

EVOLUCIJA EUROPOLA – OD NEVLADINE ORGANIZACIJE DO AGENCIJE EVROPSKE UNIJE

Jelena Čeranić*

U radu se analizira evolucija Evropske policijske službe – Europol od nevladine organizacije, osnovane Konvencijom Europol, do agencije Evropske unije, uspostavljene Odlukom Saveta. Nakon uvodnih napomena o istorijatu saradnje između policijskih službi evropskih zemalja i uspostavljanju Europola, u prvom delu rada ukratko su razmotreni ciljevi, struktura i organizacija rada Europola. Drugi deo posvećen je reformama kroz koje je prošao Europol, s jedne strane na osnovu Odluke Saveta, a s druge strane Ugovorom iz Lisabona. S obzirom na to da je Odlukom Saveta Europol dobio status agencije EU, on se finansira iz budžeta Unije. Stoga je posebna pažnja u radu posvećena parlamentarnoj kontroli rada Europola od strane Evropskog parlamenta. Uprkos pomenutim reformama, sama suština, odnosno priroda Evropske policijske službe nije se promenila. Europol je ostao servis, tj. služba za podršku policijskim službama država članica, bez mogućnosti da sam primenjuje mere prinude, na šta je ukazano u trećem delu rada.

KLJUČNE REČI: Europol, Evropska unija, Odluka Saveta, parlamentarna kontrola, prinudne mere

I UVODNE NAPOMENE

Saradnja između policijskih službi evropskih zemalja ima dugu tradiciju. Pre Drugog svetskog rata ova saradnja odvijala se uglavnom na bilateralnim osnovama. Iako je nakon Drugog svetskog rata saradnja intenzivirana, sve do devedesetih godina 20. veka razmena informacija i operativna saradnja između policijskih službi unutar zemalja tadašnjih Evropskih zajednica bila je ograničenog domašaja. Potreba za pojačanom saradnjom pojavila se početkom devedesetih godina prošlog veka. Uklanjanje kontrole na granicama između država članica Evropskih zajednica/ Evropske unije, praćeno porastom prekograničnog kriminala, navelo je mnoge tadašnje političare da se založe za uspostavljanje ozbiljnije saradnje između policija država članica.

* Viši naučni saradnik Instituta za uporedno pravo u Beogradu i docent Pravnog fakulteta Univerziteta u Banjoj Luci, email: ceranicj@gmail.com

U junu 1991. godine, nemački kancelar Helmut Kol (*Helmut Kohl*) predložio je osnivanje Evropske policijske službe. Bilo je predviđeno da se uspostavljanje ove službe, po uzoru na Federalni Istražni Biro SAD-a (*US Federal Bureau for Investigation – FBI*) i Nemačku Federalnu Policijsku Službu (*The German Federal Criminal Police Office*), odigra u dve faze: najpre bi se počelo sa razmenom informacija i iskustava, a kasnije bi služba dobila veća ovlašćenja, u smislu da deluje unutar država članica EU.¹

U avgustu 1991. godine, TREVI grupa, nevladina platforma evropskih ministara pravde i unutrašnjih poslova, osnovala je *ad hoc* radnu grupu za Evropsku policijsku službu – Europol. Njen zadatak bio je da pripremi osnivanje Europol jedinice za borbu protiv narkotika (*Evropol Drugs Unit – EDU*). Cilj uspostavljanja ove jedinice bio je, pre svega, stvaranje povoljnih uslova za saradnju nacionalnih policijskih službi u oblasti sprečavanja, istraživanja i hvatanja počinitelaca krivičnih dela u vezi sa ilegalnim prometom narkotika. Iako je EDU kasnije proširila nadležnosti (na trgovinu ljudima, ilegalni promet radioaktivnim i nuklearnim supstancama, ilegalan promet motornim vozilima, organizovani kriminal u oblasti pranja novca itd.), što je za posledicu imalo pripremu novog međunarodnog instrumenta kojim će biti osnovana nova agencija, EDU ipak ostaje upamćen kao "preteča" Europola i prvi institucionalni oblik stalne i organizovane policijske saradnje nakon stvaranja EU.²

Osnivanje Evropske policijske službe nije eksplicitno pomenuto, ali je takođe "provučeno" u pregovorima o Ugovoru iz Mاستrihta iz 1991. godine Ovim ugovorom Evropska unija organizovana je prema modelu tzv. "tri stuba".³ Treći stub, tj. Saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnji poslova⁴ predstavljao je pravnu osnovu za osnivanje Europola.

U međuvremenu, *ad hoc* radna grupa za Europol pripremala je Konvenciju na osnovu koje bi Europol trebalo da bude osnovan. Nakon dugih pregovora, države članice su, u julu 1995. godine, potpisale Konvenciju Europol. Usledila je ratifikacija od strane nacionalnih parlamenata svih tadašnjih petnaest država članica EU. Konvencija je stupila na snagu 1. oktobra 1998. godine. Četiri godine nakon što je Konvencija potpisana, 1. jula 1999. god. Europol je počeo sa radom.⁵

¹ Vid. S. Nikodinovska-Stefanovska, "Europol Council Decision – New Legal Basis for Europol", *Suzbijanje kriminala u okviru međunarodne policijske saradnje* (ur. Ž. Nikač), Kriminalističko-policijska akademija, Beograd 2011, 215-223.

² A. Čavočki, M. Reljanović, *Pravosuđe i unutrašnji poslovi u Evropskoj uniji*, Pravni fakultet Univerziteta Union, Službeni glasnik, Beograd 2009, 100.

³ Saradnja između država članica u okviru drugog i trećeg stuba bila je zasnovana na potpuno drugačijem principu od saradnje u okviru prvog, tzv. komunitarnog stuba. Predmet ovog stuba čine politike u kojima se uglavnom odlučuje saglasnošću svih država članica. "U tom smislu Evropska unija 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. (Vid. R. Vukadinović, *Pravo Evropske unije*, Centar za pravo Evropske unije, Kragujevac 2006, 24).

⁴ Kada je reč o saradnji u oblasti pravde i unutrašnjih poslova (tzv. 3. stub EU), 1997. godine Ugovorom iz Amsterdama izvršena je sadržinska promena, kao i izmena u nazivu trećeg stuba. Naime, jedan deo nadležnosti iz 3. stuba prešao je u 1. stub. Poslovi u vezi sa azilom, imigracijom i drugim politikama povezanim sa načelom slobode kretanja lica, preneti su nadležnost Evropske zajednice, tj. "komunitarizovani" su. Dakle, u nadležnosti 3. stuba ostali su samo poslovi u vezi sa policijskom i pravosudnom saradnjom u krivičnim stvarima (Vid. J. Čeranić, A. Rabrenović, "Europol – Treći stub Evropske unije", *Kontrola kriminaliteta i evropski standardi: stanje u Srbiji* (ur. L. Kron), Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd 2009, 276).

⁵ Vid. M. Matić Bošković, "Evropski krivičnopravni mehanizmi i njihov uticaj na nacionalno zakonodavstvo", doktorska teza odbranjena na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu 9. mart 2016, (mentor: prof. dr Milan Škulić), 163-170.

Pravni okvir postavljen u Konvenciji Europol nekoliko puta je bio predmet značajnih izmena i dopuna. Evropska konvencija iz 1995. godine kojom je osnovan Europol je dopunjena sa tri protokola iz 2000, 2002. i 2003. godine. Ovi protokoli stupili su na snagu tek 2007. godine kao posledica složenog i dugotrajnog procesa ratifikacije od strane nacionalnih parlamenata svih država članica EU. Prvi protokol iz 2000. godine⁶ značajno proširuje nadležnost Europola u borbi protiv pranja novca, omogućavajući Europolu da sprovodi istrage u obalsti pranja novca bez obzira na to da li je Europol nadležan za ispitivanje krivičnog dela iz koga proističu novčana sredstva. Drugi protokol iz 2002. godine⁷ daje mogućnost službenicima Europola da uzmu učešće u radu zajedničkih istražiteljskih timova (*Join Investigation Teams*) oformljenih u zemljama članicama i takođe daje pravo Europolu da zahteva od nadležnih organa država članica da započnu istragu u predmetima koji su od interesa za Europol, čime se značajno proširuju njegova ovlašćenja. Najzad, Treći protokol iz 2003. godine,⁸ između ostalog, ovlašćuje Europol da pod određenim uslovima pozove eksperte trećih zemalja da učestvuju u aktivnostima Europola, što mora biti praćeno potpisivanjem posebnog sporazuma između Europola i treće zemlje sa kojom se uspostavlja saradnja.

Uvidevši složenost i trajanje ovakvog načina izmena i dopuna Konvencije, Evropska unija pristupila reformi Europola. Umesto Konvencije, novi pravni osnov uspostavljanja Europola predstavlja Odluka Saveta.⁹ Na taj način Europol je postao deo institucionalne strukture EU i dobio status agencije EU.

Tokom više od deceniju i po rada Europol je evoluirao, u smislu da je pretrpeo značajne promene, pre svega u pogledu samog statusa koji ima u okviru Evropske unije, od nevladine organizacije do agencije Evropske unije. U prvom delu rada razmotrene su ciljevi, struktura i organizacija rada Europola. Drugi deo posvećen je reformi Europola Odlukom Saveta i Ugovorom iz Lisabona. Posebna pažnja u radu usmerena je na pitanja parlamentarne kontrole od strane Evropskog parlamenta i primene prinudnih mera. U trećem delu rada objašnjeno je da se, uprkos pomenutim reformama, sama suština, odnosno priroda Europla nije promenila. Europol je ostao servis, tj. služba za podršku policijskim službama država članica EU, bez mogućnosti da sam primenjuje mere prinude.

II CILJEVI, STRUKTURA I ORGANIZACIJA RADA EUROPOLA

U okviru Evropske unije kao prostora slobode, bezbednosti i pravde, policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima (materija nekadašnjeg tzv. trećeg stuba EU) ima za cilj da osigura viši nivo zaštite građana Evropske unije kroz jačanje i unapređenje brže i efikasne saradnje policijskih i sudskih vlasti država članica EU. Cilj saradnje je da spreči, ali isto tako i da se bori protiv, s jedne strane, rasizma i ksenofobije, i s druge

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ 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 6.01.2004

⁹ Council Decision of 6 April 2009 establishing the European Police Office (Europol), OJ L 121 of 5.05.2009.

strane, organizovanog kriminala, naročito terorizma, trgovine belim robljem, krivičnih dela protiv dece, krujumčarenja drogom i oružjem, korupcije i krivotvorenja.

Policijsku i pravosudnu saradnju u krivičnim stvarima, u najvećoj meri, sprovode agencije koje je Evropska unija osnovala u te svrhe. Kada je reč o policijskoj saradnji, to je, pre svega, Evropska policijska služba – Europol.

Odlukom Saveta predviđeno je da Europol uspostavljen tom odlukom smatra pravnim sledbenikom Europola osnovanim Konevencijom Europol.¹⁰

Cilj Europola je da podrži i jača aktivnosti nadležnih organa država članica i njihovu saradnju u sprečavanju i borbi protiv organizovanog kriminala, terorizma i drugih oblika teškog kriminala koji pogađa dve ili više država članica.¹¹ Drugim rečima, Europol će se 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, *condition sine qua non* angažmana Europola je da postoji osnovana sumnja da je u neku kriminalnu strukturu uključeno dve ili više država članica i da je potrebno da države pokreću zajedničku akciju.

Evropska policijska služba je u svakoj zemlji članici povezana sa nacionalnom jedinicom, koja je formirana u tu svrhu ili određena za tu funkciju. Nacionalna jedinica je organ za vezu između Europola i nadležnih nacionalnih službi.¹² Odnosi između nacionalnih jedinica i nadležnih službi regulisani su nacionalnim propisima. Države članice preduzimaju sve neophodne mere da se obezbedi izvršenje zadataka nacionalnih jedinica, uključujući i pristup raspoloživoj nacionalnoj dokumentaciji.

Svaka nacionalna jedinica upućuje u Europol jednog oficira za vezu.¹³ Oficiri za vezu zaduženi su od svojih nacionalnih jedinica da zastupaju njihove interese u okviru Europola, u skladu sa nacionalnim pravnim propisima države članice koja ih je uputila i uz poštovanje odredbi koje se odnose na rad Europola. Oficiri za vezu doprinose razmeni informacija između nacionalnih jedinica Europola dostavljajući Europolu informacije koje dobijaju iz nacionalne jedinice, s jedne strane, i dostavljajući nacionalnim jedinicama informacije koje dobijaju od Europola, s druge strane.

Europol ima status pravnog lica.¹⁴ Dakle u svim državama članicama Europol ima pravnu sposobnost priznatu u najširem smislu pravnom licu, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom. Europol može sticati ili otuđiti nepokretnu i pokretnu imovinu i voditi spor.¹⁵

Organi Europola su: Upravni odbor, Direktor, Finansijski kontrolor i Budžetski komitet.

Evropska policijska služba nema izvršna ovlašćenja, već Europol predstavlja samo servis za podršku policijskim službama zemalja članica Evropske unije. Dakle, službenici Europola nisu ovlašćeni da vrše istrage u zemljama članicama niti da hapse osumnjičene. U pružanju podrške, Evropska policijska služba sa svojim mehanizmima

¹⁰ Čl. 1, st. 2 Odluke Saveta.

¹¹ Čl. 3 Odluke Saveta.

¹² Čl. 8 Odluke Saveta.

¹³ Čl. 9 Odluke Saveta.

¹⁴ Čl. 2, st. 1 Odluke Saveta.

¹⁵ Čl. 2, st. 2 Odluke Saveta.

(razmenom informacija, obaveštajnim analizama, ekspertizama i obukom) može doprineti merama koje sprovode relevantni organi država članica EU.

III REFORMA EUROPOLA

Sada već davne 1995. godine, kada je osnovana prva organizaciona jedinica Europol, države članice nisu bile spremne da prenesu ovlašćenja u oblasti unutrašnjih poslova na jedno nadnacionalno telo. Stoga je Europol osnovan kao nevladino telo, izvan pravnog okvira Evropskih zajednica/ Evropske unije i na osnovu sopstvene konvencije. Tokom 2006. godine države članice su se složile da bi uloga Europolu trebalo da bude proširena. Do ovoga ipak nije moglo da dođe dokle god je Konvencija predstavljala pravni osnov za funkcionisanje Europolu. Shodno tome države članice su odlučile da zamene Konvenciju novim pravnim dokumentom koji bi lakše mogao da se menja i dopunjuje. S druge strane, stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona unete su određene novine u vezi sa načinom rada Europolu. Dakle, reforma Europolu može se posmatrati kroz prizmu dva akta: Odluke Saveta i Ugovora iz Lisabona.

1. Odluka Saveta – promena statusa Europolu

U januaru 2006. godine, na neformalnom sastanku ministara pravde i unutrašnjih poslova, predloženo je da se održi rasprava o okviru i ciljevima daljeg razvoja Europolu. Nakon toga je, u februaru 2006. godine, usledila konferencija na visokom nivou o budućnosti Europolu. U junu 2006. godine Svet je doneo Zaključak da bi trebalo otpočeti rad na tome da se Konvencija Europolu zameni Odlukom Saveta. Dana 5. januara 2007. Komisija je iznela Predlog Odluke Saveta kojom se uspostavlja Evropska policijska služba.¹⁶

Cilj ovog predloga bio je da se obezbedi pravni okvir Europolu koji može lakše da se menja i prilagođava promenljivim okolnostima, u odnosu na prethodnu Konvenciju Evropolu i složene postupke revizije, tj. izmena i dopuna. Osnovni razlog za ovakvu odluku bio je taj što Konvencija Europolu nije dozvoljavala da promene, dogovorene na političkom nivou, stupe na snagu u razumnom vremenskom okviru.

Drugo razlog na koji je Komisija ukazala u Izveštaju ticao se slabe direktne demokratske kontrole rada Europolu. Iako su Evropski parlament i nacionalni parlamenti pokušali da reše ovu situaciju u prošlosti, njihovo učešće u radu Europolu, na osnovu Konvencije, bilo je ograničeno.

Pregovori o Predlogu Komisije trajali su godinu dana i politički dogovor je postignut u aprilu 2008. godine. Odluka Saveta o osnivanju Europolu primenjuje se od 1. januara 2010.

Dakle, na osnovu Odluke Saveta Europolu je dobio status agencije EU. Promena statusa Evropolu od nevladine organizacije do agencije EU ima niz posledica, a kao najznačajnije iskristalisale su se one u vezi sa finansiranjem i statusom zaposlenih u Europolu, poboljšanjem efikasnosti rada Europolu i kontrolom rada Europolu od strane država članica.

¹⁶ Commission of the European Communities, Proposal for a Council Decision establishing the European Police Office (EUROPOL), Brussels, 20 December 2006, COM (2006), 817 final.

a) Način finansiranja i status zaposlenih

Promenom statusa Europol došlo je do izmene njegovog finansiranja i statusa zaposlenih. Svojevremeno se, na osnovu Konevencije, Europol finansirao iz godišnjih doprinosa država članica, dok se na osnovu Odluke Saveta Europol finansira isključivo iz budžeta EU. Ova promena uslovia je sasvim sigurno lakše finansiranje i veći obim akcija koje Europol sprovodi, kao i veću efikasnost delovanja u okviru svojih nadležnosti. Dakle, Evropska policijska služba postala je evropska agencija i predmet finansijske regulative Evropske unije. Takođe, osoblje Europol dobio je status funkcionera i službenika Evropske unije.

Na ovaj način Europol se približio drugim telima i agencijama iz nekadašnjeg 3. stuba EU. Isto tako Evropski parlament dobija značajna ovlašćenja kada je reč o kontroli funkcionisanja Europol, naročito kroz budžetske postupke.

U okviru svojih ovlašćenja, kao grana budžetske vlasti, Evropski parlament može direktno uticati na aktivnosti Europol. Dalje, Evropski parlament je odgovoran za kontrolu budžeta.¹⁷ Uzimajući u obzir preporuku Saveta, Evropski parlament daje ovlašćenja direktoru u vezi sa sprovođenjem budžeta. Europol je takođe obavezan da podnosi Evropskom parlamentu, na zahtev potonjeg, sve informacije u vezi sa troškovima za finansijsku godinu u pitanju.

Novе odredbe u Odluci Saveta otvaraju put za redovnu i formalnu razmenu između Evropskog parlamenta i Europol, dajući pravo Evropskom parlamentu da zahteva u bilo koje vreme da se predsedavajući Upravnog odbora i direktor pojave pred Evropskim parlamentom i učestvuju u raspravi o pitanjima koja se tiču Europol, uzimajući u obzir obavezu diskrecije i poverenja.¹⁸

Dalje, Odluka Saveta uvodi periodičnu ocenu Europol, praksu koje je već postojala za većinu agencija EU, tako svrstavajući Europol u red sa drugim agencijama. Ova ocena se prosleđuje Evropskom parlamentu.¹⁹

b) Poboljšanje efikasnosti rada

Sa promenom statusa Europol poboljšana je i efikasnost rada u smislu da su ubrzani postupci neophodnih izmena i dopuna njegovih ovlašćenja. Osnovne odlike Europol, njegova struktura, nadležnosti, način funkcionisanja, kao i sva druga važna pitanja, mogu da se menjaju na nivou EU, bez posebne saglasnosti svih država članica. To predstavlja veliki napredak u pogledu efikasnosti u odnosu na prethodnu Konvenciju, kada je bila neophodna ratifikacija od nacionalnih parlamenata svih država članica zbog čega je postupak revizije i trajao toliko dugo.

Činjenica da je pravni status Europol predmet Odluke Saveta zapravo znači da, u slučaju daljih izmena nadležnosti Europol, neće biti potrebna ratifikacija od strane država članica, već jednoglasna odluka Saveta čime su znatno ubrzani postupci.

c) Smanjenje kontrole od strane država članica

Promena statusa Europol od nevladine organizacije u agenciju EU dovela je do smanjenja kontrole država članica nad radom Europol. Naime, ukidanje obaveze ratifikacije revizija, tj. izmena i dopuna, osnivačkog akta Europol omogućilo je smanjenje uticaja nacionalnih parlamenata država članica na rad Europol. Nadalje, s

¹⁷ Čl. 42, st. 1 Odluke Saveta.

¹⁸ Čl. 48 Odluke Saveta.

¹⁹ Čl. 37, st. 11 Odluke Saveta.

obzirom na to da se odluke o implementacionim merama o radu Europolu donose na osnovu kvalifikovane većine Saveta, lako se može desiti da pojedine zemlje budu nadglasane u procesu donošenja konkretnih odluka o radu Europolu, čime se praktično jača položaj Europolu i daje mogućnost Europolu da preduzme određene mere koje ne moraju da podrže sve države članice EU.

S druge strane, kao neka vrsta protivteže ovom smanjenju kontrole od strane nacionalnih parlamenata država članica EU, povećana je parlamentarna kontrola rada Europolu od strane Evropskog parlamenta.

2. Ugovor iz Lisabona

Ugovorom iz Lisabona koji je stupio na snagu 1. decembra 2009. proširena su ovlašćenja Evropske policijske službe. Osim toga, propisani su dodatni zadaci, kao i načini kontrole rada Europolu.

Ugovorom iz Lisabona predviđeno je da je zadatak Europolu 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.²⁰

Evropski parlament i Savet, odlučujući u skladu sa redovnim zakonodavnim postupkom, utvrđuju strukturu, oblast aktivnosti i zadatke Evropolu. Njegovi zadaci mogu obuhvatati:

a) prikupljanje, čuvanje, obradu, analizu i razmenu informacija dobijenih, naročito, od nadležnih organa država članica, trećih zemalja ili instanci;

b) koordinaciju, organizaciju i sprovođenje istraga i operativnih radnji koje se vode zajedno s nadležnim organima država članica ili u okviru zajedničkih istražnih ekipa, i u nekim slučajevima sa Eurojustom.

Ovim propisima se, istovremeno, utvrđuju načini kontrole rada Europolu koju sprovodi Evropski parlament zajedno sa nacionalnim parlamentima država članica.²¹

Isto tako, Ugovorom iz Lisabona je predviđeno da svaka operativna akcija Europolu mora biti vođena u saradnji i u dogovoru sa nadležnim organima jedne ili više država članica čija je teritorija pogođena. Primena mera prinude u isključivoj je nadležnosti država članica.²²

Dakle, uz sve reforme koje su već predviđene Odlukom Saveta, analizom odredbi Ugovora iz Lisabona iskristalisale su se dve važne novine u vezi sa radom Europolu. Prva se odnosi na pitanje parlamentarne kontrole aktivnosti Europolu od strane Evropskog parlamenta, a druga na pitanje primene prinudnih mera.

a) Parlamentarna kontrola (nadzor) aktivnosti Europolu

Europol je prvi evropski organ koji deluje u oblasti policijske saradnje. U ovoj oblasti su se se prvobitno donosile odluke na međuvladinom nivou, a Evropski parlament imao je veoma ograničena ovlašćenja. Dakle, prema izvornoj Konvenciji ovlašćenja Evropskog parlamenta *vis-a-vis* Europolu gotovo da nisu postojala. Evropski parlament nije imao

²⁰ Čl. 88, st. 1 Ugovora o funkcionisanju EU (UFEU).

²¹ Čl. 88, st. 2 UFEU.

²² Čl. 88, st. 3 UFEU.

ulogu u pregovorima o Konvenciji, tj. nije čak konsultovan ni tokom pregovora ili ni u fazi izrade nacрта Konvencije. Parlamentarni nadzor bio je ograničen na slanje specijalnog godišnjeg izveštaja o aktivnostima Europolu i direktor Europolu nije bio obavezan da prisustvuje raspravama u Evropskom parlamentu.²³ Osim toga, Europol je finansiran iz priloga država članica što objašnjava zašto Evropski parlament nije imao kontrolu nad radom Europolu.

Vremenom se ispostavilo da uključenje Europolu u policijske aktivnosti i njegova uloga u razmeni informacija između nacionalnih službi koje sprovode zakone zahteva takvu parlamentarnu kontrolu koja prevazilazi one predviđene odredbama Konvencije. Jači sistem parlamentarne kontrole je viđen kao sredstvo za jačanje demokratskog legitimiteta u ovoj oblasti. Nova odluka Saveta o Europolu, kao i Ugovor iz Lisabona značajno unapređuju položaj Evropskog parlamenta.

U pogledu parlamentarnog uticaja, najuočljivija novina u Odluci Saveta kojom se uspostavlja Europol odnosi se na promenu statusa Europolu iz nevladine organizacije u agenciju EU, što podrazumeva direktno finansiranje iz budžeta Unije (o čemu je bilo reči u prethodnom odeljku ovog rada).

Što se tiče odredbi Ugovora iz Lisabona, s obzirom na to da je Ugovorom o funkcionisanju EU Evropski parlament dobio ovlašćenje saodlučivanja (zajedničkog odlučivanja sa Svetom)²⁴ i o pitanjima u vezi sa Europolom, očekuje se povećanje parlamentarnih ovlašćenja *vis-à-vis* Europolu. Ugovor o funkcionisanju EU²⁵ predviđa da Evropski parlament i Svet, putem uredbi usvojenih u skladu sa redovnim zakonodavnim postupkom, određuju strukturu, operacije, polje aktivnosti i zadatke. Pored toga, ove uredbе utvrđuju postupke nadzora aktivnosti Europolu od strane Evropskog parlamenta, zajedno sa nacionalnim parlamentima. Iskustva iz prošlosti sa agencijama iz nekadašnjeg tzv. prvog stuba EU ukazuju da jednom kada Evropski parlament dobije ovlašćenje saodlučivanja, on ga koristi kako bi proširio parlamentarnu kontrolu i predvideo u njihovim osnivačkim aktima veći stepen odgovornosti. Stoga se očekuje da će Evropski parlament, i u slučaju Europolu, nastaviti da širi ovlašćenja u vezi sa nadzorom i sankcionisanjem, posebno imajući na umu da je Evropski parlament dugo pokušavao da proširi svoja ovlašćenja *vis-à-vis* Europolu, a da nije bio u mogućnosti to da učini.²⁶

b) Ovlašćenja u vezi sa primenom prinudnih mera

Tokom protekle decenije, proširenje misija Europolu kako bi se uključile prinudne mere bilo je otvoreno pitanje. Hipotetičko uvođenje ovlašćenja za primenu prinudnih mera bilo je povezano sa preduslovom većeg parlamentarnog i sudskog nadzora Europolu. U Saopštenju iz 2002. godine,²⁷ Komisija navodi da će dalje mere parlamentarne kontrole biti neophodne ukoliko u budućnosti Europolu budu poverena ovlašćenja da sprovodi istrage.

Međutim, na mogućnost proširenja ovlašćenja Europolu u tom smeru Ugovor iz Lisabona stavio je tačku. Ugovor o funkcionisanju EU isključuje bilo kakvu mogućnost dodele ovlašćenja za primenu prinudnih mera Europolu u budućnosti. Predviđeno je da

²³ Čl. 34, st. 2 Konvencije Europol.

²⁴ Na osnovu Ugovora iz Lisabona postupak zajedničkog odlučivanja (saodlučivanja) Evropskog parlamenta i Saveta postao je redovni zakonodavni postupak. Čl. 289, st. 1 UFEU: "Redovan zakonodavni postupak se koristi za usvajanje uredbе, direktive ili odluke, koje zajednički usvajaju Evropski parlament i Svet, na predlog Komisije."

²⁵ Čl. 88, st. 2 Ugovora FEU.

²⁶ Vid. S. Nikodinovska-Stefanovska, 221.

²⁷ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – Democratic Control over Europol, COM (2002) 95 final, 26 February 2010.

svaka operativna aktivnost Europol mora da bude sprovedena zajedno i u saglasnosti sa vlastima države članice ili država na čiju se teritoriju odnose. Primena mera prinude ostaje isključivo ovlašćenje nadležnih nacionalnih vlasti država članica.²⁸

Dakle, Europol ipak ne raspolaže ovakvim ovlašćenjima, koja i dalje spadaju u nadležnost nacionalnih policijskih službi, kao npr. pravo da vrši hapšenje, pravo da vrši kućni pretres, ili prisluškivanje. Odredba na osnovu koje Europol može da zahteva da država članica pokrene krivičnu istragu,²⁹ daje samo mogućnost Europolu da podstakne aktivnosti u specifičnim slučajevima, a ne i da prisili državu članicu da to uradi. Europol ne može nezavisno vršiti ispitivanja u državama članicama. Isto se odnosi i na učešće agenata Europol u zajedničkim istražiteljskim timovima (*Joint Investigation Teams – JITs*).³⁰

IV PRIRODA EUROPOLA – SERVIS ZA PODRŠKU POLICIJSKIM SLUŽBAMA DRŽAVA ČLANICA

Uprkos reformama, sama suština Europol, kao evropskog pravnog centra za podršku sakupljanju, razmeni i analizi informacija o prekograničnim krivičnim delima koji pogađaju dve ili više država članica, nije izmenjena. Iako je Odlukom Saveta proširen mandat Europol sa 'organizovanog' na 'ozbiljan' kriminal, promene koje su uvedene ne utiču na samu prirodu evropske misije, koja ostaje centar za podršku sprovođenju prava bez ovlašćenja da primenjuje prinudne mere.³¹

Kada je reč o terenskom radu, Europol ne može vršiti istražne radnje i hapsiti prestupnike. On jednostavno nije operativno telo sa policijskim ingerencijama, već se njegove nadležnosti iscrpljuju kroz koordinaciju između različitih policijskih službi u državama članicama koje uključuju i carinu, pograničnu policiju, žandarmeriju i sve ostale agencije, organizacije ili jedinice koje se bave suzbijanjem kriminaliteta i gonjenjem počinitelaca krivičnih dela. Suština osnivanja agencije jeste da se kvalitativno i kvantitativno poboljšaju i uredi protok i analiza informacija u oblastima u vezi sa carinama, narkoticima, terorizmom, imigracijom itd.³² Može se konstatovati da je Evropol pravi primer agencije s takvom svrhom. Evropski policijski ured te svoje zadatke vrši na nekoliko načina: stvara baze podataka na osnovu informacija koje od pomenutih institucija dobija; učestvuje u bržoj i efikasnijoj razmeni informacija između nacionalnih organa; pomaže istrage na nacionalnom nivou; posebno učestvuje u istragama koje se tiču međunarodnih krivičnih dela. Tehnička podrška je otuda primarna funkcija Europol.³³

Dakle, i pored značajnog broja izmena, Odluka Saveta suštinski ne menja karakter, prirodu Europol. Očigledno je da države članice nisu želele da reformisani, 'novi' Europol bude radikalno drugačiji u pogledu njegovog mandata i zadataka u odnosu na prethodni, 'stari' Europol. Države članice podržale su postepenu evoluciju Europol, ali ne i "revoluciju" u smislu potpune reorganizacije njegove organizacije.³⁴

²⁸ Čl. 88, st. 3 Ugovora FEU.

²⁹ Čl. 7 Odluke Saveta.

³⁰ Čl. 6 Odluke Saveta.

³¹ Vid. S. Nikodinovska-Stefanovska, 219.

³² P. Craig, G. De Burca, *EU Law, Text, Cases and Materials*, Oxford University Press 2008, 263.

³³ Vid. A. Čavočki, M. Reljanović, 102-103.

³⁴ Vid. S. Nikodinovska-Stefanovska, 223.

V ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Odlukom Saveta Europol je dobio mesto u okviru institucionalne strukture EU, kako u pogledu pravnog osnova, tako i finansiranja. Na ovaj način povećane su mogućnosti za parlamentarnu kontrolu, kroz uključenje Evropskog parlamenta u postupak donošenja odluka o sprovođenju putem obaveznih konsultacija Evropskog parlamenta i, još značajnije, putem ključne uloge u usvajanju budžeta. Ugovorom iz Lisabona, takođe su unete određene novine kada je reč o funkcionisanju Europola.

Od osnivanja Europola, bilo je različitih pogleda na to u kom bi pravcu Europol trebalo da se razvija. I pored značajnog broja izmena, Europol je danas daleko od tzv. evropskog FBI-a, i ostaje uglavnom služba podrške i moderator saradnje između nacionalnih vlasti.³⁵

Dakle, iako je status Europola postepeno evoluirao, i očekuje se da će se i dalje menjati sa razvojem evropskih integracija, ostaje da se vidi u kom će pravcu ići te promene. Niko ne spori da može doći do daljih formalnih izmena u smislu prilagođavanja Europola novim okolnosti u okviru evropskog integracionog procesa. Ipak, kada je reč o suštinskim izmenama, čini se da ambiciozni poduhvati, u smislu da Europol dobije ovlašćenja da sprovodi mere prinude, nisu realni. Oblast u kojoj deluje Europol odnosi se na same prerogative suverenosti svake države. U tom smislu, nacionalne države nisu rade da tu vrstu ovlašćenja prenose na nadnacionalna tela. Jedan od argumenata u prilog ovom stavu može biti činjenica da iako su, Ugovorom iz Lisabona, formalno ukinute razlike između tzv. stubova, oblasti koje su spadale u okvir tzv. drugog i trećeg stuba (Spoljni poslovi i zajednička bezbednost i Policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima) zadržali su niz specifičnosti. Pre svega, odluke koje se tiču ovih oblasti ne donose se kvalifikovanom većinom, već je i dalje potrebna saglasnot svih država članica EU. U tom smislu ne mogu se u bliskoj budućnosti očekivati neke suštinske izmene u vezi sa karakterom Europola.

THE EVOLUTION OF EUROPOL – FROM INTERGOVERNMENTAL ORGANIZATION TOWRDS EU AGENCY

The paper analyses the evolution of European Police Office – Europol from an intergovernmental organization based on the Europol Convention to European Union Agency based on the Council Decision. After introductory notes regarding the historical development of police cooperation among european countries, the first part of the article is devoted to aims structure and organization of Europol. In the second part, the author presents the reform of Europol provided both by the Council Decision and the Lisbon Treaty. The special attention in the article is dedicated to the parliamentary scrutiny over Europol's activities and the attribution of coercive powers. The third part analyses whether all these reforms have fundamentally changed the character, the nature of the Europol itself.

KEY WORDS: *Europol, European Union, Council Decision, parliamentary scrutiny, corective powers*

³⁵ *Ibid.*