

PREVENCIJA KRIMINALA
I SOCIJALNIH DEVIJACIJA

evropska i regionalna dobra praksa

Beograd
2013

FOKUSIRANJE NA ORGANIZOVANI KRIMINALITET KAO PRIORITET EVROPSKE UNIJE

Mr Aleksandra Bulatović

Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd

Mr Srđan Korać

Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd

Tokom devedestih godina prošlog veka, delovanje organizovanog kriminala iniciralo je kreiranje nove percepcije ovog fenomena unutar Evropske unije (Unije), što je imalo direktne posledice u oblasti politike borbe protiv organizovanog kriminala jer je ujedno i inspirisalo i legitimisalo novu kontrolnu politiku. Preduzete su dalekosežne zakonske i institucionalne reforme kako unutar Unije tako i u zemljama-članicama. U Amsterdamskom sporazumu iz 1997. godine, borba protiv organizovanog kriminala je pozicionirana kao centralna tema tzv. Trećeg stuba Unije koji se tiče saradnje zemalja-članica u unutrašnjim poslovima i u oblasti pravosuđa. Krunu inicijativa koje su od tada preduzimala najviša rukovodeća tela Unije, predstavlja deo Lisabonskog sporazuma iz 2007. koji predviđa tranziciju ovih tema, a posebno sudsku i policijsku saradnju u krivično-pravnoj oblasti, iz Trećeg ka Prvom stubu Unije. Na osnovu donetih dokumenata, odnosom prema zemljama kandidatima za članstvo u Unije i programima usmerenim na jačanje institucija koji su inicirani od strane Evropske komisije i Evropskog saveta, najviših izvršnih tela Unije, jasno je da borba protiv organizovanog kriminala zauzima značajno mesto i u okvirima spoljne politike Unije. Projektujući isprepletane elemente unutrašnje i spoljne politike Unije u sferi kontrole organizovanog kriminala, posebno u svetlu okončanog procesa ratifikacije Lisabonskog sporazuma krajem 2009. godine, autori ispituju potencijal normativnog i političkog okvira za borbu protiv organizovanog kriminala na nivou Unije da proizvede realne efekte u domenu kontrole organizovanog kriminaliteta.

Ključne reči: Evropska unija, politika kontrole kriminala, organizovani kriminal, saradnja, zemlje-članice.

U savremenom svetu, organizovani kriminal je bitno obeležen kroz dimenziju svog delovanja u međunarodnim okvirima. Mogućnosti da kriminalno podzemlje deluje preko granica umnožavaju se u tandemu sa rastućom dostupnošću komunikacija i informacionih tehnologija, povećanom mobilnosti u kretanju ljudi, roba i usluga, kao i zbog nastajanja globalne ekonomije. Kriminalne grupe danas prodaju oružje, krijumčare imigrante, trguju narkoticima i ljudima i vrše najrazličitije prekogranične prevare (Hagan, 1983). U post-hladnoratovskoj eri, transnacionalni organizovani kriminal postao je rastuća pretnja kako društvenoj ekonomskoj osnovi tako i ličnoj bezbednosti. Zato je borba protiv organizovanog kriminala evoluirala u jedan od političkih prioriteta kako vlada tako i međunarodnih organizacija.

Međusobno povezani događaji na evropskom prostoru odredili su angažovanje Evropske unije (u daljem tekstu skraćeno: Unije) na suzbijanju i prevenciji transnacionalnog organizovanog kriminala. Pad komunističkih režima u istočnoj Evropi neposredno je sledilo formiranje slabih država koje su bile impotentne da efektivno sprovode kontrolu u bezbednosnom smislu, što je u tim zemljama bio podsticaj kriminalnim elementima da takvu situaciju kapitalizuju u svoju korist, te je u krajnjem ishodu došlo do uvećanja razmera tih elemenata. Slobodno kretanje ljudi, roba i usluga, na osnovu odredaba Mاستrihtskog ugovora, indirektno je takođe bilo podsticaj za rast organizovanog kriminaliteta jer je omogućilo delovanje organizovanih kriminalnih mreža na prostoru tzv. stare Evrope koje su tadašnje članice Unije činile. Proširenje Unije do kog je došlo 2004. stvorilo je, u manjoj ili većoj meri, fleksibilan milje za delovanje kriminalnih mreža na evropskom kontinentu na način na koji to ranije nikada nije bilo moguće.

Promene koje su nastupile u Srbiji nakon kolapsa bivše Jugoslavije, dovele su do urušavanja sistema društvenih vrednosti. Nastale promene u socijalnoj strukturi dodatno su potencirane netransparentnim procesom privatizacije, ratnim profiterstvom i dramatičnom fluktuacijom stanovništva. Pravosudni sistem nije mogao da odgovori na značajan porast kriminala i pokazao se neefikasnim i nezainteresovanim za obezbeđenje relativne sigurnosti građana. Potpuni neuspeh policije u ostvarivanju vodeće uloge u gonjenju kriminala i veliki broj nerešenih kriminalnih radnji, indukovao je percepciju građana da je veza sa kriminalom profitabilna. Sinergizam navedenih činilaca postavio je osnov ekspanziji kriminala, posebno, organizovanog kriminala kao njegove najozbiljnije i najopasnije forme u smislu društvene opasnosti. Organizovani kriminal u Srbiji je u "fazi legalizacije stečene dobiti" (Fatić, 2009: 25). Uobičajeni metod delovanja organizovanog kriminala, korupcija, kao problem

najviše pogađa ključne aktere u borbi protiv organizovanog kriminala – pravosuđe, carinu i policiju (Strategija, 2009: 5).

Opređenost za evropske integracije podrazumeva strateški način pristupanju kreiranja mogućnosti za različite vidove saradnje sa Unijom, putem harmonizacije propisa i pristupanjem sporazumima koji utvrđuju različite oblike saradnje. Osnovni smisao zaključivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (u daljem tekstu skraćeno: Sporazum) sa zemljama potencijalnim kandidatima za članstvo u Uniji leži u uspostavljanju mehanizama za efikasno usmeravanje unutrašnjih reformi, koje bi te zemlje trebalo da dovedu u stanje prihvatljivo za Uniju. Glavni mehanizam koji se Sporazumom uspostavlja jeste mehanizam kondicionalnosti, odn. konkretnog uslovljavanja daljeg napretka u integraciji efikasnim sprovođenjem reorganizacije državne uprave, borbom protiv korupcije i kriminala, postizanjem većeg stepena demokratske odgovornosti, poštovanjem ustava, zakona i prakse dobrog demokratskog upravljanja. Stoga su glavne prepreke u zaključivanju Sporazuma uvek rezultati tehničke procene Unije u pogledu spremnosti vlasti na stvarne reforme (Fatić, 2009).

Vlada Republike Srbije je 2009. godine usvojila *Nacionalnu strategiju za borbu protiv organizovanog kriminala* (u daljem tekstu: Strategija) čime je učinjen inicijalni korak u suzbijanju bezbednosnih pretnji organizovanog kriminala. Naredni korak predstavlja sprovođenje Strategije. Značaj Strategije je veliki imajući u vidu posledice tranzicionog procesa u Srbiji i kontinuirani trend rasta stope kriminala. Pošto je usvajanje ovog dokumenta dugo odlagano, u akademskim krugovima je dominantan stav da je donošenje strateškog plana borbe protiv organizovanog kriminala rezultat uslovljavanja približavanja Srbije Uniji. Usvajanjem Strategije uloženi su dodatni napor u zaokruživanju tzv. "prve generacije reformi" sektora bezbednosti i ispunjen je jedan od uslova približavanja Srbije Uniji i tzv. beloju (pozitivnoj) Šengenskoj listi na kojoj se našla krajem 2009.²

DEFINISANJE I UTVRĐIVANJE ODGOVARAJUĆE ODREDNICE ZA "ORGANIZOVANI KRIMINAL"

Početak sistematskog proučavanja organizovanog kriminala, u glavnom toku teorijskih razmatranja, datira se u 1929. godinu, kada je Džon Landesko (*John Landesco*) objavio knjigu *Organizovani kriminal u Čikagu* koja se danas smatra klasičnim delom iz oblasti etnografije. Od tada se volumen radova o temi organizovanog kriminala neprekidno uvećava, a tema se smešta u istraživački

² "Prva generacija reformi" podrazumeva usvajanje pravnog okvira reforme sektora bezbednosti čime se uređuje oblast organizovanja i delovanja sektora bezbednosti, kao i uspostavljanje mehanizama civilne kontrole. Za više informacija pogledati: Timothy Edmunds, *Security Sector Reform in Transforming Societies: Croatia, Serbia and Montenegro*, Manchester University Press, Manchester, 2007, pp. 89–101.

fokus različitih disciplina—od kriminologije i sociologije, preko pravnih i političkih nauka, antropologije i ekonomije, pa do studija književnosti i filma.

U prvom mahu, u centru istraživanja je bilo proučavanje tzv. tradicionalnih organizovanih kriminalnih grupa, poput sicilijanske mafije i mafijaških grupa u Sjedinjenim američkim državama, ali se poslednjih decenija XX veka tome istraživačko interesovanje proširilo i na rusku mafiju, japanske jakuze, kineske Trijade itd. Osim toga, istraživači su uočili da ponašanje i struktura tradicionalnih organizovanih kriminalnih grupa kao i njihovo delovanje na nelagalnim tržištima može da se produktivno iskoristi za poređenje sa novim formama organizovanog kriminala koje su se pojavile u Africi, Kolumbiji, Severnoj Irskoj i Aziji. Proučavanje fenomena organizovanog kriminala je nakon terorističkih napada 2011. u Americi, dodatno dobilo na značaju, pa je usmeravano i na veze organizovanog kriminala sa terorizmom, te sposobnosti organizovanih kriminalnih grupa da deluju u transnacionalnim okvirima i šire se na nove teritorije.

Danas postoje dve glavne međunarodne definicije organizovanog kriminala, i obe sadrže elemente koji stvaraju zabunu u pogledu toga koje krivično delo u konkretnim situacijama treba da bude kvalifikovano kao delo organizovanog kriminala, a koje ne. Reč je o definicijama Ujedinjenih nacija i Unije. U okvirima akademske zajednice, vodi se debata o svrsishodnosti, značenju i važnosti termina "organizovani kriminalitet". S obzirom da se donosioci političkih odluka rukovode i rezultatima akademskih istraživanja, a da se političke odluke konkretizuju kroz, najopštije određeno—propisivanje obavezujućih instrukcija za institucije koje sprovode zakon, ako se koristi neodgovarajuća odrednica, onda ni rezultat političkog odlučivanja neće adekvatno odgovoriti na zahtev da njegove posledice budu odgovarajuće transponovane u mere javne politike. Izraz "organizovani kriminalitet" predstavlja političku konstrukciju čije je nastajanje motivisano političkim razlozima, a ne naučnim činjenicama.

U akademskim krugovima je raširen skepticizam u pogledu definicija koje koriste Ujedinjene nacije i EUROPOL, čija je suština razumevanje osobenosti organizovanog kriminaliteta na način koji te definicije čini preširoko postavljenim. Sam izraz "organizovani kriminal" je konceptualno nejasan, a kolokvijalno upućuje na identifikaciju sa mafijom, što je već decenijama odbačeno i u akademskim krugovima u Sjedinjenim američkim državama (Maltz, 1976: 338-346). Odrednica "kriminalno preduzetništvo" dominira debatom u evropskim akademskim okvirima, pa se smatra da bi, u kontekstu Unije, terminološko razrešenje bilo postignuto usvajanjem novog i šireg termina—teško delo (Paoli, 2002: 51-97).³

U okvirima Unije, ne postoji pravnička definicija transnacionalnog organizovanog kriminala. Relevantni strateški dokumenti sadrže izraze kao što su:

³ U literaturi na engleskom jeziku to su izrazi *illegal enterprise paradigm* i *serious crime*.

teška dela organizovanog kriminala i transnacionalni kriminalitet. Međutim, ovi dokumenti ne sadrže ni definiciju fenomena niti koriste iste termine u samom dokumentu.⁴ Ipak, *Strategija prevencije i kontrole organizovanog kriminala Evropske unije*, dokument usvojen odlukom Saveta ministara 2000. godine opisuje koncept organizovane kriminalne aktivnosti kao po prirodi dinamične kategorije, koja ne bi trebalo da se definiše na rigidan način (*Official Journal*, 2000). Takođe, koncept uključuje i kapacitet da se preduzetnički deluje i fleksibilno odgovara na promenljive tržišne uslove i okruženje. Budući da organizovane kriminalne grupe, uopšteno govoreći, nisu ograničene u svom delovanju nacionalnim granicama, često formiraju partnerstvo i unutar i izvan teritorije Unije, bilo sa pojedincima bilo sa drugim mrežama kako bi izvršili jedno ili više krivičnih dela. Štaviše, one koriste prednosti stvorene slobodnim kretanjem ljudi, roba i usluga unutar spoljnih granica Unije. Tako da iako je uočena važnost transnacionalnih kriminalnih aktivnosti, izraz "transnacionalni" nije usvojen da bi opisao promene u prirodi tradicionalno lokalno baziranog organizovanog kriminala, već se smatra reorganizacijom tradicionalnih aktivnosti organizovanog kriminala usled potrebe da odgovore na promene nastale u političkim okvirima. Čak i koncept prekograničnog kriminala, onako kako je predstavljen u dokumentima Unije, čini se da predstavlja, zapravo, operativnu definiciju koja opisuje karakteristike kriminalnih aktivnosti organizovanih kriminalnih grupa koje krše više nacionalnih zakonodavstava, sa ciljem da se ukaže da je potrebno intenziviranje međugranične operativne policijske saradnje. Rezultat povećanja sofisticiranosti u delovanju brojnih organizovanih kriminalnih grupa, jeste da imaju kapacitet da koriste pravne praznine i razlike između zemalja članica Unije, koristeći postojeće anomalije u okviru različitih sistema.

Ovakav pristup Unije pri definisanju organizovanog kriminala odgovara onom što je na nivou Ujedinjenih nacija usvojeno 2000. godine u Palermu—Konvencija Ujedinjenih Nacija o borbi protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, u kojoj se kao ključne karakteristike za definisanje navode struktura organizacije, kontinuitet u delovanju i zajednički ciljevi. Unija je 2008. revidirala definiciju organizovanog kriminala putem okvirne odluke koja je potvrdila suštinu prethodne definicije, a ključna dopuna je pojašnjenje u odnosu na elemente strukture u organizaciji organizovane kriminalne grupe pod čim se misli da organizacija nije slučajno oformljena da bi se neposredno izvršilo neko krivično delo niti da je potrebno da su uloge njenih članova formalno definisane.

Definicija koju je usvojila Unija podrazumeva da je delo organizovanog kriminala ono krivično delo koje zadovoljava četiri obavezne i najmanje dve sa liste od sedam opcionih karakteristika. Obavezne odlike su:

⁴ U Tampere programu navodi se da je Evropski savet opredeljen da suzbija ove oblike kriminaliteta. U trećoj tački ovog dokumenta navodi se da međunarodnom organizovanom kriminalu, uključujući i aktivnosti terorističkih grupa, nacionalne granice i nadležnosti ne predstavljaju prepreku za delovanje.

1. krivično delo je rezultat aktivnosti više od dva počinioca;
2. kriminalna aktivnost o kojoj je reč se odvija u dužem vremenskom periodu, što sugeriše stabilnost kriminalne grupe;
3. reč je o "teškim krivičnim delima", pri čemu se pod teškim krivičnim delom podrazumeva svako krivično delo za koje je u nacionalnom zakonodavstvu države na čijoj teritoriji je počinjeno predviđena maksimalna zatvorska kazna od četiri godine ili više;
4. osnovni motiv dela je nezakonito sticanje dobiti ili preuzimanje političke vlasti.

Opcione karakteristike uključuju:

1. postojanje specijalističke podele rada i zadataka između učesnika u kriminalnoj aktivnosti;
2. postojanje primetnih mehanizama disciplinovanja i kontrole u okviru kriminalne grupe;
3. upotreba ili pretnja upotrebom nasilja pri činjenju krivičnih dela;
4. upotreba struktura komercijalnog ili poslovnog tipa pri činjenju krivičnih dela;
5. aktivnost u operacijama pranja novca;
6. prekogranična ili međunarodna dimenzija kriminalne aktivnosti;
7. nastojanje da se vrši uticaj na legitimne državne institucije od strane kriminalne grupe.

Pristup Unije u definisanju kriminalne aktivnosti je problematičan jer je suviše birokratizovao proces identifikovanja dela organizovanog kriminala. Alternativa ovom pristupu bila bi da se usvoji šira definicija na osnovu razumevanja onog što konsituše organizovani kriminal.

Srbija je 2003. potpisala Konvenciju iz Palerma, kao i dodatne protokole—protokol o sprečavanju, suzbijanju i kažnjavanju trgovine ljudima, posebno ženama i decom i protokol protiv krijumčarenja migranata zemljom, morem i vazduhom. Međutim, određenje domaćeg procesnog pojma organizovanog kriminala rukovođeno je definicijom koju je usvojila Unija i koju prihvata Evropski sud za ljudska prava.

KRATAK ISTORIJSKI PRIKAZ EVROPSKIH INTEGRACIJA U DOMENU KREIRANJA POLITIKE SUZBIJANJA ORGANIZOVANOG KRIMINALA

Unija je pod tim imenom uspostavljena sklapanjem tzv. Mاستrihtskog ugovora 1992. godine koji je predstavljao rezultat dogovora država članica

postignutog na međuvladinim konferencijama. Međusobni odnosi zemalja članica Unije su ovim ugovorom bili uređeni trojakom strukturom, koja se popularno naziva "tri stuba" Unije. Najvažnija razlika među stubovima je nivo ograničavanja ovlašćenja i samostalnog odlučivanja zemalja članica u svakoj oblasti shodno tome kako su grupisane po stubovima. To je istovremeno osnovni razlog zašto je uspostavljena takva struktura. Naime, prilikom zaključivanja Mاستrihtskog ugovora članice nisu postigle dogovor da i nova područja zajedničkih nadležnosti podvrgnu takvom stepenu ograničenja vlasti kakav je postignut u okviru tri evropske zajednice.⁵ Jedino je Prvi stub kao nadnacionalni stub koristio pravno obavezujuće instrumente i procedure. U Trećem stubu nalazi se saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Kako su stubovi, između ostalog, bili podeljeni i prema akterima koji u njima igraju glavnu ulogu, osobenost Trećeg stuba je bila u tome da je zasnovan na međuvladinoj saradnji, što znači da nadnacionalne insitutecije, kao što su Evropski parlament, Evropska komisija i Evropski sud pravde, imale minimalna ovlašćenja u ovim oblastima.

Amsterdamski ugovor, zaključen 1997. godine, revidirao je prethodni Mاستrihtski ugovor. U njemu su zemlje članice su utvrdile dogovor da komunitarizuju politike iz oblasti Trećeg stuba, tj. da povećaju saradnju u oblastima pravosuđa i unutrašnjih poslova. Treći stub je preimenovan u Policijsku i pravosudnu saradnju u krivičnim stvarima, a u preambuli dokumenta, utvrđeno je da je cilj Unije stvaranje jedinstvenog Prostora slobode, bezbednosti i pravde. Tada se u značajnoj meri proširio obuhvat koordiniranih aktivnosti usmerenih na borbu protiv organizovanog kriminaliteta, a zemlje članice su donele i prvi akcioni plan za suzbijanje organizovanog kriminala. Takođe, utvrđene su aktivnosti na nivou Unije u pogledu sprečavanja pranja novca, carine i pravosuđa, kao i prioritete oblasti da bi se izvršila harmonizacija propisa u vezi sa suzbijanjem organizovanog kriminaliteta, a date su i smernice za osnivanje Evropske policijske kancelarije—EVROPOL, što je realizovano 1999.

EUROPOL, sa sedištem u Hagu, predstavlja centralnu agenciju za analiziranje podataka u vezi sa kriminalom i razmenu informacija među zemljama članicama; to je specijalizovana policijska struktura Unije, koja se bavi, pre svega, kriminalističko-obaveštajnim radom i njena svrha je prikupljanje, analiza i transfer podataka relevantnim nacionalnim institucijama za sprovođenje zakona, o ozbiljnim kriminalnim delima sa prekograničnom komponentom. Nadležnosti EUROPOL-a su proširene u novembru 2002. godine tako što je od tad u mogućnosti da učestvuje u istragama koje sprovode članice Unije, kao i da zahteva njihovo pokretanje. Ranije te godine, u februaru,

⁵ Tri evropske zajednice koje čine tzv. Prvi stub EU su: Evropska zajednica (ranije: Evropska ekonomska zajednica (EEZ)), Evropska zajednica za atomsku energiju (EURATOM) i Evropska zajednica za ugalj i čelik (ECSC), čije je osnivanje 1952. godine bilo prvi korak u stvaranju EU, a prestala je da postoji sredinom 2002. godine.

oformljen je EUROJUST kao agencija Unije sa mandatom da koordinira saradnju između tužilačkih institucija u zemljama članicama, sačinjena od uglednih predstavnika zemalja članica iz redova tužilaca, sudija i policije.⁶ Evropski parlament je zajedno sa predstavnicima nacionalnih skupština inicirao promene u oblasti razmene informacija u istrazi dela organizovanog kriminala, uključujući i terorizam, unapređenje uloge EUROJUST-a, preciziranje ovlašćenja i zadataka EUROPOL-a, te mogućnost izdavanja Evropskog naloga za hapšenje radi efikasnije borbe protiv organizovanog kriminala.

Obuka pripadnika policije kako u okvirima Unije, tako i u susednim zemljama, u zajedničkoj strategiji prevencije kriminala, čini se kao neophodan naredni korak za unapređivanje rada ovog segmenta sprovođenja zakona.⁷

STRATEŠKI DOKUMENTI EVROPSKE UNIJE U DOMENU KREIRANJA POLITIKE BORBE PROTIV ORGANIZOVANOG KRIMINALA

Uopšteno govoreći, strateški pristup obuhvata tri koraka: izradu odgovarajućih politika, izradu strategije kao dokumenta i pribavljanje ljudskih i materijalnih resursa za sprovođenje definisanih ciljeva (Davies, 2000: 25–28). Politikama se definišu vizija, ciljevi i prioriteta države, kao i zakonodavni okvir.

⁶ Osim osnivanja novih institucija, putem mehanizma koje je predvideo CARDS program, Unija je u svom neposrednom susedstvu, među potencijalnim kandidatima za članstvo na prostoru Zapadnog Balkana, uključujući i Srbiju, sprovela brojne specijalne programe sa ciljem da, između ostalog, promoviraju regionalnu saradnju između policijskih i pravosudnih institucija u susednim zemljama, što postaje ključno pitanje kontrole i prevencije aktivnosti organizovanih kriminalnih grupa uključujući i terorističke grupe.

⁷ Inicijative kao što su osnivanje Međunarodne akademije za sprovođenje zakona u Mađarskoj, skraćeno na engleskom: ILEA (International Law Enforcement Academy) i formiranje Regionalnog centra za borbu protiv prekograničnog kriminala u okviru Mreže za saradnju u Jugoistočnoj Evropi inicijative u Rumuniji, skraćeno na engleskom: SECI (Southeast European Cooperative Initiative network), koje su pokrenule Sjedinjene američke države, posledica su nedostatka saglasnosti o ovom pitanju unutar Unije. Unija ubrzava napore u borbi protiv organizovanog kriminala u zemljama koje žele da se uključe u evropske integracije. Prema gruboj proceni, 80 odsto finansijskih sredstava namenjenih borbi protiv organizovanog kriminala, Unija troši u zemljama koje su kandidati za članstvo, sa ciljem da ojača lokalne institucije koje sprovode zakon. Videti više detalja o tome na www.bbc.co.uk/news/world-europe-11134870, 31. avgust 2010.

Aktuelni modaliteti saradnje zemalja članica Evropske unije u domenu suzbijanja kriminaliteta uključuju pristupanje Konvenciji Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, usvojenoj 2000. u Palermu, kao najvažnijoj inicijativi u ovoj oblasti u smislu sveobuhvatnosti. Evropske vlade saraduju u borbi protiv organizovanog kriminala u više foruma. Potpisivanjem Konvencije Ujedinjenih nacija o transnacionalnom organizovanom kriminalu, 2000, pristupile su prvom međunarodnom dokumentu koji uspostavlja standarde za suočavanje sa ovim problemom. U okviru tzv. grupe iz Liona koju je ustanovila grupa od osam zemalja, G 8, i koja okuplja međunarodno priznate stručnjake. Velika Britanija, Nemačka, Italija i Francuska, saraduju sa Kanadom, Japanom, Rusijom Sjedinjenim američkim državama. Grupa G6, koja okuplja predstavnike Velike Britanije, Francuske, Nemačke, Italije, Poljske i Španije, sastaje se dva puta godišnje da bi razmatrala saradnju u domenu unutrašnje bezbednosti. Članice Unije su se 2004. dogovorile da pristanu na radikalnu ekspanziju nadležnosti Unije u domene policijskog rada i krivičnih pravnih pitanja.

Ideje o politici suzbijanja organizovanog kriminala koje je predstavio Amsterdamski ugovor, dalje su razvijane tokom specijalnog sastanka Evropskog saveta u finskom gradu Tampere, oktobra 1999. godine. U zaključku ovog sastanaka borba protiv organizovanog kriminaliteta na nivou Unije je određena kao važan politički prioritet u smislu stvaranja Prostora slobode, bezbednosti i pravde. Na tom sastanku, u svetlu takvih zaljučaka, revidiran je prethodni akcioni plan iz 1997. u dokument koji sadrži strategiju Unije za novi milenijum u oblasti prevencije i kontrole organizovanog kriminaliteta. Ovaj dokument se popularno naziva Program iz Tamperea i predstavlja prvi u nizu usvojenih petogodišnjih planova, a sadrži smernice u oblasti pravosuđa i unutrašnjim poslovima. U ovom dokumentu je određeno deset bitnih elemenata od značaja za primenu Amsterdamskog ugovora, i to: predlog da se usvoji mogućnost izdavanja Evropskog naloga za hapšenje sa ciljem ubrzanja procesa ekstradicije osumnjičenih, specijalne evropske procedure za čuvanje dokaznog materijala koji se koristi u sudskim procesima u inostranstvu, formiranje radne grupe čelnika nacionalnih policija u okviru koje bi se razmenjivala iskustva dobre prakse i planirale zajedničke operacije.

Haški program je sledio prethodni i njime je proširena prvobitna lista bitnih elemenata za primenu Amsterdamskog ugovora. Njime je predviđeno da se u narednom petogodišnjem periodu uspostavi bliža saradnja između država članica Evropske unije u oblastima pravosuđa i bezbednosti. Ključne oblasti saradnje između nacionalnih policija i pravosuđa su borba protiv terorizma i suzbijanje organizovanog kriminala putem, nadzorom granica i razmenom informacija. Usvojen je princip dostupnosti na osnovu koga policija jedne članice više ne mora da formalno zahteva informacije od druge, već je omogućen pristup policijskim informacijama, osim u slučaju da postoje ozbiljni razlozi za onemogućavanje pristupa tim informacijama. Uspostavljena je redovnost u sastajanju ministara pravde i unutrašnjih poslova zemalja članica u okviru Saveta ministara, kako bi diskutovali o primeni Haškog programa, odn. usaglašavali uklanjanje pravnih prepreka koje generišu različiti krivični zakoni članica. Takođe, svrha ovih sastanaka je i dogovaranje o zakonodavnim i praktičnim koracima za olakšavanje istrage prekograničnog kriminala. Primena Evropskog naloga za hapšenje od 2004. onemogućila je izigravanje pravde putem prebega iz jedne u drugu zemlju članicu Unije. Nakon otpočinjanja primene ovog instrumenta, značajno je smanjeno prosečno vreme potrebno da se izvrši izručenje traženog lica, sa devet meseci na 45 dana. Tokom primene Haškog programa, 2005. su se ministri unutrašnjih poslova su se složili o Modelu Evropske agencije za kriminalističko-obaveštajni rad, skraćeno na engleskom: ECIM (European Criminal Intelligence Model) koji predstavlja plan za vršenje koordiniranih istraga o organizovanom kriminalu u Uniji, putem metode koja se naziva policijski rad rukovođen kriminalističko-obaveštajnim radom.⁸ Cilj

⁸ Izraz na engleskom jeziku je *intelligence-led policing*.

usvajanja ovog modela je bio da inicira saradnju policija različitih zemalja članica koja bi za rezultat imala zajedničko planiranje istraga na osnovu najpotpunijih obaveštajnih informacija. Usvajanjem tzv. Primskog sistema, februara 2007, zemlje članice su pristale da ugrade u evropski pravni sistem delove mehanizma razmene informacija predviđenog Primskim ugovorom (Bradt, 2007).⁹

Aktuelan petogodišnji plan je usvojen 2009. godine u Stokholmu. Ključnom novinom koju je doneo Amsterdamski ugovor—uspostavljanje zajedničkog Prostora slobode, bezbednosti i pravde, započet je evolutivni proces koji su se utvrđivale smernice putem apstraktnih i neobavezujućih instrumenata. Stokholmski program predviđa konkretne i obavezujuće mere i praktično okončava taj evolutivni proces.¹⁰ Organizovani kriminal je pomenut u većini podnaslova ovog dokumenta, a posvećen mu je i ceo odeljak. Kao bezbednosna pretnja koja dobija na intenzitetu, postojanje organizovanog kriminala obezbeđuje "komplementarnu" saradnju u oblastima kao što su statistika o kriminalu i kriminološke studije koje se finansiraju iz sredstava Unije. Strategija suzbijanja organizovanog kriminala omogućava intenzivnu transnacionalnu saradnju uključujući i veći stepen interakcije sa institucijama koje sprovode zakon u zemljama koje nisu članice Unije, kao i jedinstvenu metodologiju u smislu istražnih i preventivnih mera (Sjölinder, 2010).

IZVEŠTAVANJE INSTITUCIJA UNIJE O ORGANIZOVANOM KRIMINALU KAO DEO STRATEGIJE NJEGOVOG SUZBIJANJA

Imajući u vidu visok stepen društvene opasnosti koju nosi delovanje organizovanog kriminala, Evropska unija od nastanka aktivno deluje sa ciljem da stvori odgovarajući institucionalni i metodološki okvir koji bi omogućio primenu efikasne prakse za smanjenje organizovanog kriminala. (Smith i Salerno, 1970) Savet Evropske unije je u novembru 1993. godine doneo odluku da je neophodno da se na godišnjem nivou redovno priprema izveštaj koji bi sa pozicija strateškog dokumenta davao uvid u stanje organizovanog kriminala unutar Evropske unije (*Organised Crime Situation Report — OCSR*). Nakon prvog izveštaja, naredne godine Savet Evropske unije odredio je da će se izrada izveštaja zasnivati na

⁹ Austrija, zemlje Beneluksa, Francuska, Nemačka i Španija su 2005 zaključile tzv. Primski sporazum kojim se formira mehanizam razmene informacija kao što su podaci od NDK, otiscima prstiju i registraciji vozila, što su ključni podaci za policijske istrage. Zahvaljujući tome, i na osnovu redovnog pristupa tim informacijama, procenjuje se da je samo u Nemačkoj i Austriji omogućeno preko 1.500 novih tragova u nerešenim slučajevima. Međutim, neke članice Unije se nisu saglasile sa svim odredbama ovog sporazuma, odbijajući novine kao što je uspostavljanje vazduhoplovnih šerifa.

¹⁰ Ono što ostaje nejasno u vezi sa Stokholmskim programom je umanjen značaj nelagalne trgovine narkoticima, imajući u vidu da je to značajan deo profita koji ostvaruju organizovane kriminalne mreže, kao i da se na nivou cele Unije, zloupotreba narkotika ne smanjuje.

informacijama i analitičkom doprinosu država članica Evropske unije. Ovakav koncept je formalizovan kao mehanizam za prikupljanje i sistemsku analizu informacija o međunarodnom organizovanom kriminalu.

Primarni cilj OCSR dokumenta bio je da prikupi i predstavi potpune informacije o organizovanom kriminalu, fokusirajući se na njegove transnacionalne oblike. Takođe, dokument je imao i važnu ulogu pri formulaciji platforme Evropske unije za suzbijanje organizovanog kriminala, bio je jedan od izvora na osnovu kog se odlučivalo u institucijama sa mandatom suzbijanja organizovanog kriminala, utvrđivali prioriteta i potrebni resursi. Ujedno, imajući u vidu da je OCSR javni dokument, pa je u skladu s ovim očekivanjima bila i određena lista za njegovu distribuciju na osnovu koje je ovaj izveštaj, osim relevantnim institucijama i ministarstvima pravde i unutrašnjih poslova država članica, dostavljan i Evropskom parlamentu u tzv. otvorenoj verziji – dostupnoj i široj javnosti.

Uloga EUROPOL-a u pripremanju OCSR dokumenta vremenom se značajno proširivala, pa je od početne uloge koja je bila omeđena zahtevima tehničke pomoći, EUROPOL u velikoj meri postao odgovoran i za njegovu izradu.

Najznačajnija promena do koje je došlo vremenom, bila je odluka Multidisciplinarnog grupe o organizovanom kriminalu – doneta 10. maja 2001. godine, kojom je OCSR kao dokument koji izveštava o stanju organizovanog kriminala pretrpeo krupnu promenu u metodološkom smislu. Promena je nametnula određena ograničenja, ali je i otvorila niz mogućnosti – novu ulogu EUROPOL-a. Osim toga, promenjen je fokus u izveštavanju koji je do tada bio ograničen na situacioni opis organizovanog kriminala u Evropi. Izveštaj za 2002. godinu (*Organised Crime Report – OCR*), transformisan je u dokument koji pruža bezbednosnu procenu "kroz identifikovanje i ispitivanje potencijalno ugroženih oblasti u društvu koje bi se mogle koristiti od strane organizovanih kriminalnih grupa, ili se već koriste" (definicija data u "Analitičkim smernicama" EUROPOL-a).

U odgovoru na Haški program, a posebno imajući u vidu bezbednosne pretnje koje predstavlja organizovani kriminal, Evropski savet je, u novembru 2004. godine doneo odluku da se nekadašnji OCR zameni dokumentom OCTA (*Organised Crime Threat Assessment – OCTA*) koji će predstavljati procenu organizovanog kriminala kao bezbednosne pretnje.

Sadržaj OCTA dokumenta fokusiran je na kvalitativnu procenu organizovanog kriminala kao kompleksnog fenomena koji se javlja u mnogo oblika i kao strateški dokument ima funkciju da stručno usmerava određivanje strateških prioriteta u suzbijanju organizovanog kriminala i iniciranje obaveštajnih aktivnosti kako bi definisali one operativne prirode. Na taj način OCTA podržava formiranje jedinstvenog odgovora na izazov koji organizovani kriminal predstavlja, kako na evropskom tako i na regionalnom nivou.

OCTA je zasnovana na informacijama iz brojnih izvora, uključujući nacionalne i evropske institucije koje se direktno bave sprovođenjem zakona, kao i one čija je uloga u tom smislu sporedna. S obzirom da se poseban značaj pridaje unapređivanju saradnje između javnog i privatnog sektora zastupljene su institucije iz oba sektora.

Pošto se OCTA priprema sa pozicija evropske ili šire regionalne perspektive, ovaj dokument ne prikazuje ni sve organizovane kriminalne grupe niti sve vrste krivičnih dela. Takođe, treba imati u vidu da je OCTA procena zasnovana na kvalitativnim pokazateljima, pa primena specifičnih kriterijuma omogućava primarnu selekciju najvažnijih fenomena u kontekstu organizovanog kriminala.

Identifikovanjem najvažnijih prioriteta, OCTA dokument doprinosi premošćavanju jaza između strateških ocena i operativnih aktivnosti, pa se na osnovu tih prioriteta na efikasan način mogu preduzeti odgovarajuće mere u okviru već postojećih institucionalnih mehanizama.

OCTA ukazuje na strateške prioritete, na aktuelne i očekivane trendove u pogledu aktivnosti organizovanog kriminala u Evropi. Međutim, sam po sebi ovaj dokument nije dovoljno detaljan da bi usmerio specifične istrage krivičnih dela. U oblastima gde OCTA ukazuje na visok nivo pretnje, potrebno je napraviti posebnu, za taj slučaj specifičnu, procenu koja može uticati na transformisanje strateških prioriteta u detaljnije operativne preporuke.

Bezbednosna procena zasniva se na postojećem znanju i stručnosti, i sastavlja sa ciljem da omogući donosiocima odluka da preduzmu odgovarajuće aktivnosti kako bi se suprotstavili anticipiranoj pretnji. Prvi OCTA dokument sačinjen je 2006. godine, i tada je utemeljen nov pristup na osnovu kog EUROPOL, evropske institucije i države članice razmišljaju i funkcionišu u pogledu načina rada policije. Shvaćen kao alat, OCTA dokument omogućava proaktivan umesto reaktivnog pristupa fenomenu organizovanog kriminala. Očekuje se da će ECIM kroz svoj razvoj, omogućiti razvoj dodatnih mehanizama koji će na komplementaran način doprinosti suzbijanju organizovanog kriminala, tako što će najodgovorniji zvaničnici biti povezani sa profesionalcima u institucijama koji direktno rade na suzbijanju kriminala. Veliki broj pojedinaca i institucija doprinosi sastavljanju OCTA dokumenta i tako direktno utiče na vrednost preporuka.¹¹ Novina u pristupu izradi dokumenta tog tipa, saradnja sa brojnim partnerima iz privatnog sektora, akademske zajednice i organizacija civilnog društva.

Srbija je u maju 2010. potpisala Memorandum o razumevanju, kojim se poziva na uspostavljanje sigurne linije komunikacija između dve institucije Ministarstva unutrašnjih poslova i EUROPOL-a, kao i jedan sporazum koji se

¹¹ Doprinos daju kako institucije država članica tako i one evropske (EUROJUST, FRONTEX, OLAF, ECB i EMCDDA), kao i relevantne međunarodne institucije (Interpol i SECI) i institucije država iz drugih delova sveta u okviru bilateralne saradnje.

odnosi na međusobno povezivanje kompjuterskih mreža, pa je očekivano da će doprinos Srbije u izradi ovakve vrste strateških dokumenata Unije biti u direktnoj srazmeri sa dinamikom priključivanja Srbije u članstvo EUROPOL-a.

POLITIKA SUZBIJANJA ORGANIZOVANOG KRIMINALA U UNIJI NAKON LISABONSKOG UGOVORA¹²

Od svog uspostavljanja 1. januara 1993. godine i na osnovu ekstenzivno određene slobode kretanja ljudi, robe i kapitala, Unija nije imala koristi od koordiniranih akcija segmenata različitih pravnih sistema specifičnih za svaku zemlju-članicu Unije. Osim svakodnevnih problema koje je ovo stvaralo (na primer, deljenje starateljstva nad detetom čiji roditelji imaju različito državljanstvo i žive u različitim zemljama), nedostatak koordinacije je ograničilo mogućnosti da Unija preduzima mere protiv međunarodnih kriminalnih mreža (Lavanex i Wallace, 2005). Lisabonski ugovor je omogućio da Unija razvije sopstvenu politiku u ovoj oblasti i da preduzima mere u skladu sa očekivanjima građana Unija u pogledu bezbednosti i pravosuđa u njenim okvirima.

Najvažnija promena odnosi se na način odlučivanja u Uniji. Lisabonski ugovor unapređuje efikasnost u procesu odlučivanja koji se odnosi na Prostor slobode, bezbednosti i pravosuđa. Uopšteno govoreći, proces odlučivanja je pojednostavljen jer je odlučivanje u većini oblasti koje su činile tzv. Treći stub Unije sada zasnovan na glasanju po sistemu kvalifikovane većine.¹³ Savet ministara može da odlučuje po principu kvalifikovane većine, dok Evropski parlament ima moć saodlučivanja.¹⁴ Prema principu kvalifikovane većine, odluke u Savetu Unije će se bazirati na natpolovičnoj većini članica i građana, odnosno odluka će biti doneta ako je podrži

¹² Lisabonski ugovor (poznat i kao Reformski ugovor) predstavlja međunarodni ugovor potpisan 13. decembra 2007. u Lisabonu. Službeni naziv ovog akta je Ugovor o izmenama i dopunama Ugovora o stvaranju Evropske unije (Mastrihtski ugovor) Ugovora o stvaranju Evropske ekonomske zajednice (Rimski ugovor koji se primenjuje od 1958). Nakon proces ratifikacije od strane svih članica, ovaj ugovor je stupio na snagu 1. decembra 2009.

¹³ Ovakav sistem donošenja glasova je osnovni način odlučivanja u okviru Prostora slobode, bezbednosti i pravde. Međutim, problem koji opstaje jeste jednoglasnost u odlučivanju koja se još uvek zahteva prilikom operativne saradnje, kao i određeni uslovi koji se zahtevaju da bi institucije jedne članice mogle da sprovede aktivnosti u drugoj. Ovo može da izazove preklide u procesu odlučivanja zato što operativna saradnja ima različita značenja u pojedinim zemljama članicama koja se kreću od razmene informacija, preko mogućnosti fizičkog intervenisanja pa do toga da je usmerena na pojedinca ili grupu.

¹⁴ Savet ministara (na engleskom: *Council of the EU*) je glavno telo za donošenje odluka u EU. Oličenje je zemalja članica, čije predstavnike okuplja regularno na ministarskom nivou. Na osnovu dnevnog reda, Savet se sastaje u različitom sastavu: inostrani poslovi, finansije, obrazovanje, telekomunikacije itd. Savet je zakonodavno telo Unije. Tu zakonodavnu moć praktikuje zajedno sa Evropskim parlamentom. Savet ministara takođe igra značajnu ulogu u koordinaciji ekonomskim smerovima zemalja članica. Zajedno sa Parlamentom, rukovodi budžetom. Donosi odluke potrebne za utvrđivanje i primenu zajedničke međunarodne i bezbednosne politike, na osnovu opštih regulacija koje je doneo Evropski savet. Koordinira aktivnostima zemalja članica i usvaja merila u policijskoj i o pravosudnoj saradnji u pitanjima kriminala. Zaključuje, u ime EU, međunarodne dogovore sa jednom ili više država ili međunarodnih organizacija.

55 odsto članica koje predstavljaju 65 odsto stanovnika Unije.¹⁵ To praktično znači izgrađivanje zajedničke politike Unije i zemalja-članica koja će definisati pravila i uslove za imigraciju. Tako, na primer, pravilo o odlučivanju kvalifikovanom većinom se odnosi na kontrolu spoljnih granica Unije i azil. Omogućena je harmonizacija propisa koji se donose na odobravanje prava azila kako bi se stvorila zajednička evropska politika o toj temi. A stvaranje integrisanog upravljanja sistemom spoljnih granica Unije i proširivanje ovlašćenja FRONTEX-a, Evropske agencije za upravljanje operativnom saradnjom na spoljnim granicama država-članica Unije. Unapređuju se mogućnosti da se na nivou Unije suzbija ilegalna imigracija i trgovina ljudima. Kvalifikovana većina u odlučivanju Saveta ministara i Evropskog parlamenta odnosi se i na određena krivično-pravna pitanja: usvajanje minimalnog korpusa pravila koja definišu krivična dela i kažnjavanje a odnose se na prekogranična dela poput terorizma, trgovine narkoticima i oružjem, pranje novca, seksualno iskorištavanje žena, visokotehnoški kriminal itd. Lisabonski ugovor potvrđuje institucionalno postojanje EUROPOL, Evropske policijske kancelarije, i daje joj mogućnost da zajedno sa nacionalnim policijama prikuplja i analizira informacije. EUROPOL može da koordinira, organizuje i preduzima istrage i operacije zajedno sa nacionalnim policijama.

Lisabonski ugovor uspostavlja princip povećane pravne saradnje, kako u krivičnom pravu tako i u oblasti građanskog prava, putem principa međusobnog priznanja po kome svaki pravni sistem priznaje odluke koje su donete u okviru pravnog sistema druge članice Unije. Konkretno, nove mere se odnose na:

- saradnju u prikupljanju dokaza;
- efektivno pravosuđe;
- saradnju pravosudnih institucija članica Unije u oblasti krivičnog progona i izvršavanju sudskih odluka;
- uspostavljanje pravila i procedura koje obezbeđuju priznavanje svih oblika sudskih odluka donetih u okvirima Unije; i
- osnivanje Evropske tužilačke kancelarije sa ovlašćenjima da goni lica koja su izvršila delo kojim se nanosi šteta finansijskim interesima Unije.

Evropsko krivično pravo je sada realnost, i nakon usvajanja Lisabonskog ugovora, postalo je jedna od centralnih tema evropskih integracija. Nakon stvaranja nadnacionalnih evropskih pravnih propisa, Evropska komisija je mogla da predlaže zakone čije je usvajanje zahtevalo odobrenje od strane Saveta

¹⁵ Na zahtev Poljske, novi sistem odlučivanja dvotrećinskom većinom će se primenjivati tek posle 2014, s tim da do 2017. na traženje bilo koje zemlje članice moći će da se glasa prema sistemu ponderisanih glasova iz Ugovora iz Nice.

ministara i Evropskog parlamenta.¹⁶ U nekim slučajevima, usvojeni propisi u formi tzv. regulativa bili su obavezujući i direktno primenjivi na građane. U drugim slučajevima, bilo je potrebno da se evropska pravila sadržana u tzv. direktivama, transponuju u nacionalna zakonodavstva zemalja članica. Evropski sud je imao ovlašćenje da odlučuje o interpretaciji ili kršenju evropskih pravila, bilo na osnovu zahteva nacionalnih sudova, bilo na osnovu zahteva Evropske komisije ili zemlje članice. Time je započeto nadmetanje koncepta nadnacionalnog sa nacionalnim suverenitetom. Nadnacionalno pravo je, široko tumačeno, ono pravo koje ima prednost u odnosu na nacionalna prava, a sastoji se od prava nastalih iz ugovora, odluka itd.¹⁷ To je pravo međunarodnopravno priznatog subjekta, nakon zaključivanja Lisabonskog ugovora. Pravo iz tzv. Trećeg stuba Unije obavezivalo je države, a ne građane neposredno. To nije bilo homogeno autonomno pravo, već međudržavna saradnja kao proizvod interesa kroz odluke, zaključke, preporuke, što je kreiralo pravo kojem se prilagođava nacionalna regulativa (Den Boer, 2001). Nadnacionalno pravo je jednako obavezujuće za sve države članice i ratifikacija nije potrebna.

Usvajanjem Lisabonskog ugovora, razlike između Prvog i Trećeg stuba Unije su praktično uklonjene. Ranije je određena krivično-pravna sankcija mogla biti doneta samo na osnovu kombinovanja direktive i okvirne odluke. Međutim, sada zakonodavac Unije može da u direktivi odredi da određena norma mora biti primenjena na nivou nacionalnog prava, u krivično-pravnoj oblasti. Krivično pravo nema poseban položaj i njegova upotreba, zajedno sa prirodom i težinom sankcija koje treba primeniti, može biti određena u oblastima u kojima Unija ima kompetencije. Ovakvo rešenje proizvodi dvostruke posledice za krivično pravo. U oblastima gde Unija ima isključivu nadležnost, zemlje članice ne mogu više nezavisno donositi norme u okviru krivičnog prava. Osim ovog, zemlje članice mogu biti prinuđene da primenjuju norme Unije putem krivičnog prava i u oblastima gde dele nadležnosti sa Unijom. (Herlin-Karnell, 2008)

Zemlje članice su ranije imale primarnu odgovornost u oblasti prevencije kriminala. Međutim, Lisabonski ugovor je u članu 84 predvideo mogućnost da se ustanove mere kojima se promoviše i podržava aktivnost zemalja članica u ovom domenu. Prevencija kriminala po svojoj suštini zahteva multi-disciplinarni pristup, pa je zbog toga potrebno da široki krug nacionalnih politika u raznim oblastima predvidi svoj doprinos u ovom smislu, od krivično prava i socijalne politike, preko

¹⁶ Proces evropskih integracija u smislu stvaranja nadnacionalnih institucija vodio je preko formiranja evropskih zajednica, preko Evropske ekonomske zajednice, do Evropske unije kakava postoji danas.

¹⁷ Osnovne odlike nadnacionalnosti EU su: institucije deluju nezavisno od država; odluke obavezuju sve države članice i donose se većinom glasova; institucije donose odluke, kreiraju pravo i vrše nadzor nad njegovom primenom; prava su ostvariva i u nacionalnim sudovima čak iako postoji odredba u nacionalnom pravu suprotna sa odredbom zajednice; međunarodni ugovori predstavljaju ustavni okvir; uspostavljeni su opšti pravni principi, posebno u oblasti ljudskih prava; materijalno pravo EU naziva se i ekonomskim pravom odn. privatnim pravom EU.

obrazovanja, prostornog urbanog planiranja, oporezivanja i brojnih drugih politika. Cilj Unije je dvostruk: na horizontalnom nivou, fokus je na omogućavanju razmene iskustava i dobre prakse, a na vertikalnom nivou, Unija je počela da sistematski uvodi kompaktne preventivne odredbe u okviru svojih vodećih inicijativa, u rasponu od politike usmerene na suzbijanje narkomanije, visokotehnološkog kriminala, trgovine ljudima i dečije pornografije. Evropska mreža za prevenciju kriminala, osnovana je 2001, sa ciljem da obezbeđuje platformu za razmenu dobre prakse, istraživanja i informacija o različitim aspektima prevencije kriminala. Očekuje se da 2013. godine ova inicijativa preraste u instituciju—Opservatoriju za prevenciju kriminala (skraćeno na engleskom: OPC).

Lisabonski ugovor predviđa stvaranje Stalnog komiteta za unutrašnju bezbednost čiji je mandat da omogućava i jača koordinaciju u operativnoj saradnji između zemalja članica. Zadaci ovog komiteta su: evaluacija opšteg stanja operativne saradnje u zoni Unije, identifikacija nedostataka i sastavljanje preporuke za unapređenje te saradnje. Međutim, kako ovo telo još uvek nije formirano, ostaje da se vidi kako će ispuniti predviđene zadatke.

U vreme ubrzane globalizacije i ekspanzije međunarodne trgovinske razmene, organizovani kriminal je evoluirao u pravcu diferencijacije i geografskog širenja kriminalnih aktivnosti. To je u Uniji prepoznato na političkom nivou, pa je aktuelnim ugovorom o funkcionisanju Unije predviđeno, kao novina, i uspostavljanje funkcije Visokog predstavnika Unije za inostrane poslove i bezbednosnu politiku, što je trasiralo pravac kreiranja politike Unije u globalnom kontekstu.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Organizovani kriminal se transformisao u pojavu koja nije više lokalnog karaktera, tipična za Siciliju. Danas organizovani kriminal po svojoj strukturi podseća na lukrativnu multinacionalnu kompaniju u kojoj deluju pripadnici raznih nacionalnosti i čije delovanje ima implikacije na međunarodnom planu. Sve više sofisticiran pristup i složenost "poslovnih operacija" jesu faktori koji pospešuju širenje sfere uticaja organizovanog kriminala. Zbog toga ovaj fenomen ima karakteristike globalnog, poput korupcije ili terorizma. Drugim rečima, predstavlja primer jedne od vodećih političkih tema u globalnim okvirima.

Angažovanje Unije u oblasti kontrole kriminala, odn. nedostatak tog angažovanja, prošao je kroz fazu pasivnosti do veoma dinamičnog, obeleženog ratifikacijom Lisabonskog ugovora i usvajanjem Stokholmskog programa. Ranije je postojala želja među članicama da se preventivno deluje na organizovani kriminal. Međutim, to je u punoj meri ostvarivo tek nakon harmonizacije različitih pravnih propisa i organizacionih struktura. Te razlike i diversifikovani prioriteti zemalja

članica sprečili su efektivnu saradnju u ovoj oblasti. Ratifikacijom Lisabonskog ugovora stvorene su nove mogućnosti u ovom pogledu što je u skladu sa jednim od ciljeva Unije—da omogući svojim građanima izgradnju Prostora slobode, bezbednosti i pravde, što se i navodi u ovom dokumentu.

Lisabonski ugovor i Stokholmski program su dokumenti koji uprkos određenim nedostacima, obezbeđuju nezamenjiv kontekst za ostvarivanje saradnje u borbi protiv organizovanog kriminala uključujući i pravnim osnov harmonizacije relevantnih propisa o kriminalizaciji i procesuiranju organizovanog kriminala. Odredbe ovih dokumenata olakšavaju suzbijanje organizovanog kriminala zahvaljujući stvaranju pravnog osnova za osvarivanje saradnje kroz način na koji funkcionišu EUROJUST i EUROPOL, zaštita podataka, i, kao najvažnije u kontekstu efikasnosti — pojednostavljivanje funkcionisanja institucija u sprezi sa ojačanim institucionalnim okvirima. Međutim, imajući u vidu savremenu prirodu organizovanog kriminala, od ključne je važnosti da se osim obezbeđivanja strukture, zakonodavnog okvira i organizacija u pan evropskom smislu, jača i saradnja ovih institucija sa institucijama drugih zemalja.

Institucije sa mandatom u domenu suzbijanja kriminala, nakon demokratskih promena 2000, sa različitom dinamikom nastoje da odgovore na metodološke specifičnosti borbe protiv organizovanog kriminala, i iniciraju novu vrstu dijaloga u Srbiji, kako među stručnjacima tako i među kreatorima javne politike, kako bi se uspostavila saradnja i stvorilo poverenje između državnih organa, privatnog sektora i civilnog društva.

Imajući u vidu to da je postojanje organizovanog kriminala veoma dugo bilo osporavano u Srbiji i da je stvarna borba započeta neposredno pre ubistva bivšeg premijera, odnosno da je tek tada priznata činjenica da je "organizovani kriminal duboko ukorenjen u sistem", postavlja se pitanje da li aktuelni rezultati reformskog procesa pokazuju da postoji "svest" ključnih političkih aktera o ozbiljnosti problema organizovanog kriminala ili je to bio samo "jedan od uslova" za punopravno članstvo u Unije (Petrović, 2008: 34). Sprovođenje strateškog pristupa i konkretnih akcija za sistematsko suzbijanje organizovanog kriminala zavisi ne samo od organa za sprovođenje zakona, već i od volje političkih elita u Srbiji. Pošto je Srbija ušla u ugovorni odnos sa Unijom, očekivano je da će primena evropskih dobrih praksi rukovoditi reformske procese u Srbiji i određivati dinamiku evropskih integracija.

BIBLIOGRAFIJA

- Bradt, Hugo, 2007. The EU and The Fights against Organised Crime, *Working Paper*. Centre for European Reform.

- Bunker, Robert i Sullivan, John. 1998. Evolution: Potentials and Consequences, *Transnational Organized Crime*, god. 4, br. 2: 55-74.
- Davies, Warnock. 2000. Understanding Strategy. *Strategy and Leadership*, god. 28, br. 5: 25-30.
- Den Boer, Monica. 2001. The Fight Against Organised Crime in Europe: A Comparative Perspective, *European Journal on Criminal Policy and Research*, god. 9, br. 3: 259-272.
- Edmunds, Timothy. 2007. *Security Sector Reform in Transforming Societies: Croatia, Serbia and Montenegro*, Manchester: Manchester University Press: 89-101.
- Fatić, Aleksandar. 2009. Formulisanje strategije borbe protiv organizovanog kriminala u svetlu evropske integracije Srbije. *Revija za bezbednost*, god. 3, br. 3: 17-26.
- Hagan, Frank. 1983. The Organised Crime Continuum: A Further Specification of a New Conceptual Model. *Criminal Justice Review*. br. 8:52-57.
- Herlin-Karnell, Ester. 2008. The Lisbon Treaty and the Area of Criminal Law and Justice, *European Policy Analysis*, br. 3. Swedish Institute for European Policy Studies.
- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2000:124:0001:0033:EN:PDF>
- Lavanex, Sandra i Wallace, William. 2005. Justice and Home Affairs: Wallace, Helen, Wallace William, Polack Mark (ur.). Policy-Making in the European Union, 5th edition. Oxford: Oxford University Press.
- Maltz, Michael. 1976. On Defining "Organized Crime": The Development of a Definition and a Typology. *Crime and Delinquency*. br. 22, 338-346.
- Paoli, Letizia. 2002. The Paradoxes of Organised Crime. *Crime, Law and Social Change*, god. 37, br. 1: 51-97.
- Sjölander, Henrik. 2010. Fighting Organized Crime in the EU: A New Era with the Lisbon Treaty and the Stockholm Programme, *Policy Brief*, br. 23, Sweden: Institute for Security and Development Policy.
- Smith, Dwight i Salerno, Ralph. 1970. The Use of Strategies in Organized Crime Control. *The Journal of Criminal Law, Criminology, and Police Science*, god. 61, br. 1: 101-111.
- The prevention and control of organised crime: a strategy for the beginning of the new millennium, *Official Journal*, C 124 (3.5.2000).
- Vlada Republike Srbije. 2009. *Nacionalna strategija za borbu protiv organizovanog kriminala*. Beograd.

A FOCUS ON ORGANISED CRIME BY THE EUROPEAN UNION

The fight against organised crime has been a major theme in justice and home affairs policy-making in Europe since the 1990s. Policy on organised crime in Europe has increasingly transcended national boundaries and became a matter of international politics and, hence, also of the foreign policy of individual countries. The need to tackle organised crime had become one of European politicians' and government agencies' most effective arguments to enact far-reaching legal and institutional reforms, and propel the transnationalisation of crime control and criminal justice. In the Treaty of Amsterdam (1997), the fight against organised crime was elevated to the rank of an EU treaty issue becoming central to the Third Pillar, whose main aim is to create an area of freedom, security and justice within the countries of the EU. In the following years many initiatives were introduced by the European Council and Commission, and the latest culmination of the process is represented by the Lisbon Treaty (2007). In the article, author is highlighting intended impact of European organised crime control policy on organised crime activities and actors, as well as unintended consequences of implementing such policy, with a view to make an assessment of the long-term legitimacy of the overall crime control system.

Keywords: European Union, crime control policy, organised crime, cooperation, member-countries.