

Dr Mario Reljanović
Institut za uporedno pravo

POLICIJSKA SARADNJA DRŽAVA-ČLANICA EVROPSKE UNIJE

Države-članice EU su već u najranijim fazama implementacije Mاستrihtskog sporazuma, kojim je EU osnovana, mogle da se uvere da će plemenite ideje o nesmetanom protoku robe, ljudi i kapitala preko državnih granica značajno uticati na bujanje prekograničnog, internacionalnog organizovanog kriminala u najrazličitijim pojavnim oblicima. Otuda je tzv. „treći stub“, oblast saradnje u pravosudnim i policijskim stvarima, postao jedna od centralnih tačaka razvoja komunitarnog prava.

Nakon gotovo dve decenije razvoja, ostvarena je saradnja u policijskim stvarima sa ciljem očuvanja i unapređenja „prostora pravde, slobode i bezbednosti“, koji je pretpostavio postojanje efikasnih nadnacionalnih mehanizama za sprečavanje zloupotrebe sloboda koje su građani EU stekli njenim razvojem.

Rad se bavi analizom različitih aspekata ovih mehanizama, kao i promenama do kojih je došlo stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora. U toku dve decenije razvoja, policijska saradnja se razvijala kako preko supranacionalnih institucija, kao što je Evropol, ali i preko različitih pravnih instituta koji se mogu realizovati samo uz punu saradnju policijskih i pravosudnih službi i organa, kao što je Evropski nalog za hapšenje. Poseban kvalitet policijskoj saradnji daju i specifična angažovanja država-članica u zajedničkim policijskim mirovnim misijama u trećim državama. Sa druge strane, upotreba savremenih tehnologija elektronske komunikacije i računarske opreme omogućila je stvaranje većeg broja zajedničkih baza podataka, sa ciljem unapređenja i olakšanja razmene informacija, veće efikasnosti i bolje saradnje operativnih organa policija država-članica. Svi ovi aspekti, kao i neki drugi, koji se zasnivaju na političkoj saradnji, čine složen sistem koji će biti ukratko obrađen, a sa ciljem da se ukaže kako na nužnost policijske saradnje tako i na moguće pravce njenog daljeg usavršavanja i razvoja.

Ključne reči: Evropska unija, policijska saradnja, Stokholmski program, Evropol, evropski nalog za hapšenje, policijske mirovne misije

1. Ugovor iz Mاستrihta – stvaranje „trećeg stuba“

Iako je uobičajeno da se početak policijske saradnje u Evropskoj uniji (u daljem tekstu: EU) vezuje za Evropski samit u Rimu 1975. godine i inicijativu Džejmsa Kalahana, ministra spoljnih poslova Velike Britanije, iz koje se izrodila tzv. Trevi grupa¹, činjenica je da se tek donošenjem Ugovora iz Mاستrihta oblast

¹ Trevi grupa se sastojala iz ministara unutrašnjih poslova i viših policijskih službenika država-članica, koji su se sastajali podeljeni u pet radnih grupa, od kojih se svaka bavila specifičnim

pravosuđa i unutrašnjih poslova formalno priključila nadležnostima EU, dok se period pre toga mogao definisati kroz institut klasičnih pregovora država-članica povodom pitanja koja nisu bila u nadležnosti ove organizacije ali su se aktivnosti njenih institucija koristile kao povod za proširenje postojeće saradnje. U tom smislu, ovi naponi, kao i usvojeni dokumenti kao njihov materijalni rezultat, nisu ulazili u domen propisanih nadležnosti organa i institucija EU i potpadali su pod materiju i opšta pravila međunarodnog javnog prava.²

Ovakva situacija se promenila donošenjem Ugovora iz Matrihta i stvaranjem tzv. „trećeg stuba EU“. Član K ovog Ugovora sadrži listu nadležnosti EU u materiji pravosuđa i unutrašnjih poslova; u tački 9. navedena je policijska saradnja u cilju sprečavanja i borbe protiv terorizma, nezakonite trgovine drogom i ostalih oblika međunarodnog kriminala, uključujući, ukoliko je to neophodno, određene aspekte saradnje carinskih organa u vezi sa razmenom informacija.³ Države su se, dakle, odlučile za početak saradnje u onoj oblasti koja im je predstavljala najveći problem gledano iz unutrašnjeg ugla opšte bezbednosti – organizovanog kriminala – a oko koje se očekivalo lakše uspostavljanje konsenzusa i zajedničkih akcija.

Značajna određujuća karakteristika rešenja iz Matrihta jeste *međudržavnost*, tj. postavljanje celog sistema u trećem stubu na načelu suverenosti i pune kontrole država, koje su u okviru svojih političkih preferencija mogle da pokreću inicijative, ili blokiraju inicijative drugih članica. Međudržavnost se, pre svega, ogledala u dve komponente saradnje: nadležnostima organa i načinom donošenja i vrstama odluka koje su se mogle usvojiti u trećem stubu. Iz ova dva aspekta, zajednička politika policijske i pravosudne saradnje unutar EU mogla se samo okarakterisati kao najmanji zajednički sadržalac državnih politika članica, nikako kao nadgradnja postojećih krivičnopравnih i pravosudnih sistema nadnacionalnim elementima.

Kada je reč o nadležnostima organa, prema Ugovoru iz Matrihta, Savet EU je imao vodeću ulogu u međudržavnoj saradnji. Član K3 Ugovora predviđao je da će se članice baviti svim pitanjima iz oblasti trećeg stuba u okviru konsultacija u Savetu. Iako je ovo rešenje išlo izrazito u prilog međudržavnom karakteru saradnje bio je to veliki iskorak napred, budući da se radilo o institucionalizaciji odlučivanja u okviru trajnih organa EU umesto stvaranja *ad hoc* tvorevina, ili primenom opštih pravila međunarodnog prava. Ostali organi EU imali su daleko manji značaj. Evropska komisija, iako je formalno bila uključena u sve oblike

pitanjima policijske saradnje. Više o istorijatu saradnje u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova u: Aleksandra Čavoški, Mario Reljanović, *Pravosuđe i unutrašnji poslovi u Evropskoj uniji*, Beograd, 2009.

² Steve Peers, *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford University Press, 2007.

³ *Treaty on European Union*, Official Journal C 191, 29 July 1992. Citirano prema: Aleksandra Čavoški, Mario Reljanović, *Pravosuđe i unutrašnji poslovi u Evropskoj uniji*, op. cit, str. 24.

saradnje, nije imala precizno definisanu ulogu, dok su Evropski parlament i Evropski sud pravde bili gotovo potpuno izopšteni. Akti koji su bili predviđeni za realizaciju nadležnosti u trećem stubu takođe nisu imali za cilj operativnost EU u ovoj materiji, koliko je trebalo da skrenu pažnju državama na nužnost saradnje u pojedinim oblastima, tj. oko pojedinih pitanja. Zajednički stavovi, zajedničke akcije, mišljenja i preporuke, sve su to bili neoperativni instrumenti. Osim njih, kao jedan od oblika saradnje predviđeno je donošenje klasičnih multilateralnih ugovora – sporo i neefikasno sredstvo borbe protiv narastajućeg transnacionalnog kriminaliteta, čiji su se pripadnici organizovali u višenacionalne kriminalne grupe i vešto i obilato koristili prednosti koje su građani dobili nastankom Evropske unije.

Sve odluke su se u ovom periodu donosile jednoglasno ili dvotrećinskom većinom, osim retkih pitanja gde je bila potrebna kvalifikovana većina, dok su konvencije važile samo u odnosu na države koje su ih ratifikovale. Iako je za ovaj period karakteristično da je EU imala 12, odnosno 15 članica, nije bilo lako usaglasiti stavove i sve do usvajanja Ugovora iz Amsterdama treći stub nije bio potpuno funkcionalan.

Ugovor iz Amsterdama je značajno promenio način funkcionisanja kada je reč o trećem stubu, pre svega uspostavljanjem ravnopravnosti u iniciranju donošenja propisa između Saveta EU i Evropske komisije, davanjem konsultativnih ovlašćenja Evropskom parlamentu, kao i uvođenjem novih vrsta akata koji su bili daleko operativniji – okvirnih odluka i odluka. Takođe, praksa donošenja petogodišnjih planova razvoja pravosudne i policijske saradnje pokazala se kao odličan impuls za ubrzano donošenje propisa, naročito u doba važenja Haškog programa. Međutim, iako su ovim rešenjima nesumnjivo unete kvalitativne promene u ovu materiju, međudržavnost je ostala dominantna karakteristika saradnje država u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, sve do usvajanja Ugovora iz Lisabona.

2. Stokholmski program i Ugovor iz Lisabona

Aktuelni petogodišnji plan razvoja policijske i pravosudne saradnje u EU, tzv. Stokholmski program⁴, nudi viziju i uvid u političke projekte daljeg razvoja instrumenata u ovoj oblasti. Nastao kao naslednik Haškog programa, za vreme čijeg važenja je došlo do značajnih unapređenja u funkcionisanju trećeg stuba, Stokholmski program je postavljen ambiciozno i u skladu sa planiranim izmenama u funkcionisanju EU, koje su i zaživele stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona.

⁴ *The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens*, Council of the European Union 17024/09, 02.12.2009. godine.

Stokholmski program predviđa unifikaciju policijske obuke i određuje jednu trećinu kao minimalnu kvotu učešća policijskih snaga svake države-članice.⁵ Ovo je naročito značajno jer se time pospešuje učešće policijskih službenika u projektima međunarodne saradnje, što značajno promovise osnovnu ideju koja je prisutna kod institucija EU u pogledu unifikacije pravila u ovoj oblasti – do nje se najlakše i najefikasnije može doći interakcijom profesionalnih pripadnika policije, razmenom iskustava i uspostavljanjem trajnih profesionalnih kontakata, koji će vremenom nužno voditi preuzimanju dobre prakse u policijskom radu. U tom smislu se podržava i stvaranje mreža viših policijskih službenika, kao i donošenje zajedničkih minimalnih pravila policijskog postupanja i jedinstvenog pravilnika o policijskoj saradnji, do 2014. godine. Stvaranje zajedničkih policijskih i carinskih centara, kao i zajedničkih operativnih planova obezbeđivanja velikih sportskih i drugih manifestacija (koje se nužno odražavaju ne samo na bezbednost domaćih državljana već i gostiju, stranih turista, sportista i ostalih učesnika, kao što je npr. Olimpijada u Londonu 2012. godine), takođe je postavljeno ne samo kao plan, već kao pilot-projekat koji bi trebalo da zaživi do 2014. godine.⁶

Kada je reč o razmeni informacija korišćenjem računarskih tehnologija, trebalo bi napomenuti i inicijativu da se, pored postojećih baza podataka koje su dostupne poslenicima pravosuđa, policije i carinskih službi, razvije i poseban sistem EPRIS (eng. *European Police Records Index System*), koji bi dalje intenzivirao internu razmenu podataka između policijskih jedinica širom EU.⁷

U celini gledano, Stokholmski program se okreće specifičnim pitanjima policijske saradnje u kojima su uočeni problemi, ili se smatra da je moguće izvršiti dalji napredak. Iako je akcenat stavljen na međudržavnu saradnju, ni nadnacionalna komponenta nije zanemarena. Međutim, ona se najčešće ne posmatra kao oblik policijske saradnje, već kao dodatni element pravosudne saradnje. Otuda se o delovanju Evropola uglavnom govori u tom kontekstu, kao i o nekim drugim aspektima saradnje u kojima se policija neminovno pojavljuje, kao što je slučaj sa realizacijom evropskih naloga za hapšenje i evropskih naloga za dostavljanje dokaza.

Ugovor iz Lisabona je okončao takozvanu tripartitnu podelu funkcija EU („stubove“) a materija koja je bila obuhvaćena trećim stubom sada se nalazi u Naslovu V Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. EU sada funkcioniše kao jedinstveni entitet sa punim kapacitetom pravnog lica, pa nema razlikovanja evropskih zajednica, ako se ne računa neizvestan položaj Euroatoma koji je, čini se, ostao izvan nove homogene strukture (videti sliku 1).

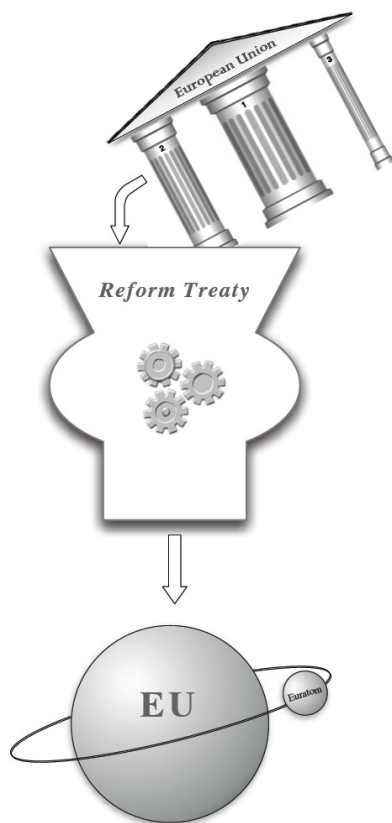
⁵ *The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens*, str. 9.

⁶ *Ibid*, str. 28 i 41–42.

⁷ *Ibid*, str. 40. Iako je razvoj sistema predviđen za realizaciju u toku 2012. godine, za sada nema naznaka da će se ovaj plan i realizovati.

Kada je reč o direktnim posledicama po policijsku saradnju, ovo pitanje se nalazi u korpusu Naslova V i pretrpelo je izmene kao i sve ostale oblasti – postoji značajna promena u postupku donošenja odluka, kao i u vrstama odluka koje se mogu doneti. U tom smislu se oblast policijske saradnje ni po čemu ne razlikuje od srodnih oblasti iz ovog Naslova.

Sa druge strane, specifične promene koje su ovim Ugovorom predviđene takođe će imati dalekosežne posledice. Ovo se pre svega odnosi na uvođenje Kancelarije Evropskog tužioca, o kojoj će više biti reči u daljem tekstu, ali i na ukidanje jednoglasnosti prilikom odlučivanja o pitanjima policijske saradnje, daljoj unifikaciji krivičnog materijalnog i procesnog zakonodavstva i proširenju domašaja uzajamnog priznanja sudskih odluka.⁸



Slika 1. EU nakon izmena Ugovorom iz Lisabona⁹

⁸ Detaljnije o posledicama usvajanja Ugovora iz Lisabona na materiju nekadašnjeg trećeg stuba u: A. Čavoški, M. Reljanović, *Ideja o stvaranju krivičnog prava EU*, Beograd, 2011.

⁹ Izvor: Christa Tobler, Jacque Beglinger, *Essential EC Law in Charts*, Budapest, 2011. <http://www.eur-charts.eu>, 05.01.2012.

3. Aktuelni oblici policijske saradnje

Policijska saradnja između država-članica se danas uporedo odvija na međudržavnom i nadnacionalnom nivou. U tom smislu, postoji nekoliko osnovnih oblika saradnje, koji se međusobno razlikuju kako prema svojoj prirodi, nadležnostima institucija i njihovom domašaju, tako i prema stalnosti, odnosno frekventnosti realizacije.

3.1. Evropol

Evropol predstavlja osnovni oblik nadnacionalne policijske saradnje u EU. Iako je osnovan Konvencijom (koja je bila otvorena za pristup samo članicama EU)¹⁰, Evropol je, zahvaljujući Odluci Saveta, 2010. godine prerastao u agenciju EU¹¹. Ovo proizvodi dalekosežne posledice, koje se mogu sagledati kako sa političkog, tako i sa praktičnog stanovišta.

Sa političke strane, sasvim je očigledno da Evropol u budućoj strukturi EU, koja će znatno proširiti svoje nadležnosti u oblasti krivičnog prava, ima pripremljenu važnu ulogu istražnog organa Kancelarije evropskog javnog tužioca, pored svih nadležnosti koje i sada obavlja. Iako je možda bilo logičnije da OLAF preraste u deo Kancelarije, s obzirom na preklapanje nadležnosti, izbor je ipak pao na Evropol, verovatno pre svega zbog činjenice da ova agencija ima daleko širu mrežu zaposlenih, kao i kontakte sa nacionalnim policijskim i pravosudnim organima, da je fleksibilnija i operativnija, kao i da se početna nadležnost evropskog javnog tužioca može proširiti i na dela organizovanog kriminala i terorizma, čime bi se izašlo iz okvira rada OLAF-a. Zbog svega toga, kao i činjenice da Evropol ima zadovoljavajuće rezultate kada je reč o sadašnjim nadležnostima, čini se da će doći do dalje ekspanzije Evropola u godinama koje slede, čak iako se ne realizuje ideja o uvođenju evropskog javnog tužioca.

Značajna je i činjenica da Evropol praktično služi sprovođenju relativno nove političke orijentacije EU o pojačanoj saradnji sa zemljama-kandidatima za članstvo, kao i svim relevantnim državama koje mogu doprineti suzbijanju transnacionalnog organizovanog kriminala (pre svega sa SAD i Rusijom, državama koje se nalaze na spoljnim granicama EU, kao i sa Norveškom, Švajcarskom i Islandom). Evropol otuda, baš kao i Evrojust u okviru svojih nadležnosti, predstavlja glavnu adresu za saradnju država-nečlanica sa EU u oblastima međuna-

¹⁰ Konvencija o osnivanju Evropskog policijskog ureda, koja je 1998. godine stupila na snagu nakon što je ratifikovana od strane svih država-članica. Evropol je zvanično otpočeo rad 1999. godine. Više o Evropolu u: A. Čavoški, *Evropski policijski ured – EVROPOL*, Evropsko zakonodavstvo 5/2003.

¹¹ *Council Decision (2009/371/JHA) on establishing the European Police Office (Europol)*, OJ L121/37–66.

rodne pomoći u krivičnim stvarima, pravosudne i policijske saradnje, što je izuzetno važna uloga koja se nikako ne sme zanemariti.

Sa operativne strane, prelazak u status agencije EU podrazumeva rešavanje nekoliko važnih problema koje je Evropol prethodnih godina imao, među kojima su najvažniji status zaposlenih u Evropolu, način njegovog finansiranja i način njegovog uređenja – za razliku od spore i neefikasne procedure izmene međunarodnog ugovora, sada se funkcionisanje Evropola može daleko brže i jednostavnije usaglasiti sa realnim potrebama izmenom Odluke Saveta, kojom je i osnovan kao agencija EU.

3.2. Evropska kancelarija za borbu protiv finansijskih prestupa (OLAF)

OLAF je osnovan 1999. godine, odlukom Komisije kao njen direktorat sa posebnim statusom, a njegova nadležnost je ustanovljena iste godine posebnim međuinstitucionalnim sporazumom Evropskog parlamenta, Komisije i Saveta.¹²

Iako OLAF ima nadležnosti koje se poklapaju sa inicijalnim nadležnostima evropskog javnog tužioca (zaštita finansijskih interesa EU), ova organizacija nije predviđena kao primarni oslonac u istražnim radnjama, već je ta uloga poverena Evropolu. I pored toga, ne može se izbeći zaključak da je OLAF svojim angažovanjem opravdao svoje postojanje i da će i u narednom periodu razvoja različitih agencija EU i on steći potpunu nezavisnost od strukture Evropske komisije i imati značajno mesto u organizaciji EU, kao neka vrsta budžetske inspekcije.

Pripadnici OLAF-a imaju prema službenicima, prostorijama, dokumentaciji EU, različita ovlašćenja koja se mogu podvesti pod policijska, odnosno istražna.¹³ Osnovu akcije OLAF-a upravo čini mogućnost da se bez prethodne najave izvrši provera finansijskog poslovanja svake organizacije, agencije i institucije unutar EU, kao i svake kancelarije EU koja koristi njena budžetska sredstva, bez obzira na njihovu lokaciju (kancelarija može biti situirana i u trećim državama). Pored toga, nesumnjiv značaj za nadnacionalnu policijsku saradnju ima i mogućnost da OLAF sva svoja saznanja i dokaze o eventualnom nenamenskom trošenju sredstava EU, ili drugim finansijskim malverzacijama koje otkrije u toku istrage, ustupi lokalnim vlastima (tj. tužilaštvu i/ili policiji) radi eventualnog krivičnog gonjenja počinilaca. Ova mogućnost predstavlja za sada jedinstveni kvalitet direktne saradnje nacionalnih i nadnacionalnih organa u prekrivičnom i krivičnom

¹² Više o OLAF-u u: A. Čavoški, *Evropska kancelarija za borbu protiv finansijskih prestupa*, Evropsko zakonodavstvo 6/2003; novije tendencije razvoja OLAF-a: A. Čavoški, M. Reljanović, *Ideja o stvaranju krivičnog prava EU*, op. cit.

¹³ Ovde bi naravno trebalo imati na umu da OLAF nije zamišljen kao policijski organ i da nema ovlašćenja da procesuiru slučajeve i hapsi počiniocima, već da izda preporuku Evropskoj komisiji povodom okončane istrage i njenih rezultata.

postupku, koji će ostati specifičan sve do početka funkcionisanja Kancelarije evropskog javnog tužioca.

Može se, dakle, zaključiti da je OLAF važna komponenta policijske saradnje koja, po pravilu, daje konkretne rezultate u pojedinačnim slučajevima. Imajući u vidu koliko je novca OLAF „uštedeo“ EU svojim angažovanjem i otkrivanjem različitih prevara i malverzacija (a taj iznos na godišnjem nivou u proseku višestruko premašuje budžet ove agencije) valja očekivati da će se i u budućnosti velika očekivanja polagati u njegov rad, kao i da će biti sprovedene najavljene izmene njegovog funkcionisanja, koje bi trebalo da rezultiraju većom nezavisnošću u odnosu na Evropsku komisiju.

3.3. Evropski policijski koledž (CEPOL)

Iako je relativno skoro osnovan¹⁴, Evropski policijski koledž je nužno dobio na značaju donošenjem Stokholmskog programa, u kojem je akcenat stavljen na unifikaciju osnovnih policijskih procedura, kao i zajedničku obuku i što izraženiju interakciju pripadnika policijskih snaga država-članica. CEPOL je stalno telo koje ima svoje organe (upravni odbor, sekretarijat i direktora) i samim tim preko cele godine permanentno radi na unapređivanju saradnje nacionalnih policijskih jedinica kroz različite programe koji se organizuju na celoj teritoriji EU, kao i u Norveškoj, Švajcarskoj i Islandu koji, iako nisu članice, aktivno učestvuju u svim aktivnostima CEPOL-a. Rezultati ovakvih obuka se ne mogu praktično meriti spolja, već isključivo kroz pojedinačne primere prihvatanja dobre prakse i ujednačavanja procedura unutar samih policijskih struktura svake države-članice. Zbog toga se ne može očekivati da CEPOL u budućnosti bude nosilac policijske saradnje i jedan od ključnih političkih faktora, ali se njegov faktički značaj nikako ne može zanemariti. Ostaje da se vidi da li će se veliki prostor za razvoj aktivnosti CEPOL-a ubuduće racionalnije koristiti, i eventualno proširiti i na države koje su kandidati za članstvo u EU, ili se nalaze na njenim spoljnim granicama.

3.4. Konferencija viših policijskih službenika (EPCTF)

Za razliku od CEPOL-a, Konferencija ne predstavlja stalno već *ad hoc* telo, koje se sastaje jednom godišnje, počev od 2000. godine. U početku zamišljen kao skup na kojem će najviši policijski službenici država-članica razmenjivati mišljenja o pojedinim pitanjima, vremenom je ipak dobio racionalniju formu koja uključuje širi krug učesnika, ali i dva segmenta svake konferencije – formalni, koji obuhvata jednu specifičnu temu koja je u tom trenutku aktuelna a vezana je za policijsku saradnju, i drugi, neformalni deo konferencije, u toku kojeg se

¹⁴ CEPOL je osnovan 2005. godine Odlukom Saveta EU (*Council Decision 2005/681/JHA*, OJ L-256/63), a sa radom je otpočeo 2006. godine.

razmenjuju mišljenja i iskustva o svim pitanjima koja učesnici smatraju važnim i prioritetnim. Kao i kod CEPOL-a, osnovni cilj ovakvog okupljanja jeste razmena dobre prakse i uspostavljanje profesionalnih kontakata između visokih oficira policije, kako bi se oni iskoristili u budućnosti kada nastupi potreba za direktnom komunikacijom i saradnjom između policijskih snaga dveju ili više zemalja.

3.5. Izvršenje sudskih odluka druge države-članice

U mnoštvu inicijativa koje se odnose na ovaj izuzetno važan deo saradnje država, čini se da je evropski nalog za hapšenje dobio posebno zapaženo mesto, kako zbog svojih izuzetno naprednih rešenja kada je reč o pojednostavljenju izručenja izvršilaca krivičnih dela, tako i zbog izbegavanja država da odgovore svojim obavezama uspostavljenim Okvirnom odlukom o njegovom donošenju, ali i povremenom besmislenom praksom koja ceo ovaj institut dovodi do apsurdna. Sa druge strane, njegov mlađi, komplementarni institut, evropski nalog za dostavljanje dokaza će verovatno u bližoj budućnosti dati prve konkretne pozitivne rezultate, s obzirom na to da još uvek nije prošlo ni godinu dana od isteka postavljenog roka transpozicije Okvirne odluke, a prvi izveštaj o njegovoj primeni se očekuje tek 2014. godine.¹⁵

Ovi instituti, kao i mnogi drugi čije se uvođenje zagovara a koji se svode na uzajamno automatsko priznanje sudskih odluka, od velikog su značaja za policijsku saradnju država-članica, kao i za obavljanje policijskih funkcija u svakoj od njih. Ono što se nikako ne može poreći evropskim nalozima jeste njihova efikasnost. Izručenje domaćih državljana, ograničen domašaj mnogih administrativnih pravila i političkih uticaja koji su često bili presudni u postupku ekstradicije, kao i odsustvo mogućnosti da se ulazi u suštinu krivičnog predmeta, ispituje snaga i validnost dokaza koji postoje, samo su neke od prednosti koje su dovele do znatno bržeg izvršenja naloga za hapšenje.¹⁶

U obe procedure, kako onoj povodom naloga za hapšenje tako i povodom naloga za dostavljanje dokaza, policijski organi imaju određenu ulogu – u privo-

¹⁵ Evropski nalog za hapšenje ustanovljen je Okvirnom odlukom Saveta 2002. godine (*Council Framework Decision 2002/584/JHA on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States*, OJ L190 od 18.07.2002. godine), a evropski nalog za dostavljanje dokaza takođe Okvirnom odlukom Saveta 2008. godine (*Council Framework Decision 2008/978/JHA on the European evidence warrant for the purpose of obtaining objects, documents and data for use in proceedings in criminal matters*, OJ L350/72 od 30.12.2008. godine). Detaljniji pregled prvih pet godina prakse korišćenja evropskog naloga za hapšenje, kao i detaljna analiza zakona kojima je nalog uveden u nacionalne pravne sisteme u: N.Keijzer, E.Sliedregt (ur.), *The European Arrest Warrant in Practice*, Cambridge University Press, 2009. Više o evropskom nalogu za pribavljanje dokaza: A. Čavoški, M. Reljanović, *Pravosuđe i unutrašnji poslovi u Evropskoj uniji*, op. cit, str. 163–171.

¹⁶ Mnogi analitičari bi ove prednosti stavili u grupu potencijalnih opasnosti po kršenje ljudskih prava građana, ali se čini da u dosadašnjoj praksi tako nešto predstavlja samo izuzetak, koji je moguć i prema bilo kojoj drugoj policijskoj ili pravosudnoj proceduri međunarodne saradnje.

đenju tražene osobe, ili prikupljanju dokaza koje se npr. može vršiti i pretresom prostorija. Na taj način se policija pojavljuje kao izvršilac strane sudske odluke, na isti način kao da je ona doneta od strane domaćeg suda. Ipak, ne bi bilo tačno reći da policija direktno izvršava odluku stranog suda, jer domaći sud, ili drugi pravosudni organ određen zakonom, pre toga donosi odluku o ispunjenosti uslova za izvršenje naloga. Na taj način se policija pojavljuje kao jedan od važnih elemenata celog postupka, od čije efikasnosti i zakonitosti postupanja zavisi ishod pojedinačnih naloga, ali i poverenje u ceo sistem uzajamnog priznanja. Pre svega zbog prihvatljivosti pribavljanja dokaza, odnosno izvršenja naloga za hapšenje i zaštite prava okrivljenog, osuđenog, ili trećih lica koja učestvuju u postupku, dolazi do izražaja važnost ujednačavanja policijskih procedura i poštovanja međunarodnih i nadnacionalnih instrumenata, odnosno standarda koje oni propisuju. I ovo je jedna od važnih komponenti policijske saradnje na unifikaciji rada policijskih službenika i organa, kojoj se u poslednje vreme pridaje veliki značaj, pre svega zbog uočenih nepravilnosti u praksi izvršenja stranih sudskih odluka.

3.6. Policijske mirovne misije¹⁷

Iako mirovne misije spadaju u oblast Zajedničke bezbednosne politike EU (dakle, u ono što se pre stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona smatralo delom drugog stuba), one misije koje su imale pretežnu ili isključivu policijsku komponentu značajno su uticale na afirmaciju EU kao ravnopravnog faktora uspostavljanja i/ili očuvanja mira u trećim zemljama, ali i izuzetno doprinele afirmaciji policijske saradnje unutar EU, kao i između nadnacionalnih institucija EU (pre svega Evropola) sa spoljnopolitičkim i vojnim partnerima EU, kao što su SAD. Zbog toga mirovne misije EU, između ostalog, predstavljaju i pokazatelj uspeha uspostavljene međudržavne i nadnacionalne saradnje u oblastima pravosuđa i unutrašnjih poslova. Iako je uspostavljanje i očuvanje mira i dalje pretežno vojna komponenta savremenih mirovnih misija, pravosudni i policijski elementi su izuzetno dobili na značaju u periodu kada se, nakon završenog konflikta, društvo treba obnoviti, pre svega u smislu individualne bezbednosti građana, očuvanja javnog reda i mira i obnove državnih institucija i funkcija.

Ocene koliko su misije EU u tome uspele u svojim angažovanjima, počev od 2003. godine u Bosni i Hercegovini, preko angažovanja u Makedoniji, Kongu i Sudanu, do EULEX misije na Kosovu i Metohiji, različite su i veoma često obojene generalnim političkim stavovima i odnosom prema EU, konkretnim državama koje u misijama učestvuju, i/ili problematičnim područjima u koje su upućene. Ipak, jedan od zaključaka koji se neminovno nameće jeste da su ove misije poka-

¹⁷ Detaljnije o policijskim i vojnim mirovnim misijama EU u: M.Trybus, N.D.White (ur.), *European Security Law*, Oxford, 2007.

zatelj da EU ima potencijala da, kako logistički tako i operativno, uveže nacionalne policijske snage u jedinstvene policijske korpuse koji mogu, u ograničenjima koja su im nametnuta samim pravilima misije i neizbežnim političkim uplivima, izvršavati praktično svaki zadatak kao da se radi o koherentnoj nacionalnoj službi. Ovaj podatak, i praktično osamostaljivanje EU kao relevantnog faktora kada je reč o uspostavljanju bezbednosti u ugroženim područjima, nesumnjivo daje posebnu težinu mnogim drugim procesima saradnje i unifikacije koji se trenutno realizuju u EU.

3.7. Baze podataka

Baze podataka u poslednjih desetak godina zauzimaju izuzetno značajno mesto u komunikaciji unutar EU. Različite službe su razvile izuzetan broj ovih baza, koje sadrže raznorodne podatke, i samim tim su različito dostupne široj javnosti. Dok su neke, pre svega, napravljene da bi se određeni segmenti rada EU približili svakom pojedincu, baze koje koriste pravosudni i policijski organi država-članica spadaju u potpuno zatvorene, sa najužim mogućim krugom potencijalnih korisnika. Ovo pre svega zbog toga što se u tim bazama nalaze osetljivi podaci o ličnosti, kao i podaci iz krivičnih dosijea, policijskih istraga i sl.

Najpoznatije baze, koje koriste i pripadnici policijskih jedinica, pogranične policije, kao i carinskih službi i drugih sličnih organa (u zavisnosti od njihove strukture i naziva u pojedinim državama) jesu *Schengen Information System* (SIS) i *Customs Information System* (CIS)¹⁸. Kako ove baze funkcionišu? Obe su zasnovane na sličnim principima, tako da države-korisnice imaju svoje nacionalne baze podataka, a na nadnacionalnom nivou postoji centralna baza koja sve podatke objedinjava. Svaka od baza sadrži različite kategorije podataka, koje u nekom trenutku mogu biti od izuzetnog značaja za policijsku istragu, kao i za saradnju policijskih organa različitih država (ili različitih istraga u okviru jedne države) koji istražuju različita krivična dela počinjena od strane istih osoba. Baze podataka u tom smislu mogu sadržati skenirane lične dokumente, fotografije, podatke o ličnosti, različite tehničke podatke (npr. broj pasoša, lične karte, vozačke i saobraćajne dozvole, i sl). Podaci se prikupljaju i sortiraju u odnosu na sva lica, vozila, predmete i ostale objekte koji se učine sumnjivim i predstavljaju predmet kontrole i istrage carinskih i/ili policijskih organa. Na ovaj način se sve sumnjive transakcije robe, vozila i ljudi preko spoljnih granica EU beleže,

¹⁸ CIS baza je nedostupna pravosudnim organima država-članica, i koriste je isključivo carinski organi. Međutim, i ona se može podvesti pod jedan od vidova policijske razmene informacija, s obzirom na to da su carinski i policijski poslovi usko povezani u svim državama-članicama i da se i ova baza može posredno puniti i koristiti od strane pogranične policije i/ili drugih srodnih policijskih jedinica. Više o bazama podataka u EU: A.Čavoški, M.Reljanović, *Pravosuđe i unutrašnji poslovi u Evropskoj uniji*, op. cit, str. 174–180.

obrađuju i pohranjuju u bazu tako da se mogu koristiti u budućim ili aktuelnim istragama.

Npr. ukoliko se neko lice zadrži preko prelaska granice zbog toga što je pokušalo da prenese robu čiji je promet nedozvoljen, ili robu za čiji promet nema odgovarajuću dokumentaciju, proverom sistema se može utvrditi da li je roba eventualno ukradena, na čije ime je registrovano vozilo koje je pri tome korišćeno i da li je traženo, da li je osoba u pitanju i ranije bila umešana u slične radnje i da li se protiv nje vodi istraga i/ili krivični postupak u nekoj od država-članica, i sl. Događa se da se takvo lice pusti na slobodu uz prekršajnu prijavu, a istovremeno je traženo za više krivičnih dela u drugim državama – baze podataka upravo služe da se tako nešto predupredi, kao i da se takvo lice eventualno poveže sa organizovanim kriminalnim grupama čije se delovanje prati i istražuje.

Potpuno je jasno na osnovu ovog kratkog izlaganja da su baze podataka nezamenjiva komponenta policijskog rada i međudržavne saradnje sa za sada samo tehnički izraženim nadnacionalnim elementom, koji se ogleda u centralnoj bazi podataka. Međutim, sve češće baze koje nastaju vezuju se isključivo za određenu nadnacionalnu instituciju¹⁹, tako da se u budućnosti može očekivati daleko aktivnija uloga različitih agencija EU koje će i na ovaj način koordinisati rad nacionalnih policijskih službi.

3.8. Evropski javni tužilac

Iako izuzetno zanimljiva u smislu daljeg razvoja nadnacionalne komponente krivičnog prava EU²⁰, Kancelarija evropskog javnog tužioca će imati i posrednog uticaja na policijsku saradnju između država-članica, i to kako preko Evropola, koji je određen kao primarni istražni organ buduće Kancelarije, tako i preko nacionalnih zamenika evropskog javnog tužioca koji će nužno biti usmereni ka pravosudnim i policijskim organima država-članica. U tom smislu, evropski javni tužilac, kada njegova služba bude počela da funkcioniše, može uticati na još viši stepen i obim povezivanja državnih policijskih organa različitih država, budući da će dela kojima će se baviti veoma često imati element inostranosti, odnosno uključivati najmanje dve države-članice, ali i značajno povećati kvalitet komunikacije nadnacionalnih i nacionalnih organa i institucija.

¹⁹ Tako se npr. CIS vezuje za OLAF, dok Evropol i neke druge institucije imaju svoje baze podataka.

²⁰ Više o osnivanju, nadležnostima i eventualnom načinu funkcionisanja Kancelarije evropskog javnog tužioca u: A. Čavoški, M. Reljanović, *Ideja o stvaranju krivičnog prava EU*, op. cit, str. 35–45.

4. Budućnost razvoja policijske saradnje – od međudržavnog ka nadnacionalnom

Na osnovu svega, može se uočiti jasan trend u EU kada je reč o međudržavnoj saradnji u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova: elementi nadnacionalnosti su sve izraženiji, dok se elementi međudržavnosti lagano gube, i već predstavljaju izuzetak umesto pravila.

Ovo se može objasniti teorijom nužne funkcionalnosti – međudržavna saradnja jednostavno nije dovoljno efikasna da bi se suprotstavila prekograničnom (transnacionalnom) kriminalitetu. Potrebno je biti organizovaniji i spremniji, a saradnju zasnovati na unapred poznatim pravilima (ne samo političkim principima); potrebno je „spustiti“ nivo kooperacije na nivo profesionalnih pripadnika policije i pravosudnih organa, bez upliva (odnosno, sa minimalnim uticajem) državne administracije i izvršne vlasti, dnevne politike i ograničenja koja su „inherentno nametnuta“ suverenitetom jedne države.

Čini se, međutim, da ovo nije jedini razlog naglog produbljivanja različitih mehanizama policijske i pravosudne saradnje. Čini se da evro-federalizam kao decenijski neuhvatljiv pojam (uostalom, kao i priroda EU kao međunarodne organizacije) polako dobija konture kroz različite aspekte realizovanih (a naročito planiranih) politika, u srednjem roku daljeg razvoja EU. Nesumnjivo da će materija koja sada pripada Naslovu V, a koja se nalazila pod „trećim stubom“ matrikske EU, imati značajno mesto u takvom budućem poretku stvari. Zapravo, ako se prati teza da je krivično pravo poslednji bastion državne suverenosti pred naletom federalizacije država u okviru EU, veoma lako se dolazi do zaključka da je ulog u transferu nadležnosti u oblastima pravosuđa i unutrašnjih poslova veći od funkcionalnog osposobljavanja država-članica da se odupru narastajućem transnacionalnom organizovanom kriminalu. U tom smislu, jedna od poruka Stokholmskog programa, možda pomalo skrivena i neuočljiva površnom čitaocu, dobija svoj puni domašaj – unutrašnja dimenzija evropskog državljanstva će prerasti svoje prvobitne ciljeve da se svaki državljanin bilo koje države-članice u bilo kojoj državi-članici EU oseća kao da je domaći državljanin. Novi cilj je jezički formulisan slično, ali drastično sadržinski različit: da se svaki državljanin bilo koje države-članice u bilo kojoj državi-članici EU oseća *kao da se nalazi u svojoj matičnoj državi*. Nivo unifikacije zakonodavstava država-članica bi, da bi se ovaj ambiciozni cilj ostvario, morao da premaši ne samo današnje okvire, nego i značajne petogodišnje planove, koji ionako izgledaju teško ostvarivi u trenucima monetarne i opšte finansijske i ekonomske krize.

Ne treba, dakle, biti preveliki optimista kada je reč o ovim predviđanjima, iako je dinamika razvoja u poslednje vreme često protivrečila i najrealnijim prognozerima naklonjenim evro-federalizmu. Kriza koja se izrazito oseća u mnogim državama EU od 2009. godine (i pri tome briše razliku između „starih“ i

novoprimljenih članica) neizostavno skreće fokus sa razvojnih planova, naročito u oblastima koje su bile obuhvaćene drugim i trećim stubom. Evro-skeptici bi napomenuli da je Evropa trenutno zauzeta spašavanjem dostignutog, pre nego što se okreće daljem razvoju nadnacionalnih obeležja. Ipak, bilo bi neozbiljno potceniti EU birokratiju. Manir kojim se ona skoro dve decenije služi, da se sitnim koracima i povremenim krupnim iskorakom nezaustavljivo zauzima teritorija rezervisana za isključivu nadležnost država, može se sasvim pragmatično primeniti i u kriznim vremenima. Verovatno će dva testa, koja će se neizostavno naći u žiži interesovanja najšire javnosti, odrediti dinamiku daljih promena: pristupanje EU Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima²¹, kao i postizanje saglasnosti oko formiranja Kancelarije evropskog javnog tužioca. Ukoliko se oko ovih pitanja stvori konsenzus, čini se da će mnogi od navedenih projekata policijske, ali naročito pravosudne saradnje, biti realizovani u bližoj budućnosti sa ciljem dalje unifikacije propisa i priznavanja sudskih odluka, koji će imati direktnog uticaja kako na domaću regulativu tako i na operativni rad nacionalnih policijskih organa.

SUMMARY

EU member-states even at early stages of implementation of Maastricht Treaty, could have perceived that noble ideas on freedom of movement of people, goods and money across the state borders would significantly increase capacities for development of organized cross-border, international criminal structures in its most various manifestations. Therefore, so-called "third pillar", area of cooperation in judiciary and home affairs, has become one of central points of *acquis communautaire*.

Almost two decades after Maastricht, cooperation in police matter has developed with primary goal of protection and advancing the "area of justice, freedom and security", creating efficient supranational mechanisms for prevention of abusing freedoms that EU citizens gained during EU evolution.

Paper deals with analysis on several different aspects of this mechanisms, as well as changes that emerged after adoption of Lisbon Treaty. During two decades of development, police cooperation evolved within supranational institutions like Europol, but also through different legal institutes which needed close police and judicial partnership among member-states to be realized (for example, European arrest warrant). Special quality of police cooperation lays in specific engagements of police forces of member-states in joint police peacekeeping missions abroad. On the other hand, usage of modern technologies of electronic communication and joint data bases, with the aim to improve and facilitate information exchange, is another important factor of police cooperation. All these aspects, as well as some other primarily based on political cooperation, are part of complex system that will be described, with a goal to point out necessity of police cooperation and possible directions of its further improvement and development in near future.

Key words: European Union, police cooperation, Stockholm Programme, Europol, European arrest warrant, police peacekeeping missions.

²¹ *Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda*, CETS 005, Službeni list SCG – Međunarodni ugovori, br. 9/2003.