ (Treaty on the Functioning of the European Union- ТФЕУ) који је преименовани и реформисани некадашњи Уговор о оснивању Европске заједнице (Римски уговор). Овај документ детаљно уређује конкретне надлежности ЕУ, унутрашње политике, функционисање унутрашњег тржишта и Простор слободе, безбедности и правде (унутар ког је смештена полицијска и правосудна сарадња). Дакле, концепт „Простора слободе, безбедности и правде“ (ПСБП), (Area of Freedom, Security and Justice – AFSJ), где се полицијска

² Ibid.

³ https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59_en (23.09.2026.)

⁴ Ibid.

сарадња у праву Европске уније не посматра изоловано, већ као кључни стуб Простора слободе, безбедности и правде, утемељеног у Глави V Уговора о функционисању Европске уније- УФЕУ. Лисабонским уговором који је потписан 13. децембра 2007. у Лисабону, чији је службени назив „Уговор о изменама и допунама Уговора о стварању Европске уније (Мастришки уговор) и Уговора о стварању Европске економске заједнице (ЕЕЗ) (Римски уговор)“ су извршене измене и допуне постојећих оснивачких уговора, пре свега Уговора о Европској унији и Уговора о оснивању Европске заједнице, који је Лисабонским уговором преименован у Уговор о функционисању Европске уније- УФЕУ. После ратификације у свим земљама чланицама, Уговор је ступио на снагу 1. децембра 2009. године. Као један део правног оквира, ту је и Повеља о основним правима Европске уније, а којој је Лисабонским уговором додељена иста правна снага какву имају основни уговори (члан 6 УЕУ), чиме су људска и грађанска права постала директно обавезујући правни стандард за све институције Европске уније и државе чланице. Уз уговоре и повељу правни оквир чине и протоколи, анекси и декларације, заправо скуп од 37 протокола и 65 декларација који су саставни део уговора. Они ближе дефинишу посебне аражмане, као што су изузећа појединих држава (opt-out клаузуле у области безбедности или азила), улогу националних парламената и прелазне одредбе. Посебно треба нагласити да је Уговором из Мастрихта успостављен Трећи стуб Европске уније, Правосуђе и унутрашњи послови- ПУП, који је имао међувладин карактер, а да је тек Лисабонским уговором дошло до комунитаризације (напуштања стубова) и прелажења полицијске сарадње под редовни законодавни поступак. Лисабонски уговор је, а имајући у виду његов пуни капацитет и реформску садржину такође познат и као Реформски уговор. Ови међународни уговори су дефинисали јасне институционалне, политичке и правне механизме Европске уније. Са развојем институција и са унапређењем правног оквира развијала се и правосудна и полицијска сарадња. Основни принципи заједничког живота и механизми који су се развијали засновани су на идеји слободног протока људи, слободног протока робе, услуга и капитала, на укидању граница између земаља чланица и либералној политици у области имиграције, виза и азила. Све ово је исказивало потребу боље међународне полицијске сарадње у борби против разних облика криминала који је такође „добрио“ простор прекограничног ширења. Све ове промене у функционисању Европске уније су пре свега ишле у корист грађана Европске уније, али овакво прекогранично повезивање погодновало је и разним криминалним и терористичким активностима организованих криминалних група те је

борба против организованог криминала са националног нивоа морала да пређе на виши - билатерални и мултилатерални ниво сарадње држава чланица Европске уније. Из тог разлога изграђени су посебни механизми и институције сарадње држава Европске уније и на тај начин је успостављен правно-институционални оквир полицијске сарадње у Европској унији за примену концепта „Простора слободе, безбедности и правде“ (ПСБП). Оно што је посебно важно је да је правно-институционални оквир наставио да се и даље врло динамично развија тако да су крајем 2023. године Европски Савет и Европски парламент постигли договор о унапређењу полицијске сарадње у Европи, а преговарачи из шпанског председништва Савета и из Европског парламента постигли су политички договор о ажурирању прописа Европске уније који омогућава аутоматизовану размену података за полицијску сарадњу, што значи повећан број категорија података кроз аутоматизовану размену, модернизацију техничке инфраструктуре која подржава размену информација као и већу улогу Европола који би према новоусвојеним правилима, такође могао да претражује националне базе података за унакрсну проверу информација које је добио од трећих земаља.

Имајући у виду важност ове теме за даље интегративне процесе у Европској унији и заједничко деловање институција Европске уније и координације са националним институцијама, као и питање безбедносних изазова који укључују и многе делове јавних политика као што су миграцијске политике и миграције ка Европској унији као последица ратних сукоба, репресивних режима и сиромаштва овај рад би могао да буде приказ не само историјског развоја већ и динамичних промена које се догађају пред нама у реалном времену. Циљ истраживања је дакле да се кроз анализу правно-институционалног оквира полицијске сарадње у Европској унији прикажу сви аспекти сарадње, и у историјском контексту, од креирања идеје до активности формирања механизма, и развоја полицијске сарадње унутар Европске уније, а све са циљем заједничког институционалног деловања ради спречавања извршења кривичних дела и угрожавања безбедности грађана Европске уније, преко откривања и адекватног кажњавања извршилаца кривичних дела до заштите жртава кривичних дела у свим деловима Европске уније као интегрисаног подручја безбедности и заједничког деловања полиција земаља чланица и институција Европске уније у овој области. Зато је битно да у самом уводу истакнемо и њен данашњи правни основ, са посебном важношћу и кључном улогом главе V УФЕУ,

којом се дефинише простор слободе, безбедности и правде. Чланом 67. УФЕУ⁵. дефинише се да *“Унија представља простор слободе, безбедности и правде у којем се поштују основна права и различити правни системи, као и традиције држава чланица”*. Овим чланом се дефинише и питање контроле унутрашњих граница, политика у области азила, имиграције и контроле спољних граница, као и да се лица без држављанства третирају као држављани трећих земаља. Ваља истаћи да Европска унија настоји да обезбеди висок ниво безбедности мерама за превенцију и борбу против криминала, расизма и ксенофобије и мерама за координацију и сарадњу између полицијских и правосудних органа и других надлежних органа, као и узајамним признањем пресуда у кривичним стварима и, ако је потребно, приближавањем кривичног законодавства. Члан 87 УФЕУ предвиђа да Унија успоставља полицијску сарадњу која укључује надлежне органе држава чланица, укључујући полицију, царину и друге специјализоване службе за спровођење закона, у области спречавања, откривања и истраге кривичних дела⁶. Чланом 88. УФЕУ дефинише се мисија Европола, а то је да подржава и јача деловање полицијских органа држава чланица и других служби за спровођење закона, као и њихову узајамну сарадњу у превенцији и борби против тешких кривичних дела која погађају две или више држава чланица, против тероризма и против оних облика криминала који утичу на заједнички интерес обухваћен неком од политика Европске уније. Истим чланом се дефинише и улога Европског парламента и Савета Европске уније у дефинисињу правног оквира за рад Европола уредбама донетим у редовним законодавном поступку а којим утврђују структуру, функционисање, област деловања и задатке Европола.⁷ Чланом 89. УФЕУ дефинишу се услови под којима надлежни органи једне државе могу деловати на територији друге државе;⁸ Посебно ваља напоменути Декларацију о заштити података о личности у области правосудне сарадње у кривичним стварима и полицијске сарадње, којима се потврђују посебна правила о заштити података о личности и слободном кретању тих података у области правосудне сарадње у кривичним стварима и полицијске сарадње на основу члана 16. УФЕУ, а која могу бити неопходна због посебне природе тих области. Шенген као највећа зона слободе,

⁵Члан 67. је бивши члан бивши члан 61. УЕЗ и бивши члан 29. УЕУ . https://ius.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2021/10/Konsolidovano_UEU_UFEU-1.pdf, страна 70

⁶ Члан 87. је бивши члан 30. УЕУ. https://ius.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2021/10/Konsolidovano_UEU_UFEU-1.pdf, страна 79

⁷ Члан 88. је бивши члан 30. УЕУ. https://ius.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2021/10/Konsolidovano_UEU_UFEU-1.pdf, страна 80

⁸ Члан 89. је бивши члан 32. УЕУ. https://ius.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2021/10/Konsolidovano_UEU_UFEU-1.pdf, страна 80

безбедности и правде без унутрашњих граница на свету такође представља јако битан сегмент. Шенгенска зона гарантује слободно кретање за више од 450 милиона грађана Европске уније и придружених земаља, заједно са држављанима трећих земаља који живе у Европској унији или посећују Европску унију као туристи, студенти на размени или пословни посетиоци (свако ко легално борави у Европској унији или придруженим земљама). Шенгенска сарадња се развила од иницијативе пет земаља у кључну област надлежности Европске уније која регулише путовања без унутрашњих граница и контролу спољних граница у периоду од 1985. године до данас. Посебно ваља истаћи Повељу Европске уније о основним правима (Charter of fundamental rights of the european union) која се састоји од преамбуле и 54 члана груписаних у седам поглавља и третира достојанство, слободе, једнакост, солидарност, права грађана, правосуђе и опште одредбе. Као посебан део прописа ваља истаћи и прописе који се односе на заштиту личних података а који су садржани у Општој уредби о заштити података о личности (General Data Protection Regulation (EU) 2016/679 (GDPR) уније⁹. Она замењује Директиву о заштити података 95/46/ЕС.

Имајући у виду фазе развоја сарадње и изградње институција и креирања правног оквира урађена је и структура овог рада у седам делова.

У првом делу рада се даје увод у питање полицијске сарадње и правног оквира у склопу вредносног система због кога је и настала Европска унија.

У другом делу рада врши се осврт на историјат полицијске сарадње у Европској унији, разлозима и потребама за сарадњом о кључним догађајима у развоју сарадње, а то су оснивање Групе ТРЕВИ 1976. године и оснивање Европола 1999. године. посебно се обрађује група ТРЕВИ, при чему се посебно акцентује начин њеног настанка, назив, као и структура. Такође, обрађују се радне групе и њихове надлежности.

У трећем делу се разматра институционални оквир за сарадњу и која је улога институција Европске уније, националних парламената, као и колики је степен интегрисаности полицијске сарадње.

У четвртом делу се анализирају агенције за спровођење прописа, Европол и специјализоване јединице, Цепол, Цоси, Фронтекс и Евроцаст.

У петом делу је представљен правни оквир сарадње, важне уредбе и важне директиве Европске уније

⁹ Evropski parlament i Savet Evropske unije usvojili su GDPR 14. aprila 2016. godine, da bi stupio na snagu 25. maja 2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679>, (23.09.2026.)

У шестом делу се бавимо перспективама и правцима будуће сарадње у складу са прихваћеним стратегијама, плановима и програмима институција Европске уније, док се у седмом, завршеном делу пружају закључне напомене или нека сл. формулација.

У седмом делу, закључку, у контекст заштите јавног интереса стављамо динамику и континуитет развоја правног оквира и институција правно-полицијске сарадње у Европској унији, која броји сада више од 450 милиона грађана у 27 држава.

Током истраживања су коришћени историјско-правни метод, упоредно-правни метод, и правно-позитивистички метод анализе садржаја важећих правних аката и норми од значаја за ову област. Имајући у виду дигитализацију као процес који прати и научну и истраживачку делатност, и да постоје добре датотеке које се могу наћи на страницама институција Европске уније као и на порталима који професионално прате ову област или сродне области од значаја за податке (пример историјски архиви са аудио записима и транскрипцијама говора, документима) у техничком смислу је врло корисно било користити (осим писане литературе у hard-copy формату) и desk-search метод за дигитализоване податке, документе и литературу.

II ПОЧЕЦИ И РАЗВОЈ ПОЛИЦИЈСКЕ САРАДЊЕ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

2.1.Разлози и потребе за сарадњом

Полицијска сарадња земаља чланица Европске уније прошла је вишестепенијски пут успостављања и изградње сарадње, унапређења правног оквира и грађења институција. Развој полицијске сарадње је прошао свој пут од првих облика сарадње европских полиција кроз формирање и рад ТРЕВИ групе 1976. године (међувладине мреже која је окупила представнике министарстава правде и унутрашњих послова) до формирања Агенције Европске уније за сарадњу у спровођењу закона (Европол). Уговором из Мاستрихта 1992. године су установљена питања од заједничког интереса (тероризам, производња и трговина дрогом и други облици међународног криминала) која су представљала легитимну основу за полицијску сарадњу. Мастришки уговор је такође установио принцип успостављања „Европске полицијске канцеларије“ - Европол, која је у почетку деловала као Одељење за дроге Европола, тј. Агенција је почела с ограниченим операцијама 3. јануара 1994. године, као одељење Европола за дрогу. Године 1998. Конвенцију о Европолу су ратификовале све земље чланице, а ступила је на снагу у октобру исте године. Канцеларија је званично почела са радом 1. јула 1999. на основу ширих овлашћења која је добила потписивањем Амстердамског уговора 2. октобра 1997. године и након ратификације и усвајања правних аката предвиђених Конвенцијом о Европолу од стране свих држава чланица. Европол данас представља

један од централних институционалних механизма подршке полицијској и широј сарадњи органа за спровођење закона држава чланица са својим специјализованим одељењима, уз стално јачање институционалног и правног оквира кроз уредбе и директиве (поготову у периоду од 2013. до данас) Европског парламента и Савета Европске уније који су носиоци главних законодавних активности о полицијској сарадњи. Овај правни оквир се доноси у редовном законодавном поступку на теме од највећег значаја за формирање институција и њихов рад, као што су: правни оквир за рад Агенције Европске уније за оспособљавање у подручју извршавања законодавства-Цепол, о употреби података из евиденције података о путницима (ПНР) у сврху спречавања, откривања, истраге и казненог прогона кривичних дела тероризма и тешких кривичних дела, о Агенцији Европске уније за сарадњу тела за извршавање законодавства- Европол, као и о мерама за висок заједнички ниво безбедности мрежних и информатичких система широм Уније, о сузбијању тероризма, о надзору набавке и поседовања оружја (кодификација, о Агенцији Европске уније за оперативно управљање опсежним информационим системима у подручју слободе, безбедности и правде (eu-LISA), о успостављању, раду и употреби Шенгенског информационог система (SIS), у подручју полицијске сарадње и правосудне сарадње у кривичним предметима, о успостављању оквира за интероперабилност информационог система Европске уније у подручју полицијске и правосудне сарадње, азила и миграција, о утврђивању правила којима се олакшава употреба финансијских и других информација у сврху спречавања, откривања, истраге или прогона одређених кривичних дела, о борби против ширења терористичког садржаја на интернету.

Ове европске институције и овај правни оквир који оне доносе кроз уредбе и директиве, и који спроводе у свакодневном раду представљају основни механизам и правни и институционални оквир полицијске сарадње држава чланица Европске уније. У развоју полицијске сарадње могу се издвојити поједине кључне прекретнице, међу којима посебно место имају формирање мреже/групе ТРЕВИ, институционализација полицијске сарадње Уговором из Мастрихта, успостављање Европола, укључивање Шенгенског асquis-а у правни оквир Уније и каснија интеграција полицијске сарадње у Простор слободе, безбедности и правде након Уговора из Лисабона.

2.2. Кључне етапе у развоју полицијске сарадње

Потребе за сарадњом у области безбедности које су дефинисале и сам почетак рада и каснији ток на интеграцијским процесима и данас обликују садржаје и modele сарадње. У том смислу препознајемо две кључне етапе у сарадњи које су допринеле и

институционалном развоју, развоју правног оквира као и развоју конкретних алата и оперативних модела сарадње унутар Европске уније као и са партнерима ван Европске уније, и то су:

- Иницијатива, оснивање и рад Групе ТРЕВИ у периоду од 1976-1993;
- Оснивање и рад Европола у периоду од 1999. до данас и даљи развој Агенције Европске уније за сарадњу у спровођењу закона.

2.2.1. Оснивање и рад Групе ТРЕВИ

Деловање терористичких група и велики талас тероризма који је заплуснуо Европу почетком седамдесетих година довео је до нужне реакције представника влада држава Европске економске заједнице за борбу против тероризма и координацију полиције у ЕЕЗ. Први заједнички организовани одговор је било успостављање и рад ТРЕВИ групе 1976. године. Иначе о самом називу ТРЕВИ групе постоји више тумачења, али је најрационалније да назив представља акроним ТРЕВИ од енглеских речи Terrorism Radicalism Extremism Violence International- TREVI или француских речи Terrorism, Radicalisme, Extremisme et Violence Internationale- TREVI. Ипак постоји и уверење да је назив дошао и од римске фонтане Ди ТРЕВИ (Fontana di Trevi), дакле по граду где је установљена ТРЕВИ група у децембру 1975, на Римском самиту. У том смислу, сматра се да је ТРЕВИ група настала од чланова раније основане Римске групе (Groupe de Rome) састављене од представника највиших руководећих структура националне полиције која је одржавала редовне међусобне састанке. Ова група је основана са намером сузбијања међународног тероризма, радикалног екстремизма, насиља и практичне примене политика земаља чланица ЕЗ. ТРЕВИ групу чинили су министри унутрашњих послова девет земаља (Немачка, Италија, Француска, земље Бенелукса (Белгија, Холандија, Луксембург), Велика Британија, Ирска и Данска). Поред политичких представника, у раду ТРЕВИ групе учествовали су и стручњаци за креирање политика (државни службеници) и практичари (полицајци). Рад групе заснивао се на међувладиној сарадњи између девет држава, дакле процесу који искључује неке од главних институција тадашње Европске економске заједнице- ЕЕЗ, европску Комисију и Европски парламент. Стварању групе ТРЕВИ претходило је неколико међувладиних састанака о тероризму 1971. и 1972. године. На састанку Савета министара у Риму децембра 1975. године, министар спољних послова Велике Британије Џејмс Калаган предложио је, а остали министри се сложили, да се формира посебна радна група за борбу против тероризма у ЕЕЗ. Овај предлог је формализован у

Луксембургу 29. јуна 1976. године на састанку министара унутрашњих послова ЕЕЗ. Одлука је значила да убудуће уз министре на састанцима присуствују и функционери и службеници полиција и безбедносних служби.

Током 1976. године основано је и пет радних група, које су имале задатак да извештавају по појединим питањима високе званичнике ТРЕВИ групе (извештаји на почетку годишњих састанака 9 министара унутрашњих послова земаља ЕЕЗ које су чиниле ТРЕВИ групу) а формирана је и ТРЕВИ „Тројка“ која се састојала од три групе виших званичника да помаже и информише актуелно председништво и његове званичнике.

2.2.2. Структура Групе Треви

Процес европских интеграција на самом почетку је био фокусиран на економску сарадњу кроз први стуб интеграција који је био и зачетак сарадње кроз Европску заједницу за угаљ и челик затим Европску економску заједницу и Европску заједницу за атомску енергију уз јединствено тржиште и идеју да се креира и јединствена валута. Развијани су принципи и механизми заједничког живота засновани на идеји слободног протока људи, слободног протока робе, услуга и капитала, а унутар шенгенског простора су укинуте контроле лица на унутрашњим границама, под условима шенгенског *acquis-a*, и либералној политици у области имиграције, виза и азила. Дакле, на самом почетку сарадња правосудних органа, полиција и царина, није била у првом плану. Можда се и чинило да је овај и овакав степен интеграција довољан у том тренутку. Али и потребе заштите тржишта, уређених јавних политика царина, миграција и нарочито велики талас тероризма који је запљуснуо и Европу и свет седамдесетих година прошлог века довео је до размишљања, па до иницијатива да се унапреди интензитет полицијске и правосудне сарадње држава. Читав низ догађаја и појава, од великог терористичког напада на Олимпијским играма у Минхену 1972. године, познатом као „Минхенски масакр“ када су припадници палестинске терористичке групе „Црни септембар“, током отмице убили двојицу и отели девет чланова израелског олимпијског тима, (које су такође убили као таоце током неуспеле акције спасавања- укупно 11 убијених спортиста), уз низ терористичких аката у Европи, затим појаве група као што су „Црвене бригаде“ или „Бадер-Мајнхоф“ које сарађују са сличним терористичким групама из других делова света, отмице авиона, узимање талаца, подметања бомби, уз сталну несигурност и страх од тероризма, као одговор захтевали су заједничку акцију. Ови догађаји и појаве, као и јачање транснационалног тероризма током 1970-их, додатно је указало на ограничења искључиво националног приступа безбедности и довело је до реакције држава чланица Европске заједнице.

Најпре до тога да се министри унутрашњих послова окупљају неформално а касније да окупљање формализују и дефинишу да постоји заједнички интерес за решавање проблема тероризма.

У децембру 1975. године, Европски савет састављен од шефова Влада земаља чланица, на самиту у Риму донео је одлуку и формирао тзв. ТРЕВИ групу како би координирао рад влада држава чланица Европске заједнице, у борби против тероризма, а на предлог министра спољних послова Велике Британије Џејмса Калагана. На основу тог британског предлога, Европски савет је одлучио да се „министри унутрашњих послова заједнице (или министри са сличним одговорностима) састану како би разговарали о питањима која спадају у њихову надлежност, посебно у вези са законом и редом“. Следеће године, министри правде су позвани да учествују у овом раду. Први састанак онога што је постало познато као Група ТРЕВИ – неформалног тела за међувладину сарадњу у области закона и реда – одржан је у Луксембургу 29. јуна 1976. године. До тада министри правде и унутрашњих послова тадашњих држава-чланица Европске заједнице, састајали су се ван институционалног оквира, да би координирали *ad hoc* полицијску сарадњу, пре свега у циљу сузбијања међународног тероризма. Одлука је формализовала будућу сарадњу у једном кораку и значила је да убудуће поред министара састанцима присуствују и функционери и службеници полиција и служби безбедности.

Група ТРЕВИ кој је основана од стране девет држава чланица Европске заједнице се временом проширивала са проширењем Заједнице. Рад ТРЕВИ групе се тако развијао и током времена се заснивао на међувладиној сарадњи између сада већ дванаест држава, кроз процес који је искључивао главне институције Европске заједнице – Европску комисију и Европски парламент.

Са почетком рада ТРЕВИ групе, током 1976. године основано је пет радних група, које су извештавале групу виших званичника ТРЕВИ групе, који су подносили извештаје, у почетку годишње на састанцима министара држава чланица ТРЕВИ групе. Формирана је и „тројка“ ТРЕВИ групе која се састојала од три групе виших званичника, из тренутног председништва Европске заједнице, претходног председништва и следећег председништва (тако су, на пример, у другој половини 1992. године „тројку“ чинили Португал, Велика Британија и Данска). Задатак „тројке“ је био да помаже и информише тренутно председништво и његове званичнике.

Група ТРЕВИ је од самог почетка имала специфичну структуру и заснивала је свој рад на три нивоа: 1) министарски ниво, кроз шестомесечне састанке министара унутрашњих

послова; 2) ниво високих званичника ТРЕВИ групе, која се такође састајала сваких шест месеци и 3) ниво радних група у којима седе службеници министарстава унутрашњих послова, виши полицајци, имиграциони и царински службеници и представници служби унутрашње безбедности. По динамици рада министри су се састајали сваког јуна и децембра; виши званичници ТРЕВИ-ја састајали су се сваког маја и новембра; ТРЕВИ „тројка“: се састајала непосредно пре седнице сваке радне групе ТРЕВИ-ја и састанака високих званичника ТРЕВИ групе. И радне групе које су чинили службеници министарстава унутрашњих послова, полицајци и припадници служби безбедности су биле у константном раду.

Током постојања ТРЕВИ групе један број земаља ван Европске заједнице је добио статус посматрача. Статус посматрача је подразумевао да земље посматрачи нису учествовале у дискусијама, већ су информисане од стране званичника „тројке“ након састанака. Ову групу под називом Пријатељи ТРЕВИ-ја чинили: Шведска, Аустрија, Мароко, Норвешка, Швајцарска, Финска, Канада и САД. Још две земље су додатно „брифоване“, Аргентина коју је извештавала Шпанија и Мађарска коју је „брифовала“ Немачка.

2.2.3. Радне групе у оквиру Групе ТРЕВИ и њихове надлежности

Срж рада ТРЕВИ групе заправо су биле Радне групе које су основане после састанка министара унутрашњих послова Европске економске заједнице у Луксембургу 1976. године. Радне групе су имале своје надлежности по областима од значаја за безбедност и укупно је основано пет радних група и то:

- Радна група 1 (ТРЕВИ 1): одговорна за мере за борбу против тероризма;
- Радна група 2 (ТРЕВИ 2): одговорна за научно-техничка знања и полицијску обуку; рад ове групе се касније проширио и обухватио јавни ред и фудбалски хулиганизам.
- Радна група 3 (ТРЕВИ 3): основана да се бави безбедносним процедурама за цивилно ваздухопловство; овај посао је касније преузео ТРЕВИ 1. На састанку министара ТРЕВИ у Риму 21. јуна 1985. године, улога радне групе ТРЕВИ 3 је редефинисана да посматра и анализира организовани криминал у стратешком и тактичко-техничком погледу као и трговину дрогом. Редифинисањем радне групе ТРЕВИ 3 за борбу против организованог криминала и дроге ударен је темељ за стварање Европолове јединице за дрогу (Europol Drugs Unit- EDU), која ће се касније развити у Европол као посебну Агенцију. Дакле, Европолова јединица за дроге основана је као

претходница Европске полицијске канцеларије (Европол). Европолова јединица за дроге је деловала у периоду од 1995. до 1999. године, а 1. јула 1999. године заменио ју је Европол.

- Радна група 4 (ТРЕВИ 4): одговорна за безбедност и заштиту нуклеарних постројења и транспорта.
- Радна група 5 (ТРЕВИ 5): одговорна за ванредне мере за поступање у ванредним ситуацијама (катастрофе, превенција пожара и гашење пожара).

Од првобитних пет радних група, само две су биле активне - ТРЕВИ 1 и ТРЕВИ 2. Радне групе ТРЕВИ 3, 4 и 5 се никада нису састале а радна група ТРЕВИ 3 је добила нову улогу 1985. године, да посматра и анализира организовани криминал у стратешком и тактичко-техничком погледу као и трговину дрогом.

2.2.4. Оснивање и развој Европола од 1999. до данас

Оснивање Европске полицијске службе- Европол (European police office- EUROPOL) је друга велика прекретница у развоју полицијске сарадње и у институционализацији сарадње на начин који битно и квалитативно мења и унапређује односе у овој области. Од оснивања до данас можемо сагледати три кључне правне трансформације Европола;

1) У првој фази, коју можемо назвати и Међувладина фаза, а која се успоставља Конвенцијом о Европолу из 1995. године, Европол настаје ван класичног комунитарног права. Основан је Међународном конвенцијом која је захтевала дуготрајну ратификацију у свим парламентарима држава чланица (ступила на снагу након четири године, тек 1998/1999).

2) У другој фази долази до комунитаризације и решавања статуса Агенције. Ово је резултат Одлуке Савета Европске уније 2009/371/ПУП). Тада Европол престаје да буде тело засновано на међународном уговору и 1. јануара 2010. постаје званична Агенција Европске уније, финансирана из буџета Европске уније.

3) У трећој фази – који обележавају Лисабонски оквир и Уредба 2016/794 (уз измене из 2022. године) правни основ се пре свега налази у члану 88. УФЕУ.¹⁰ Овим се уводи и демократска контрола преко Заједничке групе за парламентарни

¹⁰ „Мисија Европола је да подржава и јача деловање полицијских органа држава чланица и других служби за спровођење закона, као и њихову узајамну сарадњу у превенцији и борби против тешких кривичних дела која погађају две или више држава чланица, тероризма и оних облика криминала који утичу на заједнички интерес обухваћен неком од политика Уније“. Члан 88, став 1 УФЕУ

надзор (ЗГПН).¹¹ Уредбом (ЕУ) 2022/991 Европол добија проширени мандат за обраду “биг дата” скупова, сарадњу са приватним субјектима (нпр. провајдерима комуникација) и примену вештачке интелигенције.

Подсетимо се да је Мастрихтским уговором којим је Европска унија основана 1992. године дефинисано да ће Унија бити састављена од такозвана три стуба. Први стуб обухвата три заједнице и то Европску заједницу за угаљ и челик, Европску економску заједницу, Европску заједницу за атомску енергију уз јединствено тржиште и јединствену валуту. Други стуб је дефинисан као заједничка спољна и безбедносна политика и представља континуитет и наставак претходне европске политичке сарадње. По својој природи други стуб има међувладин карактер, тиче се сарадње између извршних органа држава чланица, што значи да је суверенитет држава чланица заштићен у осетљивим политичким питањима. И коначно Трећи стуб је сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова (Justice and Home Affairs), како је дефинисана Мастрихтским уговором. Успостављањем трећег стуба Мастрихтским уговором полицијска и правосудна сарадња добиле су формалнији институционални оквир на нивоу Европске уније, чиме су претходни облици неформалне и међувладине сарадње, укључујући сарадњу развијану у оквиру групе ТРЕВИ, постепено били интегрисани у нови институционални контекст. Треба истаћи да је као додатак овом уговору усвојена и декларација о полицијској сарадњи, која је поново актуелизовала иницијативу СР Немачке из Луксембурга из 1991. године о оснивању Европске полицијске канцеларије.

Након оснивања Европске уније, сарадњу у области трећег стуба обележио је развој три важна подручја: (а) проширење овлашћења Европске јединице за дроге (ЕДУ) усвајањем низа заједничких акција, (б) усвајање конвенције о Европолу са припадајућим протоколима и (в) измене одредби о правосудној и полицијској сарадњи, након потписивања Амстердамског уговора. Улога Европске јединице за дроге била је укључена у размену и анализу информација, као и обавештајних података, што је обухватало најмање две државе чланице Европске уније. Посебно треба истаћи да је Европска јединица за дроге, заправо, била претеча оснивања Европола. Ипак цео процес је био јако сложен и састављен од читавог низа корака, активности, одлука, споразума, оперативног усаглашавања, успостављања логистичких и техничких ресурса, као и унапређења људских ресурса кроз организацију, повећање бројности и

¹¹ „Овим уредбама утврђују се и поступци за контролу рада Европола, коју врши Европски парламент заједно са националним парламентима.„ Члан 88. став 4. УФЕУ

дефинисање јавних политика у овој области које ће бити спроведене. Ако желимо да хронолошки прикажемо овај процес сигурно је да ћемо кренути од 1975. године и оснивања ТРЕВИ групе од стране министара унутрашњих послова и правде држава Европске економске заједнице и може се рећи да је ово био први корак ка правој сарадњи између европских полицијских снага. Европолова јединица за дроге (Europol Drugs Unit- EDU) је 1993. основана министарским споразумом и неколико месеци касније 3. јануара 1994. године Агенција је почела с ограниченим операцијама. Конвенцију о Европолу, која је донета 1995. године, све земље чланице су ратификовале 1998. године, и ступила је на снагу у октобру исте године. Први директор Европола (бивши координатор Европолове јединице за дроге) је именован 1999. године и Агенција је почела са радом. Током 1999. године издата је и прва публикација годишњег Извештаја о организованом криминалу и обављено је увођење радних датотека за анализу (Organised Crime Report Introduction of the analysis work files –AWF), једног од најранијих алата Европола за прикупљање, размену и обраду информација и обавештајних података. Динамичан развој ресурса настављен је током 2000. године Одлуком о успостављању Информационог система Европола (Europol Information System- EIS). Како се унутар Европске уније радило на учвршћивању функционалне структуре тако се кренуло и са укључивањем трећих страна, земаља ван Европске уније у рад Европола.

Први споразуми о сарадњи са трећим странама потписани су 2001. године и то са Исландом и Норвешком, а током 2001. године дошло је до оснивања Радне групе за борбу против тероризма (Counter Terrorism Task Force- CTTF) при Европолу. Динамичан развој ресурса настављен је успостављањем Европоловог алата за безбедну размену информација (Europol secure information exchange tool- InfoEx) током 2002. године. Ширење сарадње је настављено и 2002. године потписивањем Споразума о сарадњи са Сједињеним Америчким Државама. Већ у 2005. години Европол је достигао 500 запослених, укључујући официре за везу, националне стручњаке, приправнике и остале стално запослене. Током 2005. именован је и нови директор Европола. Паралелно са развојем људских ресурса (2006. године Европол организује заједнички рад у својој централи за 100 официра за везу) током 2006. и 2007. године излазе две публикације: прва публикација Процене претње од организованог криминала (The Organised Crime Threat Assessment- ОСТА) и прва публикација Извештаја о ситуацији и трендовима у вези са тероризмом у Европској унији (EU Terrorism Situation and Trend Report, TE-SAT). Током 2009. године покренута је Европолова мрежа за безбедну

размену информација (Secure Information Exchange Network Application- SIENA) и именован нови директор Европола. На основу Одлуке Савета 2009/371/JHA од 1. јануара 2010, Европол је добио статус агенције Европске уније, чиме је његов институционални положај додатно интегрисан у правни оквир Европске уније. Током 2010. године успоставља се и вишегодишњи циклус политике за тешки и организовани криминал (Multi-annual policy cycle for serious and organised crime - EMPACT). 2011. године је отворено ново седиште Европола (Europol headquarters) у Хагу, а одржава се и Прва европска конвенција шефова полиције (European Police Chiefs Convention – EPCC). Након терористичког напада у Норвешкој, Европол по први пут у својству Агенције Европске уније пружа оперативну подршку у борби против тероризма ове врсте, а 2012. године подржава истрагу терористичког напада на аеродрому у Бургасу, у Бугарској. Упоредо са изазовима који се јављају по безбедност европске уније Европол унапређује своје ресурсе и током 2013. године, при Европолу, се отвара Европски центар за сајбер криминал (European Cybercrime Centre). Европол наставља континуитет унапређења рада људских ресурса и организује у својој централи током 2015. године заједнички рад 200 официра за везу (први такав скуп је био 2006. године са 100 официра за везу). Ово указује на константно унапређење људских ресурса Европола. Исте године, у новембру, Европол је основао и Радну групу Fraternité након терористичког напада у Паризу. Радна група је наставила свој рад када се само неколико месеци касније, у марту 2016. године, догодио терористички напад у Бриселу. Већ током 2016. године, пратећи потребе безбедности Европске уније и придружеих земаља за сарадњу са Европолом, оснива се, при Европолу, Европски центар за борбу против тероризма (European Counter Terrorism Centre - ECTC) и Европски центар за борбу против кријумчарења миграната (European Centre Against Migrant Smuggling- ECAMS). Европол тада делује и врло оперативно тако што врши распоређивање гостујућих полицајаца на жаришта у Грчкој и Италији (мигранска криза на главним коридорима миграција). Европол већ тада достиже 1000 запослених, официра за везу, распоређених националних стручњака, приправника и стручних сарадника-професионалаца по уговору. Европол и даље уводи иновације и делује оперативно и током 2016. године покреће и веб страницу са најтраженијим бегунцима у Европи (Europe's Most Wanted Fugitives, website <https://eumostwanted.eu/>). Ширење опсега и нивоа активности прати и измена статуса Европола тако да 2017. године, са новом регулативом, званични назив се мења у Агенција Европске уније за сарадњу у спровођењу законодавства/права (European Union Agency for Law Enforcement

Cooperation). Од свог оснивања до данас Европол је имао четири извршна директора. У току је избор новог, петог извршног директора Европола, а при пут је именован вршилац дужности до именовања новог извршног директора. Именовање се очекује до краја 2026. године, имајући у виду да је процедура покренута још током јануара 2026. године а процес пријављивања затворен 31.марта 2026. године. Процедура именовања се спроводи од стране Комисије за избор коју је основао управни одбор Европола. Комисија спроводи интервјуе и даје процену, пре него што управни одбор предложи ужи избор од најмање три кандидата. Европски парламент ће бити консултован, али коначна одлука о именовању је на Савету, у складу са Уредбом о Европолу. Ваља напоменути, а узимајући у обзир природу задатака Европола и улогу извршног директора, надлежни одбор Европског парламента је у могућности да позове извршног директора на свој састанак пре његовог именовања као и пре продужења његовог мандата. Посебно када имамо у виду да Извршни директор подноси годишњи извештај Европском парламенту и Савету. Изабрани кандидат биће именован на четворогодишњи мандат који се може једном обновити.

Током 2019. године Европол је добио мандат од министара правде и унутрашњих послова свих држава чланица Европске уније да оснује Лабораторију за иновације како би подржао заједницу за спровођење закона у области иновација. Потребе за новим активностима дају Европолу још већи значај у оперативним активностима и спровођењу права у Европској унији, те тако 2020. године Европол кроз своје аналитичке и оперативне активности подржава истражитеље у Француској и Холандији у блокирању илегалне употребе шифроване комуникације EncroChat од стране великих организованих криминалних група. Током 2020. године Европол је покренуо и Европски центар за финансијски и економски криминал (European Financial and Economic Crime Centre- EFEC). Европол је у свом пуном капацитету, аналитичких активности током 2021. подржавао истражне органе у Белгији, Француској и Холандији у блокирању илегалне употребе шифроване комуникације Sky ECC од стране великих организованих криминалних група а наредне године, 2022. је успоставио Јединицу за дигиталну форензику, значајно побољшавајући своју способност да подржи државе чланице у обради и анализи дигиталних доказа за истраге спровођења закона. Током 2023. године Европол је створио Интегрисане оперативне службе (у оквиру свог Оперативно-аналитичког центра) како би пружио међусекторску подршку интерним и екстерним заинтересованим странама у вези са агендом интероперабилности Европске уније и обавештајним подацима о путовањима.

Овакав развој оперативних и аналитичких капацитета Европола истовремено отвара питање граница његове надлежности, посебно у погледу обраде личних података, приступа националним информационим системима, употребе алгоритамских и алата вештачке интелигенције, размене података са трећим државама и механизма демократске и судске контроле. Током 2024. број органа за спровођење закона повезаних са Европолом путем SIENA (The Secure Information Exchange Network Application), а која је апликација мреже за безбедну размену информација која је најсавременија платформа која задовољава комуникационе потребе органа за спровођење закона Европске уније, прешао је 3000, из више од 70 земаља и међународних субјеката међу којима су Агенције за спровођење закона Европске уније, партнери у сарадњи као што су Евроцаст, Фронтекс, Олаф¹² и Интерпол¹³ као и државе ван Европске уније које сарађују, као што су Аустралија, Канада, Норвешка, Лихтенштајн, Молдавија, Швајцарска и Сједињене Америчке Државе. Пратећи технолошки развој и корачајући у корак са временом и модерним технологијама Европол је 2024. године именовао свог првог службеника за вештачку интелигенцију да управља усвајањем најсавременијих технологија вештачке интелигенције, осигуравајући да се оне беспрекорно усклађују са мисијом Агенције, као и са јаким мерама заштите података. Очигледно је да Европол прати потребе за безбедношћу грађана и држава Европске уније, али и свих оних који са њима сарађују. Овакав динамичан развој Европола упућује на двоструки закључак:

1. Да постоји велика потреба за заједничким радом и сарадњом полиција Европске уније које се намеће као логичан и јасан одговор на изазов који представља сарадња криминалних структура која више не познаје ни државне, ни етничке ни идеолошке границе (тероризам, производња и продаја наркотика, шверц и продаја оружја, трговина људима, незаконите миграције, прање новца, сајбер криминал и слично). Стога је прекогранична сарадња криминалних структура наметнула и потребу прво прекограничне-међудржавне сарадње полицијских структура, а затим и кроз формирање и јачање полицијских структура и потребу институционалне сарадње кроз оперативне тимове, заједничка радна тела и коначно кроз формирање органа, Канцеларије па Агенције за заједнички рад на превенцији, сузбијању и борби против криминала.

¹² Европска канцеларија за борбу против превара (European Anti-Fraud Office-OLAF)

¹³ Међународна организација криминалистичке полиције (International Criminal Police Organization- Interpol)

2. Да јача свест унутар Европске уније о неопходности заједничког деловања у борби против криминала који не познаје границе, јер је паралелно, са јачањем потребе, јачала и свест о неопходности заједничког деловања, а коју је најбоље постићи изградњом и јачањем заједничких ресурса и институција за борбу против криминала.

У постојећој структури Европске уније Европол има централни положај у европској безбедносној архитектури, те тако нуди и пружа читав низ услуга, помоћи и подршке операцијама спровођења закона на терену као чвориште за информације о криминалним активностима и као центар стручности у спровођењу закона. Европол запошљава данас око 100 криминалистичких аналитичара¹⁴ који су међу најбоље обученима у Европи. То му даје једну од највећих концентрација аналитичких капацитета у Европској унији. Аналитичари Европола користе најсавременије алате за свакодневну подршку истрагама националних агенција. Да би националним партнерима пружио дубљи увид у криминалне проблеме са којима се суочавају, Европол редовно производи дугорочне анализе стања и ризика од криминала и тероризма и кроз своје редовне извештаје и публикације упознаје и најширу јавност те на тај начин делује и едукативно на грађане, организације и институције по питању безбедносне културе.

У свом последњем извештају из децембра 2025. године Европол дефинише стратешке приоритете који су путоказ Агенције у спровођењу њених главних циљева и визије, као и у пружању јединственог скупа оперативних услуга Европској унији: бити центар Европске уније за криминалистичке информације, укључујући и прикупљање података; бити модел организације Европске уније за сарадњу у спровођењу закона; пружати агилну оперативну подршку у реалном времену; бити платформа за европска полицијска решења; бити у првим редовима иновација и истраживања у спровођењу закона; окупити релевантне partnere ради прекограничне сарадње и заједничког деловања. Иначе, Европол је 2025. годну завршио са 1700 запослених и 300 сарадника и официра за везу трећих страна¹⁵ што указује и на евидентан раст ресурса и развој Агенције.

¹⁴ https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/europol_hr (25.09.2026)

¹⁵ <https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/Europol-in-Brief-2025.pdf>, страна 4.

III ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР ЗА САРАДЊУ

3.1. Улога институција Европске уније - општи приказ

Основни правни положај и надлежности институција Европске уније утврђени су оснивачким уговорима, пре свега Уговором о Европској унији- УЕУ и Уговором о функционисању Европске уније- УФЕУ, који представљају примарно право Европске уније. Уговор о функционисању Европске уније развио се из Уговора о оснивању Европске економске заједнице потписаног 1957. године, док је Уговор о Европској унији установљен Уговором из Мастрихта 1992. године.

Институционални систем Европске уније заснива се на институцијама утврђеним чланом 13. Уговора о Европској унији, при чему за област полицијске сарадње посебан значај имају Европски парламент, Европски савет, Савет Европске уније, Европска комисија и Суд правде Европске уније.

Европски савет утврђује опште политичке правце и приоритете Уније и у складу са чланом 15. став 1. УЕУ, не врши законодавну функцију. У редовном законодавном поступку Европски парламент и Савет Европске уније заједнички усвајају законодавне акте на предлог Европске комисије, у складу са члановима 289. и 294. УФЕУ. Европска комисија, по правилу, има право законодавне иницијативе, надзире примену права Уније и врши извршне и управљачке функције утврђене Уговорима. У области полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима треба имати у виду и члан 76. УФЕУ, који предвиђа да одговарајући акти могу бити донети на предлог Европске комисије или на иницијативу једне четвртине држава чланица.

Полицијска сарадња припада областима у којима се надлежности Европске уније преплићу са одговорношћу држава чланица за одржавање јавног реда и заштиту унутрашње безбедности. Због тога је неопходно прецизно разграничити законодавне, политичке, управне и оперативне улоге институција и агенција.

Уговором из Лисабона већина мера полицијске сарадње обухваћена је редовним законодавним поступком и судском контролом Суда правде Европске уније. Ипак, посебни правни основи, протоколи о положају појединих држава и правила о оперативној сарадњи задржавају одређене специфичности ове области.

Према члану 76. УФЕУ, у областима полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима законодавни акти могу бити донети на предлог Европске комисије или на иницијативу једне четвртине држава чланица.

Члан 87. став 3. УФЕУ предвиђа посебан законодавни поступак за мере оперативне полицијске сарадње: Савет Европске уније одлучује једногласно, после консултовања Европског парламента. Ако једногласност није постигнута, најмање девет

држава чланица може, под условима из тог члана, успоставити појачану сарадњу.

Савет Европске уније, у којем државе чланице представљају министри надлежни за конкретну област, заједно са Европским парламентом врши законодавну и буџетску функцију. Европски савет је одвојена институција: он утврђује политичке смернице, али не усваја законодавне акте.

Европол је једна од кључних агенција Европске уније у области полицијске сарадње. Његова мисија је да, у складу са чланом 88. УФЕУ и Уредбом (ЕУ) 2016/794, подржава и јача деловање надлежних органа држава чланица и њихову међусобну сарадњу у спречавању и борби против тешког криминала и тероризма. Европол нема самостална принудна овлашћења; оперативне активности спроводи у вези и сагласности са надлежним националним органима.

3.1.1. Улога Европског парламента

Европски парламент је један од два законодавна органа у Европској унији. Други законодавни орган је Савет Европске уније. Европски парламент који сачињава 720 европосланика (европарламентараца) игра кључну улогу у доношењу одлука у Европској унији. У редовном законодавном поступку већину европских прописа заједнички усвајају Европски парламент и Савет Европске уније на предлог Европске комисије. Овај поступак се назива редовни законодавни поступак или саодлучивање. У неким случајевима, европски уговори предвиђају посебне законодавне поступке, као што су консултације и сагласност, у којима Европски парламент није равноправан са Саветом Европске уније као у редовном законодавном поступку.

Према члановима 87.-89. УФЕУ, Европска унија је обавезна да „успостави полицијску сарадњу која укључује надлежне органе свих држава чланица, укључујући полицију, царину и друге специјализоване службе за спровођење закона у вези са спречавањем, откривањем и истраживањем кривичних дела“¹⁶. Европски парламент, у оквиру својих надлежности, учествује у обликовању и усвајању мера из области полицијске сарадње а који је безбедност европског становништва ставио као политички приоритет и тиме одиграо кључну улогу у изради нацрта европског законодавства у вези са полицијском сарадњом. Поред тога, у оквиру редовне законодавне процедуре, равноправно са Саветом Европске уније ради на унапређењу полицијске сарадње. Полицијска сарадња и политике унутрашње безбедности су константно у фази развоја, а пажња је усмерена на ефикаснију борбу против паневропских претњи и криминала, уз

¹⁶ European Parliament, Police cooperation achievements during the legislative term 2014-2019: the role of the European Parliament, BRIEFING, Requested by the LIBE committee, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs Author: Kristiina Milt Directorate-General for Internal Policies PE 621.912 - July 2019

поштовање основних права и правила заштите података, што је посебно важно за Европски парламент. Правила која важе за агенције Европске уније за полицијску сарадњу су темељно ревидирана, али ће бити потребно више напора да се додатно ојачају мере полицијске сарадње на усклађен начин, посебно у погледу размене података и доказа између органа за спровођење закона држава чланица и између тих органа и агенција Европске уније. Европски парламент је позвао државе чланице да побољшају техничку стандардизацију у погледу квалитета података и успоставе правни оквир за будући приступ „аутоматској размени информација“. У том контексту, Европска унија ће морати пажљиво да се позабави изазовима везаним за нове технологије и вештачку интелигенцију, шифровање и интероперабилност информационих система за границе, безбедност и миграције.

Коначно у структури институција Европске уније Европски парламент је пуноправни институционални учесник у области безбедносне политике и имаће све већу улогу у процени и дефинисању политика унутрашње безбедности.

Европски парламент кроз механизме надзора утиче и на рад Европола као инструмента полицијске сарадње који је централни стуб шире структуре унутрашње безбедности Европске уније. Уредбом 2016/794 су утврђена правила за Агенцију Европске уније за сарадњу у спровођењу закона (Европол). Она дефинише задатке Европола његову структуру управљања и правила рада и предвиђа демократски надзор кроз контролу од стране Европског парламента, заједно са националним парламентима. Њоме се спроводи члан 88. Уговора о функционисању Европске уније, оснивањем агенције Европске уније за подршку и јачање сарадње између органа за спровођење закона држава чланица Европске уније у спречавању и борби против тешког криминала и тероризма. Током реформе Европола Европски парламент се активно залагао за јачање парламентарног надзора над том агенцијом и доношење бољих правила о заштити података. Након усвајања предлога Комисије 9. децембра 2020. године, Европски парламент се укључио у јачање мандата Европола (у оквиру редовне законодавне процедуре). Захваљујући свом ојачаном мандату, Европол може да обрађује велике скупове података и развија нове технологије које одговарају потребама органа за спровођење закона.

Измена Уредбе 2022/991 пружила је Европолу моћније алате за анализу података, коришћење нових технологија и за сарадњу са приватним партнерима у борби против тешког криминала, тероризма и нових претњи. Уредбом (ЕУ) 2022/991 донете се значајне измене којима се јачају оперативни капацитети Европола за сарадњу са

приватним странама (правила о размени личних података са приватним странама и о анализи таквих података); дозвољава Европолу да дели личне податке са одређеним приватним странама како би се спречило ширење: онлајн садржаја везаног за тероризам или насилни екстремизам у кризним ситуацијама и онлајн материјала који садржи сексуално злостављање деце; успоставља правила о анализи великих података (скупова података који су превелики или сложени да би се обрађивали традиционалним софтвером за обраду података) у складу са оперативним потребама Европола и основним правима, укључујући нови правни основ за Европол да обрађује велике податке ради подршке текућим кривичним истрагама; јача спољни надзор Европола од стране Европског надзорника за заштиту података и унутрашњи надзор Европола од стране његове функције заштите података и уводи нову улогу службеника за основна права.

Овом Уредбом Европол добија нова овлашћења: да предложи покретање кривичне истраге у држави чланици за кривична дела која утичу на заједнички интерес обухваћен политиком Европске уније, без захтева за прекограничном димензијом предметног кривичног дела – међутим, дотична држава чланица није обавезна да обавести Европол ако одлучи да не прихвати предлог; да предложи да државе чланице унесу упозорења са информацијама у Шенгенски информациони систем; побољшати сарадњу са Европским јавним тужилаштвом (European Public Prosecutor's Office- EPPO) увођењем система који омогућава EPPO индиректан приступ подацима Европола у вези са кривичним делима која спадају у надлежност EPPO; да што се тиче истраживања и иновација, увести правила о коришћењу нових технологија, о истраживању нових приступа и развоју заједничких технолошких решења, укључујући и у погледу развоја, самоучења, тестирања и валидације алгоритама; што се тиче оквира за заштиту података који се примењује на Европол у Уредбу се укључују релевантна правила Уредбе 2018/1725 о заштити појединаца у вези са обрадом оперативних личних података. Повећава се и парламентарни надзор и одговорност учешћем два члана Заједничке парламентарне надзорне групе Европола као посматрача на састанцима Управног одбора Европола ради разматрања неоперативних питања и побољшавају обавезе Европола у вези са извештавањем и нуди Европолу могућност преноса личних података у земље ван Европске уније у изузетним и оправданим ситуацијама и тамо где су на снази одговарајуће мере. Имајући у виду надлежности Европског надзорника за заштиту података, ваља истаћи Правни поступак Европског надзорника за заштиту података, који је у септембру 2022. године, затражио од Суда правде Европске уније да поништи

чланове 74а и 74б Уредбе о Европолу (Уредба 2016/794, измене донете Уредбом 2022/991), који појашњавају да се нова правила која су утврдили законодавци за обраду великих количина података примењују на све податке које Европол законито поседује у време примене измењене Уредбе (тј. 28. јун 2022. године). Одлуком од 6. септембра 2023. године, Општи суд је одбацио тужбу као недопустиву и ови чланови су остали на снази.

Нова измена Уредбе 2025/2611 додатно је ојачала подршку Европолу и побољшава полицијску сарадњу у спречавању и борби против кријумчарења миграната и трговине људима. Оно што представља кључне тачке огледа се пре свега у циљевима Европола да подржи и ојача деловање органа за спровођење закона у државама чланицама; међусобну сарадњу између држава чланица у спречавању и борби против тероризма, тешког криминала који погађа две или више држава чланица и облика криминала који утичу на заједнички интерес обухваћен политикама Европске уније, укључујући кријумчарење миграната, трговину људима и кршење рестриктивних мера Европске уније; координисан и усклађен одговор Европске уније на прекогранични криминал и безбедносне претње како би се осигурао висок ниво унутрашње безбедности у Европској унији. Главни задаци које утврђује Уредба дефинисани су кроз низ специфичних задатака за испуњавање циљева, укључује прикупљање, складиштење, обраду, анализу и размену информација, укључујући криминалистичке обавештајне податке, посебно путем апликације за безбедну размену информација (SIENA); информисање држава чланица о свим информацијама и везама између кривичних дела која се њих тичу путем националних јединица Европола; координирање, организовање и спровођење истражних и оперативних мера за подршку и јачање деловања надлежних органа држава чланица, укључујући и у контексту заједничких истражних тимова, оперативних радних група и распоређивања Европола ради пружања оперативне подршке; припрема процена претњи, стратешких и оперативних анализа и општих извештаја о ситуацији и подршка оперативној имплементацији приоритета Европске уније, укључујући и путем Европске мултидисциплинарне платформе за борбу против криминала (European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats- EMPACT); учешће у заједничким истражним тимовима; развој специјализованих центара стручности Европске уније за борбу против одређених врста криминала, укључујући Европски центар за борбу против сајбер криминала и Европски центар за борбу против кријумчарења миграната; подршка државама чланицама, укључујући развој специфичних алата, у ефикасној и делотворној обради биометријских података у сврху

спречавања или борбе против криминала обухваћеног циљевима Европола у складу са важећим мерама заштите података; подршка државама чланицама у борби против криминала који је омогућен, почињен или олакшан на мрежи у сајбер простору. Врло је важно истаћи да се активности Европола спроводе уз пуно поштовање основних права и слобода садржаних у Повељи Европске уније о основним правима, а то се обезбеђује кроз надзор овлашћења и праћење заштитних мера и надзорне механизме за све активности укључујући оперативно распоређивање и обраду података. Део надзора обавља Европски супервизор за заштиту података (European Data Protection Supervisor-EDPS) који надгледа обраду личних података од стране Европола и обезбеђује усклађеност са правилима Европске уније о заштити података где постоји јасна процедура према којој грађани могу да подносе захтеве на основу права Европске уније у вези са својим личним подацима. Демократски надзор врши и надгледа одговорност „Заједничка група за парламентарни надзор над Европолом коју чине чланови из Европског парламента и националних парламената. Иначе Европол је одговоран свом управном одбору, који надгледа управљање Европолом и контролише питања везана за његов буџет.

Током дебате о борби против тероризма и слободи изражавања на пленарној седници Европског парламента 11. новембра 2020. године, посланици су једногласно осудили терористичке нападе у Европи, позвали на јединство и снажан одговор на терористичке нападе. Они су такође позвали на додатне напоре у промовисању основних слобода и интеграције и истакли потребу за хитним решењем проблема употребе интернета у радикализацији и говору мржње.

Парламент је 6. октобра 2021. године донео резолуцију о вештачкој интелигенцији у кривичном праву и њеној примени од стране полиције и правосудних органа у кривичним стварима. Законодавци су упозорили на ризик од алгоритарске пристрасности у примени вештачке интелигенције и нагласили потребу за људским надзором како би се спречила дискриминација. Затражили су и мораторијум на увођење система за препознавање лица за потребе кривичног гоњења.

Европски Парламент је 17. децембра 2020. усвојио резолуцију о Стратегији безбедности Европске уније за период 2020-2025, коју је Комисија предложила 24. јула 2020. Стратегија је дефинисала за петогодишњи период развој алата и мера за постизање безбедности у физичком и дигиталном окружењу, укључујући борбу против тероризма и организованог криминала, спречавање и откривање хибридних претњи, повећање отпорности наше критичне инфраструктуре, промовисање безбедности на

интернету и подстицање истраживања и иновација. Почетком 2025. године, тачније између 13. фебруара и 13. марта 2025. године Европска комисија је одржала јавне консултације о новој стратегији. Важност теме и важност документа Европска стратегија унутрашње безбедности најбоље показује и број примљених предлога. Наиме пристигло је укупно 67 појединачних предлога од појединаца, предузећа, невладиних организација, јавних власти, академских и истраживачких организација и других удружења. Међу њима је био, на пример и Интерпол, који је поменуо важност партнерства ЕУ са Интерполом ради повећања сарадње у сузбијању заједничких претњи као што су тероризам, организовани криминал, сајбер криминал, сексуално злостављање деце и трговина људима. Током структурираног дијалога о програму рада Комисије одржаног у Одбору за спољне послове 17. марта 2026. године, председник Одбора за спољне послове Дејвид Мекалистер затражио је од високе представнице/потпредседнице Каје Калас да укључи Европски парламент пре финализације стратегије, док је висока представница/потпредседница потврдила да ће Европски парламент бити консултован. То најбоље говори о улози Европског парламента и важности укључивања ове европске институције у процес консултација и доношења одлука и стратешких докумената из области безбедности. Иако је нацрт Резолуције израђен пре него што је нова стратегија објављена, резолуција Европског парламента из јануара 2026. године о спровођењу заједничке безбедносне и одбрамбене политике (ЗБОП) већ је позвала на ревизију Стратешког документа како би се ојачала цивилна и војна спремност ЕУ. Резолуција из 2026. године о спровођењу заједничке спољне и безбедносне политике (ЗСБП) наводи да „ЕУ треба да води одлучну, дисциплиновану и асертивну спољну политику која испуњава сопствене стратешке циљеве ЕУ и наставља да дефинише, потврђује и брани своје интересе широм света“. Европски парламент је безбедност европских грађана поставио као један од политичким приоритета и зато игра кључну улогу у развоју европског законодавства које се односи на полицијску сарадњу. У исто време Европски парламент ради равноправно са Саветом Европске уније, у оквиру редовног законодавног поступка, на побољшању полицијске сарадње. Европски парламент ће размотрити и гласати и о предстојећим законским предлозима о ревизији прописа о Европолу, Евроцасту и Фронтексу и о правилима о борби против организованог криминала, како је најављено у програму рада Европске комисије за 2026. годину.

Европски парламент има своју улогу и у евалуацији, праћењу и анализи докумената. Уз то разматра и релевантне законске предлоге, стратегије и планове и

њихову имплементацију. Постоји читав низ таквих активности, докумената и иницијатива као што су:

- „Агенда за борбу против тероризма за Европску унију: предвиђање, спречавање заштита и одговор“, која је усвојена 9. децембра 2020. године, а затим нова представљена 26. фебруара 2026. године
- Стратегија ЕУ за сајбер безбедност, коју је Комисија објавила 16. децембра 2020. године и којом се предлажу нова правила за повећање отпорности физичких и дигиталних критичних актера;
- Стратегија Европске комисије за борбу против организованог криминала 2021-2025, представљена 14. априла 2021. године;
- Ставови Европске комисије о Плану ЕУ за борбу против дрога и организованог криминала, усвојено 18. октобра 2023. године;
- Стратегија Европске комисије под називом „ProtectEU: Европска стратегија унутрашње безбедности“, усвојена 1. априла 2025. године и представљена Европском парламенту истог дана. Стратегија поставља амбициозну визију за наредне године како би се супротставила претњама тероризма, сајбер напада и организованог криминала. Циљ је проширење оперативних капацитета агенција ЕУ као што су Европол, Евроцаст, Фронтекс, и укључује предлоге за нови правни оквир за организовани криминал, као и нове стратегије за борбу против трговине дрогом и борбу против тероризма и сајбербезбедност;

- Кодекс Европске уније о полицијској сарадњи који је 8. децембра 2021. године предложила Европска Комисија а који је поједноставио постојећи низ различитих инструмената Европске уније и споразума о мултилатералној сарадњи. Ово би требало да омогући органима за спровођење закона широм Европске уније бољу сарадњу у складу са модерним стандардима и прописима. Предложене мере укључују препоруку о оперативној полицијској сарадњи, нова правила о размени информација између органа за спровођење закона у државама чланицама и ревидирана правила о аутоматизованој размени података за полицијску сарадњу у оквиру Прумског оквира. Европски парламент у овом поступку је учествовао у одобравању предложених мера.

- У међувремену је Европска комисија објавила 24. јуна 2025. године „Пут за законит и ефикасан приступ подацима за органе за спровођење закона“

У области безбедности Европски парламент припрема широк спектар извештаја и резолуција. Поменимо оне теме које су најважније: спречавање и сузбијање трговине

људима и заштита њених жртава, сузбијање родно заснованог и сајбер насиља, сексуално злостављање деце на интернету, сајбер криминал и сајбер безбедност, прање новца и тероризам. финансирање, европски налози за екстрадицију и европски налози за очување електронских доказа у кривичним предметима, реформа е-приватности и поверљивости електронских комуникација, ревизија прописа о Шенгенским границама, преговори са Интерполом, сарадња у кривичном гоњењу и размена информација и података са Сједињеним Америчким Државама.

3.1.2. Улога Савета Европске уније

Савет Европске уније окупља министре држава чланица надлежне за област о којој се расправља. Он, заједно са Европским парламентом, усваја законодавне акте и буџет, а у појединим областима врши и функције утврђивања политика и координације.

Савет Европске уније одлучује квалификованом већином, једногласно или простом већином, у зависности од правног основа. Квалификована већина је основно правило, осим када Уговори предвиђају другачије. Једногласност се захтева у појединим осетљивим областима, док се проста већина углавном примењује на процедурална питања. Једногласност је формално правило гласања и не треба је изједначавати са консензусом, који означава политичко усаглашавање без формалног пребројавања гласова. У посебним законодавним поступцима улога Европског парламента зависи од конкретног правног основа и може обухватити консултацију или давање сагласности.

За полицијску сарадњу посебно су важни чланови 87. став 3. и 89. УФЕУ, који за одређене оперативне мере предвиђају једногласно одлучивање Савета после консултовања Европског парламента. Ова правила представљају изузетак од редовног законодавног поступка.

Одлуке Савета припремају радна тела и Комитет сталних представника, а политички договор се постиже преговорима држава чланица. Тај процес не мења правну разлику између квалификоване већине, једногласности и прости већине као формалних начина одлучивања.

3.1.3. Улога Европске комисије

Европска комисија је извршно тело Европске уније које има право законодавне иницијативе, односно одговорна је за предлагање новог законодавства, спровођење одлука и поштовање и спровођење европских уговора.

Поред своје законодавне иницијативе, Европска комисија има многе одговорности које су од виталног значаја за одржавање јединства и сврхе постојања Европске уније. Европска комисија спроводи прописе и политике Европске уније, служећи и као орган за спровођење како би осигурао да се земље чланице придржавају

ових прописа. Европска комисија такође представља Европску унију на међународном нивоу. На овај начин, Европска комисија делује као чувар уговора, обезбеђујући да интереси Уније буду приоритет и заштићени.

По својој структури Европска комисија је састављена од 27 комесара, по једног из сваке државе чланице, који заједнички одлучују о законодавним предлозима и политикама Европске уније. Сваком комесару се додељују специфични ресори, области политике за које је одговоран, као што су демократија, правда, владавина права и заштита потрошача или унутрашњи послови и миграције. Детаљно дефинисана структура Европске комисије кроз 27 ресора захтева заједнички приступ, сарадњу у управљању, и осигурава да државе чланице учествују у обликовању агенди Европске уније и рада Европске комисије.

Европска комисија заседа редовно и разговара и доноси одлуке о текућим пројектима, дефинише приоритете политика и креира стратегије и планове које се прилагођавају захтевима времена и променљивим околностима. Свака седница Европске Комисије омогућава размену информација, остварење увида и ажурирање о тренутном стању ствари у Европској унији. Није редак случај, да у складу са потребама када то захтевају ванредне околности отварају се и дискусије о хитним питањима. Функционисање Европске комисије се одвија у стандардима транспарентности и одговорности, са разноврсним могућностима ангажовања јавности и могућностима размене повратних информација. Европска комисија је стално у динамичном окружењу и има виталну улогу у управљању. Зато је и у плану рада Европске комисије за 2026. годину који је врло динамичан, дефинисано више активности од приоритета као што су: доношење Стратегија за борбу против корупције, као и преглед структуре за борбу против превара (незаконодавна и законодавна иницијатива) и доношење акционог плана за борбу против онлајн узнемиравања (незаконодавна иницијатива). По питању унутрашње безбедност планирано је јачање Фронтекса (законодавна иницијатива, чланови 77. и 79. УФЕУ), унапређење у области миграционих политика у вези са унутрашњом безбедношћу- дигитализација поступка враћања (законодавна иницијатива, члан 79. УФЕУ), модернизована правила за борбу против организованог криминала (законодавна иницијатива, члан 83. УФЕУ). Такође, по питању унутрашње безбедности је јачање Европола (законодавна иницијатива, члан 88. УФЕУ.) и стварање Европског система стратешке комуникације (Законодавна иницијатива, члан 87. УФЕУ).

3.1.4. Улога националних парламената

У области правде, слободе и безбедности, укључујући и полицијску сарадњу

национални парламенти имају посебну улогу. Они учествују у евалуацији активности Евроцаста и у контроли активности Европола. Иначе приликом усвајања Конвенције о Европолу и протокола национални парламенти су имали значајну улогу јер су били надлежни за ратификацију тих уговора¹⁷.

Национални парламенти могу да се супротставе одлукама Савета које проширују редовну законодавну процедуру (са квалификованом већином у Савету) на одређене аспекте права са прекограничним импликацијама који тренутно подлежу посебној законодавној процедури једногласности код доношења одлука у Савету (за полицијску сарадњу битна општа пасарела клаузуле из члана 48(7) УЕУ¹⁸ или специфични механизам „кочнице у нужди“/појачане сарадње из члана 87(3) УФЕУ.¹⁹ Улога националних парламената је посебно регулисана Протоколом 1 о улози националних парламента држава чланица Европске уније. У њему се подсећа да је начин на који национални парламенти надгледају своје владе када су у питању активности Европске уније подложен уставним прописима и пракси сваке државе чланице понаособ. Овим протоколом је изражена посебна жеља да се подстакне веће учешће националних парламената у активностима Европске уније и да се повећа њихова способност да изразе своје ставове о нацртима законодавних аката Европске уније и о другим питања која могу бити од посебног интереса за њих. Такође ваља напоменути да је Протоколом бр.2 о примени начела супсидијарности и пропорционалности успостављен механизам ране опомене (Еарлу Варнинг Систем – жути и наранџасти картон). Ово је једина директна правна полуга, правни механзам, којим национални парламенти могу подстакнути Комисију да преиспита законодавни предлог у области унутрашњих послова.

Остаје трајно питање и односа између парламентарних институција и у којој мери сарадња националних парламената и Европског парламента јача надзор над извршним актерима Европске уније у области слободе, безбедности и правде? Велика флукуација парламентарараца, честе смене и непостојаност индивидуалног и заједничког парламентарног надзора у вишестепеном систему Европске уније представљају

¹⁷ Василков, З. (2016). Област слободе безбедности и правде у праву Европске уније, Универзитет у Нишу, Правни факултет, стр. 238

¹⁸ Свака иницијатива коју покрене Европски савет на основу подст. 1. или 2. доставља се националним парламентарима. Ако национални парламент изрази противљење у року од шест месеци од дана достављања, одлука из подст. 1. или 2. неће бити донета. Ако нема противљења, Европски савет може донети одлуку.“члан 48(7) УЕУ

¹⁹ „Савет, у складу са посебним законодавним поступком, може утврдити мере за оперативну сарадњу органа из овог члана. Савет одлучује једногласно након консултовања са Европским парламентом.“ члан 87(3) УФЕУ

чињеницу која показује да досадашња пракса показује да међупарламентарна сарадња није довела до заједничког надзора. Као узроци оваквог стања законодавног надзора могу се констатовати чињенице, да је законодавни надзор био лоше темпиран, да су га карактерисали различити интереси као и већ поменута велика флукуација/изменљивост парламентарца који учествују у надзору. Испоставило се да је Заједничка група за парламентарни надзор над Европолом постала првенствено симболични организациони облик за „индивидуални надзор“ који врши одбор Европског парламента за грађанске слободе, правду и унутрашње послове (Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs- LIBE). Што се тиче индивидуалног надзора на националном нивоу, национални парламенти могу користити своја права на учешће да би деловали и као неко ко прати рад својих влада у Бриселу (једна врста механизма парламентарног надзора и контроле над радом националних влада у оквиру структура Европске уније који национални парламент може да примени) али и као представници грађана који траже индивидуално контролу на нивоу Европске уније. У сваком случају Европски парламент је постао сузаконодавац и моћна институција за надзор и питање је колико жели да то подели са националним парламентима.

Могуће је да јачање права надзора националних парламената и оснаживање Европског парламента можда неће аутоматски довести до заједничког надзора. Ипак, међупарламентарни састанци се првенствено могу користити као извор за размену информација и могу додати симболички формат претежно националном или европском надзору. Дугогодишња конкуренција и ривалство могу наставити да карактеришу Европску унију и национална законодавна тела поготову када се баве и веома осетљивим питањима за национални суверенитет, као што су кривично право, управљање границом и борба против тероризма.

И коначно концепт „надзора“ поставља питање да ли тај термин означава одговорност, институционалну парламентарну контролу кроз парламенте, контролу парламентарца као појединачних представника грађана – или чак утицај на рад који може бити коначни ефекат тог „надзора“. У сваком случају постоји велики простор за даља унапређења и јачање улоге како националних парламената тако и оснаживање Европског парламента пре свега са идејом из Протокола 1 да се подстакне веће учешће националних парламената у активностима Европске уније. Такође, потребно је да се повећа њихова способност да изразе своје ставове о нацртима законодавних аката Европске уније и о другим питања која могу бити од посебног интереса за њих, а самим тим и за грађане који су их непосредно бирали у легислативне органе држава. Посебно

треба напоменути Конференцију парламентарних одбора за послове Европске уније (Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs- COSAC), која је основана у мају 1989. године, на састанку у Мадриду, где су се председници парламената држава чланица Европске уније договорили да ојачају улогу националних парламената у процесима унутар Заједнице окупљањем одбора надлежних за европске послове. Први састанак тела COSAC одржан је у Паризу у новембру 1989. године. COSAC је формално признат протоколом уз Уговор из Амстердама, који су шефови држава или влада закључили у јуну 1997. године. Тај протокол је ступио на снагу 1. маја 1999. године. Према одредбама тог протокола, COSAC може да упућује институцијама ЕУ све оне „доприносе“/предлоге које сматра неопходним и омогућава и олакшава редовну размену информација и најбољих пракси између одбора националних парламената надлежних за европске послове и представника Европског парламента. COSAC може скренути пажњу Европском парламенту, Савету Европске уније и Европској комисији на било коју чињеницу или податак од значаја за рад и даљу координацију и размену података. На састанцима тела COSAC, који се одржавају двапут годишње, сваки парламент представља шест чланова. Поред тога, позивају се и национални парламенти земаља кандидата и земаља које приступају Европској унији да учествују са по три посматрача. Састанци тела COSAC се по правилу одржавају у главном граду земље која председава Европском унијом.²⁰

3.2. Степен интегрисаности полицијске сарадње

Европска унија је по свом саставу доста хетерогена у смислу величине и економске развијености држава чланица. Такође и различити капацитети су дефинисали два приступа интегрисаности полицијске сарадње:

- 1) принцип једнакости и јединства држава;
- 2) принцип диференцираности (флексибилности) у сарадњи.

Принципи једнакости и јединства држава уграђени су у темеље уједињене Европе и постављени су на основним идејама и вредностима које и обавезују државе чланице, али и које преносе праксу у оперативне институције Европске уније. Поред јединства и једнакости, то су слобода, трајни мир, солидарност и сигурност. Поштовањем ових принципа обезбеђују се остварење циљева Европске уније као што су очување начела слободе, демократије и владавине права која су заједничка за све државе чланице, као и заштита основних и људских права. У том смислу се може и тумачити принцип једнакости. Једнакост појединаца, где ни један грађанин Европске уније не сме бити

²⁰ <https://www.cosac.org/en/cosac/> (23.09.2026.)

доведен у неповољан положај или дискриминисан на основу своје националности. Примена овог принципа искључује сваку врсту родне и расне дискриминације као и дискриминације на основу вероисповести или уверења, етничког порекла, инвалидитета, сексуалне оријентације или година старости. Повеља о основним правима Европске уније иде још даље. Забрањена је свака дискриминација на основу боје коже, генетских особина, језика, политичког или другог мишљења, припадности националним мањинама, власништва или рођења. Осим тога, сви грађани Уније су једнаки пред законом. Када је реч о државама чланицама, начело једнакости значи да ни једна држава нема предност у односу на другу, а природним разликама као што су величина, број становника и различитост структура увек се мора приступати у складу с начелом једнакости. Примена принципа јединства нам помаже да лакше сагледамо и артикулишемо јавне политике као и да лакше решавамо проблеме са којима се данас суочава цео свет и па Европска унија. Проблеми данашњице се могу савладати само уколико европске државе прате стазу која их води јединству. Принцип јединства је од значаја поготову када говоримо о безбедности и миру (како у Европи, тако и широм света). Проблеми заштите и развоја демократије, владавине права и спровођења закона и правде, економског благостања и социјалне сигурности, уз решење незапослености, проблеми немогућности развоја и просперитета уз угрожавање и загађење животне средине више нису само национални проблеми. То су данас проблеми који превазилазе границе националних држава и не могу се решити само на националном нивоу. Јединство као принцип у функционисању Европске уније обезбеђује и стабилан економски поредак, који унапређује европску економију и доприноси социјалној правди. Ово се рефлектује на све делове институција Европске уније па и када говоримо о питањима безбедности, где се прожимају јединство и једнакост, јер једно без другог не могу опстати. Јединство постоји у демократски уређеним заједницама само тамо где је једнакост правило. Једнакост појединаца и једнакост држава као правило.

Поред принципа једнакости и принцип диференцираности (флексибилности) у сарадњи добија све више на значају. Наиме, са територијалним ширењем Европске уније ширила се и различитост међу државама и тако је и принцип флексибилности добијао све више на значају. То значи да се оставља могућност свакој држави чланици да продубљује интеграције „својим сопственим ритмом“ и тако долазимо до тога да се поједине државе чланице налазе „у различитом положају у погледу опсега права и

обавеза у оквиру одређених политика Уније“²¹. Ту је посебно предњачила Немачка. Иако је европска полицијска сарадња из 1970-их остала прилично лабава и опрезна, она је ипак покренула постепени процес интеграције. У Групи ТРЕВИ, национални капацитети и овлашћења су остали под националном контролом, при чему су наднационалне институције Европске уније играле занемарљиву улогу. На самом почетку друге државе нису делиле визију Немачке. Немачка је стога почела ближе да сарађује са земљама истомишљеницама по појединим питањима, пример укидање контроле унутрашњих граница. На тај начин је стратегија диференциране интеграције постала одлика немачког приступа европској полицији и добила мотор за даљи развој. Године 1991, немачки канцелар Хелмут Кол и његов министар унутрашњих послова предложили су стварање структуре налик на амерички Федерални истражни биро (Federal Bureau of Investigation- FBI) на европском нивоу²². То је тада била само визија. Уговором из Амстердама из 1997. године принцип диференциране интеграције је институционализован и омогућио је механизам да се државе чланице Европске уније могу ближе повезивати између себе у некој од политика Уније. Уговором из Нице који је ступио на снагу 2003. године измењени су и ублажени услови за успостављање сарадње.

Иако се Немачка залагала за интензивно повезивање била је принуђена да прихвати покретање Европола у статусу само међувладиног тела за подршку ван оквира Европске комисије.

То указује на еволуцију развоја и еволуцију интеграционог модела Европола који је прошао више фаза. У првој фази од групе ТРЕВИ до Конвенције о формирању Европске полицијске канцеларије- Европола из 1995. а која је као и сваки међународни уговор морала да прође ратификацију у свим државама, да има ограничен надзор и да нема наднационална овлашћења. У другој фази извршен је прелазак на супранационални механизам, наднационално право где Европол постаје Агенција Европске уније са ограниченим активностима као преносом дела суверености са држава чланица на наднационални/супранационални механизам и то Одлуком Савета Европске уније из 2009. године. У трећој фази развоја интеграционог модела Европола добијамо савремени оквир Уредбом из 2016. и њеним изменама где се услед потреба јачања капацитета услед терористичких претњи формира Европски центар за борбу против

²¹ Ћеранић, Ј. (2011). Механизам ближе сарадње – од уговора из Амстердама до уговора из Лисабона. Правни живот 12/2010, стр. 505

²² Franca Königa and Florian Trauner / Königa F. – Trauner, F, From Trevi to Europol: Germany's role in the integration of EU police cooperation JOURNAL OF EUROPEAN INTEGRATION, 2021, VOL. 43, NO. 2, страна 181

тероризма (European Counter Terrorism Centre ECTC-) и Европска мултидисциплинарна платформа против криминала (EMPACT- European Multidisciplinary Platform Against Criminal). Иако је Конвенција о Европолу потписана 26. јула 1995. године у Бриселу, ступила је на снагу 1. октобра 1998. године, након што су је ратификовале све државе чланице, а Европска полицијска канцеларија- Европол започела је своје пуне активности тек 1. јула 1999. године, након четири године од доношења Конвенције. Тада је Европол коначно постао оперативан са својим надлежностима ограниченим на неколико области борбе против криминала и тероризма. Све у свему, велико немачко залагање за интеграцију у области полицијске сарадње, од формирања групе ТРЕВИ до Конвенције о Европолу, снажно је обликовано од стране немачких политичких и полицијских кругова на високом нивоу. Поред вишестраначког веровања у везу између европских интеграција и политичке рехабилитације и поновног уједињења Немачке, они су првенствено били вођени функционалним притиском растуће међузависности унутар Европске заједнице (најчешће кроз шенгенски пројекат и заједничко тржиште), које је Немачка доживела другачије и више од других због свог централног географског положаја и своје величине.

Тако је већ 26. јула 1995. године Савет Европске Уније донео Одлуку о састављању Конвенције о оснивању Европске полицијске службе/канцеларије (Конвенција о Европолу) а на основу члана К.3 Уговора о Европској унији (95/С 316/01). Узимајући у обзир Уговор о Европској унији, а посебно члан К.3(2)(ц) и члан К.1(9) Уговора, а ради постизања циљева Уније, државе чланице сматрају оснивање Европске полицијске службе питањем од заједничког интереса и зато је Савет Европске уније одлучио да састави Конвенцију, чији је текст наведен у Анексу ове Одлуке као предлог и који су тада потписали представници влада држава чланица Европске уније. Саставни део ове Одлуке је и препорука да Конвенцију о оснивању Европске полицијске службе/канцеларије државе чланице усвоје у складу са својим уставним захтевима, кроз процедуре у складу са правним системима земаља чланица.

Ова Конвенција има карактер посебног међународног Уговора који подлеже ратификацији од стране држава чланица у складу са њиховим уставним одредбама што је посебно предвиђено чланом 45 Конвенције. Посебно треба увек имати на уму да је оснивање Европске полицијске канцеларије Европол договорено Уговором о Европској унији од 7. фебруара 1992. године, а пратила га је и Одлука Европског савета од 29. октобра 1993. године да се Европол оснује у Холандији, а да му седиште буде у Хагу. Конвенција, која је у форми међународног Уговора и пример међувладиног

(intergovernmental) модела интеграције, карактеристичног за ту фазу сарадње. Ова Конвенција у својој структури има 7 (седам) поглавља који дефинишу разне области као што су: Процедуре оснивања и задаци, функционисање информационог система Европола питања радних датотека у сврху анализе, заједничке одредбе о обради информација, који је правни статус, каква је организација и који су финансијски механизми за рад Европола. Питање одговорности и правне заштите и завршне одредбе које дефинишу односе са трећим земљама и трећим телима, процедуре измене Конвенције као и приступање нових држава чланица и ступање на снагу где се прецизира да Конвенција подлеже ратификацији од стране држава чланица у складу са њиховим уставним одредбама. Конвенција предвиђа, да Европол ради на спречавању и борби против илегалне трговине дрогом, трговине нуклеарним и радиоактивним супстанцама, кријумчарења имиграната, трговине људима и криминала у вези са моторним возилима. Још једна од карактеристика је да Конвенција није утицала на друге облике билатералне или мултилатералне сарадње земаља чланица. За потребе спровођења ове Конвенције као међувладиног модела интеграције, као „надлежни органи“ дефинишу се јавна тела која постоје у државама чланицама и која су према националном закону одговорна за спречавање и борбу против кривичних дела. Улога надлежних органа држава чланица се огледа и у обавези канцеларије да без одлагања обавештава надлежне органе држава чланица путем националних јединица о информацијама које се на њих односе и о свим везама утврђеним између кривичних дела. Посебно се прецизира помоћ у истрагама у државама чланицама и инсистирање на побољшању сарадње и ефикасности надлежних органа у државама чланицама преко националних јединица које су једино тело за везу између Европола и надлежног националног органа. Националним законодавствима, посебно релевантним националним уставним одредбама, је препуштено да у складу са националним правом уреде однос између националне јединице и надлежних органа. Посебна обавеза националних јединица је да обезбеде поштовање закона у свакој размени информација између њих и Европола. Конвенција предвиђа и именовање официра за везу са Европолом и то најмање једног официра за везу по држави чланици, а могуће је да тај број буде и већи и он се одређује једногласном одлуком управног одбора. Официри за везу заступају интересе државе чланице у Европолу у складу са националним законом државе чланице која их шаље и у складу са одредбама које се примењују на управљање Европолом. Систем функционисања је кроз двосмерну комуникацију на релацији национална јединица- Европол.

Конвенција прецизно дефинише и правни статус, организацију и финансијске одредбе, што укључује правни капацитет, органе Европола (управни одбор, директор, финансијски контролор и финансијски комитет). Европол има и свој годишњи буџет који укључује процене свих прихода и расхода Европола укључујући све трошкове заједничког надзорног органа и Секретаријата а уз буџет се прилаже план запошљавања. Треба истаћи да је тада предвиђено да буџет Европола финансирају државе чланице али га је било могуће пунити и другим привременим приходима. Сваки финансијски допринос државе чланице утврђивао се на основу њеног удела у укупном бруто националном производу за годину која претходи години у којој се буџет саставља што такође показује примену модела међувладине сарадње у том тренутку интеграција.

Конвенција регулише и области као што су односи са трећим земљама и трећим телима. Битно је истаћи да су Конвенцију ратификовале све државе чланице у складу са уставним одредбама сваке државе чланице понаособ, током 1998. године и Конвенција је ступила на снагу 1. октобра 1999. године,

Динамика интеграције се променила током 2000-их. Терористички напади на САД 11. септембра 2001. године у широј јавности су створили осећај несигурности, кризе и рањивости, али је интеграција полиције у Европској унији остала спорна. Забринуте због прерогатива суверенитета, неколико држава чланица радије је допунило Европолову међувладину конвенцију правним протоколима, уместо да подржи супранационализацију у области полиције. С обзиром на не баш делотворне преговоре на нивоу Европске уније и спор напредак, Немачка је као мотор интеграција све више тежила диференцираној интеграцији. Примери укључују билатералне полицијске споразуме са суседима и Прумску конвенцију из 2005. године као авангардни пројекат за размену података о тероризму, транснационалном криминалу и илегалној миграцији. Поменуто, Конвенција из Прума јесте споразум о сарадњи органа за спровођење закона, који су 27. маја 2005. године у немачком граду Пруму почетно потписале Аустрија, Белгија, Француска, Немачка, Луксембург, Холандија и Шпанија, а који је био отворен за све чланице Европске уније, од којих су касније укупно четрнаест њих потписале. Кључни елементи овог споразума интегрисани су у право Европске уније Одлуком Савета ЕУ 2008/615/JHA од 23. јуна 2008. године о јачању прекограничне сарадње, нарочито у борби против тероризма и прекограничног криминала. Са даљом интеграцијом се није стало, Европол је 2010. године Одлуком Савета европске уније реформисан као пуноправна агенција, чиме је постао и званично

агенција за спровођење закона. Повећана су овлашћења канцеларије у погледу овлашћења за прикупљање информација као и статус буџетирања. 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 и еволуцији полицијске сарадње. Промене су ишле у правцу да се Агенцији дају најшира овлашћења да своје услуге и понуди и наметне свим државама чланицама, па и државама и организацијама које не припадају простору Европске уније.

Још једна прекретница у интеграцији полицијске сарадње држава чланица Европске уније била је Уредба о Европолу усвојена 2016. Комисија је снажно заговарала овај корак, при чему је немачка позиција била амбивалентнија. Док су остале државе (реторички) посвећене дубљој интеграцији Немачка је желела да одржи флексибилност у полицијским питањима и нису се више слагале са растућом динамиком интеграције. На крају, терористички напади у Паризу 2015. и Берлину 2016. пружили су прилику високим полицијским званичницима који су заговарали интегративни приступ да (поново) лобирају за унапређење полицијске сарадње у Европској унији. Наступајућа велика опасност и страх од тероризма као и заинтересованост најшире јавности, дали су простор и подршку за унапређење наднационалних капацитета, укључујући покретање Европског центра за борбу против тероризма у Европолу. Док је Немачка историјски била кључни актер у промовисању интеграције европске полицијске сарадње, њена улога се променила у пост-лисабонском периоду. То више није мотор као што је био, али не делује ни као кочница. Немачка је задржала општу стабилну преференцију за већу интеграцију у оквиру полицијске сарадње Европске уније. То изискује и стално повећање буџета али и повећање користи које имају државе чланице²³, а јачи Европол као и велика заинтересованост шире јавности након терористичких напада и безбедносних претњи.

Организовани криминал представља велику претњу европским грађанима, компанијама и институцијама, као и укупној европској економији. Из тог разлога су одређени приоритети кроз дефинисане највеће криминалне активности у Европи као што су сајбер криминал, трговина људима, кријумчарење миграната, трговина дрогом, акцизне преваре. Борба против тешког и организованог криминала за наредне четири године ће бити спровођена кроз јачање интегративног приступа за период 2026-2029.

²³ Буџет Европола је у 2025. години износио 223,8 милиона евра- Извор: Europol-in-Brief-2025, страна 4, link <https://www.europol.europa.eu/publication-events/main-reports/europol-in-brief>

године у оквиру „Европске мултидисциплинарне платформе против криминалних претњи“ (ЕМРАСТ).

IV АГЕНЦИЈЕ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ПРОПИСА

4.1. Европол и специјализоване јединице

Европска полицијска служба-Европол (European Police Office- Europol), је Агенција Европске уније за извршавање закона, а која се бави криминалистичким и обавештајним пословима ради помоћи чланицама Европске уније. Почела је с пуним радом 1. јула 1999. године.

Оснивање Европола договорено је 1992. године Уговором из Маастрихта, који је ступио на снагу у новембру 1993. Агенција је почела с ограниченим операцијама 3. јануара 1994, као Европолово одељење за дрогу (Europol Drugs Unit- EDU). Године 1998. Конвенцију о Европолу су ратификовале све земље чланице, а ступила је на снагу 1. октобра исте године.

Европол управља својим особљем (1700 запослених и 300 Европолових официра за везу)²⁴ из седишта у Хагу. Величина Европола је у сагласности с чињеницом да је он у сталној вези са стотинама различитих организација за безбедност, од којих свака има појединце или групе задужене за пружање помоћи Европоловим активностима. Европол покрива свих 27 земаља чланица Европске уније, укључујући и последње примљене земље Бугарску, Румунију и Хрватску, које су биле чланице Европола пре него што су примљене у Европску унију у јануару 2007. године и у јулу 2013.. Слично је било и с неким средњоевропским земљама које су примљене 2004. године, оне су постале чланице Европола 2002. године. Иначе Европол има споразуме о сарадњи са 58 земаља и међународних ентитета²⁵, многи од њих су ван Европске уније, а на основу оперативних споразума, стратешких споразума и радних аранжмана. Европол такође може сарађивати са овим партнерима на основу одлуке о адекватности²⁶ Европске комисије и/или споразума Европске уније о размени личних података од стране Европола које је Унија закључила у складу са чланом 218 УФЕУ. Европол је агенција чији је главни циљ да учини Европу безбеднијом. Помаже државама чланицама у борби против тероризма, сајбер криминала и другог озбиљног и организованог криминала.

²⁴ <https://www.europol.europa.eu/about-europol>, (23.09.2026)

²⁵ <https://www.europol.europa.eu/partners-collaboration/agreements> (23.09.2026)

²⁶ Одлука о адекватности је регулаторна процена да су правила заштите података земље која није чланица ЕУ усклађена са правилима ЕУ, омогућавајући безбедан пренос података између њих. https://commission.europa.eu/law/law-topic/data-protection/international-dimension-data-protection/adequacy-decisions_en 23.09.2026

Европол служи као центар за подршку спровођењу закона и као центар за информације о криминалу. Циљ Европола је повећање ефикасности и сарадње полицијских органа земаља чланица првенствено кроз прикупљање и размену обавештајних података у превенцији и борби против међународног организованог криминала. Мисија Европола је да пружи значајан допринос напорима снага безбедности Европске уније у борби против организованог криминала.

Европол нема извршна овлашћења. То је служба подршке полицијским службама држава чланица Европске уније. То значи да службеници Европола нису овлашћени да спроводе истраге у земљама чланицама нити да хапсе осумњичене. У пружању подршке, Европол својим механизмима – разменом информација, обавештајним анализама (100 аналитичара криминала)²⁷, експертизом и обуком – може допринети мерама које спроводе надлежни државни органи.

Европол је мултидисциплинарна агенција, коју не чине само обични полицајци, већ и службеници других служби безбедности: царине, имиграционе, граничне и финансијске полиције итд. С друге стране, Европол помаже у превазилажењу језичких баријера у међународној полицијској сарадњи. Сваки службеник безбедности из земље чланице може да упути захтев својој националној јединици Европола на свом матерњем језику и добиће одговор на истом језику.

Постоје три нивоа сарадње. Први је техничка сарадња или обука. Следећи ниво је стратешка сарадња у циљу праћења организованог криминала, начина борбе против њега и размене информација о потенцијалним претњама. Највиши ниво сарадње обухвата размену личних података, што захтева поштовање стандарда Европола у погледу заштите и безбедности података.

Велике криминалне и терористичке мреже представљају значајну претњу унутрашњој безбедности Европске Уније. Највеће претње су тероризам, међународна трговина дрогом, прање новца, организована превара, фалсификовање евра и трговина људима.

Европол је за борбу против ових претњи успоставио неколико специјализованих одељења: Европски центар за сајбер криминал, да ојача одговор органа за спровођење закона на сајбер криминал у Европској унији и на тај начин допринесе заштити европских становника, компанија и влада од сајбер криминала; Европски центар за борбу против кријумчарења миграната, да помогне државама чланицама да открију и

²⁷ https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/europol_en, (23.09.2026)

разбију сложене и софистициране криминалне мреже кријумчара миграната; Европски центар за борбу против тероризма, као оперативни центар и центар експертизе који одражава растућу потребу Европске уније да ојача свој одговор на терор; Координисана коалиција за кривична дела против интелектуалне својине, која пружа оперативну и техничку помоћ органима за спровођење закона и другим партнерима; Европски центар за финансијски и економски криминал, као оперативни центар за подршку државама чланицама у предметима који су у току у областима финансијског и економског криминала; FIU.net, као децентрализована и софистицирана рачунарска мрежа која подржава финансијске обавештајне службе у Европској унији у борби против прања новца и финансирања тероризма; Јединица Европске уније за извештавање о интернет садржају, која открива и истражује објављивање злонамерног садржаја на интернету и друштвеним мрежама.

Европол производи више извештаја у редовним циклусима²⁸, као што су Извештај о стању и трендовима у тероризму (EU Terrorism Situation & Trend Report- EU TE-SAT), Извештај о процени претње од озбиљног и организованог криминала (EU Serious and Organised Crime Threat Assessment- EU-SOCTA), Извештај о процени претње од организованог криминала на Интернету (Internet Organised Crime Threat Assessment- ИОСТА) и годишњи извештај о прегледу. Европол је 27. маја 2025. објавио најновији Извештај о процени претње од озбиљног и организованог криминала- EU SOCTA, најновији Извештај о стању и трендовима у тероризму EU TE-SAT 13. јула 2026, а Извештај о процени претње од организованог криминала на интернету- ИОСТА објављен је 24. априла 2026.године.

Да би се обезбедио висок ниво одговорности за ову агенцију, успостављена је Заједничка група за парламентарни надзор Европол (ЗГПН). У складу са чланом 51. Уредбе о Европолу „ЗГПН политички надгледа активности Европола у испуњавању његове мисије, између осталог и у вези са дејством ових активности на основна права и слободе физичких лица“. Састанци ЗГПН се одржавају редовно, а десети састанак ЗГПН одржан је 3-4. новембра 2025. године у Бриселу.

У мају 2022. Европски парламент и Савет Европске уније усвојили су нову Уредбу о промени мандата Европола. Нова уредба Европола покрива побољшања у области истраживања и иновација, обраде великих скупова података, сарадње са приватним лицима и трећим земљама, сарадње са Европским јавним тужилаштвом и начина на који се нова упозорења могу уносити у Шенгенски информациони систем. на

²⁸ <https://www.europol.europa.eu/publications-events>, (23.09.2026)

основу информација из земаља које нису чланице Европске уније јер Европол сада може предложити државама чланицама да унесу упозорења. Поред тога, извршни директор Европола моћи ће да предложи покретање националне истраге о прекограничним кривичним делима која утичу на заједнички интерес који је предмет политике Европске уније.

Почетни, смањени циклус политике Европске уније за организовани и тешки међународни криминал (European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats – ЕМРАСТ) спроведен је између 2012. и 2013. Након тога су уследила два потпуно развијена циклуса политике Европске уније између 2014-2017 и 2018-2021. Кроз ове различите фазе, ЕМРАСТ је еволуирао у водећи инструмент Европске уније за мултидисциплинару и мултиагенцијску оперативну сарадњу у борби против организованог криминала на нивоу Европске уније. Уједно, позива на снажну акцију у циљу дефинисања најхитнијих криминалних претњи са којима се суочава Европска унија.

ЕМРАСТ има јасну методологију за постављање, имплементацију и евалуацију приоритета у борби против организованог и тешког међународног криминала. Има за циљ да се ухвати у коштац са најважнијим претњама Европској унији на обједињен, методолошки структуриран начин и то побољшањем и јачањем сарадње између релевантних служби држава чланица, институција Европске уније и агенција Европске уније, као и трећих земаља и организација, укључујући приватни сектор где је то потребно.

Савет Европске уније је већ 2021. године донео унапређења, трајни наставак циклуса политике Европске уније за организовани и тешки међународни криминал: ЕМРАСТ 2022–2025. За период 2022-2025 дефинисани су приоритети и приоритетни циљеви Европске уније за борбу против тешког и организованог криминала и то су били: високоризичне криминалне мреже, сајбер напади; трговина људима, сексуална експлоатација деце, кријумчарење миграната; трговина дрогом; преваре, привредни и финансијски криминал; организовани имовински криминал; криминал против животне средине.

Да би боље разумели ове приоритете потребно је да само сагледамо један од кључних података Европола, а то је да криминалне организације сваке године остварују приходе који се процењују на најмање 139 милијарди евра²⁹. Ускраћивање ових незаконитих профита криминалцима је од суштинског значаја да би се пореметиле

²⁹ <https://www.eurojust.europa.eu/annual-report-2023/organised-crime>, (23.09.2026)

активности криминалних група и спречила њихова инфилтрација у легалну економију. Упркос постојању бројних прописа Европске уније о тражењу и конфискацији нелегалне имовине, Савет Европске уније је 2020. године позвао Комисију да додатно пооштри и ојача правни оквир. Такође, Европски парламент је затражио строжа правила за одузимање имовине. На основу општег приступа који су земље чланице закључиле, Савет Европске уније је започео преговоре са Европским парламентом како би се договорио о коначном тексту прописа и овај процес је окончан усвајањем Директиве (ЕУ) 2024/1269 о повраћају и конфискацији имовине у априлу 2024. године.

Који су резултати борбе Европске уније против криминала и успостављања ефикаснијег правног и институционалног оквира? Подаци који показују резултате су врло прецизни. Од како је почео нови циклус ЕМРАСТ 2022-2025, ЕМРАСТ је довео до значајних резултата, а посебан пример су резултати у 2025. години, на основу главних оперативних планова и њиховог извршења: покренуто је 24.500 истрага / случајева; ухапшено је 9.000 осумњичених криминалаца; идентификовано је и заштићено 8.900 жртава; идентификована је и истражена 71 мета велике вредности (HVT); заплењено је 300 тона дроге и демонтирано 6 лабораторија; заплењено је 3.172 комада ватреног оружја; заплењено је 6.200 тона опасног/и другог отпада; заплењена је имовина и новац у вредности од 1.720 милиона евра; заплењена је крипто имовина у вредности од 2,9 милиона евра; номинална вредност заплењене фалсификоване валуте износи око 1,2 милијарде евра.³⁰

Укупно, у комплетном периоду 2022-2025. спровођења циклуса оперативних акционих планова ЕМРАСТ главни резултати делују још импресивније: покренуто је 52.000 истрага; ухапшено је 46.300 осумњичених криминалаца; идентификовано је и заштићено 25.000 жртава; идентификовано и истражено 311 мета велике вредности (HVT); заплењена је имовина и новац у вредности од 3,74 милијарде евра; заплењена је крипто имовина у вредности од 150 милиона евра; Заплењено је 644 тоне дроге; заплењено је 7.026 комада ватреног оружја и 212 кг експлозива; заплењено је 350.000 тона опасног и другог отпада; номинална вредност заплењене фалсификоване валуте износи 1,3 милијарде евра.³¹

Ове резултате, и у последњој години имплементације ЕМРАСТ-а, и укупно за извештајни период 2022-2025, је јако битно истаћи из три разлога: 1) јер показују значај изградње институционалног оквира, развоја институција и механизма сарадње; 2) јер

³⁰ https://www.cepol.europa.eu/api/assets/media/downloads/2026/EMRACT_2025_results.pdf, страна 6

³¹ Ibid. страна 7

дају одличан приказ дубине и ширине захвата европске полицијске сарадње; 3) јер потврђују сву оправданост планирања и дефинисања приоритета кроз „Европску мултидисциплинару платформу против криминалних претњи“ ЕМРАСТ.

Из ових разлога је донет и нови план за циклус ЕМРАСТ 2026-2029. са јасним приоритетима. Наиме, у јуну 2025. године, Савет Европске уније је усвојио закључке о унапређењу ЕМРАСТ-а и о приоритетима Европске уније у борби против криминала за следећи ЕМРАСТ циклус 2026-2029³². Они пружају смернице не само о томе како побољшати ЕМРАСТ, већ истичу и кључна подручја на која треба обратити пажњу током следећег циклуса, а то су: криминалне мреже и појединци који представљају највећу претњу по безбедност; најбрже растући злочини у онлајн сфери и злоупотреба дигитализације друштва (сајбер напади, сексуална експлоатација деце на мрежи и онлајн преваре); трговина дрогом; кријумчарење миграната и трговина људима; злочини везани за ватрено оружје и експлозиве; еколошки злочини; економски и финансијски злочини (преваре са ПДВ-ом, акцизне и царинске преваре и злочини у вези са интелектуалном својином, фалсификовање робе и валута).

Европска комисија посебно подржава имплементацију ЕМРАСТ-а 2026-2029. Подршка Европска комисија пружа вишеструку подршку ЕМРАСТ-у, и финансијску и организациону. Европска комисија најпре пружа финансијску подршку активностима ЕМРАСТ-а кроз финансијско планирање и имплементацију финансијских средстава потребних за рад ЕМРАСТ-а. Такође Европска комисија председава састанком ради дефинисања „Општег вишегодишњег стратешког плана“ (General Multi-Annual Strategic Plan- G-MASP), који садржи стратешке циљеве које треба следити у оквиру ЕМРАСТ-а. Европска комисија учествује и у оперативним акционим плановима (ОАР) и састанцима националних координатора ЕМРАСТ-а. Европска комисија ради на координацији стратешких циљева у вези са „спољном димензијом“ ЕМРАСТ-а али и подржава координисане акције ЕМРАСТ-а и текуће иницијативе као што је заједнички одговор на озбиљан и организован криминал повезан са ратом у Украјини. Европска комисија периодично спроводи и независну евалуацију на крају периода од четири године, генеришући препоруке о томе шта треба побољшати у следећем ЕМРАСТ циклусу. Европска комисија такође сарађује са државама чланицама, Саветом Европске уније и агенцијама како би се осигурала усклађеност ЕМРАСТ акција са политичким приоритетима Европске уније и другим иницијативама. Посебно је битна улога Европске комисије у промовисању опште свести о ЕМРАСТ-у у безбедносним

³² <https://www.europol.europa.eu/how-we-work/empact>, (30.09.2026)

питањима и дијалозима заинтересованих страна. Од значаја је ставити у контекст јавних политика у области безбедности Европске уније и значај постојећег правно-институционалног оквира и чињеницу да је у априлу 2025. године Комисија представила нову стратегију ProtectEU, која поставља циљеве и акције за наредне године како би се осигурала безбеднија и сигурнија Европа. Стратегија ProtectEU препознаје ЕМРАСТ као главни оквир Европске уније за заједничко деловање против тешког и организованог криминала и наглашава да ће Комисија сарађивати са председништвима Савета Европске уније и државама чланицама како би максимизирала потенцијал и могућности ЕМРАСТ-а, али и помогла решавању кључних приоритета за следећи ЕМРАСТ циклус 2026-2029. У исто време ЕМРАСТ остаје катализатор за спровођење акција из Мапе пута Европске уније за борбу против трговине дрогом и организованог криминала, коју је Европска комисија представила у октобру 2023. године.

4.2. Цепол- Европски полицијски колеџ³³

Цепол је агенција Европске уније посвећена развоју, спровођењу и координацији обуке за службенике за спровођење закона. Мисија Цепол је да Европу учини безбеднијим местом кроз обуку и учење у спровођењу закона. Цепол олакшава спречавање и борбу против тешког и организованог криминала, тероризма и нових безбедносних претњи тиме што прекограничну сарадњу чини лакшом и стално је унапређује кроз континуирано стручно оспособљавање. Специјализована обука је у фокусу Цепол. Наиме, Цепол подржава, развија, спроводи и координира стандардизовану и специјализовану обуку у складу са приоритетима обуке земаља и институција Европске уније у спровођењу закона. Визија Цепол да буде центар Европске уније за обуку у спровођењу закона како би службеницима за спровођење закона пружио вештине које су им потребне за спречавање и успешну борбу против злочина, у актуелном времену али и припрема за будућа времена како би дочекали спремни све предстојеће изазове у области борбе против криминала. Рад Цепол је усмерен ка унапређењу знања и вештина службеника за спровођење закона, а то су запослени у полицији, царини и другим релевантним службама а који су задужени за спречавање и борбу против тешког криминала који погађа две или више држава чланица, борбу против тероризма и свих облика криминала који утичу на заједнички интерес обухваћен политиком Европске уније; управљање кризама и јавни ред, посебно међународно полицијско обезбеђивање великих догађаја. Цепол доприноси безбеднијој

³³ The European Union Agency for Law Enforcement Training (Cepol) - Агенција Европске уније за оспособљавање у подручју извршавања законодавства (Цепол)

Европи не само олакшавањем сарадње и размене знања међу службеницима за спровођење закона земаља чланица Европске уније већ и бољој сарадњи и размени знања са службеницима за спровођење закона из трећих земаља, а о питањима која произилазе из приоритета Европске уније у области безбедности. Треба имати у виду да је у 2024. години, у Европској унији било 1.551.663 полицајаца,³⁴ који су потенцијално полазници обука Цеполa. Седиште Цеполa налази се у Будимпешти, у Мађарској.

4.3. ЦОСИ- Стални комитет за оперативну сарадњу у области унутрашње безбедности³⁵

У складу са чланом 71. УФЕУ „у оквиру Савета Европске уније се успоставља стални комитет како би се обезбедило унапређење и јачање оперативне сарадње у области унутрашње безбедности унутар Уније. Не доводећи у питање члан 240 УФЕУ, овај комитет олакшава координацију активности надлежних органа држава чланица. У рад тог одбора могу бити укључени представници надлежних органа, канцеларија и агенција Европске уније. Европски парламент и национални парламенти су обавештени о раду одбора”. Цоси је основан Одлуком Савета од 25. фебруара 2010. године о оснивању Сталног комитета за оперативну сарадњу у области унутрашње безбедности (2010/131/EU) (Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security- COSI). Од самог почетка, оперативна сарадња је била камен спотицања развоја полицијске сарадње. Осим ограниченог напретка оствареног преко Европолa и распоређивањем заједничких истражних тимова, сарадња је у почетку била ограничена на састанке једном у две године, почев од 2000. па надаље тзв. Бернског клуба, форума који окупља шефове служби националне безбедности из низа европских земаља и усмерене пре свега ка добровољној размени информација у областима као што су контрашпијунажа, организовани криминал и тероризам.

Надовезујући се на ову основну идеју, Лисабонски уговор иде даље, предвиђајући, у члану 71 УФЕУ, правни основ за Стални комитет за оперативну сарадњу за унутрашњу безбедност. Цоси, у оквиру одговорности које има, има задатак: да процени општи правац и недостатке у оперативној сарадњи; да усвоја конкретне препоруке; да пружи помоћ Савету према „клаузули солидарности“ (члан 222 УФЕУ). Ипак, Цоси није европски „FBI“ способан да води сопствене операције, нити учествује у законодавном поступку. Цоси је лоциран у свим националним престоницама, а представници држава чланица се састају у Бриселу, где их подржавају саветници за правосуђе и унутрашње

³⁴ <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/SEPDF/cache/73212.pdf>, страна 1, Police, court and prison personnel statistics, Data extracted in April 2026, (25.09.2026)

³⁵ Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security (COSI)

послове из сталних представништава. Представници из других организације/агенција за унутрашњу безбедност, као што су Европол, Евроцаст и Фронтекс често присуствују Цоси састанцима.

4.4. Центар за анализу обавештајних служби Европске уније³⁶-

Центар за анализу обавештајних служби Европске уније (European Union Intelligence Analysis Centre- EU INTCEN) или како га неки називају Обавештајно-ситуациони центар Европске уније није тело за полицијску сарадњу у правом смислу, јер је део Европске службе за спољне послове (European External Action Service- EEAS) и бави се само стратешким анализама. Ипак, даје допринос полицијској сарадњи израдом процена претњи на основу информација које су дале обавештајне службе, војска, дипломате и полиција. EU INTCEN је такође у могућности да допринесе из оперативне перспективе, да помогне на пример, са информацијама о дестинацијама, мотивима и кретању терориста широм Европске уније.

4.5. Фронтекс- Европска агенција за граничну и обалску стражу³⁷

Европска агенција за граничну и обалску стражу- Фронтекс (European Border and Coast Guard Agency- FRONTEX) регулисана је Уредбом (ЕУ) 2019/1896 од 13. новембра 2019. године о Европској граничној и обалској стражи.³⁸ Уредба даје Агенцији појачан мандат и повећане надлежности у поређењу са онима предвиђеним Уредбом (ЕУ) 2016/1624, у облику Сталног корпуса Европске граничне и обалске страже (иначе прва униформисана служба Европске уније). Седиште Фронтекса налази се у Варшави, Пољска, како је наведено у члану 93(5) Уредбе (ЕУ) 2019/1896. Споразум о седишту је потписан између Фронтекса и Републике Пољске.

Фронтекс, подржава државе чланице Европске уније и земље придружене Шенгенском споразуму у управљању спољним границама Европске уније и борби против прекограничног криминала. Фронтекс је у исто време и центар извршности за активности контроле граница на спољним границама Европске уније, делећи обавештајне податке и стручност са свим државама чланицама и са суседним земљама које нису чланице Европске уније, а које су погођене миграционим трендовима и прекограничним криминалом.

Од Сталног корпуса, прве униформисане службе Европске уније за спровођење закона, Фронтекс се трансформисао у оперативни огранак Европске уније. Стотине полицајаца свакодневно учествује у операцијама дуж спољних граница Европске уније

³⁶ EU Intelligence and Situation Centre (EU-INTCEN)

³⁷ European Border and Coast Guard Agency- FRONTEX

³⁸ Уредба (ЕУ) 2019/1896 од 13. новембра 2019. године о Европској граничној и обалској стражи (ЈЛ L 295, 14.11.2019, стр. 1

и шире. Они обављају разне задатке као што су надзор граница, борба против прекограничног криминала и помоћ у операцијама повратка. Полицајци стоје заједно са националним властима у заштити Шенгенског простора, једног од највећих европских достигнућа.

Правни оквир којим је омогућен рад Фронтекса је Уредба (ЕУ) бр. 1052/2013 којом се успоставља Европски систем за надзор граница (European Border Surveillance System (EUROSUR)) и предвиђа „заједнички оквир за размену информација и сарадњу између држава чланица и Фронтекса ради побољшања свести о ситуацији и повећања капацитета реаговања на спољним границама држава чланица Европске уније („спољне границе“) у сврху откривања, спречавања и борбе против илегалне имиграције и прекограничног криминала и доприноса обезбеђивању заштите и спасавању живота миграната. Уредба о EUROSUR-у је укинута и замењена Уредбом (ЕУ) 2019/1896, која садржи ревидиране одредбе о EUROSUR-у. Уредба (ЕУ) 656/2014 којом се утврђују правила за надзор спољних морских граница Европске уније у контексту оперативне сарадње коју координира Фронтекс такође је увела промене у сам мандат Агенције, и то у погледу онога што се тиче поморских операција које координира Фронтекс. Ова Уредба је у потпуности интегрисана и на њу се позива у Уредби (ЕУ) 2016/1624, а сада и у Уредби (ЕУ) 2019/1896. Уредбом (ЕУ) 2018/1240 успостављен је Европски систем за информације и овлашћења за путовања (European Travel Information and Authorisation System- ETIAS). Други релевантни инструменти за рад Фронтекса укључују Уредбу (ЕУ) 2016/399 о Законику Уније о правилима која регулишу кретање лица преко граница (Шенгенски законик о границама) и Директиву (ЕУ) 2008/115/ЕЗ о заједничким стандардима и поступцима за државе чланице за враћање држављана земаља ван Европске уније који незаконито бораве у земљи, такође на коју се позива Уредба (ЕУ) 2019/1896.

4.6. Евроцаст- Агенција Европске уније за сарадњу у области кривичног правосуђа³⁹

Агенција Европске уније за сарадњу у области кривичног правосуђа- Евроцаст (European Union Agency for Criminal Justice Cooperation- EUROJUST) је основана 2002. године као Јединица Европске уније за правосудну сарадњу која делује на основу Одлуке Савета Европске уније (ЕУ) 2002/187/ЈХА.

Седиште Евроцаста је у Хагу, у Холандији, где национални правосудни органи тесно сарађују у борби против тешког организованог прекограничног криминала. Улога Евроцаста је да помогне да Европа постане безбедније место координисањем рада

³⁹ European Union Agency for Criminal Justice Cooperation (EUROJUST)

националних власти— како држава чланица Европске уније, тако и трећих земаља – у истрази и гоњењу транснационалног криминала.

Свака држава чланица Европске уније која учествује у програму шаље националног члана у Евроџаст. До сада је испред Србије, у статусу тужиоца за везу (12 земаља је у овом статусу) била тужитељка Врховног јавног тужилаштва, чији је мандат прекинут током 2026. године након доношења спорних закона у Народној скупштини Републике Србије (закони који не гарантују самосталност тужилаца, дакле смањење самосталности, као и ослабљивање капацитета Тужилаштва за организовани криминал-ТОК). Ипак након делимичне измене закона и повраћаја дела норми, након више месеци, представница Врховног јавног тужилаштва је враћена у Евроџаст. Иначе Евроџаст и Србија су потписали Споразум о сарадњи у новембру 2019. године⁴⁰, а прва тужитељка за везу из Врховног јавног тужилаштва, преузела је дужност у марту 2020. године.

Значај Евроџаста за земље које имају сарадњу са овом Агенцијом се види и по томе да је у 2025. години, тужитељка за везу из Србије била укључена у 94 нова случаја, 14 координационих састанака и 8 заједничких истражних тимова⁴¹. Иначе национални чланови чине Колегијум Евроџаста, који је одговоран за оперативни рад Агенције. Колегијум, заузврат, подржава Администрација Евроџаста, која, између осталог, укључује аналитичаре случајева, правне саветнике и стручњаке за податке. Просторије Агенције, пројектоване, изграђене и посебно прилагођене, пружају безбедне сале за састанке са могућношћу превођења на све језике Европске уније и имају салу за састанке посебно развијену за координационе центре, из које се заједнички акциони дани могу пратити и координисати у реалном времену.

Евроџаст је развио обједињену међународну мрежу која тужиоцима широм Европске уније омогућава приступ у више од 70 јурисдикција широм света⁴². Агенција је потписала споразуме о сарадњи са дванаест држава ван Европске уније, од којих је неколико послало тужиоце за везу у Евроџаст (Република Србија једна од њих) да раде на случајевима са својим колегама у Колегијуму. Евроџаст такође тесно сарађује са другим агенцијама Европске уније и партнерима који подржавају различите фазе у ланцу кривичног правосуђа, укључујући органе за спровођење закона и борбу против превара.

Правни оквир за функционисање Евроџаста као основ има члан 85. Лисабонског

⁴⁰ https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/InternationalAgreements/Eurojust-Serbia-2019-11-12_EN.pdf, (25.09.2026)

⁴¹ <https://www.eurojust.europa.eu/states-and-partners/third-countries/liaison-prosecutors/serbia>, (25.09.2026)

⁴² <https://www.eurojust.europa.eu/states-and-partners> (25.09.2026)

уговора и Уредбе о Евроцасту, која је почела да се примењује 12. децембра 2019. године. Уредба одређује мандат Евроцаста, структуру управљања, режим заштите података и оквир за склапање споразума са земљама ван Европске уније. Поред тога, Евроцаст је усвојио интерни правни оквир, укључујући финансијску уредбу, интерне процедуре, спровођење правила заштите података и одлуку о седишту Евроцаста, којом се утврђује где ће се Агенција налазити као и процедуре за приступ документима.

Уредба се примењује директно у државама чланицама, без потребе за националним транспозиционим актима.

Нови правни основ увео је низ промена како би се додатно побољшала улога Евроцаста у спровођењу правде преко граница за безбеднију Европу: побољшане су оперативне способности и повећана размена информација између Евроцаста и држава чланица. Успостављена је нова структура управљања. Успостављен је Колегијум Евроцаста, који се састоји од националних чланова из држава чланица Европске уније и једног представника Комисије. Када Колегијум обавља своје управљачке функције, између осталог је одговоран за усвајање буџета, годишњег и вишегодишњег програмирања и усвајање годишњег извештаја, избор председника и потпредседника и именовање административног директора;

Ради унапређења управљачке структуре основан је Извршни одбор који помаже Колегијуму, а састоји се од председника Евроцаста, два потпредседника, представника Европске комисије и још два члана Колегијума именована по систему двогодишње ротације. Административни директор присуствује састанцима Извршног одбора без права гласа. Извршни одбор је одговоран за доношење одређених административних одлука (нпр. усвајање и спровођење Правилника о особљу, финансијских правила, стратегије за борбу против превара), преглед одређених административних докумената пре него што се доставе Колегијуму и успостављање или измену интерних административних структура. Успостављен је и нови режим заштите података, прилагођен ревидираном правном оквиру Европске уније о заштити података- примена Уредбе (ЕУ) 2018/1725 (која се примењује на све институције, агенције и тела Европске уније) на обраду административних личних података, са новим поглављем о оперативним личним подацима као „*lex generalis*“ и Уредбе о Евроцасту као „*lex specialis*“ у погледу обраде оперативних личних података. Европски супервизор за заштиту података постао је одговоран за спољни надзор усклађености Евроцаста са обе Уредбе. Обављено је усклађивање спољних односа Евроцаста са принципима које је у ову област увео Лисабонски уговор. Као последица тога, Евроцаст више нема могућност

да преговара и закључује споразуме о сарадњи. Важно је истаћи да је четворогодишња стратегија за даљи развој међународног домета Евроцаста у процесу консултација са Европском комисијом. Она укључује списак трећих држава и међународних организација са којима је Евроцаст идентификовао оперативну потребу за сарадњом. Као резултат посебних протокола који се примењују на Ирску, Данску и Уједињено Краљевство, свака од ових држава има другачији правни положај. Ирска се определила за Уредбу о Евроцасту и стога остаје пуноправни члан Евроцаста. Данска и Евроцаст су потписали Споразум о сарадњи у области кривичног правосуђа у октобру 2019. године, а Данска сада има представника у Евроцасту са пуним учешћем у оперативном раду. Статус Уједињеног Краљевства у Евроцасту је у складу са Споразумом о повлачењу из Европске уније од 1. фебруара 2020. године. У односу на рад Евроцаста посебно је ојачана улога Европског и националних парламената у демократском надзору, демократској контроли над активностима Евроцаста, као и однос између Евроцаста и Европског јавног тужилаштва који је заснован је на међусобној сарадњи у оквиру њихових одговарајућих мандата и надлежности, као и на развоју оперативних и управљачких веза. Од усвајања 2018. године, Уредбе о Евроцасту, Агенција је нарасла у организацију која окупља преко 100 земаља⁴³ и 5 организација које су именовале контакт особе Евроцаста⁴⁴.

V ПРАВНИ ОКВИР САРАДЊЕ

Главни законодавни акти о полицијској сарадњи усвојени по редовном законодавном поступку су уредбе и директиве.

5.1. Важне уредбе

Најважније Уредбе у области правне сарадње полиција земаља чланица Европске уније уређују области од значаја за полицијску сарадњу и представљају законодавни оквир којим од 2015. Европски парламент и Савет Европске уније граде правни оквир и уређују ову област. У хронологији доношења уредби прво бележимо 25. новембар 2015. године када је донета Уредба (ЕУ) 2015/2219 Европског парламента и Савета Европске уније о Агенцији Европске уније за обуку у области спровођења закона (Цепол) и о замени и укидању Одлуке Савета 2005/681/ПУП, а која се примењује се од 1. јула 2016. године. Ова уредба уређује обуке службеника за спровођење закона без обзира на њихов положај у служби са посебним нагласком на заштиту људских права и основних слобода у контексту спровођења закона. Дефинисан је и скуп општих принципа који би

⁴³ <https://www.eurojust.europa.eu/states-and-partners/member-states>(25.09.2026) и <https://www.eurojust.europa.eu/states-and-partners/third-countries> (25.09.2026)

⁴⁴ <https://www.eurojust.europa.eu/states-and-partners/international-organisations-networks-and-associations>

требало да чини Европски програм обуке за спровођење закона (Certified Specialist Programme in European Union Law Enforcement- LETS), који има за циљ да обезбеди висококвалитетну, хармонизovanу и доследну обуку службеника за спровођење закона на нивоу Уније. Цепол би требало, у својим активностима обуке, да промовише заједничко поштовање и разумевање основних права у контексту спровођења закона, као што су приватност, заштита података и права жртава, сведока и осумњичених за кривична дела, и да пружи подршку и заштиту тим лицима, укључујући заштиту њихових права. Уредба (ЕУ) 2016/794 Европског парламента и Савета Европске уније о Агенцији Европске уније за сарадњу органа за спровођење закона (Европол која замењује и укида одлуке Савета Европске уније (ЕУ) 2009/371/ПУП, (ЕУ) 2009/934/ПУП, 2009/935/ПУП, 2009/936/ПУП и 2009/968/ПУП, донета је 11. маја 2016. године а се примењује од 1. маја 2017. године. Ова Уредба уређује рад Европола као и сарадњу са Евроцастом и Европском канцеларијом за борбу против превара. Да би се осигурало да подацима приступају само лица којима је приступ потребан за обављање својих задатака, ова Уредба утврђује детаљна правила о различитим нивоима права приступа подацима које обрађује Европол. Таква правила не би требало да утичу на ограничења приступа која намеће добављач података, јер треба поштовати принцип власништва над подацима. Ради повећања ефикасности спречавања и борбе против криминала у оквиру циљева Европола, Европол треба да обавести државе чланице о информацијама које се на њих односе.

Европски парламент и Савет Европске уније 14. новембра 2018. су донели Уредбу (ЕУ) 2018/1726 о Агенцији Европске уније за оперативно управљање свеобухватним информационим системима у области слободе, безбедности и правде (European Union Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice eu-LISA) и о изменама и допунама Уредбе (ЕЗ) бр. 1987/2006 и Одлуке Савета Европске уније (ЕУ) 2007/533/ПУП и стављању ван снаге Уредбе (ЕУ) бр. 1077/2011, а која се примењује од 11. децембра 2018. године. Овом Уредбом је уређен правни оквир како ће eu-LISA подржавати државе чланице Европске уније и њихове напоре у дигитализацији у области правосуђа и унутрашњих послова Европске уније (Justice and Home Affairs- ЈНА), тј. како помоћи да се очува безбедност Европе кроз примену иновативних технологија. Посебан значај, имајући у виду безбедност укупног Шенгенског простора, има Уредба (ЕУ) 2018/1862 Европског парламента и Савета од 28. новембра 2018. о успостављању, раду и коришћењу Шенгенског информационог система (Schengen Information System- SIS) у области

полицијске сарадње и правосудне сарадње у кривичним стварима, која уз измене и допуне ставља ван снаге Одлуку Савета Европске уније (ЕУ) 2007/533 /ПУП, Уредбу (ЕЗ) бр. 1986/2006 Европског парламента и Савета и Одлуку Европске комисије 2010/261/(ЕУ), а која се примењивала до 28. децембра 2018. године. Уредба (ЕУ) 2019/818 Европског парламента и Савета Европске уније од 20. маја 2019. о успостављању оквира за интероперабилност информационих система Европске уније у области полицијске и правосудне сарадње, азила и миграција и изменама и допунама Уредбе (ЕУ) 2018/1726, Уредбе (ЕУ) 2018/1862 и Уредбе (ЕУ) 2019/816 омогућила је интероперабилност између информационих система Европске уније да се међусобно допуњују како би се олакшала исправна идентификација особа, укључујући непознате особе које нису у могућности да се идентификују или неидентификоване људске остатке, како би се допринело борби против преваре идентитета, побољшали и ускладили захтеви за квалитет података одговарајућих информационих система Европске уније. Овом Уредбом се олакшала техничка и оперативна имплементација информационих система Европске уније од стране држава чланица, ојачале су се мере безбедности и заштите података које регулишу одговарајуће информационе системе Европске уније, поједноставио се приступ у сврху спречавања, откривања или истраживања терористичких дела или других тешких кривичних дела системима EES, VIS, ETIAS и EURODAC, и подржало несметано функционисање VIS, ETIAS, Eurodac, SIS и ECRIS-TCN.

Ради јачања мера превенције и спречавања тероризма Европски парламент и Савет Европске уније су 29. априла 2021 донели Уредбу (ЕУ) 2021/784, о борби против ширења терористичког садржаја на Интернету, која се примењује од 7. јуна 2022. године. Ова Уредба има за циљ да обезбеди несметано функционисање јединственог дигиталног тржишта у отвореном и демократском друштву борбом против злоупотребе услуга хостинга у терористичке сврхе и доприносом јавној безбедности широм Европске уније. Функционисање јединственог дигиталног тржишта требало би побољшати јачањем правне сигурности за пружаоце услуга хостинга и поверења корисника у онлајн окружење, као и јачањем мера за заштиту слободе изражавања, укључујући слободу примања и преношења информација и идеја у отвореном и демократском друштву, и слободу и плурализам медија. Регулаторне мере за борбу против ширења терористичког садржаја на мрежи требало би да буду допуњене стратегијама држава чланица за борбу против тероризма, укључујући јачање медијске писмености и критичког мишљења, развој алтернативних и других иницијатива за

смањење утицаја и смањење изложености терористичком садржају на мрежи, као и улагање у социјални систем и социјалне мере, иницијативе за дерадикализацију и рад са погођеним заједницама како би се постигла одржива превенција радикализације у друштву.

5.2. Важне директиве

Поред уредби и директиве чине законодавни оквир и представљају једну од две групе главних законодавних аката уз уредбе а у области полицијске сарадње. И директиве се, као и уредбе усвајају по редовном законодавном поступку. Споменућемо најважније, а имајући у виду улогу Европског парламента и Савета Европске уније, као и однос европских институција и европских прописа у односу на националне институције и националне прописе где сведочимо динамици која је некада била карактеристична само за националне законодавне органе и прописе. Када оваквој динамици придодемо и врло велике изазове који се тичу питања тероризма, међународног трговања дрогом и прања новца, организованих међународних превара, фалсификовања новца посебно евра, и кријумчарење људи јасно је да ће и Европски парламент и Савет Европске уније својим директивама као и уредбама морати да дају решења за овако велике изазове. За сајбер безбедност и могућу употребу вештачке интелигенције у криминалне сврхе, као нове велике изазове мора се осмислити и спровести једнако ефикасан одговор. Осим напред наведених уговора који су темељ функционисања уније, донет је и низ директива које уз уредбе чине основни правни оквир за полицијску сарадњу и за заједнички рад европских институција и држава чланица Европске уније у области полицијске сарадње и безбедности. Директива (ЕУ) 2013/40/ Европског парламента и Савета Европске уније од 12. августа 2013. о нападима на информационе системе и о замени Оквирне одлуке Савета (ЕУ) 2005/222/ПУП (позната као „Директива о сајбер криминалу“). Државе чланице су биле у обавези да пренесу поменути директиву у своје национално законодавство до 4. септембра 2015. године. Директивом (ЕУ) 2016/681 Европског парламента и Савета од 27. априла 2016. о коришћењу података из евиденције имена путника (Passenger name record- PNR) у сврху спречавања, откривања, истраге и гоњења терористичких и тешких кривичних дела. Унапређен је систем коришћења података из евиденције имена путника а државе чланице су морале да транспонују поменути директиву у своје национално законодавство до 25. маја 2018. године. Посебним Споразумом између Канаде и Европске уније утврђена су правила за пренос и обраду података из евиденције имена путника из Европске уније у Канаду. Циљ овог Споразума је да допринесе спречавању,

откривању, истрази и гоњењу тероризма и тешког транснационалног криминала, уз истовремено обезбеђивање пуног поштовања основних права, посебно права на приватност и заштиту личних података. Такав споразум о PNR-у постоји и између Европске уније и САД-а које посебно разрађују мере кроз своју Националну стратегију за безбедност саобраћаја 2028-2030. Споразум Европска унија- САД тиче се употребе PNR података која је ограничена на спречавање, откривање, истрагу и кривично гоњење терористичких дела или прекограничних злочина. Споразумом је предвиђено да је Министарство за унутрашњу безбедност САД законски обавезно да обавести државе чланице Европске уније и надлежне органе о свим обавештајним подацима релевантним за Европску унију који ће произаћи из анализе PNR података. Споразумом је предвиђен јединствен систем заштите података са високим захтевима у погледу безбедности и интегритета података. У склопу коришћења PNR-а појединци ће имати право приступа својим PNR подацима који се чувају у САД и, ако су подаци нетачни, мораће бити измењени или уклоњени. Такође, постоји ограничење употребе PNR података на период од десет година за прекограничне злочине и 15 година за тероризам. Након шест месеци, део PNR података који омогућава личну идентификацију биће маскиран, а након пет година, PNR подаци ће бити премештени у неактивну базу података са додатном заштитом. Иначе подаци из евиденције имена путника су подаци које прикупљају авио-компаније на основу информација које путници дају приликом резервације. То укључује информације као што су име путника, датуми путовања, планови путовања, број седишта, пртљаг, контакт подаци или начини плаћања. Подаци из евиденције имена путника могу бити кључни у борби против тероризма и тешког транснационалног криминала, јер њихова анализа може помоћи у идентификацији образаца криминала.

Ради обезбеђења високог и уједињеног нивоа безбедности мрежних и информационих система донета је Директива (ЕУ) 2016/1148, (Директива НИС 1), Европског парламента и Савета европске уније од 6. јула 2016. о мерама за високи заједнички ниво безбедности мрежних и информационих система широм Уније коју су државе чланице морале да транспонују (поменути директиву) у своје национално законодавство до 9. маја 2018. године. Ова Директива је стављена ван снаге Директивом НИС 2- Директивом (ЕУ) 2022/2555 Европског парламента и Савета европске уније од 14. децембра 2022. године. Новом Директивом, о мерама за висок заједнички ниво сајбер безбедности широм Уније, измењена је Уредба (ЕУ) бр. 910/2014 и Директива (ЕУ) 2018/1972, и стављена ван снаге Директива (ЕУ) 2016/1148 Област контроле, набавке и поседовања оружја уређена је Директивом (ЕУ) 2021/555 Европског

парламента и Савета Европске уније од 24. марта 2021. године. Директива обухвата контролу набавке и поседовања оружја и примењује се на набавку, поседовање, кретање и комерцијалну продају цивилног ватреног оружја и његових основних компоненти унутар Европске уније. Директивом је обухваћена муниција за цивилно оружје и деактивирано ватрено оружје које је некада било способно за коришћење у друге сврхе. Оружје за узбуњивање и сигнализацију је такође у делокругу ове Директиве у случају када се може претворити у функционално ватрено оружје. Неколико категорија оружја је потпуно ван директиве. Оружје намењено искључиво за војну или полицијску употребу је искључено, као и реплике које је због начина производње немогуће прилагодити или преправити за испаливање бојеве муниције. Антиквитетно ватрено оружје је такође искључено из Директиве, иако директива не дефинише одређену старосну границу за оно што се квалификује као антиквитет. Уместо тога, свака држава чланица примењује своју националну дефиницију антиквитетног оружја. Директивом су у потпуности обухваћене репродукције антиквитетног оружја, јер се могу израдити модерном технологијом која побољшава њихове перформансе укључујући и прецизност.

Ради унапређења борбе против финансијског криминала донета је Директива (ЕУ) 2019/1153 Европског парламента и Савета од 20. јуна 2019. о успостављању правила која олакшавају коришћење финансијских и других информација у сврху спречавања, откривања, истраге или кривичног гоњења одређених кривичних дела и стављања ван снаге Одлуке Савета Европске уније 2000/642 / ПУП. Државе чланице су морале да транспонују поменути директиву у своје национално законодавство до 1. августа 2021. године. Ова уредба олакшава коришћење финансијских информација које је неопходно за спречавање, откривање, истрагу или гоњење тешких кривичних дела. Ради повећања безбедности, побољшања гоњења финансијског криминала, борбе против прања новца и спречавања пореских кривичних дела у државама чланицама и широм Европске није, неопходно је побољшати приступ информацијама од стране финансијско-обавештајних јединица (ФОЈ) и јавних органа одговорних за спречавање, откривање, истрагу или гоњење тешких кривичних дела како би се ојачао њихов капацитет за спровођење финансијских истрага и побољшала њихова међусобна сарадња. Ова је Директива делом измењена, доношењем Директиве (ЕУ) 2024/1654 европског парламента и Савета Европске уније од 31. маја 2024. године којом се мења Директива (ЕУ) 2019/1153 у погледу приступа надлежних органа централизованим регистрима банковних рачуна путем система међусобног повезивања и техничких мера за олакшавање коришћења

евиденције трансакција. Њоме је олакшан прекогранични приступ надлежних органа централизованим регистрима банкарских рачуна и унапређена је употреба финансијских података у борби против тешких кривичних дела. Директива је ступила на снагу 9.јула 2024.године.

VI ПЕРСПЕКТИВЕ РАЗВОЈА И САРАДЊЕ

Велики значај питања безбедности, као и велики значај и динамика развоја правног и институционалног оквира полицијске сарадње наметнули су и да базични документ представљен Европском парламенту, Савету Европске уније и европској јавности- „Избор за Европу“- Политичке смернице за следећу европску комисију 2024-2029“ а који је изнела, у другом мандату изабрана кандидаткиња за председницу Европске комисије, Урсула фон дер Лајен, дефинише велики број питања која јесу или ће бити на агенди институција Европске уније из области безбедности. Кроз документ су прецизно дефинисани политички ставови који се већ претачу или ће бити преточени у стратегије, планове и прописе Европске уније а захватају широк круг тема. Базични став је да Европска унија не сме бити скровиште организованог криминала - ни у виртуелном ни у стварном свету. Зато је припремљена и усвојена нова Стратегија унутрашње безбедности Европске уније што ће допринети да се безбедност промишљено integriше у законодавство и политике Европске уније. Предложено је, и на томе се ради, да Европол постане истински оперативна полицијска агенција и да се временом удвостручи по величини. Ово треба да буде праћено повећаним надзором и ојачаним мандатом Европола. Циљ је пре свега јачати његов капацитет за подршку националним органима за спровођење закона. Једноставним речником речено, треба оперативно осигурати да се сви криминалци изведу пред лице правде. Зато се иде и на јачање института европског налога за хапшење што ће омогућити правосудним органима да тешње сарађују како би се постигло да сарадња буде још ефикаснија. Треба повећати и овлашћења Европског јавног тужилаштва, тј. размотрити области у којима ће Европском јавном тужилаштву бити потребна већа овлашћења за истраживање прекограничног организованог криминала, посебно корупције, која утиче на ресурсе Европске уније и коју државе чланице не могу саме да реше.

Овај и овакав, строжији приступ криминалу посебно је важан јер је један од највећих проблема Европске уније и пораст трговине дрогом у Европи, која и даље изазива личне трагедије и представља извор криминалних активности. Из тих разлога су и нова Европска стратегија за борбу против трговине дрогом и нови Европски акциони план за борбу против трговине дрогом усвојени у јуну 2026. од стране Савета Европске

уније. Тероризам као тема и опасност од тероризма представљају посебан сегмент садашње и будуће сарадње. Пораст терористичких напада показује да претња коју представљају организоване мреже – или усамљени вукови које оне инспиришу – нису нестале. Европска комисија је прецизирала да је време за нову Агенду за борбу против тероризма (ProtectEU: Agenda to prevent and counter terrorism), која је усвојена у фебруару 2026.године, а како би се одговорило на нове и настајуће претње, као што су онлајн димензија или еволуирајуће глобално безбедносно окружење, и како би се ојачала борба против финансирања тероризма и сузбила свака врста радикализације појединаца и група. Коначно, нови стратешки комуникациони систем Европске уније за јавне органе надлежне за безбедност и заштиту требало би да буде окосница јединственог приступа безбедности. Ово ће у мандату 2026-2029 бити део унапређења свакодневне оперативне сарадње у борби против тероризма и криминала и спасавању живота у кризним ситуацијама. Посебан аспект безбедности је јачање заједничке границе Европске обале и заједничке границе на копну. Заједничке границе Европске уније омогућавају данас милионима људи да свакодневно послују, раде, студирају или путују у туристичке сврхе. Циљ Европске уније је да границе буду безбедније и флексибилније. Људи желе да се осећају безбедно, али без предугог чекања на границама. Стога је циљ учинити Европску унију најнапреднијом туристичком дестинацијом на свету, са потпуно дигиталним управљањем границама, а у исто време границе Европске уније морају бити безбедније како би се спречили илегални преласци граница и заштитила Европска унија од пораста хибридних и других безбедносних претњи. Имајући у виду болна искуства последњих година, Европа је морала да одговори на притиске на своје границе - од Лампедузе до пољске границе са Белорусијом, од граница балтичких земаља и Финске до Канарских острва, Кипра и шире. Зато Европска унија као константу деловања спроводи интегрисани приступ управљању границама. Јачање Фронтекса, најмодернијом опремом за надзор и брзо деловање, као и јачање земаља чланица сопственом опремом и обученим особљем омогућиће заштиту граница Европске уније у свим околностима, уз снажно управљање и пуно поштовање основних људских права. Из ових разлога у плану је да се утростручи број службеника Европске граничне и обалске страже на 30.000. уз нулту толеранцију према онима који угрожавају безбедност граница Европске уније и безбедност грађана Европске уније кроз хибридне нападе. Европска комисија посебно сагледава претње безбедности Европској унији које чине они који премештају људе преко спољних граница Европске уније у политичке сврхе а који треба да буду посебно

препознати и санкционисани. Ради безбедности спољних граница Европске уније посебан фокус је унапређење сарадње са трећим земљама у погледу безбедности граница, посебно развојем стратегије визне политике Европске уније за бољу безбедност граница и управљање миграцијама. Коначно, за безбедност граница, неопходно је обезбедити потпуно функционалан Шенгенски простор и потпуно функционалан простор слободног кретања. То ће омогућити Европској унији да укине преостале контроле на унутрашњим границама. Посебно је битан напредак Бугарске и Румуније, које су показале да имају капацитет да управљају својим границама и враћају мигранте и спремне су и треба да искористе све предности Шенгенског простора. Миграције су изазов за Европу на који се мора одговорити европским решењем које се заснива на поштености и чврстом ставу о миграцијама. Зато је Пакт о миграцијама и азилу уз Европску стратегију управљања миграцијама и азилом (European Asylum and Migration Management Strategy), усвојеној у јуну 2026. године, толико важан као скуп правила којима се управља миграцијама и успоставља заједнички систем азила на нивоу Европске уније што је данас једно од битних питања у домену безбедности и функционисања држава чланица и европских институција. Битно је истаћи да тај скуп прописа даје ефикасне резултате који остају утемељени у европским вредностима. Та правила се надовезују на претходна и представљају наставак али и делом мењају претходне предлоге правног оквира у области миграција, нудећи свеобухватан приступ који има за циљ јачање и интеграцију кључних политика Европске уније о миграцијама, азилу, управљању границама и интеграцији. Са чврстим, али праведним правилима, они су осмишљени да управљају и нормализују миграције на дужи рок, пружајући земљама Европске уније флексибилност да се носе са специфичним изазовима са којима се суочавају и неопходне мере заштите за заштиту људи који се налазе у потреби да им се помогне. Након ступања на снагу у јуну 2026. године, нова правила о миграцијама и азилу осигуравају да Европска унија има јаке и безбедне спољне границе, да су права људи загарантована и да ниједна земља Европске уније не буде остављена сама и под притиском. Пакт чине разрађене 4 групе тема као 4 правна и организациона оквира која представљају различите области као што су: безбедне спољне границе, брзе и ефикасне процедуре, ефикасан систем солидарности и одговорности и укључивање миграција у међународна партнерства. Они су детаљно разрађени кроз скуп прописа и пракси које ће се примењивати у наредном периоду.

Пакт ће помоћи Европској унији да заштитити људе, да обезбеди сопствене границе, да обезбеди праведне и ефикасне процедуре и правилно управљање

миграцијама, не заборављајући солидарност. Заједнички фокус Европске уније ће бити на спровођењу свих делова пакта уз повећану подршку државама чланицама, између осталих и улагањем у следећи дугорочни буџет Европске уније. Овакав приступ би требао пружити стручно знање, као и оперативне и финансијске капацитете који су неопходни за спровођење законских обавеза у пракси. Увек треба имати на уму да је спровођење Пакта динамично и није једнократни процес. За то је потребна Европска стратегија за миграције и азил, која је стратешки оквир за визију Европске уније усмерену на будућност и прилагођавање будућим изазовима.

VII ЗАКЉУЧАК

Правно-институционални оквир полицијске сарадње међу земљама чланицама Европске уније има свој историјат, своју динамику и континуитет развоја. Велике промене које утичу на сарадњу су се десиле од 1976, од формирања и почетка рада Треви групе до успостављања Европола и почетка рада 1999. године у пуном капацитету. Данас је Европол Агенција за спровођење закона Европске уније чији је главни циљ да Европу учини безбеднијом за добробит свих грађана Европске уније. Из седишта у Хагу, у Холандији, ради се оперативно са 27 држава чланица у њиховој борби против озбиљног међународног криминала и тероризма.

Оно што су најважнији резултати у развоју полицијске сарадње, у унапређању правног оквира и изградњи институција можемо пре свега дефинисати као успех у успостављању заједничких институција на нивоу Европске уније. Ојачана је и законодавна улога Европског парламента и Савета Европске уније а и оперативна способност за деловање пре свега кроз Агенцију Европске уније за сарадњу у спровођењу закона Европол и других сродних тела. Добро организоване, правно уређене, и динамичне институције одговарају на изазове и нове теме. Подсетимо се само да се кренуло од тероризма и дроге а данас су то и тероризам, и међународна трговина дрогом и прање новца, и организовани ланци међународних превара, фалсификовање новца пре свега евра, кријумчарење људи. Такође Европол сарађује са многим партнерским земљама које нису чланице Европске уније, као и са многим међународним организацијама. Велике криминалне и терористичке мреже и даље ће представљати значајну претњу по унутрашњу безбедност Европске уније и безбедност и живот њених грађана. Највеће безбедносне претње укључују данас и нове опасности као што су сајбер криминал и трговина људима. Криминалне мреже у овим областима брзо

искоришћавају нове могућности и вешто се одупиру традиционалним мерама за спровођење закона. Сигурно је да кроз рад више од 1700 запослених, 300 официра за везу Европола и са буџетом од 223 милиона евра⁴⁵, Европол прави ослонац за сарадњу и помоћ полицијама земаља чланица Европске уније. Када овоме додамо и ојачану улогу Европског парламента у доношењу прописа и контроли извршења и ефикасан рад Савета Европске уније сигурно је да ће се и институционално и кроз стално унапређење правног оквира ова област сарадње и даље развијати у оквиру Европске уније. Целокупна структура институција и правни оквир у функцији су заштите јавног интереса, каква је област безбедности људи, заштите њихових живота и права и обезбеђивање нормалног функционисања у заједници која броји сада више од 450 милиона грађана у 27 држава⁴⁶.

Попис коришћене литературе

Vinston Čerčil u Cirihu , govor 19. septembra 1946. godine, преузето са <https://winstonchurchill.org/resources/speeches/1946-1963-elder-statesman/united-states-of-europe/>

Vinston Čerčil u Cirihu , govor 19. septembra 1946. godine, преузето са https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59_en

Пречишћене верзије Уговора о Европској унији и Уговора о функционисању европске уније преузето са https://ius.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2021/10/Konsolidovano_UEU_UFEU-1.pdf, European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol), преузето са https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/europol_hr

The European Union Agency for Law Enforcement Cooperation, In Brief, преузето са: <https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/Europol-in-Brief-2025.pdf>, European Parliament, Police cooperation achievements during the legislative term 2014-2019: the role of the European Parliament, BRIEFING, Requested by the LIBE committee, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs Author: Kristiina Milt Directorate-General for Internal Policies PE 621.912 - July 2019, преузето са [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/621912/IPOL_BRI\(2019\)621912_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/621912/IPOL_BRI(2019)621912_EN.pdf)

Василков, З. (2016). Област слободе безбедности и правде у праву Европске уније, Универзитет у Нишу, Правни факултет,

Ђеранић, Ј. (2011). Механизам ближе сарадње – од уговора из Амстердама до уговора из Лисабона. Правни живот 12/2010,

Franca Königa and Florian Trauner / Königa F. – Trauner, F, From Trevi to Europol: Germany's role in the integration of EU police cooperation JOURNAL OF EUROPEAN INTEGRATION, 2021, VOL. 43, NO. 2,

Europol-in-Brief-2025, link <https://www.europol.europa.eu/publication-events/main-reports/europol-in-brief>

<https://www.europol.europa.eu/about-europol>,

Одлуке о адекватности, Како ЕУ утврђује да ли земља ван ЕУ има адекватан ниво заштите података, преузето са:

⁴⁵ <https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/Europol-in-Brief-2025.pdf>, страна 4

⁴⁶ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20260710-3>, (25.09.2026)

https://commission.europa.eu/law/law-topic/data-protection/international-dimension-data-protection/adequacy-decisions_en

EMPACT 2025 Results Factsheets, преузето са:

https://www.cepol.europa.eu/api/assets/media/downloads/2026/EMPACT_2025_results.pdf,

How we work, EMPACT 2026-2029 Fighting crime together, преузето са:

<https://www.europol.europa.eu/how-we-work/empact>,

Police, court and prison personnel statistics, преузето са:

<https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/SEPDF/cache/73212.pdf>, Police, court and prison personnel statistics, Data extracted in April 2026,

Agreement on cooperation between Eurojust and Serbia, преузето са:

<https://www.eurojust.europa.eu/states-and-partners/third-countries/liaison-prosecutors/serbia>

European Union Agency for Criminal Justice Cooperation, States and partners, преузето са

<https://www.eurojust.europa.eu/states-and-partners>

Попис истраживачке грађе Правни извори:

Уговор о Европској унији потписан у Маастрихту 7. Фебруара 1992., а ступио је на снагу 1. новембра 1993 (7. фебруар 2023.). Уговори из Маастрихта. преузето са

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/3/ugovori-iz-maastrichta-i-amsterdama>

Уговор из Амстердама о измени Уговора о Европској унији, уговора о оснивању Европских заједница и одређених с њима повезаних аката потписан је у Амстердаму 2. октобра 1997., а ступио је на снагу 1. Маја 1999. преузето са:

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/3/ugovori-iz-maastrichta-i-amsterdama>

Уговор из Лисабона о измени Уговора о Европској унији и Уговора о оснивању Европске заједнице (СЛ Ц 306, 17.12.2007.) ступио је на снагу 1. децембра 2009. преузето са:

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/5/ugovor-iz-lisabona>

Пречишћене верзије Уговора о европској унији (УЕУ) и Уговора о функционисању европске уније (УФЕУ) преузето са:

https://ius.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2021/10/Konsolidovano_UEU_UFEU-1.pdf

Директива 2013/40/(ЕУ) Европског парламента и Савета Европске уније од 12. августа 2013. о нападима на информационе системе ио замени Оквирне одлуке Савета Европске уније 2005/222/ПУП (позната као „Директива о сајбер криминалу“). преузето са:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=celex:32013L0040>

Уредба (ЕУ) 2015/2219 Европског парламента и Савета Европске уније од 25. новембра 2015. о Агенцији Европске уније за обуку у области спровођења закона (Цепол) и о замени и укидању Одлуке Савета Европске уније 2005/681/ПУП, преузето са:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:32015R2219>

Директива (ЕУ) 2016/681 Европског парламента и Савета Европске уније од 27. априла 2016. о коришћењу података из евиденције имена путника (PNR) у сврху спречавања, откривања, истраге и гоњења терористичких и тешких кривичних дела. преузето са:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L0681>

Уредба (ЕУ) 2016/794 Европског парламента и Савета Европске уније од 11. маја 2016. о

Агенцији Европске уније за сарадњу органа за спровођење закона (Европол) и замени и укидању одлука Савета Европске уније 2009/371/ПУП, 2009/ 934/ПУП, 2009/935/ПУП, 2009/936/ПУП и 2009/968/ПУП , преузето са:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0794>

Директива (ЕУ) 2016/1148 Европског парламента и Савета Европске уније од 6. јула 2016. о мерама за високи заједнички ниво безбедности мрежних и информационих система широм Уније. преузето са:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L1148>

Директива (ЕУ) 2017/541 Европског парламента и Савета Европске уније од 15. марта 2017. о сузбијању тероризма и замени Оквирне одлуке Савета Европске уније 2002/475/ПУП и о изменама и допунама Одлуке Савета Европске уније 2005/671/ПУП. преузето са:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex:32017L0541>

Директива (ЕУ) 2021/555 Европског парламента и Савета Европске уније од 24. марта 2021. о контроли набавке и поседовања оружја (кодификација); преузето са:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021L0555&from=EN>

Уредба (ЕУ) 2018/1726 Европског парламента и Савета Европске уније од 14. новембра 2018. о Агенцији Европске уније за оперативнo управљање свеобухватним информационим системима у области слободе, безбедности и правде (EU-LISA) и о изменама и допунама Уредбе (ЕЗ) бр. 1987/2006 и Одлуке Савета Европске уније 2007/533/ПУП и стављању ван снаге Уредбе (ЕУ) бр. 1077/2011, који се примењује од 11. децембра 2018. године; преузето са:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:32018R1726>

Уредба (ЕУ) 2018/1862 Европског парламента и Савета Европске уније од 28. новембра 2018. о успостављању, раду и коришћењу Шенгенског информационог система (СИС) у области полицијске сарадње и правосудне сарадње у кривичним стварима, измене и допуне и ставља ван снаге Одлуку Савета Европске уније 2007/533 /ПУП и ставља ван снаге Уредбу (ЕЗ) бр. 1986/2006 Европског парламента и Савета Европске уније и Одлука Комисије 2010/261/ЕУ, примењује се најкасније до 28. децембра 2018. године; преузето са:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/TXT/?uri=CELEX:32018R1862>

Уредба (ЕУ) 2019/818 Европског парламента и Савета Европске уније од 20. маја 2019. о успостављању оквира за интероперабилност информационих система ЕУ у области полицијске и правосудне сарадње, азила и миграција и изменама и допунама Уредбе (ЕУ) 2018/1726, (ЕУ) 2018/1862 и (ЕУ) 2019/816; преузето са:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0818>

Директива (ЕУ) 2019/1153 Европског парламента и Савета Европске уније од 20. јуна 2019. о успостављању правила која олакшавају коришћење финансијских и других информација у сврху спречавања, откривања, истраге или кривичног гоњења одређених кривичних дела и стављања ван снаге Одлуке Савета Европске уније 2000/642 / ПУП. преузето са:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L1153&from=EN>

Уредба 2021/784 Европског парламента и Савета Европске уније од 29. априла 2021. о борби против ширења терористичког садржаја на Интернету, која се примењује од 7. јуна 2022. године. преузето са:

<https://eurlex.europa.eu/legalcontent/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R0784&from=EN>

Сажетак и кључне речи

Правно-институционални оквир полицијске сарадње у Европској унији

Правни и институционални оквир за полицијску сарадњу у Европској унији је један од стубова који чини Простор слободе, безбедности и правде (Area of Freedom, Security and Justice – AFSJ). Тај правно-институционални оквир је настао из потребе за унапређењем полицијске сарадње, развијајући се кроз динамичан процес прилагођавања захтевима огромне заједнице од 450 милиона грађана и 27 држава чланица, као и изазовима савременог живота и пословања – изазовима који захтевају посебна правна и институционална решења и праксе.. Како су највеће криминалне активности у Европи сајбер криминал, трговина људима, кријумчарење миграната, трговина дрогом и финансијске/акцизне преваре тако се и дефинишу приоритети рада и одговори институција. Али ова сарадња има своју историју и ток од међувладине сарадње држава чланица, преко формирања супранационалних механизма до успостављања чврстих механизма Европске уније као правно-институционални одговор на потребе полицијске сарадње. Све ово указује да историјат развоја сарадње и изградње правно-институционалног оквира од Треви групе преко формирања и рада Европола и доношења читавог низа Директива и Уредби од стране Европског парламента и Савета Европске уније даје резултате осигуравајући добру сарадњу у области безбедности и рада полиција, што пружа сигурност и обезбеђује владавину права у Европској унији.

Циљ истраживања је био да се анализира правно-институционални оквир полицијске сарадње држава чланица Европске уније као један од најважнијих механизма у функцији безбедности и борбе против криминала у земљама чланицама Европске уније. Значај проучавања овог механизма и правног оквира на коме он почива је од важности, како за разумевање правних тековина Европске уније, њиховог историјата али и од значаја за могућа унапређења и будући рад на интегрисаним безбедносним механизмима који гарантују и повећану безбедност појединаца и институција али и дају велику правну сигурност код пословања а и у свакодневном животу грађана Европске уније али и свих оних који у различитим статусима бораве на територији чланица Европске уније. Циљ овог мастер рада је да пружи приказ развоја сарадње полиција земаља чланица Европске уније и прикаже институционални и правни оквир - дакле и институције које делују и сарађују али и процедурална правила која чине оквир њиховог заједничког деловања.

Зато се и значај овог рада препознаје у пружању могућности сваком заинтересованом правнику да кроз читање овог рада упозна суштину и развоја - почетака и тока сарадње, али и тренутног деловања и динамику рада и значај институција кроз њихову улогу као механизма сарадње полиција држава чланица Европске уније.

Током истраживања су коришћени историјскоправни метод/анализа имајући у виду значај познавања историјског развоја институција Европске уније а самим тим и повезивања националних институција кроз механизме сарадње посебно у области полицијске сарадње, као и успостављање европских институција за повезивање по питањима од значаја за све чланице Европске уније по питању сарадње полиција. Коришћен је и нормативни метод/анализа јер посматрамо успостављени нормативни систем у области полицијске сарадње земаља чланица Европске уније са тачно одређеном функцијом и какво је остварење друштвене функције права у овој области и каква је његова реализација (реализација права), дакле из чега се право састоји и како функционише. Коришћена је и квалитативна анализа будући да се врши свеобухватна анализа правног и институционалног оквира у области полицијске сарадње држава чланица Европске уније.

Сагледавајући садашњи правно-институционални оквир и потребе грађана и чланица Европске уније можемо закључити да смо сведочили али и да ћемо сведочити динамичном развоју и правног оквира и институција које дејствују и сарађују са циљем унапређења безбедности у Европској унији. Јасно је да ће се сарадња међу чланицама и даље интензивирати и да ће јачати механизми и ресурси надлежних Агенција и институција као што су Европол, Евроцаст, Фронтекс, Цоси и Цепол. Паралелно са овим процесом следи и повећање улоге Парламентарне контроле рада Агенција, како од стране Европског Парламента тако и парламената држава чланица кроз посебне механизме.

Кључне речи: Европска унија, међународна полицијска сарадња, сарадња у области унутрашњих послова, Група Треви, Европски парламент, Европска комисија, Савет Европске уније, Цепол, Цоси, Фронтекс, Европол, Евроцаст.

An abstract and key words

The Legal and Institutional Framework for Police Cooperation in the European Union

The legal and institutional framework for police cooperation in the European Union is one of the pillars constituting the Area of Freedom, Security and Justice (AFSJ). This framework emerged from the need to enhance police cooperation, evolving through a dynamic process of adaptation to the demands of a vast community comprising 450 million citizens and 27 member states, as well as to the challenges of modern life and business—challenges requiring specific legal and institutional solutions and practices. Operational priorities and institutional responses

are defined based on the most prevalent criminal activities in Europe, such as cybercrime, human trafficking, migrant smuggling, drug trafficking, and financial or excise fraud. However, this cooperation has a history of its own, evolving from intergovernmental cooperation among member states and the creation of supranational mechanisms to the establishment of robust European Union mechanisms as a legal and institutional response to the needs of police cooperation. All of this indicates that the history of cooperation and the development of the legal-institutional framework—spanning from the Trevi Group and the establishment and operations of Europol to the adoption of a wide range of directives and regulations by the European Parliament and the Council of the European Union—is yielding results. It ensures effective cooperation in the fields of security and policing, thereby fostering safety and upholding the rule of law within the European Union. The aim of this research was to analyze the legal-institutional framework for police cooperation among EU member states, recognizing it as a crucial mechanism for ensuring security and combating crime within the Union. Studying this mechanism and its underlying legal framework is significant not only for understanding the European Union's legal **acquis** and its historical evolution but also for facilitating future improvements and the development of integrated security mechanisms. Such mechanisms guarantee enhanced safety for individuals and institutions while providing a high degree of legal certainty—both in business operations and in the daily lives of EU citizens and all those residing within the territory of EU member states under various legal statuses. The aim of this master's thesis is to provide an overview of the development of police cooperation among European Union member states and to present the institutional and legal framework—covering both the active, cooperating institutions and the procedural rules that structure their joint operations. Consequently, the value of this work lies in enabling interested legal professionals to gain insight into the essence and evolution of this cooperation—from its origins and progression to current operations, working dynamics, and the significance of the institutions acting as mechanisms for police cooperation among EU member states.

The research employed the historical-legal method and analysis, recognizing the importance of understanding the historical development of European Union institutions—and the consequent linking of national institutions through cooperation mechanisms, particularly in the realm of policing—as well as the establishment of European institutions designed to facilitate cooperation on matters of shared importance to all EU members. A normative method and analysis were also utilized to examine the established normative system governing police cooperation among EU member states, focusing on its specific functions, the fulfillment of the law's social role in this area, and its practical implementation—essentially, the composition and

functioning of the legal framework itself. Qualitative analysis was also employed, given the comprehensive examination of the legal and institutional framework governing police cooperation among European Union member states.

An assessment of the current legal and institutional framework, alongside the needs of EU citizens and member states, leads to the conclusion that we have witnessed—and will continue to witness—dynamic developments regarding both the legal framework and the institutions that operate and cooperate to enhance security within the European Union. It is evident that cooperation among member states will intensify further and that the mechanisms and resources of competent agencies and institutions—such as Europol, Eurojust, Frontex, Cosi, and Cefpol will be strengthened. Parallel to this process, the role of parliamentary oversight regarding the work of these agencies is expanding, involving both the European Parliament and the parliaments of member states through specific mechanisms.

Keywords: European Union, international police cooperation, cooperation in the field of home affairs, Trevi Group, European Parliament, European Commission, Council of the European Union, Cefpol, Cosi, Frontex, Europol, Eurojust.

Биографија аутора

Алекса Ранчић је рођен 19.05.1996. године у Нишу. Завршио је основну школу „Доситеј Обрадовић“ и гимназију „Светозар Марковић“ у Нишу. Правни факултет Универзитета у Нишу, основне студије, је уписао школске 2015/2016 године. Дипломирао је 2021. године са просечном оценом 8.00 и тиме стекао звање дипломирани правник. Мастер академске студије права смер “Унутрашњи послови“ на Правном факултету у Нишу, уписује школске 2021/2022 године. За време постдипломских студија у периоду јануар 2022-јануар 2024 завршава и двогодишњи адвокатско приправнички стаж у адвокатској канцеларији адвокатице Драгане Марковић у Нишу. У септембру 2025. године полаже Правосудни испит а у мају 2026. године се уписује у именик адвоката Адвокатске коморе у Нишу. За време основних студија успешно завршава и мултимедијалну школу новинарства у Медиа и реформ центру у Нишу. Након завршених основних студија завршио је 2024. године и обуку у Агенцији за спречавање корупције. Служи се енглеским језиком.

**ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ
ШТАМПАНОГ И ЕЛЕКТРОНСКОГ ОБЛИКА МАСТЕР РАДА**

Име и презиме аутора мастер рада: Алекса Ранчић

Наслов мастер рада: Правно-институционални оквир полицијске сарадње у Европској унији

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

Правно-институционални оквир полицијске сарадње у Европској унији

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: Алекса Ранчић

У Нишу, _____

Потпис аутора
