

Dr Duško LOPANDIĆ *

UDK 339.923:061.1EU :34

str. 55 - 64.

pregledni naučni rad

OSVRT NA "EVOLUCIJU DRUGOG I TREĆEG STUBA" SARADNJE EVROPSKE UNIJE

UVOD

Kada se posmatra evolucija Evropske unije u periodu od osnivanja EEZ, 1957. godine, može se konstatovati zanimljiv fenomen: u prvih *tri decenije*, EEZ se razvijala na bazi Rimskog ugovora iz 1957. godine - bez većih amandmana na njene konstitutivne akte (izuzimajući konsektivne Ugovore o pristupanju novih članica u EEZ)¹. Prva suštinskija reforma Ugovora o EEZ dolazi 1986. godine sa "*Jedinstvenim evropskim aktom*" (JEA, na snazi od 1987). Međutim, od zaključenja JEA, sledi skoro stalni proces reformi i amandamana na osnivačke Ugovore: Ugovor iz Maastrichta (1992/1993), Ugovor iz Amsterdama (1997/1999)², Ugovor iz Nice 2000, "Konvent o budućnosti Evrope" 2002. i nova Međuvladina konferencija predviđena za 2003. godinu. Može se konstatovati da od početka devedesetih godina prošlog veka države EU gotovo da ne prestaju pregovore o njenim promenama.

¹ Jedina ozbiljnija pravna izmena u tom periodu je predstavljao ugovor o objedinjavanju organa tri Evropske zajednice, tzv. "Merger treaty" iz 1965. godine, v. P. Mathijssen: *A Guide to European Union Law*, Sweet & Maxwell, 1990, str. 8.

² Za "prečišćeni tekst" Ugovora o EU na srpskom nakon stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama v. D. Lopandić, *Ugovor o EU, Rim-Maastricht-Amsterdam*; Međunarodna politika i dr, Beograd, 1999, 397 str.

Naravno, ovo ne znači da se Zajednica nije i ranije menjala. Ona se stalno menjala i adaptirala. Radi se o kontinuiranom procesu prilagođavanja jedne organizacije realnostima, ciljevima i sadržaju svojih osnivačkih akata. Ali te promene su tokom prvih decenija išle na drugi način. S jedne strane, EEZ se u prvih decenija najviše menjala i prilagođavala na osnovu sudske prakse Suda pravde EZ (na primer, sva osnovna načela pravnog poretka EU, od direktnog dejstva, preko prava prvenstva ili isključive nadležnosti su rezultat sudske prakse³). Sa druge strane, saradnja država članica je unapređivana putem *ad hoc aranžmana*, kojima su pojedine politike ili tela stvarana i razvijana, bez njihove formalne kodifikacije i uključenja u osnivačke Ugovore. Da navedem, na primer, da je praksa održavanja sastanaka *na vrhu* (samita EZ) otpočela još 1969. godine, a da se Evropski savet formalno pominje kao institucija EEZ tek u JEA, skor dve decenije kasnije. Možemo navesti i čitav niz drugih primera, poput stvaranja "monetarne zmijske" ili Evropskog monetarnog sistema iz 1979. godine, Evropske političke saradnje i dr. I neke druge oblasti su formalno uključene u nadležnosti EEZ tek sa JEA (poput politike naučno-tehnološkog razvoja, pravila o životnoj sredini i drugo) iako su postojale odranije⁴. Kodifikacije osnivačkih akata Evropske zajednice koje su došle kasnih osamdesetih i tokom devedesetih godina dakle samo sankcionišu nešto što je već postojalo u praksi - ali one i dalje razvijaju tu praksu i stavljaju je na solidnije osnove. Osim toga, posebno važan cilj pravnih reformi iz 1993, 1997. i 2000. godine je da prilagode Uniju novonastalim uslovima u Evropi i u svetu, tj. da je transformišu od zapadnoevropske u panevropsku organizaciju i integraciju⁵.

U ovom procesu, onaj glavni, ključni "zemljotres" u pravnom sistemu EZ se desio 1993. godine, sa Ugovorom iz Mاستrihta⁶. JEA je bio "najava", kao kod pravih potresa. Zatim je došao onaj veliki, tektonski potres koji je promenio pejzaž i ambijent. Posle njega, nastupio je čitav niz manjih potresa, (odnosno manjih reformi), koji znače "smirivanje terena". Zašto je ključni potres u ovoj priči Ugovor iz Mاستrihta?. Sa "Mاستrihtom" Evropske zajednice

³ O načelima videti šire kod R. Vukadinović, *Osnovni pojmovi o institucijama i pravnom poretku EU*, Beograd, 1998, str. 35-39.

⁴ O razvoju politika EU v. široko kod N. Moussis, *Acces a l Union Europeenne, Institutions et Politiques*, Bruxelles, 1995, 583 str. Na srpskom v. Vesna Knežević-Predić: *Ogled o suverenosti; Suverenost i EU*, Institut za političke studije, Beograd, 2001, 412. strana.

⁵ Šire o ovome v. Naš komentar uz prevod Ugovora iz Amsterdama, D. Lopandić, *op.cit.*, posebno str. 17 i dalje.

⁶ U tom smislu videti eseje J. Weilera, *The Constitution of Europe*, Cambridge University Press, 1999, posebno str. 10 i dalje.

prerastaju iz formalno prvenstveno ekonomske organizacije u kombinovano političko-ekonomsku integraciju, možda prvenstveno političku, a onda i ekonomsku. One čak i menjaju ime i od EZ postaju "Evropska unija". Osim toga, na ekonomskom planu, "Mastriht" znači utemeljenje novog suštinskog koraka u integraciji: od zajedničkog i unutrašnjeg tržišta prelazi se u etapu ekonomske i monetarne unije, sa jedinstvenom valutom od 2002. godine. S druge strane, aktivnosti EZ se i formalno "proširuju" i na sva ključna pitanja kojima se u načelu bave države i koja zadiru u suštinu suvereniteta: međunarodni odnosi, odbrana, unutrašnji poslovi... "Mastriht" je dakle ključni momenat, revolucija u razvoju evropske arhitekture: monetarna unija, zajednička spoljna i bezbednosna politika, kao i unutrašnji poslovi ulaze u formalni delokrug Unije. Čak se govori i o pravu građanstva, odnosno koraku ka pravom državljanstvu EU. Nije čudo, dakle, što je "Mastriht" u svoje vreme izazvao toliko debate i otpora i praktično podelio evropski politički spektar, ne na klasične odnose levica-desnica, ili vlada-opozicija, nego na pro-Mastriht i anti-Mastriht struje, koje su raspolutile gotovo sve partije i grupacije u pojedinim zemljama, odnosno čitavo misleće društvo.

"Mastriht" je uneo i novi sistem organizacije evropske integracije. Do tada, ona je obuhvatala samo tri EZ koje su imale zajedničke organe i budžet. Od "Mastrihta" novostvorena Evropska unija počiva na tzv. "tri stuba saradnje" i kombinuje tradicionalni "nacionalni" metod sa tzv. "međuvladinim" načinom saradnje. "Prvi stub" je obuhvatio klasične nadležnosti, odnosno sve tri EZ. Druga dva stuba iz Mastrihta su nazvani:

- "Zajednička spoljna i bezbednosna politika" (ZSBP)
- "Saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova" (SPUP).

U nastavku će biti data neka detaljnija obrazloženja ciljeva, metoda i elemenata saradnje u ova dva stuba. Prethodno, ukazali bismo još na neka opšta pitanja.

Postoji čitava serija razlika između Prvog i druga dva stuba saradnje, kao i razloga zašto su ove oblasti bile izdvojene, odnosno izuzete izvan formalne strukture EZ. Načelno, ističe se da EZ imaju elemente *nacionalnog funkcionisanja*, dok drugi i treći stub saradnje *funkcionišu po principu klasične međunarodne organizacije, odnosno kao međuvladina, ili međudržavna saradnja*. Šta ovo konkretno znači? Prvo, nema nadglasavanja prilikom donošenja odluka, kao što je slučaj za veliki broj pitanja u prvom stubu saradnje. Sve odluke se donose jednoglasno, konsensusom. Drugo, uloga pojedinih tela, organa u radu 2. i 3. stuba saradnje je sasvim različita od 1. stuba. Mi znamo da je Komisija u načelu izvršni organ, sa isključivim pravom inicijative u EZ, koja zastupa EZ, vodi

pregovore i sl. Ova uloga je vrlo različita u radu 2. i 3. stuba saradnje. Komisija je prisutna, ali više kao tehnički organ, neka vrsta generalnog sekretarijata. Pored toga, u međunarodnim odnosima u oblasti 2. i 3. stuba saradnje, EU predstavljaju država koja predsedava Savetom ministara ili trojka⁷, a ne Komisija (kao što je to slučaj u pitanjima iz nadležnosti Ugovora o EZ). Dalje, Evropski parlament u 2. i 3. stubu ima samo pravo da bude informisan, za razliku od njegove aktivne zakonodavne (procedura "saradnje" i drugo) uloge u 1. stubu. Najzad, najdrastičniji je bio slučaj Suda pravde EZ, koji je imao toliko značajnu, čak ključnu ulogu u procesu integracije Zajednice i razvoja pravnog sistema EZ tokom šesdesetih godina i kasnije. Ugovor iz Mاستrihta je jednostavno *potpuno ignorisao* Sud pravde koji nije dobio nikakvu nadležnost u stvarima 2. i 3. stuba saradnje. Najzad, mere, odnosno pravna akta, koja se usvajaju u okviru 2. i 3. stuba saradnje su sasvima drugačija - i po nazivu i po pravnim efektima. U slučaju 2. i 3. stuba nema nama poznatih *direktiva, odluka i uredbi* (regulations), nego se radi o drugačijim instrumentima, o kojima će biti nešto više reči u nastavku, niže.

Najzad, treba posebno naglasiti da sve od 1993. godine ZSBP i SPUP predstavljaju "pokretnu metu" ("*moving target*"), odnosno u stalnoj su promeni i adaptaciji. Ni jedna oblast u 1. stubu saradnje se nije toliko i tako brzo menjala u toku poslednjih godina. To se čak odnosi i na naziv trećeg stuba saradnje: od Ugovora iz Amsterdama imamo "Polićijsku saradnju i pravosudnu saradnju u krivićnim pitanjima", umesto ranije "saradnje u oblasti unutrašnjih poslova i pravosuća".

U nastavku bih naveo koji su glavni elementi 2. i 3. stuba saradnje i kako su se oni menjali u Mاستrihtu, Amsterdamu, Nici.

Drugi stub saradnje

Još je na osnovu izveštaja "Davinjon" iz 1970. godinje donesena odluka o održavanju redovnih sastanaka ministara inostranih poslova i najviših funkcionera MIP-ova (obićno 4. puta godišnje). Naravno, EEZ je već pre toga bila razvila spoljnoekonomsku politiku i s vremenom zaključila više stotina međunarodnih sporazuma ekonomskog karaktera. U slučaju drugog stuba

⁷ Od Ugovora iz Amsterdama "trojka" je u svari četvorka koju čine predstavnici države koja predsedava, kao i sledeći predsedavajući, plus Visoki predstavnik za spoljne poslove i bezbednost, kao i član Evropske komisije zadužen za spoljne odnose.

saradnje se, međutim, radi o "čistoj" spoljnoj politici, koja se dalje razvijala kao *ad hoc* saradnja država članica EZ, izvan formalnih okvira Zajednice, sve do usvajanja JEA. Prilikom fomulisanja ZSBP dolazilo je i do značajnih razlika u koncepciji pojedinih država članica. Neke zemlje, poput Velike Britanije ili Francuske, su nastojale da zadrže određenu slobodu delovanja u međunarodnim odnosima. Grčka je u prvo vreme, odnosno tokom socijalističke vlade Papandreua, imala vrlo nekooperativna stav prema ZSBP. Još veće razlike su se odnosile na oblast vojne bezbednosti, gde je Velika Britanija dugo bila vrlo rezervisana⁸.

Treba takođe pomenuti da se neke od ključnih reformi u ovoj oblasti odvijaju na nivou Evropskog saveta, putem njegovih odluka i nevezano sa samim Ugovorima (ova saradnja je izrazito političkog tipa, razvija se često bez obzira na odredbe samih Ugovora; najčešće odredbe konstitutivnih Ugovora predstavljaju samo "upodobljavanje" propisa već oformljenoj praksi). Zanimljivo je, na primer, da se neke odredbe Ugovora iz Nice iz oblasti odbrane već primenjuju, na osnovu zaključaka Evropskog saveta - iako sam Ugovor još ni danas nije na snazi⁹.

Sadašnjim Ugovorom o EU (UEU), kaže se u preambuli da su države "rešene da uspostave *zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku*, što podrazumeva i postepeno uvođenje *zajedničke odbrambene politike*, koja može dovesti do nastanka *zajedničke odbrane*".¹⁰

U naslovu V UEU, kojim ima 17 članova, navode se ciljevi ZSBP:

- Zaštita zajedničkih vrednosti, osnovnih interesa, nezavisnosti i integriteta Unije,
- Jačanje bezbednosti Unije
- Održavanje mira i međunarodne bezbednosti
- Unapređenje međunarodne saradnje
- Razvoj demokratije, pravne države, poštovanje prava čoveka i osnovnih sloboda.

Kad se radi o *sredstvima* neophodnim za realizaciju ove politike, u članu 12 se navodi da Unija:

⁸ V. Vesna Knežević-Predić, *op.cit.*, str. 318 i dalje.

⁹ Za analizu efekata Ugovora iz Nice u ovoj oblasti C. Carotenuto: "Le deuxieme et troisieme pilliers", in V. Comnstantinesco et al, *Le Traite de Nice; Premieres Analyses*, Presse Universitaire de Strasbourg, 2001, 207-231.

¹⁰ Podvučeno D. L.

- Utvrđuje načela i opšte smernice za ZSBP
- Odlučuje o zajedničkim strategijama
- Usvaja zajedničke strategije
- Jača sistematsku saradnju između država članica u vođenju politike.

U nastavku naslova, definišu se uloge pojedinih organa EU. Naravno, uloga Evropskog saveta u spoljnoj politici je ključna. On utvrđuje smernice, kao i zajedničke strategije, koje zatim sprovodi Savet ministara. Savet usvaja odluke o zajedničkim akcijama (*joint actions*) i usvaja zajedničke stavove (*common positions*). Posebno je važna uloga predsedavajuće zemlje: ona je zadužena da sprovodi odluke, zastupa Uniju u svim pitanjima ZSBP, da konsultuje EP, da vodi pregovore o sklapanju međunarodnih Sporazuma i dr. Najzad, rad Saveta priprema posebna komitet za politička pitanja i bezbednost (poznat ranije u "evro-žargonu" kao "COPOL", a sada: "COPS").

Ugovorom iz Amsterdama ojačan je operativni karakter ZSBP.

- Uveden je novi instrument - "zajednička strategija",
- Donekle su odškrinuta vrata većinskom odlučivanju u Savetu EU, davanjem mogućnosti "konstruktivnog uzdržavanja" jedne ili više članica od glasanja, čime se ne blokira postizanje konsensusa; takođe, predviđena je mogućnost većinskog odlučivanja kada se sprovodi već utvrđena politika na osnovu prethodno dogovorene zajedničke strategije ili zajedničke akcije i sl;
- Predviđena je ojačana saradnja ZEU i EU ("integralni razvoj" EU);
- Predviđen je izbor "Visokog predstavnika zaduženog za pitanja ZSBP, u rangu Generalnog sekretara Saveta EU, kao i formiranje posebne analitičke jedinice za "planiranje i hitno upozoravanje".

Nešto veće, možda i najznačajnije promene u poslednjih nekoliko godina su se desile u *pitanjima evropske politike bezbednosti i odbrane (ESDP)*, koja čini važan deo ZSBP. Kako smo videli, u Matrihtu, pa zatim u Amsterdamu aktivirana je "Zapadnoevropska unija" kao neka vrsta "vojne ruke", iako ne baš sasvim integrisane, Evropske unije. Osim toga, usvojene su i dve deklaracije uz Ugovor iz Matrihta, koje su se odnosile na ulogu ZEU i njene odnose sa EU i NATO. U članu 17, 2, Ugovora iz Amsterdama takođe su kodifikovani tzv. "zadaci iz Petesburga"¹¹, odnosno moguće zajedničke vojne akcije, koje bi bile:

¹¹ Naziv potiče od jednog mesta u SRN gde su se susreli ministri Zapadnoevropske unije.

humanitarne i spasilačke misije, održavanje mira, borbene misije uključujući nametanje mira. Treba naglasiti da ove aktivnosti ne ulaze u pitanja koja reguliše NATO pakt (kolektivna bezbednost, odnosno zajednička odbrana od spoljnog napada), čija uloga je i dalje ostala nepromenjena u Evropi.

Međutim, između zaključenja Ugovora iz Amsterdama i sklapanja Ugovora iz Nice, došlo je do daljeg razvoja pitanja *ESPD* (posebno na osnovu odluka samita u Kelnu, Helsinkiju i Feiri). Britanci su iznenada, uoči i nakon sukoba oko Kosova 1999, izmenili svoj stav i postali zagovornici *ESPD*. Umesto dotadašnje orijetacije na razvoj "evropske komponente" u okviru NATO, dolazi do sve autonomnije orijetacije, nezavisno od NATO i od ZEU. Ugovorom iz Nice se briše formalno oslanjanje EU na aktivnosti i organizaciju ZEU u vojnim operacijama. Umesto toga, EU stvara sopstvene organe i tela, dok je ZEU vojno "umrtvljena" (kraj 2000)¹². Na samitu u Helsinkiju (1999) predviđeno je da EU do 2003. g. razvije sposobnost angažovanja jednog korpusa (60.000 vojnika) u roku do 60 dana za period do jednu godinu. Predviđeno je takođe i angažovanje 5000 policajaca (1000 za manje od 1 mesec) za civilno upravljanje krizom. EU je takođe preuzela satelitski centar u Torehonu - Španija koji je prethodno bio deo sistema ZEU.

Danska je jedina članica koja je odbila da učestvuje u ovim pripremama.

Na samitu u Helsinkiju su predviđeni i novi organi u oblasti ZSBP: COPS (političko-bezbednosni komitet), vojni komitet EU i generalštab EU. Ovim EU postaje polako i vojna organizacija, što je već bila jedna ideja u ranim pedesetim godinama.¹³

Treći stub saradnje

Kao i u slučaju saradnje u oblasti spoljne politike, stvaranje trećeg stuba o "saradnji u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova" nije bio jednokratani potez, nego predstavlja plod dugotrajne evolucije, iako manje poznate i mnogo diskretnije nego što je to bila Evropska politička saradnja.

Već sredinom sedamdesetih godina, zemlje članice EU formiraju mrežu radnih tela *ad hoc* karaktera, kao sistem za razmenu informacija i veza između nadležnih organa. Tako je na primer stvorena, nekada poznata Grupa *Trevi*, koja

¹² Ovoj organizaciji sa čudnom sudbinom, ovo "zaleđivanje" nije prvi slučaj.

¹³ Neuspeli pokušaj formiranja "Evropske zajednice za odbranu", čiju ratifikaciju je blokirao francuski parlament 1954. godine.

je imala zadatak borbu protiv terorizma (**terror, revolution, extremism, violence and illegal activities**). Od 1985. g. otpočinju redovni sastanci ministara pravosuđa i unutrašnjih poslova država članica EU, posvećeni oblastima policijske saradnje, kretanja lica imigracije i sl. Sa fomiranjem unutrašnjeg tržišta na kome je obezbeđeno "slobodno kretanje lica", otvorilo se i pitanje jače saradnje u vezi sa kontrolom spoljnih granica. Kako ova saradnja nije bila moguća *unutar EU*, to su prvobitne članice EZ, bez Italije, zaključile Šengensku konvenciju (1990).

Zaključenjem Ugovora iz Matrihta, ova oblast po prvi put se uključuje u okviru EU. *Treći stub je tada obuhvatio*: politiku azila, prelazak spoljnih granica, imigraciju, borbu protiv narkomanije, borbu protiv međunarodnog krijumčarenja, carinsku i policijsku saradnju i saradnju u krivičnim i građanskim stvarima. Treći stub je bio potpuno formiran i funkcionisao na principima međuvladine saradnje: centar odlučivanja i sprođenja odluka je Savet (*JHA Council*), Komisija ima savetodavnu i pomoćnu ulogu, sekretarijata. Formiran je "Koordinacioni komitet" (komitet K4) koji priprema rad JHA Saveta. Pravo iniciranja odluka pripada državama članicama i Komisiji, ali ova poslednja *čak nema nikakvo pravo inicijative* u nekim važnim stvarima kao što su pravosudna saradnja u krivičnim stvarima, carinska saradnja i policijska saradnja u borbi protiv krijumčarenja i ograničanog kriminala.

Parlament je imao samo konsultativnu ulogu, dok je Sud pravde bio potpuno isključen iz ove oblasti, što je bila *verovatno jedna od najvećih mana "Matrihta"*, koja je u strukturnom smislu učinjena (pored opšteg "demokratskog deficita") jer je rad policije i organa represije bio time isključen iz bilo kakvog sudskog nadzora. Postavilo se dakle, sa pravom pitanje, šta je sa ljudskim pravima i ulogom pravosudnih vlasti u njovoformiranoj strukturi EU.

Kada se radi o instrumentima saradnje, bili su opredviđeni zajedničke akcije i zajednički stavovi kao i zaključenje klasičnih konvencija međunarodnog karaktera (ali samo između država članica). Tako je na osnovu posebne konvencije formiran i *EUROPOL*, ali je to išlo vrlo sporo (zaključci o Evropolu su usvojeni na Evropskom savetu 1991, konvencija je potpisana 1995 - a na snazi je tek od 1998, a primenjena od 1999). Zanimljivo, jedna oblast je bila uključena u prvi stub saradnje: politika viza o ulasku stranaca iz trećih zemalja u zemlje EU do 3. meseca boravka - turističke vize (član 100C).

Ugovorom iz Amsterdama, znatno je izmenjen treći stub saradnje, koji je naime i pretrpeo najveće kritike u periodu pre toga:

- Jedan važan deo pitanja iz naslova VI (tj. deo o trećem stubu saradnje) je "komunitarizovan" i prebačen u prvi stub saradnje - u Ugovor o osnivanju EZ. Radi se o naslovu naslovu IIIA (odnosno IV nakon nove

numeracije Ugovora) pod nazivom "Vize, azil, imigracija i druge politike koje su u vezi sa slobodnim kretanjem lica". Ovo naravno podrazumeva promenu metode rada u ovim oblastima - uredbe i uputstva, pravo inicijative Komisije, glasanje u Savetu, kontrola od strane Suda i sl. Međutim, ova promena je učinjena i uz mnoge ograde i odstupanja o normalne komunitarne procedure: dug prelazni period (pet godina), nadležnost Suda je isključivo ograničena na sporove pred sudovima u poslednjem stepenu i drugo.

- Treći stub saradnje UA je zadržan - *ali je promenio naslov i sadržaj*. Novi naslov glasi "Odredbe o policijskoj i pravosudnoj saradnji u krivičnim pitanjima" (naslov VI, članovi 29 do 42).
- U okviru trećeg stuba saradnje, uvedeni su novi pravni instrumenti: "okvirna odluka" (slična direktivi EZ - ali je izričito isključena njena direktna primena) i "odluka";
- Komisija i Sud pravde EZ su sada dobili određenu ulogu u okviru trećeg stuba saradnje. Komisija dobija pravo inicijative, pored država članica. Sa svoje strane, Sud pravde po prvi put ima mogućnost davanja preliminarnih mišljenja o validnosti i tumačenju akata (konvencije, okvirne odluke...) koji se odnose na ovaj naslov - *ali samo pod uslovom da to prihvate države članice izričitom izjavom uz Ugovor* (čl. 35).
- Omogućeno je većinsko odlučivanje u Savetu EU u manjem broju slučajeva (na primer kvalifikovanom većinom se usvajaju mere kojima se sprovode "odluke" ili "konvencije");
- Omogućena je procedura "ojačane saradnje" (fleksibilnost) za ovu oblast - član 40;
- Najzad, otvorena je perspektiva daljeg razvoja zajedničkih policijskih snaga i njihovih delatnosti ("Europol") - član 30;
- Treba takođe pomenuti da su i tekovine Šengena inkorporirane u EU.

Koji su ciljevi Unije u oblasti 3. stuba saradnje?

Da se obezbedi visok nivo zaštite građana u okviru prostora slobode, bezbednosti i pravde. Ovaj cilj će se postići sprečavanjem i borbom protiv organizovanog kriminala, posebno terorizma, trgovanja belim robljem, krivičnih dela protiv dece, krijumačarenja droga i oružja, krivotvorenja i korupcije.

Tri su načina za ostvarenje gornjih aktivnosti:

- bliža saradnja policijskih snaga, carinskih organa bilo direktno bilo posredstvom Eurola,
- bliža saradnja pravosudnih organa i

- usklađivanje u neophodnoj meri propisa krivičnog zakonodavstva.

Sa Ugovorom iz Nice je formirana nova agencija EU zadužena za saradnju ministarstava pravosuđa i pravosudnih organa pod nazivom *EUROJUST*. *Eurojust*, između ostalog, treba da pomogne u istraživanju slučajeva ozbiljnog prekograničnog kriminala. *Eurojust* takođe saraduje sa tzv. "Evropskom pravosudnom mrežom" koja postoji od ranije.

U ovoj oblasti, kao i u slučaju drugog stuba saradnje, vodeća uloga i dalje je na Savetu ministara. Savet donosi sve odluke, na predlog država članica ili Komisije EZ. On utvrđuje mogućnosti intervencije organa jedne države na teritoriji druge, on, odnosno predsedavajući može da sklapa međunarodne sporazume i sl. (član 32, 34, 38). Najzad, Savet može jednoglasno da odluči da neke delatnosti iz trećeg stuba saradnje prebaci u poglavlje IV Ugovora o EEZ.

Zaključak

Ovim kratkim pregledom smo nastojali da ukažemo da su drugi i treći stub saradnje u najdinamičnijim izmenama u kontekstu stalnih promena pravnog sistema. Skoro nakon svakog Evropskog saveta, odnosno bar jednom godišnje dolazi do novih reformi u praksi.

Posmatrano iz ugla koherentnosti ukupnog pravnog sistema EU, postoji trend ka približavanju metoda rada u drugom i trećem stubu saradnje procedurama prvog stuba saradnje. Međutim ne može se govoriti, bar ne zasada o nekom izjednačavanju između prvog, drugog i trećeg stuba.

Ako se bliže analizira treći stub saradnje, može se čak zaključiti da se radi o specifičnom pravnom sistemu, koji je negde na pola puta između procedura EZ i klasične međuvladine saradnje. EU tako, bez obzira na razne proklamacije o pojednostavljenju sistema, postaje sve složenija organizacija ("Šengen", mogućnost "fleksibilnosti", izuzeci iz poglavlja IV u pogledu nadležnosti Suda itd...). Može se reći da je to jedan objektivni trend, prouzrokovan objektivnom veličinom i složenošću organizacije. Ostaje da se vidi u kolikoj meri će ovaj trend biti produbljen ili nastavljen u budućim izmenama koje priprema "Konvent o budućnosti Evrope", kao i u okviru procedure proširenja EU na nove članice.