

SUZBIJANJE KRIMINALA U OKVIRU MEĐUNARODNE POLICIJSKE SARADNJE
Zbornik radova sa naučno-stručnog skupa sa međunarodnim učešćem

**SUZBIJANJE KRIMINALA U OKVIRU
MEĐUNARODNE POLICIJSKE SARADNJE**

Zbornik radova

sa naučno-stručnog skupa sa međunarodnim učešćem
28–30. jun 2011. godine, Tara

Beograd, 2011.

Izdavači
Kriminalističko-policijska akademija, Cara Dušana 196, Beograd
Fondacija Hans Zajdel, Jove Ilića 50, Beograd

Za izdavača
prof. dr GORAN MILOŠEVIĆ, dekan
LUTZ KOBER, rukovodilac Fondacije Hans Zajdel za Srbiju i za Crnu Goru

PROGRAMSKI ODBOR

Predsednik

prof. dr GORAN MILOŠEVIĆ, *dekan Kriminalističko-policijske akademije, Beograd*

Članovi

LUTZ KOBER, *rukovodilac Fondacije Hans Zajdel za Srbiju i za Crnu Goru*
mr GORAN AMIDŽIĆ, *Visoka škola unutrašnjih poslova, Republika Srpska*
ZORANA VLATKOVIĆ, *savetnik, Kabinet ministra MUP RS*
prof. dr VID JAKULIN, *Pravni fakultet, Ljubljana, Slovenija*
prof. dr MIODRAG SIMOVIĆ, *Ustavni sud BiH*
prof. dr RADOMIR MILAŠINOVIĆ, *Fakultet bezbednosti, Beograd*
prof. dr JANKO JAKIMOV, *Fakultet bezbednosti, Makedonija*
prof. v. š. mr. sc. IVAN TOTH, *Velevučilište u V. Gorici, Hrvatska*
prof. dr VACLAV KRAJNÍK, *Policijska akademija, Slovačka*
prof. dr LUCA IAMANDI, *Policijska akademija "Alexandru Ioan Cuza", Rumunija*
ŽIVKO ŠIPČIĆ, *direktor, Policijska akademija, Danilovgrad, Crna Gora*

ORGANIZACIONI ODBOR

Predsednik

prof. dr ŽELJKO NIKAČ, *prodekan Kriminalističko-policijske akademije, Beograd*

Članovi

prof. dr SRĐAN MILAŠINOVIĆ, *prodekan Kriminalističko-policijske akademije, Beograd*
doc. dr ĐARKO SIMOVIĆ, *prodekan Kriminalističko-policijske akademije, Beograd*
doc. dr GORAN BOŠKOVIĆ, *prodekan Kriminalističko-policijske akademije, Beograd*
VANJA VUKIĆ, *zamenik šefa Kabineta ministra MUP RS*
mr BOŽIDAR OTAŠEVIĆ,
zamenik načelnika Uprave za stručno obrazovanje, osposobljavanje, usavršavanje i nauku MUP RS

SEKRETARIJAT

mr IVANA RADOVANOVIĆ, *Naučno-istraživački centar, KPA, Beograd*
mr MARIJA BLAGOJEVIĆ, *Naučno-istraživački centar, KPA, Beograd*
MARTA TOMIĆ (M.A.), *Naučno-istraživački centar, KPA, Beograd*
JELENA PANDŽA, *Naučno-istraživački centar, KPA, Beograd*
JASNA PETROVIĆ, *Naučno-istraživački centar, KPA, Beograd*
VUK KULIĆ, *Naučno-istraživački centar, KPA, Beograd*

Glavni i odgovorni urednik

prof. dr ŽELJKO NIKAČ, *prodekan za naučnoistraživački rad*

Uređuje

Naučnoistraživački centar, KPA

Recenzenti

prof. dr MILAN ŽARKOVIĆ, prof. dr ĐORĐE ĐORĐEVIĆ, prof. dr SRĐAN MILAŠINOVIĆ, prof. dr ŽELJKO NIKAČ, doc. dr ĐARKO MARINKOVIĆ, doc. dr GORAN BOŠKOVIĆ, prof. dr MILAN MILOŠEVIĆ, doc. dr BILJANA SIMEUNOVIĆ PATIĆ, prof. dr ŽELIMIR KEŠETOVIĆ, doc. dr ALEKSANDRA LJUŠTINA, doc. dr SAŠA MIJALKOVIĆ, mr TANJA KESIĆ, doc. dr RADOMIR ZEKAVICA, prof. dr MLADEN BAJAGIĆ, doc. dr SLAVIŠA VUKOVIĆ, prof. dr DALIBOR KEKIĆ, dr Dragan Đukanović, mr Sergej Uljanov, doc. dr DRAGANA KOLARIĆ, doc. dr ĐARKO SIMOVIĆ, prof. dr ZORAN KEKOVIĆ, doc. dr TIJANA ŠURLAN, doc. dr ALEKSANDAR ČUDAN, DRAGOSLAVA MIČOVIĆ

Lektura

DRAGOSLAVA MIČOVIĆ, MA, MIRJANA STOJOV, MA,
VESNA NIKOLENČIĆ ANĐELIĆ, MA, JELENA PANDŽA

Tehničko uredjenje

MILOŠ IVOVIĆ, MILAN SREČKOVIĆ

Tiraž

200 primeraka

Štampa

Scanner studio, Beograd

POLICIJSKA SARADNJA UNUTAR EVROPSKE UNIJE KAO PROSTORA SLOBODE, BEZBEDNOSTI I PRAVDE

*dr Jelena Čeranić
Institut za uporedno pravo, Beograd*

Sažetak: U radu se analizira policijska saradnja unutar Evropske unije kao prostora slobode, bezbednosti i pravde. Nakon uvodnih napomena o značaju ove oblasti prava EU, prvi deo rada posvećen je odredbama Ugovora iz Lisabona o prostoru slobode, bezbednosti i pravde u okviru koga se poštuju osnovna prava i različitost pravnih sistema i tradicija država članica. U drugom delu rada razmotrene su najznačajnije odredbe o policijskoj saradnji predviđene Ugovorom iz Lisabona. Policijskom saradnjom unutar Evropske unije obuhvaćeni svi nadležni organi država članica, uključujući policijske, carinske i druge nadležne službe iz zakonski utvrđenog represivnog sistema, specijalizovane za oblast prevencije ili otkrivanja krivičnih dela i vođenje istraga u toj oblasti. Posebna pažnja u radu je posvećena mogućnosti pokretanja mehanizma bliže saradnje u okviru policijske saradnje unutar Evropske unije. Za pokretanje ovog mehanizma potrebno je učešće najmanje devet država članica EU. U trećem delu rada predstavljene su osnovne karakteristike Evropske policijske službe (Evropol) čiji je zadatak da podržava i pojačava aktivnosti policijskih organa i drugih službi iz represivnog zakonskog sistema država članica, kao i njihovu međusobnu saradnju u oblasti prevencije i borbe protiv ozbiljnih kriminalnih aktivnosti koje pogađaju dve ili više država članica, terorizma i oblika kriminala koji nanosi štetu zajedničkom interesu Unije iz neke od njenih politika. U okviru zaključnih razmatranja, autor sumira izneta zapažanja i ističe važnost policijske saradnje u okviru Evropske unije kao prostora slobode, bezbednosti i pravde.

Ključne reči: Evropska unija, prostor slobode, bezbednosti i pravde, policijska saradnja, Evropol, Ugovor iz Lisabona.

Uvodne napomene

Saradnja između država članica Evropske unije u oblasti unutrašnjih poslova institucionalizovana je Ugovorom iz Maastrichta 1992. godine. Ova saradnja, zajedno sa saradnjom u oblasti pravosuđa, predstavljala je tzv. 3. stub EU i bila je zamišljena kao međuvladina platforma za koordinisanje nacionalnih politika u oblastima spoljnih poslova, bezbednosti, unutrašnjih poslova i pravosuđa sa zadatkom da osigura konzistentni spoljni izgled Zajednica i Unije (Vukadinović, 2006). Ugovorom iz Amsterdama 1997. godine politike u vezi sa slobodom kretanja lica (kontrola spoljnih granica, azil, imigracija i zaštita prava državljana trećih zemalja i sudska saradnja u civilnoj oblasti), koje su do tada bile u nadležnosti 3. stuba EU su komunitarizovane, tj. integrisane u 1. stub EU. Budući da se u okviru 1. stuba EU odlučivalo kvalifikovanom većinom, odluke u vezi sa slobodom kretanja lica takođe su se donosile kvalifikovanom većinom (a ne kao ranije saglasnošću svih država članica). Cilj komunitarizacije dela nadležnosti, tj. transfera nadležnosti iz 1. stuba EU u 3. stub EU bio je postepeno uspostavljanje prostora slobode, bezbednosti i pravde u Evropskoj uniji (Barbe, 2002). U okviru nadležnosti 3. stuba EU, u kome su se odluke i dalje donosile jednoglasno, ostala je policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima. Stoga se može reći da je 3. stub

predstavljao okvir za sistematsku policijsku i pravosudnu saradnju država članica u krivičnim stvarima (Košutić, 2006). Glavni cilj 3. stuba je formulisan kao obezbeđenje visokog nivoa zaštite građana u okviru prostora slobode bezbednosti i pravde, razvojem zajedničkih aktivnosti država članica u obalstima policijske saradnje i pravosudne saradnje u krivičnim pitanjima i sprečavanje rasizma, ksenofobije i borbom protiv tih pojava (Čavoški, 2006).

Ugovorom iz Lisabona koji je stupio na snagu 1. decembra 2009. izmenjeni su Osnivački ugovori, tj. Ugovor o osnivanju Evropske zajednice i Ugovor o Evropskoj uniji. Ovim ugovorom Evropska unija je prvi put dobila pravni subjektivitet i nasledila Evropsku zajednicu. Stoga je Ugovor o osnivanju Evropske zajednice izmenjen u Ugovor o funkcionisanju Evropske unije. Ugovor o Evropskoj uniji je, takođe, pretrpeo više izmena koje se mogu okvalifikovati kao suštinske izmene Ugovora.

Jedna od najznačajnijih novina predviđenih Ugovorom iz Lisabona je ukidanje tzv. tripartitne strukture EU i „brisanje“ razlika među stubovima. Tako su odredbe o policijskoj i pravosudnoj saradnji (naslov VI Ugovora EU) postale deo naslova V Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Naime, Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije dodat je novi naslov Prostor slobode, bezbednosti i pravde. Ovaj naslov obuhvata pet poglavlja, a to su: Opšte odredbe, Politika o pograničnoj kontroli, azilu i imigracijama, Pravosudna saradnja u građanskim stvarima, Pravosudna saradnja u krivičnim stvarima i Policijska saradnja.

Prostor slobode, bezbednosti i pravde

Naslov V Ugovora iz Lisabona posvećen je prostoru slobode, bezbednosti i pravde. Budući da prostor slobode bezbednosti i pravde spada u podeljene nadležnosti Evropske unije, u ovoj oblasti Evropska unija deli nadležnosti sa državama članicama.¹

Ugovorom iz Lisabona je predviđeno da Unija čini prostor slobode, bezbednosti i pravde na kojem se poštuju osnovna prava i različitost pravnih sistema i tradicija država članica.² Evropska unija garantuje odsustvo kontrole lica na unutrašnjim granicama i utvrđuje zajedničku politiku u oblasti azila, imigracije i kontrole spoljnih granica, koja se zasniva na solidarnosti između država članica i pravična je prema državljanima trećih zemalja. U tom kontekstu, apatridi su izjednačeni sa državljanima trećih zemalja.³ Takođe je predviđeno da Unija radi na osiguranju visokog nivoa bezbednosti preventivnim delovanjem protiv kriminala, rasizma, ksenofobije i protiv njih se bori merama i saradnjom koje su usaglašene između nadležnih policijskih, pravosudnih i drugih nadležnih organa, kao i međusobnim priznanjem sudskih odluka u krivičnoj oblasti, i ukoliko je neophodno, približavanjem zakonodavstva u krivičnoj oblasti.⁴ Osim toga, Unija olakšava pristup pravdi, naročito poštovanjem načela uzajamnog priznanja sudskih i vansudskih odluka u civilnim stvarima.⁵ Evropski savet utvrđuje strateške pravce delovanja na zakonodavnom i operativnom planu u prostoru slobode bezbednosti i pravde.⁶

Ukoliko bi trebalo izdvojiti oblast u kojoj Ugovorom iz Lisabona nisu samo pojednostavljene odredbe Osnivačkih ugovora, već je zaista izvršena reforma, onda je to sigurno prostor slobode, bezbednosti i pravde. Ugovorom iz Lisabona omogućen

1 Čl. 4 Ugovora FEU.

2 Čl. 67, st. 1 Ugovora FEU.

3 Čl. 67, st. 2 Ugovora FEU.

4 Čl. 67, st. 3 Ugovora FEU.

5 Čl. 67, st. 4 Ugovora FEU.

6 Čl. 68 Ugovora FEU.

je značajan napredak u okviru prostora slobode, bezbednosti i pravde kako u pogledu funkcionisanja institucija, tako i u pogledu materijalne sadržine različitih politika iz ove oblasti (Ćeranić & Ćorić, 2010).

Pored ove suštinske, strukturne izmene, Ugovorom iz Lisabona predviđen je niz konkretnih rešenja u oblasti slobode, bezbednosti i pravde. Ova nova rešenja se odnose na: način donošenja odluka, pravne akate, nadležnost Evropskog suda pravde, ulogu nacionalnih parlamenata, jačanje borbe protiv terorizma i organizovanog kriminala i mogućnost osnivanja Evropskog tužilaštva.

Što se tiče načina donošenja odluka, u okviru prostora slobode, bezbednosti i pravde odluke se, u najvećem broju slučajeva, donose u postupku saodlučivanja i to kvalifikovanom većinom. Inače, Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije predviđeno je da postupak saodlučivanja postaje redovni zakonodavni postupak. Na ovaj način ojačana je uloga Evropskog parlamenta. Naime, u postupku saodlučivanja Evropski parlament ima ravnopravnu, tj. jednaku ulogu sa Savetom. Izjednačavanje uloge Parlamenta i Saveta predstavlja značajan doprinos demokratizaciji Evropske unije u celini. Ugovorom iz Lisabona primena postupka saodlučivanja i glasanja kvalifikovanom većinom proširena je na veliki broj novih oblasti. Međutim, samim Ugovorom su predviđeni pojedini slučajevi kada se odluke donose u okviru tzv. posebnog postupka, tj, donosi ih Savet jednoglasno, posle konsultovanja Evropskog parlamenta.

Kada je reč o pravnim aktima, Ugovorom iz Lisabona u potpunosti se napušta dualizam pravnih akata i omogućava lakše razumevanje pravnog dejstva pravnih akata Unije (Čavoški & Reljanović, 2009). Instrumenti koji su se doskoro koristili u okviru 3. stuba EU, kao što su okvirne odluke, zajednički stavovi, odluke i konvencije, više ne upotrebljavaju. Oni ustupaju mesto tzv. tradicionalnim instrumentima, kao što su uredbе, direktive, odluke, preporuke i mišljenja, koji se nazivaju zakonodavni akti EU.

Što se tiče nadležnosti Evropskog suda pravde, dugo vremena ovaj sud nije imao nadležnosti u oblasti policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima (3. stub EU). Razlog za to je bio veliki strah država članica od donošenja precedentskih odluka kojima bi se utvrdili standardi rada i poštovanja osnovnih ljudskih prava u ovoj oblasti koji su viši od nacionalnih standarda (Čavoški & Reljanović, 2009). Bez obzira na to što je Ugovorom iz Lisabona donekle izmenjena nadležnost Evropskog suda pravde, ovaj sud i dalje nema opštu nadležnost da tumači i kontroliše zakonitost akata usvojenih u okviru prostora slobode, bezbednosti i pravde. Veoma je važno istaći da kada je reč o policijskoj saradnji, ovaj sud nije nadležan da kontroliše zakonitost ili srazmernost operacija koje preduzimaju policijski organi u primeni zakona ili održavanju javnog reda i mira.

Što se tiče jačanja uloge nacionalnih parlamenata u okviru pravnog poretka EU i samim tim demokratizacije Unije, Ugovor iz Lisabona predstavlja značajan korak u tom pravcu. Ovim ugovorom osnažena je zakonodavna uloga nacionalnih parlamenata država članica. Nacionalni parlamenti dužni su da proveravaju usklađenost predloga zakonodavnih akata sa načelom supsidijarnosti, među koje spadaju i nacrti zakonodavnih akata koji se odnose na policijsku saradnju.⁷ Ugovorom iz Lisabona takođe je predviđeno da se Evropski parlament i nacionalni parlamenti informišu o rezultatima nadzora nad sprovođenjem ove politike u oblasti unutrašnjih poslova, tačnije oblasti slobode, bezbednosti i pravde koji vrše Komisija i države članice.⁸

Kada je reč o borbi protiv terorizma i organizovanog kriminala, jedan od ciljeva Ugovora iz Lisabona je jačanje borbe protiv ovih pojava. U svetlu toga, Ugovor predviđa niz novih rešenja.

7 Čl. 69 Ugovora FEU.

8 Čl. 70 Ugovora FEU.

Takođe jedna od novina predviđenih Ugovorom iz Lisabona jeste mogućnost osnivanja Evropskog tužilaštva u okviru Evrojusta. Savet donosi odluku jednoglasno posle konsultovanja Evropskog parlamenta.⁹ Osnovni cilj uspostavljanja Evropskog tužilaštva je jačanje borbe protiv organizovanog kriminala i drugih finansijskih prestupa. Evropsko tužilaštvo je nadležno za vođenje istrage, gonjenje i podizanje optužnice u slučajevima koji su vezani za angažovanje Evropolu protiv lica koja su kao izvršioci ili saučesnici počinila prekršaje na štetu finansijskih interesa Unije. Ono sprovodi ove radnje pred nadležnim nacionalnim sudskim organima država članica.¹⁰

Policijska saradnja u EU na osnovu Ugovora iz Lisabona

Ugovorom iz Lisabona je predviđeno da Unija razvija policijsku saradnju kojom su obuhvaćeni svi nadležni organi država članica, uključujući i policijske, carinske i druge nadležne službe iz zakonski utvrđenog represivnog sistema, specijalizovane za oblast prevencije ili otkrivanja krivičnih dela ili vođenje istraga u toj oblasti.¹¹

U oblasti policijske saradnje između država članica Evropske unije većina odluka se donosi u okviru redovnog zakonodavnog postupka. Međutim, postoje i odluke koje se donose u okviru posebnog zakonodavnog postupka.

Sjedne strane, Evropski parlament i Savet mogu, u skladu sa redovnim zakonodavnim postupkom, utvrđivati mere kojima se regulišu: prikupljanje, čuvanje, obrada, analiza i razmena predmetnih informacija, zatim, podrška profesionalnom usavršavanju, kao i saradnja koja se odnosi na razmenu osoblja, opremu i kriminalistička istraživanja, kao i zajednička istražna tehnika koja se odnosi na otkrivanje ozbiljnih formi organizovanog kriminala.¹²

S druge strane, kada je reč o merama za operativnu saradnju, Savet odlučuje na osnovu posebnog zakonodavnog postupka. Predviđeno je da Savet može utvrditi mere za operativnu saradnju između pomenutih nadležnih organa jednoglasno i posle konsultovanja Evropskog parlamenta.¹³

Ono što je posebno zanimljivo je da je Ugovorom iz Lisabona predviđeno da u nedostatku jednoglasnosti povodom nekog predloga mera koje se tiču policijske saradnje, grupa od najmanje devet država članica može uspostaviti mehanizam bliže saradnje. Sta zapravo predstavlja mehanizam bliže saradnje?

S obzirom na povećanje broja država članica Evropske unije i različitosti među njima, Ugovorom iz Amsterdama 1997. godine predviđen je mehanizam bliže saradnje. Na osnovu ovog mehanizma pojedine države članice, koje mogu i žele, imaju mogućnost da produbljuju saradnju u okviru određenih politika Unije, dok druge nisu obavezne da ih u tome slede. Dakle, samim ugovorom je predviđeno da države članice koje nameravaju da uspostave bližu međusobnu saradnju mogu koristiti institucije, postupke i mehanizme predviđene Ugovorima, uz poštovanje određenih uslova.¹⁴ Kada se bliža saradnja uspostavi, ona je otvorena za sve države članice koje joj inicijalno nisu pristupile. Drugim rečima, mehanizam bliže saradnje omogućava da se svaka država članica EU integriše svojim ritmom.

Ugovorom iz Lisabona predviđeno je da se bliža saradnja može pokrenuti i u oblasti policijske saradnje. Naime, u nedostatku jednoglasnosti, grupa od najmanje devet

9 Čl. 86, st. 1, tač. 1 Ugovora FEU.

10 Čl. 86, st. 2 Ugovora FEU.

11 Čl. 87, st. 1 Ugovora FEU.

12 Čl. 87, st. 2 Ugovora FEU.

13 Čl. 87, st. 3, tač. 1 Ugovora FEU.

14 Čl. 20 Ugovora EU.

država članica može zatražiti da se o predlogu mera za operativnu saradnju (za čije se donošenje zahteva saglasnost svih država članica) izjasni Evropski savet. U tom slučaju, sam postupak u Savetu se suspenduje. Posle diskusije, i u slučaju da se o tome postigne konsenzus, Evropski savet, u roku od četiri meseca od ove suspenzije, vraća predlog Savetu na usvajanje.¹⁵

Nakon toga, u slučaju da u istom roku nije postignuta saglasnost, i ako najmanje devet država članica želi da uspostavi bližu saradnju na osnovu predloga mera koje se na to odnose, one o tome obaveštavaju Evropski parlament, Savet i Komisiju. U tom slučaju, pristupanje bližoj saradnji smatra se odobrenim i mogu se primenjivati odredbe koje se odnose na bliže saradnje.¹⁶

Poseban zakonodavni postupak primenjuje se na još jedno veoma značajno pitanje u oblasti policijske saradnje. Reč je o mogućnost intervencije nadležnih organa država članica na teritoriji druge države članice. Predviđeno je da Savet, u skladu sa posebnim zakonodavnim postupkom, utvrđuje uslove i granice u okviru kojih nadležni organi država članica (policijske, carinske i druge nadležne službe iz zakonski utvrđenog represivnog sistema, specijalizovane za oblast prevencije ili otkrivanja krivičnih dela i vođenje istraga u toj oblasti) mogu intervenisati na teritoriji druge države članice, zajednički i uz saglasnost organa te države. Budući da je reč o posebnom zakonodavnom postupku, Savet odlučuje jednoglasno, posle konsultovanja Evropskog parlamenta.¹⁷

Evropska policijska služba (Evropol)

U cilju unapređena policijske saradnje između država članica Evropske unije osnovana je Evropska policijska služba (Evropol). Evropol je kriminalistička obavestajna agencija sa sedištem u Hagu (Holandija). Osnivanje ove agencije dogovoreno je još 1992. godine Ugovorom iz Maastrichta, da bi ona počela sa ograničenim operacijama u januaru 1994. godine kao Evropsko odeljenje za drogu. Konvencija o formiranju Službe evropske policije, usvojena je 26. jula 1995. u Briselu¹⁸, stupila je na snagu 1. oktobra 1998. Evropska policijska služba počela je sa punim radom 1. januara 1999. Konvencija Evropol je bila predmet nekoliko važnih izmena u vidu dopunskih Protokola iz 2000,¹⁹ 2002²⁰ i 2003.²¹ godine. Da bi ovi protokoli stupili na snagu, morale su ih ratifikovati sve države članice Evropske unije. S obzirom na komplikovane nacionalne postupake ratifikacije, dopunski Protokoli su stupili na snagu tek 2007. godine.

Prvi Protokol iz 2000. godine značajno proširuje nadležnost Evropola u borbi protiv pranja novca, omogućavajući Evropolu da sprovodi istrage u oblasti pranja novca bez obzira na to da li je Evropol nadležan za ispitivanje krivičnog dela iz koga proističu novčana sredstva. Drugi Protokol iz 2002. godine daje mogućnost službenicima Evropola da uzmu učešće u radu zajedničkih istražiteljskih timova (*Joint Investigation Teams*) oformljenih u zemljama članicama i takođe daje pravo Evropolu da zahteva od nadležnih organa država članica da započnu istragu u predmetima koje su od interesa

15 Čl. 87, st. 3. tač. 2 Ugovora FEU.

16 Čl. 87, st. 3. tač. 3 Ugovora FEU.

17 Čl. 89 Ugovora FEU.

18 Europol Convention, OJ, C 316, 27 November 1995.

19 Council Act of 30 November 2000 drawing up, on the basis of Article 43 (1) of the Convention on the establishment of a European Police Office (Europol Convention) a Protocol amending Article 2 and the Annex to that Convention, OJ C 358 of 13.12.2000.

20 Council Act of 28 November 2002 drawing up a Protocol amending the Convention on the establishment of a European Police Office (Europol Convention) and the Protocol on the privileges and immunities of Europol, the members of its organs, the deputy directors and the employees of Europol, OJ C 312 of 16.12.2002.

21 Council Act of 27 November 2003, drawing up, on the basis of Article 43 (1) of the Convention of the Establishment of a European Police Office (Europol Convention) a Protocol amending that Convention, OJ C 2 of 06.01.2004

za Evropol, čime se značajno proširuju njegova ovlašćenja. Najzad, Treći protokol iz 2003. godine, između ostalog, ovlašćuje Evropol da pod određenim uslovima pozove eksperte trećih zemalja da učestvuju u aktivnostima Evropola, što mora biti praćeno potpisivanjem posebnog sporazuma između Evropola i treće zemlje sa kojom se uspostavlja saradnja. (Čeranić & Rabrenović, 2009).

Budući da su svi pravni osnovi rada Evropola ugovornog karaktera, da bi određena izmena ili dopuna Konvencije ili Protokola mogla da stupi na snagu moraju je ratifikovati sve države članice. Samim tim u velikoj meri se usporava postupak donošenja odluka, jer se veoma često događa da se najmanje jedna zemlja ne složi sa predloženim izmenama (Lavranos, 2003). Dakle, ovako usporen postupak donošenja odluka predstavljao je veliki nedostatak i otežavao rad ove agencije koja bi trebalo da bude izuzetno operativna i efikasna. Stoga su države članice, nakon više od godinu dana intenzivnih pregovora i postizanja načelnog političkog dogovora u aprilu 2008. godine²², u aprilu 2009. godine donele odluku da Evropol, od 1. januara 2010. godine, dobije status evropske agencije. Na ovaj način uvedene su značajne izmene u rad Evropola.

Dobijanje statusa evropske agencija ima niz posledica. S jedne strane, Evropol se, nakon dobijanja statusa evropske agencije, finansira iz budžeta EU, dok se nekada finansirao iz godišnjih doprinosa država članica. S tim u vezi, osoblje Evropola dobilo je status funkcionera i službenika Evropske unije. S druge strane, za sve odluke u vezi sa izmenom nadležnosti Evropola, neće biti potrebna ratifikacija od strane država članica, već jednoglasna odluka Saveta, čime su se znatno ubrzali postupci. Nadalje, mere implementacije koje Evropol preduzima na osnovu odluka Saveta mogu bi biti usvojene na osnovu kvalifikovane većine, čime se takođe unosi značajna fleksibilnost i brzina u odlučivanju (Peers, 2007). Na ovaj način, zemlje članice Evropske unije mogu brže da reaguju na nova zbivanja u oblasti borbe sa međunarodnim kriminalom, koja zahtevaju i proširenja postojećih ovlašćenja Evropola.

Ugovorom iz Lisabona određeno je da je zadatak Evropola da podržava i pojačava aktivnosti policijskih organa i drugih službi iz represivnog zakonskog sistema država članica, kao i njihovu međusobnu saradnju u oblasti prevencije i borbe protiv ozbiljnih kriminalnih aktivnosti koje pogađaju dve ili više država članica, terorizma i oblika kriminala koji nanosi štetu zajedničkom interesu Unije iz neke od njenih politika.²³

Osim toga, ovim ugovorom se jačaju ovlašćenja Evropske policijske službe, određuju njeni dodatni zadaci, ali i načini kontrole rada. Prema Ugovoru iz Lisabona, strukturu, funkcionisanje, oblast aktivnosti i zadatke Evropola utvrđuju Evropski parlament i Savet, u skladu sa posebnim zakonodavnim postupkom. Predviđeno je da zadaci Evropola mogu obuhvatati: prikupljanje, čuvanje, obradu, analizu i razmenu informacija dobijenih, naročito, od nadležnih organa država članica, trećih zemalja i instanci; kao i koordinaciju, organizaciju i sprovođenje istraga i operativnih radnji koje se vode zajednički sa nadležnim organima država članica ili u okviru zajedničkih istražnih ekipa, i u nekim slučajevima sa Evrojustom.²⁴

Ugovorom iz Lisabona Evropskom parlamentu i nacionalnim parlamentima se daju važne kompetencije kontrole rada Evropola, što predstavlja značajno unapređenje sistema odgovornosti i polaganja računa Evropola za svoj rad. Predviđeno je da svaka operativna akcija mora biti vođena u saradnji i dogovoru sa nadležnim organima jedne

22 Council of European Union Press Release, 2863rd Council Meeting, Justice and Home Affairs, Luxemburg 18 April 2008, 8937/08 (Presse 96).

23 Čl. 88, st. 1 Ugovora FEU.

24 Čl. 88, st. 2 Ugovora FEU.

ili više država članica čija je teritorija pogođena. Naravno, primena mera prinude ostaje u isključivoj nadležnosti nadležnih nacionalnih organa.²⁵

Kada je reč o nadležnosti Evropola, veoma je bitno precizirati uslove pod kojima će se on angažovati. Predviđeno je da će se Evropol angažovati u slučajevima kada postoje konkretne indicije o postojanju neke kriminalne organizacije ili strukture na području dve ili više država članica i kada se, s obzirom na obim i ozbiljnost slučaja, nameće potreba da države članice pokreću zajedničku akciju. Dakle, *conditio sine qua non* angažmana Evropola je da je da postoji osnovana sumnja da je u neku kriminalnu strukturu uključeno najmanje dve ili više država članica i da je potrebno da države pokreću zajedničku akciju (Čeranić & Rabrenović, 2009).

Veoma je važno naglasiti da Evropol nema izvršna ovlašćenja, već samo predstavlja servis za podršku policijskim službama država članica EU. Kada je reč o tzv. terenskom radu, službenici Evropola nisu ovlašćeni da vrše istrage u zemljama članicama niti da hapse osumnjičene. U pružanju podrške, Evropol sa svojim mehanizmima (razmenom informacija, obaveštajnim analizama, ekspertizama i obukom) može samo doprineti merama koje sprovode relevantni državni organi (Quillet, 2007).

Rad Evropola je zamišljen na osnovu mreže koja uključuje: centralnu jedinicu u Hagu, nacionalne jedinice i kontakt osobu u svakoj od država. Svaka nacionalna jedinica upućuje u Evropsku policijsku službu najmanje jednog oficira za vezu. Zadatak nacionalnih jedinica je da centrali u Hagu šalju sve podatke koje smatraju relevantnim, a koji se tiču krivičnih dela u njihovoj nadležnosti. Ove nacionalne jedinice, takođe, izrađuju studije i analize podataka za koje smatraju da mogu biti korisne. Što se tiče same centrale, njen zadatak se ne sastoji samo u prikupljanju informacija, već je saradnja dvosmerna. Naime, na zahtev nacionalne jedinice, centralna jedinica će im dostaviti podatke i analize podataka koji ih interesuju.

Evropol ima status pravnog lica, što znači da u svim državama članicama Evropol ima pravnu sposobnost priznatu u najširem smislu pravnom licu, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom. Shodno tome, Evropol može sticati ili otuđiti nepokretnu i pokretnu imovinu i voditi spor.

Na osnovu Konvencije organi Evropola su: upravni odbor, direktor, finansijski kontrolor i budžetski komitet.

Upravni odbor Evropola sastoji se od po jednog predstavnika iz svake države članice. Svaki član Upravnog odbora raspolaze po jednim glasom. Svaki član Upravnog odbora može zameniti njegovim pomoćnikom.

Evropska komisija je pozvana da prisustvuje sastancima Upravnog odbora Evropola, ali članovi Komisije ne učestvuju u glasanju. Upravni odbor se sastaje najmanje dva puta godišnje.

Na čelu Evropola nalazi se direktor koga, prema postupku predviđenom Ugovorom, a na predlog Upravnog odbora, jednoglasno postavlja Savet na period od 4 godine sa mogućnošću jednog reizbora. Direktor pomažu njegovi zamenici čiji broj određuje Savet i koji se imenuju na četiri godine. Direktor je odgovoran za: ispunjavanje zadataka poverenih Evropolu, tekuću upravu, rukovođenje personalom, razmatranje i izvršavanje odluka Upravnog odbora, pripremanje nacrtu budžeta i liste postojećih sredstava, za izradu petogodišnjeg plana, koji za ostvarivanje budžeta Evropola; i sve druge zadatke koji su mu stavljeni u nadležnost Konvencijom ili od strane Upravnog odbora.

Za svoj rad direktor odgovara Upravnom odboru. On prisustvuje sastancima Upravnog odbora. Direktor je zakonski predstavnik Evropola. Direktor i njegovi za-

25 Čl. 88, st. 3 Ugovora FEU.

menici mogu biti opozvani uz prethodno mišljenje Upravnog odbora, odlukom Saveta, donetom dvotrećinskom većinom glasova država članica.

Direktor, zamenici i službena lica Evropola moraju vršiti svoje funkcije u skladu sa ciljevima i zadacima Evropola, ne tražeći niti primajući uputstva od bilo koje vlade, organa ili organizacije ili lica van Evropola.

Finansijski kontrolor zadužen je za kontrolu izvršavanja obaveza i poštovanja odluka o prihodima i rashodima. Njega jednoglasno imenuje Upravni odbor.

Budžetski komitet se sastoji od po jednog predstavnika iz svake države članice. Reč je o ekspertima iz oblasti finansija. Zadatak ovog komiteta je da pripremi sastanke na kojima će se razmatrati budžetska i finansijska pitanja

Zaključni osvrt

Evropska unija je prevazišla očekivanja svojih idejnih tvoraca, kako u kvantitativnom tako i u kvalitativnom smislu. Naime, Unija nije više samo ekonomski subjekt, već regionalna međunarodna organizacija u kojoj živi oko pola milijarde ljudi. S tim u vezi, poslednjih decenija postalo je izuzetno važno da se obezbedi odgovarajuća sigurnost stanovnika ove složene organizacije država članica. Ipak, saradnja u oblasti unutrašnjih poslova relativno je novijeg datuma. Budući da se radi o izuzetno osetljivoj oblasti koja zadire u suverenitet država članica, one dugo vremena nisu bile spremne da se odreknu dela svojih nadležnosti u oblasti unutrašnjih poslova i prenesu ih na Uniju. Osim toga, države članice imaju veoma različite pristupe kada je reč o organizaciji policijskih službi. Stoga je saradnja u oblasti unutrašnjih poslova prvi put bila predviđena tek 1992. godine Ugovorom iz Mastrihta. Ugovorom iz Lisabona iz 2009. godine dat je veliki značaj ovoj saradnji. Isto tako, ovim ugovorom predviđene su i neke novine kada je reč o Evropolu u cilju povećanja njegove efikasnosti u radu. Dakle, prostor slobode, bezbednosti i pravde, i policijska saradnja kao njegov sastavni deo, predstavlja oblast u okviru koje je Ugovorom iz Lisabona zaista izvršena reforma.

Budući da u današnje vreme pitanja koja su u vezi sa unutrašnjim poslovima sve češće imaju prekogranični karakter, nameće se kao neophodno da države saraduju u cilju rešavanja tih problema. Naime, čini se nemogućim da jedna država odgovori na sve izazove ili da se sama suprotstavi i efikasno bori sa problemima kao što su npr. teški oblici kriminala. Stoga je saradnja između policijskih organa država članica od velikog značaja za budućnost Evropske unije i njenu bezbednost. Ugovorom iz Lisabona ova saradnja je unapređena, pre svega zahvaljujući tome što ona više ne predstavlja 3. stub EU, već je uključena u Ugovor o funkcionisanju EU u okviru naslova V Prostor slobode, bezbednosti i pravde. Dakle, u okviru policijske saradnje, odluke se donose u postupku saodlučivanja i to kvalifikovano većinom, a Sud pravde ima određene nadležnosti.

Imajući u vidu da je Ugovor iz Lisabona stupio na snagu pre nešto više od godinu dana, čini se da je još rano davati ocene o efikasnosti i implementaciji usvojenih reformi i okviru prostora slobode, bezbednosti i pravde. Dakle, kakvi će biti konkretni rezultati primene novih rešenja predviđenih Ugovorom iz Lisabona, ostaje da vidi. U ovom trenutku, može se samo konstatovati da je ova reforma veoma bitna, u smislu da je prepoznat značaj policijske saradnje između država članica EU i da su različiti mehanizmi saradnje pravno uobličeni.

Literatura

1. Barbe E. (2002). *Justice et affaires intérieures dans l'Union européenne*, Paris: La documentation Française.
2. Čavoški A (2006), *Pravni i politički poredak Evropske unije*, Pravni fakultet Univerzitet Union: Beograd.
3. Čavoški A. & Reljanović M. (2009). *Pravosuđe i unutrašnji poslovi u Evropskoj uniji*, Beograd, Službeni glasnik.
4. Čeranić J., & Rabrenović A. (2009). Evropol- Treći stub Evropske unije. In Kron L. (Ed.) *Kontrola kriminaliteta i evropski standardi: stanje u Srbiji*, 275-292. Beograd: Institut za kriminološka i sociološka istraživanja.
5. Čeranić J. & Ćorić V. (2010). Policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima unutar Evropske unije. In Nikač Ž. (Ed.), *Suzbijanje kriminala i evropske integracije*, 370-380, Beograd: Kriminalističko-policijska akademija.
6. Košutić B. (2006). *Uvod u evropsko pravo*, Beograd: Zavod za udžbenike.
7. Lavranos N. (2003). Europol and the Fight Against Terrorism, *European Foreign Affairs Review (Kluwer Law International)*, 8 (2), 259-275.
8. Lopandić D. & Janjević M (1996), *Sporazum iz Šengena- za Evropu bez granica*, Službeni glasnik: Beograd.
9. Peers, S. (2007), *Europol: The Final Step in the creation of an „Investigative and Operational“ European Police Force*.
10. Quillet N. (2007). Le traité de Prum relatif à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, *Revue du Marché commun de l'Union européenne* 513, 621-627.
11. Vukadinović R. (2006). *Pravo Evropske unije*, Kragujevac: Centar za pravo Evropske unije.

Summary

The paper analyses the police cooperation in the European Union. According to the Lisbon Treaty the Union shall constitute an area of freedom, security and justice with respect for the fundamental rights and the different legal systems and traditions of the Member States.

After introductory notes with regard to development of the police cooperation in EU, the author presents new provisions in the area of freedom, security and justice provided by the Lisbon Treaty. Firstly, procedure of codecision became the ordinary legislative procedure. Secondly, regulations, directives, decisions and opinions became the legal acts in the field of police cooperation. Also the role of the Court of justice is enlarged. The position of the national parliaments is strengthened. Finally, there is a possibility of establishment of a European Public Prosecutor's Office etc.

The second part of the article is dedicated to the police cooperation within the European Union. In accordance to the Lisbon Treaty the Union shall establish police cooperation involving all Member States' competent authorities, including police, customs and other specialised law enforcement services in relation to the prevention, detection and investigation of the criminal offences. The European Parliament and the Council, acting in accordance with the ordinary legislative procedure, may establish measures concerning the collection, storage, processing, analysis and exchange of relevant information, support for the training of staff, and cooperation on the exchange of staff, on equipment and on research into crime-detection and common

investigative techniques in relation to the detection of serious forms of organised crime. The Council, acting in accordance with a special legislative procedure, may establish measures concerning operational cooperation. The Council shall act unanimously after consulting European Parliament. The special attention is paid to the possibility of establishment of enhanced cooperation in the area of the police cooperation. In case of the absence of unanimity in the Council, a group of at least nine Member States may establish enhanced cooperation on the basis of the draft measures concerned.

The third part of the article is dedicated to the European Police Service (Evropol). Europol is the European Law Enforcement Agency which aims at improving the effectiveness and co-operation of the competent authorities in the Member States in preventing and combating terrorism, unlawful drug trafficking and other serious forms of organised crime. The paper further analyses authorities, capacities, legal status, organisational structure and new provisions on Europol provided by the Lisbon Treaty.

Within the concluding observations, the author sums up presented observations and especially emphasizes the importance of more efficient and wider cooperation with police services of the European Union Member States.