

SADRŽAJ

UVODNA REČ DEKANA	
UVODNA REČ RUKOVODIOCA HANS ZAJDEL FONDACIJE NA NEMAČKOM JEZIKU	
NA SRPSKOM JEZIKU	

UVODNI DEO

Vid Jakulin EUROPEAN UNION AND CRIMINAL LAW	
Miloš Opamica, Dragan Đukanović, Sergej Uljanov EVROPSKI ODGOVORI NA SAVREMENE TRENDOVE KRIMINALNIH AKTIVNOSTI	
Đorđe Đorđević KRIVIČNOPRAVNI ASPEKTI NASILJA NA SPORTSKIM PRIREDBAMA	
Jovan Ćirić SAVET EVROPE I BORBA PROTIV KORUPCIJE	

I. KRIMINALITET – SAVREMENI POJAVNI OBLICI I SUZBIJANJE

Oliver Bačanović ZAŠTITA ŽRTAVA TRGOVINE LJUDIMA U REPUBLICI MAKEDONIJI	
Ivanka Marković, Miloš Babić PRANJE NOVCA U KRIVIČNOM ZAKONODAVSTVU I PRAKSI U BOSNI I HERCEGOVINI	
Mile Šikman SUBJEKTI SUPROTSTAVLJANJA ORGANIZOVANOM KRIMINALITETU – MODELI I PRISTUPI	
Dane Subošić, Božidar Otašević, Nenad Milić PRIMENA PREPORUKA ZA SUZBIJANJE KORUPCIJE U POLICIJI	
Milan Klisarić POLICIJSKI MENADŽMENT U FUNKCIJI SUZBIJANJA KRIMINALITETA	
Darko Nadić POJAMI I IDEOLOGIJA EKOTERORIZMA	
Milan M. Milošević SUZBIJANJE ILEGALNE TRGOVINE DROGOM I PREKURSORIMA I SAVREMENI TRENDOVI U KRIMINALISTIČKOJ PRAKSI OTKRIVANJA ILEGALNIH LABORATORIJA ZA PROIZVODNJU SINTETIČKIH DROGA	
Zoran Đurđević, Darko Marinković PRILOG DEFINISANJU NACIONALNE STRATEGIJE SUPROTSTAVLJANJA NASILJU	

Zlate Dimovski
METODE KRIMINALISTIČKOG DELOVANJA U FUNKCIJI
SUPROTSTAVLJANJA ORGANIZOVANOM KRIMINALITETU

Miroslav Bača, Tanja Kesić
DIGITALNI DOKAZI I STANDARDIZACIJA NJIHOVE PRIMENE
U KRIVIČNIM STVARIMA

Nebojša Teofilović, Nenad Radović
OSVRT NA PROCES REALIZACIJE TRGOVINE LJUDIMA

II. PRAVNA REGULATIVA U OBLASTI SUZBIJANJA KRIMINALA – UPOREDNO PRAVNI PRIKAZ

Miodrag N. Simović, Vladimir M. Simović
KLAUZULA ZABRANE DVOSTRUKOG SUĐENJA U KRIVIČNOM POSTUPKU
U SJEDINJENIM AMERIČKIM DRŽAVAMA

Danijela Spasić, Ivana Radovanović, Marta Tomić
STRATEGIJE SUZBIJANJA PORODIČNOG NASILJA U EVROPSKOJ UNIJI
INA ZAPADNOM BALKANU

Zoran Kesić
UPOREDNOPRAVNI PRIKAZ SISTEMA PRIVATNE BEZBEDNOSTI U
JUŽNOSLOVENSКИM I ZEMLJAMA ČLANICAMA EVROPSKE UNIJE

Darko Jokić
PREPOZNAVANJE LICA OD STRANE SVJEDOKAU KRIVIČNOM POSTUPKU

Božidar Banović, Oliver Lajić, Aleksandar Ilić
MOTORNA VOZILA KAO OBJEKT KRIVIČNOPRAVNE ZAŠTITE

Milan Žarković, Ivana Bjelovuk, Lazar Nešić
NAUČNI DOKAZI I ULOGA VEŠTAKA U KRIVIČNOM POSTUPKU:
EVROPSKI STANDARDI KVALITETA

Goran P. Ilić
O ZNAČAJU NAGODBENE PRAVDE U KRIVIČNOM POSTUPKU

Miroslav Živković
OBLICI PRAVNE KONTROLE POLICIJE PREMA
UNUTRAŠNJEM ZAKONODAVSTVU

Ljubinko Mitrović, Nikolina Grbić-Pavlović
MEĐUNARODNOPRAVNI STANDARDI U MATERIJALNOM DIJELU
NOVOG ZAKONA O ZAŠTITI I POSTUPANJU SA DJECOM I MALOLJETNICIMA
U KRIVIČNOM POSTUPKU U REPUBLICI SRPSKOJ

III. EVROPSKE INTEGRACIJE – TREĆI STUB EVROPSKE UNIJE

Aleksandar B. Ivanović
FORENZIKA U EVROPSKOJ UNJI

Dragana Kolaric
MEĐUNARODNI STANDARDI U OBLASTI BORBE PROTIV TERORIZMA
I NACIONALNO KRIVIČNO ZAKONODAVSTVO:
OKVIRNA ODLUKA SAVETA EU O BORBI PROTIV TERORIZMA

Slaviša Vuković
PREVENCIJA KRIMINALA U REPUBLICI SRBIJI I EVROPSKE INTEGRACIJE

Slaviša Milić
EVROPSKE INTEGRACIJE U OBLASTI MALOLJETNIČKOG PRAVOSUDJA
U CRNOJ GORI

Snežana Nikodimovska-Stefanovska
THE EU INTERNAL SECURITY STRATEGY

Darko Simović, Sreten Jugović, Dragutin Avramović
KOMUNITARIZOVANJE TREĆEG STUBA EVROPSKE UNIJE

IV. BEZBEDNOST I MEĐUNAODNA POLICIJSKA SARADNJA

Dalibor Kekić
INTEPOL VS. EUROPOL: SLIČNOSTI I RAZLIKE

Svetlana Ristović
O KRIMINALU, POLICIJI I NJENOJ MEĐUNARODNOJ SARADNJI:
RANA SHVATANJA U SRBIJI

Boban Simić, Ivana Bodrožić, Obrad Stevanović
POLICIJSKA SARADNJA U EVROPSKOJ UNJI
U OKVIRU INSTITUCIJE EUROPOLA

Jelena Čeranić, Vesna Čorić Erić
POLICIJSKA I PRAVOSUDNA SARADNJA U KRIVIČNIM STVARIMA
UNUTAR EVROPSKE UNIJE

Mladen Bajagić, Srđan Milašinović, Nemanja Marinković
MEĐUNARODNI I REGIONALNI OKVIRI SARADNJE U BEZBEDNOSTI:
PERSPEKTIVE POLICIJSKE SARADNJE U BORBI PROTIV SAVREMENIH
PRETNJI BEZBEDNOSTI

Zoran Keković, Želimir Kešetović, Marija Blagojević
STEREOTIPI U ANALIZI BEZBEDNOSNIH POJAVA

Stvo Ivetić
ORGANIZACIONA STRUKTURA SECI CENTRA U BUKUREŠTU

Goran Milošević, Saša Mijalković
NACIONALNA EKONOMIJA KAO FAKTOR NACIONALNE BEZBEDNOSTI –
„SLUČAJ SRBIJA“

Željko Nikač, Milan Milošević
SUZBIJANJE TRANSNACIONALNOG TERORIZMA – PRAVNI OKVIR I
MEDJUNARODNA POLICIJSKA SARADNJA

Ljubomir Stajić, Tatjana Lukić
MEDJUNARODNA I REGIONALNA SARADNJA NADLEŽNIH ORGANA
U OTKRIVANJU I SPREČAVANJU PREKOGRANIČNOG
ORGANIZOVANOG KRIMINALA

Sreto Nogo
ZNAČAJ MEDJUNARODNE KRIVIČNOPRAVNE SARADNJE
I MESTO POLICIJE U TOJ SARADNJI

Uroš Pena, Goran Amidžić
MEDJUNARODNE INTEGRACIJE U BORBI PROTIV TERORIZMA

V. LJUDSKA PRAVA I EVROPSKE INTEGRACIJE

Radomir Zekavica
PRIMENA PRAVA I EFIKASNOST POLICIJE

UVODNA REČ DEKANA

Kriminalističko-policajska akademija je jedina visokoškolska ustanova u Srbiji akreditovana za studije iz oblasti kriminalistike po programima usklađenim sa svetskim i evropskim standardima.

Akademija je akreditovala sledeće studijske programe: studijski program osnovnih akademskih studija, studijski program osnovnih strukovnih studija, studijski program specijalističkih studija i studijski program diplomskih – master studija. Takođe, Akademija je maja meseca 2010. godine dobila Dozvolu za rad od strane Ministarstva prosvete. Na taj način, ona je potvrdila svoj značaj u okviru sistema visokog obrazovanja Srbije, ali i kvalitet kadra koji obrazuje.

Nauka se smatra najboljom praksom. Da bi taj ideal bio uvažen, naučni fond znanja mora biti javno dostupan, razmenljiv, proverljiv i primenljiv. Zato Kriminalističko-policajska akademija i organizuje naučno-stručni skup sa međunarodnim učešćem „Suzbijanje kriminala i evropske integracije“ u saradnji sa Fondacijom „Hans Zajdel“. Time Akademija uključuje najnovija naučna znanja u fond teorijsko-saznajnih disciplina koje se izučavaju na istoj. Uvereni smo da je to pravi način da se skрати put između teorije kriminalističkih i srodnih disciplina i policijske prakse.

*dekan Akademije
prof. dr Goran B. Milošević*

VORWORT

Die Hanns-Seidel-Stiftung (HSS) mit Sitz in München ist seit dem Jahre 2001 mit einem Projektbüro in Belgrad vertreten. Sie arbeitet seit diesem Zeitpunkt mit verschiedenen serbischen Projektpartnern zusammen, die sowohl aus dem staatlichen Bereich als auch aus dem nichtstaatlichen Sektor kommen.

Die HSS selbst ist eine Non-Governmental-Organisation (NGO) mit Non-Profit-Charakter, die ihre Finanzmittel für die konkrete, praktische Projektarbeit vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung erhält.

Gemäß der Projektkonzeption der Stiftung ist ihre Tätigkeit in Serbien auf die gesellschaftspolitische Erwachsenenbildung und auf den politischen Dialog ausgerichtet. Das wichtigste Ziel der HSS besteht in der aktiven Unterstützung des Landes bei seinen Bemühungen um die Schaffung von Voraussetzungen für die Aufnahme in die Europäische Gemeinschaft.

Eine entscheidende Bedingung für die EU-Integration des serbischen Staates stellt die Gewährleistung der inneren Sicherheit dar, die durch das Innenministerium und dessen nachgeordnete Dienststellen garantiert werden muss. Die Zusammenarbeit der HSS mit diesem Projektpartner ist ein wichtiger Faktor ihrer Tätigkeit in Serbien.

Im Rahmen dieser Kooperation mit dem Innenministerium wurde gemeinsam mit der Kriminalistisch-polizeilichen Akademie eine internationale Konferenz zur Kriminalitätsbekämpfung und europäischen Integration durchgeführt. Die Veranstaltungen mit dieser Forschungs- und Bildungsstätte genießen wegen ihrer brisanten Themenstellungen sowie wegen der praxisnahen Vermittlung von Kenntnissen der Erfahrungsträger eine außerordentlich hohe Wertschätzung bei den Spezialisten der serbischen Polizei und der Polizei der Nachbarländer.

Diese Veröffentlichung ist das multidisziplinäre Ergebnis der engagierten und konstruktiven Zusammenarbeit der zahlreichen anerkannten Fachexperten aus verschiedenen Sicherheitsbereichen und unterschiedlichen Wissenschaftszweigen während der Konferenz.

Die HSS betrachtet diese Publikation als eine Bestätigung dafür, dass ihre Projektarbeit dem Land Serbien bei der Integration in die Europäische Gemeinschaft weiter hilft und ist deshalb der Bitte des Partners um Unterstützung bei der Herausgabe dieser Dokumentation gern nachgekommen.

Ich hoffe und wünsche, dass die Veröffentlichung zu einer schnelleren und umfassenderen Nutzung der Beiträge und Erfahrungen der Konferenz in allen Anwendungsbereichen beiträgt.

*Lutz Kober
Projektleiter der Hanns Seidel Stiftung
für Serbien und Montenegro*

MEĐUNARODNI I REGIONALNI OKVIRI SARADNJE U BEZBEDNOSTI: PERSPEKTIVE POLICIJSKE SARADNJE U BORBI PROTIV SAVREMENIH PRETNJI BEZBEDNOSTI

prof. dr Mladen Bajagić

Kriminalističko-policijska akademija, Beograd

prof. dr Srđan Milašinović

Kriminalističko-policijska akademija, Beograd

M.A. Nemanja Marinković

Kriminalističko-policijska akademija, Beograd

Apstrakt: U radu se govori o teorijskom i konceptualnom okviru saradnje u bezbednosti kroz uočavanje i mapiranje postojećih oblika međunarodne i regionalne policijske saradnje, sa akcentom na kritičku analizu stalnih i *ad hoc* modaliteta regionalne i međunarodne saradnje nacionalnih policija. Naime, iako međunarodna policijska saradnja kao institucionalni vid saradnje u bezbednosti ima svoju tradiciju u evropskom i širim okvirima, ona i danas predstavlja pravi izazov, jer je još uvek prisutna opreznost država prema institucionalizaciji koncepta saradnje u bezbednosti uopšte, pa i kroz međunarodnu policijsku saradnju. Države i dalje ljubomomo nastoje očuvati suverenost u oblasti nacionalne bezbednosti i monopol na upotrebu legitimne sile, a pošto su policijski poslovi na nacionalnom nivou ovaploćenje pomenutog monopola, postavlja se pitanje spremnosti država da iskreno prihvate nužnost međunarodne policijske saradnje, posebno imajući u vidu prirodu novih pretnji bezbednosti na početku XXI veka. I pored napora na uspostavljanju pune saradnje u oblasti policijskih poslova članica Evropske Unije i država u okruženju poslednjih decenija, još uvek se ne može tvrditi da je ona dostigla zadovoljavajući nivo. U tom smislu će se rad, pored ukazivanja na značaj strateškog razvoja koncepta i sistema saradnje u bezbednosti i međunarodnu policijsku saradnju, baviti i istorijskim kontekstom ovih kategorija, u cilju davanja određenih predloga o poboljšanju postojećih i "otvaranju" novih oblasti u kojima se ta saradnja može razviti u budućem periodu. U radu će se pokušati ukazati i na nužnost i hitnost postizanja većeg nivoa vrednosne bliskosti između država i zajedničke svesti o potrebi izgradnje sistemskih rešenja za unapređenje međunarodne policijske saradnje.

Ključne reči: saradnja u bezbednosti, međunarodna policijska saradnja, pretnje bezbednosti, terorizam, organizovani kriminal, Evropska unija.

Teorijski i institucionalni okvir saradnje u bezbednosti (*cooperative security*)

Izmenjena bezbednosna stvarnost XXI veka, kao posledica delovanja tradicionalnih i pojave novih izazova i pretnji bezbednosti, doprinela je razvoju svesti država o potrebi da svoje bezbednosne interese prilagode opštim interesima kroz novi koncept saradnje u bezbednosti (*Cohen R., Mihalka M., 2001*). Ove pretnje su prevashodno posledica delovanja ljudi i organizovanih društvenih grupa, ali time nisu iscrpljene sve teme koje opterećuju savremenu bezbednosnu stvarnost, jer novi milenijum odlikuju i pretnje koje pre dolaze kao posledica odnosa između prirode i čoveka ili same reakcije prirode na različite poremećaje, odnosno "pretnje bez neprijatelja" (*threat without enemies*), pri čemu se posebno misli na sledeće probleme životne sredine: degradaciju životne sredine, ekološke migracije, prirodne katastrofe itd. (*Prins G., 2004*).

U uslovima globalizovane bezbednosne stvarnosti na temeljima modela "sveobuhvatne bezbednosti" (*comprehensive security*) razvio se koncept *saradnje u bezbednosti* (*Cooperative Security*)

Concept), odnosno novi pristup dostizanju, očuvanju i unapređenju bezbednosti. Sama ideja saradnje u bezbednosti nije nova, i razvijala se i tokom XX veka da bi se pravila razlika između poznatih oblika saradnje između država (savezi, ravnoteža snaga, kolektivna odbrana, kolektivna bezbednost) i novog koncepta saradnje (Cohen R., Mihalka M., 2001). Ispoljene razlike u sagledavanju uslova i mogućnosti za uspostavljanje saradnje između država na novim vrednosnim principima, posebno poverenju (Kegley, C. W. Jr., Raymond, G. A., 2002), nisu sprečile da se koncept saradnje u bezbednosti definiše kao osnovni princip rešavanja bezbednosnih problema. Uslovi za to su pronađeni u većoj transparentnosti država, odustajanju od strategije reciprociteta, jačanju svesti o potrebi sveobuhvatnog "dubokog samovezivanja" država, i razvijanju novih strategija i institucionalnih rešenja saradnje u bezbednosti, kroz pregovore i praktična rešenja u primeni i preventivnih i represivnih mera u borbi protiv savremenih pretnji bezbednosti.

Saradnja u bezbednosti podrazumeva i razvijenu matricu *globalne kulture bezbednosti*, odnosno "globalne kulture poverenja" (*global cultures of trusts*) (Kegley, C. W. Jr., Raymond, G. A., 2002:210), koju čini razvijena svest o potrebi izgradnje poverenja i zajedničkog nastupa na polju bezbednosti, odnosno u borbi protiv svih pretnji bezbednosti, brza razmena informacija u svim pravcima, usklađivanje nacionalnog zakonodavstva u oblasti krivičnog gonjenja sa preuzetim međunarodno pravnim normama, što utiče i na smanjenje troškova i količine resursa potrebnih za zajedničke bezbednosne akcije. Stvaranje pravila saradnje koja se razvija i poštuje je utemeljeno upravo na kulturi bezbednosti i poverenju, što u vrednosnom smislu znači ulaganje u proces učenja i konkretnog zajedničkog delovanja koji grade nove nivoe poverenja. Ovi osnovi obezbeđuju ambijent za institucionalizaciju različitih vidova i modela saradnje, kojima se umanjuje ili potpuno briše presudna uloga nacionalnih vlada, jer u dostizanju saradnje u bezbednosti nema mesta egoizmu, jednostranim političkim akcijama, varanju i ponašanju u obrascu bezbednosne dileme (*Ibid*, 220-225).

Dugoročna bezbednost i stabilnost kao temelji vladavine prava unutar i između država, bitni su elementi saradnje u bezbednosti. Naglasak je na izgradnji kooperativnih normi i struktura, stvaranjem unutardržavnih mehanizama i zajedničkih institucija koje unapređuju bezbednost kroz poverenje i promociju zajedničkih vrednosti (Bajagić, M., 2007:104). Saradnja u svim ekonomskim i ljudskim aspektima u budućnosti neophodna je i za promociju i unapređenje sveobuhvatne saradnje u bezbednosti. Veća saradnja vodi još većoj saradnji, odnosno povećanje saradnje vodi direktno unapređenju bezbednosti. Konačno, ona se odlikuje i motivisanošću i težnjom država za višestranom saradnjom, čiji se konkretni mehanizmi moraju stalno razvijati i proveravati u praksi (Cohen R., Mihalka M., 2001).

Bezbednosna saradnja država u oblasti policijskih poslova obiluje primerima institucionalnog i vaninstitucionalnog organizovanja kojima se one nastoje efikasno suprotstaviti međunarodnom kriminalu. Međunarodni kriminal nije zaobišao područje Evrope koja se, kao aktivni učesnik, našla u žiži svih zbivanja u XX veku. Uprkos brojnim protivrečnostima, evropske države su pokušavale pronaći rešenje za svoju bolnu i poraznu istoriju. Rezultat su raznovrsni integracioni procesi (teritorijalni i funkcionalni – ekonomski, politički, bezbednosni i sl.), čime se iskazala sposobnost prilagodavanja izmenjenim okolnostima u drugoj polovini XX veka i na razmeđu XX i XXI veka.

Zahvaljujući raznovrsnim integracionim procesima Evropa je postala i jedinstveno kriminalno-geografsko područje. Međudržavne granice na prostoru EU praktično više ne postoje, naročito za kriminalce. Zajednička evropska rešenja u ovoj oblasti jednostavno su postala *conditio sine qua non* pravovremenog sprečavanja i suzbijanja međunarodnog kriminala. U tom pogledu, od "krunskog" značaja je bilo da službe krivičnog progona ne gledaju bespomoćno kako izvršioци krivičnih dela "nestaju" u susednoj zemlji, ili kako se istražni postupci ometaju složenim birokratskim procedurama.

Evropski bezbednosni prostor i međunarodna policijska saradnja

Evropske države ulažu višedecenijske napore u oblasti policijske saradnje, ne samo kroz aktivnost Interpola već i drugih regionalnih policijskih inicijativa. Savet Evrope, kao predvorje za ulazak u ostale evropske institucije i organizacije, dao je značajan doprinos harmonizaciji pravnih propisa država članica i zaključivanju velikog broja konvencija u oblasti krivičnog prava (*Savet Evrope 1949-1996-dokumenti, 1996: 207-276*).¹ U oblastima saradnje organa unutrašnjih poslova, pravosuđa i zaštite ljudskih prava u okviru Sveta Evrope je formiran veći broj radnih i stručnih grupa i radnih tela. Najvažnije grupe su Evropski komitet za borbu protiv kriminala i grupa "Pompidu"², kao i specijalizovana radna tela: Komitet eksperata, Ad hoc Komitet o pravnim aspektima azilantata, izbeglica i apatrida, Konsultativni komitet za suzbijanje terorizma, i dr.

Do institucionalizacije EU saradnja u ovoj oblasti među državama članica evropskih zajednica započela je još 1975. godine u okviru evropske političke saradnje, u Savetu (ministara unutrašnjih poslova i pravosuđa) ili u *ad hoc* radnim grupama, ali praktično van komunitarnog sistema. Saradnja je bila vezana za većinu članica zajednica (*ECSC, EAEC, EEC*), a jedan od neophodnih uslova te saradnje je pravna sigurnost, stabilan međunarodni javni poredak, red i mir, i suzbijanje i sprečavanje kriminala. Sporazum iz Šengena dodatno je podstakao saradnju u oblasti "unutrašnje bezbednosti" država članica evropskih zajednica (*Stumm, J., 1997: 99-104*). Za saradnju je formirano više stručnih i radnih grupa i tela, od kojih se posebno ističu: Koordinaciona grupa za slobodu kretanja lica (*Grupa Rodos*), Odsek za usklađivanje borbe protiv krijumčarenja, Grupa za pružanje uzajamne pomoći (*GAM i Grupa 92*), Sistem za primenu carinskog režima, Evropski Komitet za borbu protiv opojnih droga, *Ad hoc* ekspertska grupa za probleme toksikomanije, *Ad hoc* grupa za emigraciju itd. (*Ibid, 211-215*), a po svom značaju i karakteru najvažnija je grupa *TREVI* (*Santiago M., 2000: 39-40*).³ Značaj Grupe *TREVI* je porastao posebno nakon sklapanja sporazuma u Šengenu 1985. godine. Na konferenciji održanoj 1990. godine EU je usvojila "Program aktivnosti za jačanje saradnje između policija u borbi protiv terorizma i drugih oblika organizovanog kriminala". Tako je proširena saradnja i sa "prijateljima grupe *TREVI*" (*SAD, Kanada, Maroko, Austrija, Švedska, Norveška*). Najavljivala se i mogućnost spajanja pojedinih tela sa grupom *TREVI* u policijskoj saradnji što je trebalo da otkloni njenu zbujujuću zamršenost u Zapadnoj Evropi. Saradnju evropskih država u oblasti unutrašnje bezbednosti sve do Maastrichta odlikuje „spor ali pragmatičan razvoj i prilagođavanje novim evropskim realnostima" (*Janjević M., 2003:207*). Tek usvajanjem *Jedinstvenog evropskog akta* 1986. godine dolazi do značajnijeg zaokreta, pri čemu je slobodna cirkulacija lica označena jednim od četiri osnovna elementa jedinstvenog tržišta i, kao takva, ušla u komunitarne nadležnosti, a saradnja u policijskim i pravosudnim poslovima se i dalje sporo razvijala.

¹ U domenu zajedničke saradnje u borbi protiv kriminaliteta Savet Evrope je usvojio nekoliko konvencija: o ekstradiciji sa dodatnim protokolom, o međusobnom pružanju pravne pomoći u krivičnim stvarima sa dodatnim protokolom, itd.

² Grupa "Pompidu" je osnovana 1971. godine u okviru EEZ, sa zadatkom da se azmotre problemi zloupotrebe i ilegalnog prometa droge i drugih opojnih sredstava u Evropi. Tada je odlukom Komiteta ministara EEZ formirana i "Grupa za saradnju u oblasti borbe protiv zloupotrebe i ilegalnog prometa droga".

³ Ime se vezuje za slavnu fontanu u Rimu, a naziv grupe je akronim francuskih naziva "terorizam, radikalizam, ekstremizam i međunarodno nasilje" (*Terorisme, Radicalisme, Extremisme, et Violence Internationale*). Inicijativu da se osnivanje grupe dao je Savet Evrope u Rimu 1975. godine. Još veći značaj je imala odluka od 29. juna 1976. godine, kada je u Luksemburgu usvojena rezolucija koja je imala za cilj da se stvori određeni broj studijskih grupa kao sastavnih delova *TREVI*. Tada je članstvo u *TREVI* brojalo 12 zemalja članica EZ, a grupa je delovala na tri nivoa. Prvi nivo – Ministri unutrašnjih poslova, drugi nivo – visoki policijski oficiri, treći nivo – radne grupe.

Institucionalizacija policijske saradnje u EU

Saradnja u oblasti unutrašnjih poslova i pravosuđa je unutar EU institucionalizovana Ugovorom iz Maastrichta. Kao “treći stub” (*Isto*, 29-82), ona i formalno predstavlja njen sastavni deo, iako tada još, načelno, na međuvladinom nivou. S obzirom da su ovim ugovorom ova i druga pitanja ostala nedorečena, predviđeno je da se na međuvladinoj konferenciji 1996. godine izvrše nove revizije po nekoliko važnih pitanja. Polazeći od ovih pitanja, Evropski Savet je na sastanku u Torinu podelio ciljeve konferencije u tri grupe: 1/ učiniti EU “bližom građanima”, 2/ povećati efikasnost i demokratičnost organa UE, i 3/ ojačati međunarodnu ulogu i efikasnost delovanja EU. Ugovorom iz Maastrichta uspostavljeni su novi oblici saradnje država u oblasti unutrašnjih poslova, borbe protiv kriminaliteta, i saradnja u oblasti pravosuđa. Članice su uočile neelishodnost postojanja brojnih grupa, preplitanje njihovih nadležnosti, i spomost pravne snage donetih odluka. Zato Maastricht i jeste ostvarenje ideja iz Jedinstvenog evropskog akta (1986) i Sporazuma iz Šengena (1985–1990).

Međuvladina saradnja u EU u oblasti unutrašnjih poslova, definisana je u članu K1 UEU za devet oblasti⁴ od zajedničkog interesa (*Isto*, 31-35) dok pitanja javnog poretka, reda i mira i unutrašnje bezbednosti država nisu predviđena Sporazumom, tako da su ona još u nadležnosti država članica. To ukazuje da se ovaj oblik saradnje odvija po drugačijem pravnom režimu od onog u okvirima evropskih zajednica. Saradnja u policijskim i pravosudnim poslovima je oblik saradnje suverenih država članica, a specifični pravni instrumenti realizacije saradnje članica u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova su: *zaključenje konvencija*⁵, *usvajanje tzv. zajedničkih akcija*, i *usvajanje tzv. zajedničkih stavova* (*Isto*, 36).

Najznačajnije promene i pomak učinjen je Ugovorom iz Amsterdama 1997. godine, koji je doneo velike promene u “trećem stubu” - *oblasti unutrašnjih poslova i pravosuđa*, koja je, prema članu 29. UEU, označena kao “*prostor slobode, bezbednosti i pravde*” i davanje većeg značaja poštovanju osnovnih prava i načela nediskriminacije, kako bi se građanima EU pružio visok stepen bezbednosti. Da bi se postigao ovaj cilj, predviđene su tri mere: 1/ bolja saradnja između policijskih, carinskih i drugih nadležnih organa država članica i uključivanje Evropa; 2/ bolja saradnja pravosudnih organa; i 3/ usklađivanje krivičnih propisa u državama članicama. Prva mera podrazumeva policijsku, a poslednje dve saradnju pravosudnih organa u krivičnim predmetima. Zato je naziv ovog vida saradnje promenjen u *policijsku i pravosudnu saradnju u krivičnim stvarima* (naslov VI UEU). Promena je usledila jer su pojedine oblasti saradnje iz domena policijskih poslova (vize, imigracije, azil) prenete u prvi (komutarizovani) stub EU, gde je primarna nadležnost organa EU u odnosu na države članice - komunitarni sistem. Usvajanjem Ugovora iz Amsterdama značajno su promenjene pravne osnove u oblasti unutrašnjih poslova i pravosuđa (poglavlje VI, UEU - “treći stub” saradnje). Iako je i dalje zadržan “treći stub”, promenjena mu je sadržina, ciljevi i način odlučivanja. U “trećem stubu” su ostala pitanja krivičnog prava i policijske saradnje. Suštinske izmene su u sledećem:

⁴ To su: politika azila, prelazak i kontrola spoljnih granica EU, politika useljenja (uslovi ulaska, kretanja, boravka i borba protiv ilegalnog useljenja), borba protiv narkomanije i međunarodnog krijumčarenja, pravosudna saradnja u građanskim stvarima, pravosudna saradnja u krivičnim stvarima, carinska saradnja, policijska saradnja država u preventivnim aktivnostima protiv terorizma, nedozvoljene trgovine drogama i ostalim slučajevima međunarodnog kriminala.

⁵ Ugovor iz Maastrichta utvrdjuje pravnu proceduru, metodologiju rada i institucionalne okvire saradnje. Najvažniji organ odlučivanja je Savet ministara EU, koga u oblasti unutrašnjih poslova i pravosuđa reprezentuju resomi ministri država članica. Niži organ saradnje je Komitet za koordinaciju, sastavljen od visokih funkcionera ovih resora, poznat kao Komitet ‘K-4’. U njegovoj nadležnosti su saradnja, koordinacija i razmena informacija iz oblasti unutrašnjih poslova i pravosuđa. Komitet za koordinaciju (K-4) ima posebne radne grupe za sledeće oblasti: a/ imigracije i azil (CIREA, CIREFI), b/ bezbednost (Europol) i v/ saradnju u oblasti pravosuđa (sa podgrupama za ekstradiciju, međunarodni organizovani kriminalitet, krivično pravo, komunitarno pravo, oduzimanje vozačkih dozvola i dokumenata koji služe kao dokazi). Iako je postignut visok stepen spremnosti članica da se odreknu dela ingerencija i prenesu ih u nadležnost EU, ipak je problem nedovršene nadležnosti i dalje smetnja, jer su van sistema ostali Evropski parlament (organ političke kontrole) i Sud pravde (organ sudske kontrole).

- pitanja prelaska spoljnih i unutrašnjih granica EU, vizno, imigraciono i azilantsko pravo, kao i policijska i pravosudna saradnja u građanskim predmetima, su "komunitarizovana". Naime, na *Evropsku zajednicu su transferisana značajna ovlašćenja* iz naslova VI, UEU, ili iz "trećeg stuba" saradnje u "prvi stub" saradnje (naslov IV, UoEZ, članovi 61-69). To predstavlja još kvalitetniju i temeljniju saradnju i označava se kao *proces "komunitarizacije"* jer je promenjen način odlučivanja. Umesto odlučivanja po metodama međuvladine saradnje, donošenjem međunarodnih konvencija, dozvoljeno da se o pojedinim pitanjima odluke donose pravnim aktima evropskih zajednica uz jačanje elemenata nadnacionalnosti, a obavezna nadležnost Suda pravde je ograničena na postupke pred nacionalnim sudovima koji sude u poslednjem stepenu;
- uvedene su *okvirne odluke i odluke* kao novi pravni instrumenti saradnje. Prema članu 42. UEU, Evropska komisija, uz države članice, ima ovlašćenje zakonodavne inicijative, na osnovu koje Savet može odlučiti da neke aktivnosti iz člana 29. UEU budu uključene u naslov IV Ugovora o osnivanju EZ. Takvu odluku može doneti nakon konsultovanja Evropskog parlamenta. Osim toga, na osnovu novog člana 35. UEU, Sud pravde po prvi put može, uz izričitu saglasnost država članica, davati mišljenja o validnosti i tumačenju konvencija, okvirnih odluka, odluka i sl.;
- značajna novina je i *inkorporacija Šengenskih aranžmana* putem posebnog protokola u EU.⁶ Oni su do tada predstavljali dogovor samo jednog broja članica EU, a od Amsterdama su uklopljeni u njen pravni i institucionalni sistem. Novim naslovom VII UEU i članovima 43-45 regulisana su pravila bliže saradnje. Ukoliko ta saradnja omogućava realizaciju ciljeva EU, a odnosi se na većinu njenih članica, ne utiče na usvojena pravila, tj. "tekovine Zajednice", kao i na nadležnost, prava, obaveze i interese onih članica koje u tome ne učestvuju, a pritom ostaje otvorena za sve države članice, države koje stupaju u odnose bliže saradnje mogu koristiti organe, procedure i mehanizme predviđene UEU. U diskusiji mogu učestvovati sve članice, ali u donošenju odluka samo članice koje bliže saraduju. Savet i Evropska komisija imaju obavezu redovnog obaveštavanja Evropskog parlamenta o razvoju bliže saradnje - naslov VII UEU (*Lopandić D., 1999: 15-32*).

Šengenski sporazum (1985) i Konvencija o njegovoj primeni (1990) predstavljaju najpotpuniji akt u domenu saradnje država i zajedničke borbe protiv kriminaliteta, u oblastima unutrašnjih poslova, bezbednosti i pravosuđa. Njima je regulisana kontrola unutrašnjih granica, kretanje lica, azil, transport robe, informativni sistem, pravna pomoć, bezbednost i saradnja organa unutrašnjih poslova. Najvažniji oblici saradnje su: razmena informacija, prekogranično praćenje i potraga, razvoj sistema veza, razmena oficira za vezu i razmena preventivnih informacija (*Tuffner M., 2000: 31-44*).

Policijska saradnja prema čl. 40 i 41 Šengenskog sporazuma obuhvata specijalna ovlašćenja nacionalnih policijskih organa u smislu prekograničnog praćenja i prekograničnog gonjenja na teritoriji van sopstvenih granica, ali pod veoma rigoroznim uslovima. Osim toga, prema čl. 92 Sporazuma, data je mogućnost pristupa organima koje su imenovale ugovornice Šengenskom informacionom sistemu, a predviđen je i razvoj sistema veza, razmenu informacija preventivnog karaktera i uspostavljanje oficira za vezu preko detašmana.

U okviru policijske saradnje (članovi 30. i 32. UEU), pored predviđene saradnje nacionalnih policija, carinskih i drugih specijalizovanih organa i ustanova, svakako najveći značaj ima služba evropske policije, *Europol*. Formiranje *Europol*a je korak dalje integracije policijskih kompetencija država. U skladu sa odredbom u članu K1 tačka 9. UEU, kojom je uobičen novi vid saradnje u EU, policijska saradnja se odnosi na borbu protiv terorizma, trgovine drogom i ostalih oblika organizovanog međunarodnog kriminala.

⁶ Šengenski sporazum je afirmisao bezbednosnu komponentu EU, iako ga nisu sve članice potpisale (Velika Britanija, Irska, Danska). Otvoren je za naknadno pristupanje članica i država koje prihvataju pravni poredak EU i zakažu se za jedinstveni prostor bez granica. Protokolom Ugovora iz Amsterdama 1997. godine Sporazum je uključen u sistem EU.

Članom 2. stav 1, Konvencije Europol, predviđeno je da do takve saradnje treba da dođe u slučajevima kada postoje konkretne indicije o postojanju neke kriminalne organizacije ili strukture na području dve ili više država članica EU⁷ i kada se, s obzirom na obim i ozbiljnost slučaja, nameće potreba da države članice pokrenu zajedničku akciju (*Lopandić D., Janjević M., 1996: 119*).

Kako je područje policijske delatnosti osetljivo, akcenat je bio na postepenom dodeljivanju i proširivanju nadležnosti. Ta projektovana nadležnost Eurola je do sada zaokružena, a sam proces je tekao, kako je odlučeno, kroz dve faze. U *prvoj fazi*, Europolu su dodeljene nadležnosti u prevenciji i suzbijanju trgovine drogom, nuklearnim i radioaktivnim materijama, a dodeljena mu je nadležnost i u sprečavanju ilegalnih migracija, eksploatacije ljudskih bića, trgovine belim robljem, zloupotrebe maloletnika radi eksploatacije u prostituciji, seksualnog nasilja i drugih oblika eksploatacije, i borbe protiv krađa i trgovine ukradenim vozilima. Najzad, Europol ima nadležnost u suzbijanju i sprečavanju pranja novca i srodnih krivičnih dela, falsifikovanja i prevare, a od uvođenja Evra, stara se i o njegovoj zaštiti. *Borba protiv terorizma*, posebno zbog povećanih rizika i pretnji od ovog oblika ugrožavanja, takođe je u nadležnosti Eurola (*Gregory F., 2003: 14-17*). Savetu EU je ostavljena mogućnost da, pored ovih zadataka, može staviti u nadležnost Eurola⁸ i *pitivanja drugih oblika kriminala* (grupe krivična dela: napada na život, fizički integritet i slobode, napada na imovinu i javna dobra, i ilegalne trgovine i ugrožavanja životne sredine (*Lopandić D., Janjević M., 1996: 156*). Europol vrši nadležnost sprovodeći sledeće zadatke: 1/ olakšava razmenu informacija između država članica, što je definisano stavom 1 člana 3 Konvencije o Europolu⁹; 2/ kompjuterski sistem Eurola ima tri celine (informacionu, indeksnu i sistem za analize) pa Europol prikuplja, obrađuje, klasifikuje i analizira podatke, što je nov kvalitet, jer on raspolaze informacijama šireg evropskog područja, zbog čega je u prednosti u odnosu na države članice; 3/ Europol vrši i obaveštavanje država članica, selektujući informacije za određenu državu članicu, što u krajnjem slučaju može i treba da olakša i pomogne istrazi u toj državi članici, jer se dostavljaju sve bitne informacije za određeni slučaj; i 4/ prema stavu 2 člana 3 (unapređenja saradnje i efikasnosti) Europol ima zadatak da „proširi stručna znanja korisna za istragu i pruži savete u postupku istrage“, čime obezbeđuje stručnu ekspertizu i pruža tehničku i operativnu podršku istragama kriminalističke policije u državama članicama (*Lopandić D., Janjević M., 1996: 120-121*).¹⁰

Pored ovoga, na samitu u Dublinu 13-14. decembra 1996. godine je odlučeno da Europolu treba dati i „izvišnu snagu“ rada u sprezi sa nacionalnim ustanovama. Ove preporuke su usvojene Amsterdamskim ugovorom, i predstavljaju pomak ka potpuno operativnom Europolu. Na osnovu izmenjenog člana 30 UEU uočavaju se i neki standardi za budući period, jer Europol po ovlašćenju Saveta, može imati sledeće nadležnosti: 1/ pružanje podrške, pripremi, koordinaciji i sprovođenju specifičnih istražnih mera sa nadležnim službama država članica, uključujući i saradnju kroz operativne akcije zajedničkih timova. U njima bi učestvovali i službenici Eurola, pre svega, kao podrška; 2/ u specijalnim slučajevima Europol može zahtevati od nadležnih službi država članica učešće u sprovođenju i koordinaciji istrage, a po potrebi se može kao pomoć razviti i specijalna ekspertiza; 3/ Savet može da unapredi dogovore o saradnji službenika u

⁷ U vezi sa tim je i odluka iz 1995. godine, da se Europol odmah uključuje u borbu protiv transnacionalnog organizovanog kriminaliteta (npr. albanske, turske i drugih mafija).

⁸ Nakon napada na SAD 2001, velika pažnja je posvećena islamskim pretnjama i korišćenju Evrope kao logističke baze za terorističke grupe. EU je radila na svojoj protivterorističkoj spremnosti, baziranoj na skoro dve dekade saradnje između vlada i agencija, da bi bila prepoznata kao svima bezbednosni činilac.

⁹ Informacioni sistem Eurola sadrži datoteke o osuđenim i osumnjičenim licima, ali i o licima za koja činjenice ukazuju da mogu biti potencijalni izvišci nekog krivičnog dela relevantnog sa aspekta nadležnosti Eurola. Ove datoteke su popunjene podacima koje šalju države članice. Pristup sistemu imaju Centralni nacionalni biro i ofisini za vezu i saradnju pridodati Europolu i preko njih se vrši razmena informacija.

¹⁰ Stavom 3 istog člana je predviđena pomoć državama članicama u obuci kadrova, organizovanju i opremanju službi, metodima prevencije kriminaliteta, istražnim metodama, itd.

organima istrage, tužilaštva i organima gonjenja sa službenicima Europol, čime bi došli u bolju poziciju u borbi protiv organizovanog međunarodnog kriminala; i 4/ uspostavljanje istraživačkog, dokumentacionog i statističkog sistema podataka za uspješnije praćenje međunarodnog kriminala (*član 30, stav 2, UEU*). Dalje širenje snage Europol na operativnom polju bi značilo davanje prava njegovim službenicima da hapse, ili u zajedničkim operacijama sa nacionalnim policijama da „nacionalne“ policije hapse na bazi podataka tajne obavještajne službe i nadzora koji vrši Europol. Ovaj trend bi obelodanio potrebu stvaranja kancelarije EU tužioca i EU policijskog sistema za pritužbe“ (*Santiago M., 2000: 226*).¹¹

Ugovor iz Nice nije napravio značajniji pomak u ovoj oblasti, kako je to učinjeno ugovorom iz Amsterdama. Ipak, odredbe koje se odnose na policijsku i pravosudnu saradnju u krivičnim stvarima (naslov VI) su kompletirane. Predviđeno je uspostavljanje bliže saradnje pravosudnih organa država članica, kao i saradnja posredstvom Eurojusa, i predstavljen je opis poslova koji mogu biti predmet ove saradnje. Po Ugovoru iz Lisabona (stupio na snagu 1. decembra 2009.), bitna odluka koja se posredno odnosi i na ovo polje je izmenjen modus donošenja odluka u ključnom organu, koji istovremeno oličava suverenost država članica – Savetu ministara (posebno dok je važio princip jednoglasnosti). Predviđena je kvalifikovana većina (to stupa na snagu 2014.), koja se zasniva na natpolovičnoj većini država članica, (odluka će biti doneta ako je podržava 55% država članica koje predstavljaju 65% stanovništva EU). Takođe, predviđena je i veća uloga Evropskog parlamenta u zakonodavnom procesu EU. To je još jedan korak ka dubljoj integraciji i boljem funkcionisanju EU, posebno u oblastima koja su bitna za same građane EU, a to su pitanja slobode, bezbednosti i pravde, borbe protiv terorizma i organizovanog kriminala – što sve pokriva policijsko-pravosudna saradnja na nivou EU. Konačno, određena poboljšanja uslova i procedura saradnje u ovoj oblasti se očekuju i od primene Ugovora iz Lisabona.

Odnos država članica i EU u domenu policijskih poslova

Pitanje državne suverenosti, posebno u oblasti bezbednosti država, dominiralo je u evropskoj istoriji oko tri i po veka, tako da je bilo teško zamisliti da će se vremenom segmenti sistema nacionalne bezbednosti, koji štite i oličavaju suverenost država, postepeno i oprezno prebacivati na EU kao organizaciju nadnacionalnog karaktera. Ipak, sagledavanjem razvoja EU uočavaju se neke dimenzije slabljenja državnog suvereniteta (iako je Evropa kolevka ovog koncepta). Pored većeg stepena svesti i obrazovanja građana i međuzavisnosti, nekoliko je značajnih karakteristika ovog procesa. *Prvo*, specifičnost EU kao institucionalno organizovanog prostora je da poseduje instrumente koji mogu biti „upotrebljeni“ od strane građana i omogućiti im da pristupe regionalnom području nadležnosti. Članovi Evropskog parlamenta birani su direktno od strane građana EU. Ova vrsta specifičnosti ovog prostora je pojačana i time što građani imaju mogućnost da ulože žalbu direktno Sudu pravde u Luksemburgu. *Drugo*, pustošenja prethodnih ratova i mir u Evropi ohrabрили su pojedince da se ne fokusiraju samo na svoju nacionalnu državu. Takođe, delegiranje državne vlasti određenim podržavnim entitetima, kao što su regioni (oblasti) u Belgiji ili Francuskoj ili lender u Nemačkoj, dovela su do pojave regionalnog identiteta. I, *treće*, kroz evropsku integraciju sprovodi se i ideja da se dođe do privrženosti evropskom identitetu, koji bi zamenio nacionalne identitete. Sa statusom građanina i državljanina EU i slabljenjem nacionalnog identiteta, ovaj cilj je delimično ostvaren, što slabi i mogućnost države da mobilise svoje građane, jer je pitanje da li bi danas građani dali život za svoju zemlju.

U slučaju daljeg razvoja EU promenjena je logika suvereniteta gde on više ne predstavlja nepremostivu prepreku za oblike integracije i saradnje u EU, iako je vrednost suvereniteta i dalje ukorenjena u ponašanju država. To je jasno izraženo i stavom da „EU treba da postane super sila, a ne super država“

¹¹ Nastojanja Europol da saraduje sa državama i agencijama koje nisu članice EU pokazala su se uspešnim, a primer je zajednički plan FBI i Saveta EU o globalnom sistemu za prismoću telekomunikacija (telefonski pozivi, faksovi i e-mail).

(Peterson, J., Michael E. S. (2000:212).¹² Naime, razlozi očuvanja nacionalne bezbednosti i suvereniteta država se uvek ističu kao prepreka dublje integracije. To je jasno iz analize dostignutog stepena saradnje u oblasti nacionalne bezbednosti, i napora koji su činjeni da do toga dođe. Suverenitet se isprečio na putu dublje integracije. Evropske države su izmislile suverenost, gde nema mesta za naddržavne subjekte koji bi mogli donositi „zakone” koji bi se primenjivali na teritoriji država. O tome govore i instrumenti koji su Ugovorom predviđeni za funkcionisanje institucija EU u pitanjima iz oblasti bezbednosti, što je dobar indikator nivoa očuvanja nacionalne bezbednosti i suvereniteta država članica, jer u okviru EU neki njihovi centralni organi označavaju nadnacionalnost, a neki oličavaju volju država članica. Nadnacionalne institucije simbolišu integraciju i one su formalno nezavisne od država članica. Evropska komisija je nadležna za predlaganje zakona i nadgledanje izvršenja i usaglašenja, i posrednik je između država članica u pronalaženju kompromisa između različitih nacionalnih pozicija. Evropski parlament se direktno bira od građana EU i deli zakonodavnu funkciju sa Savetom ministara (*Knežević-Predić V., 2001:388*). Upravo se očuvanje uloge država ogleda u radu Saveta ministara, jer su u njemu zastupljeni interesi država članica koje predstavljaju nacionalni ministri. Većina odluka se donosi kvalifikovanom većinom glasova, ali u određenim oblastima države članice još imaju pravo veta. Konačno, države članice kontrolišu i razvoj EU kroz sazivanje međuvladinih konferencija da bi izmenile ili proširile ugovor. Ova i neke druge odredbe, ukazuju da suverenost država članica nije nestala, već je dobila pozitivnu sadržinu (*Isto*).

Ugovorom iz Maastrichta je institucionalizovana policijska i pravosudna saradnja kao “treći stub” EU. Međutim, ta saradnja je bila na međuvladinom nivou, i nije imala karakteristika nadnacionalnosti u pogledu vrsta i načina donošenja odluka, kakav je slučaj, recimo, u “prvom stubu”. Prema Ugovoru, pravni instrumenti EU za pitanja “trećeg stuba” bili su zajednički stav, zajednička ocena i međunarodne konvencije (bivši član K.3. UEU). Ugovorom iz Amsterdama preostale oblasti od zajedničkog interesa na području policijske i pravosudne saradnje u krivičnim predmetima nisu prenete u Ugovor o Evropskoj zajednici i ostale su u “trećem stubu”. Iako bi njihova komunitarizacija predstavljala još kvalitetniju i temeljniju saradnju, države članice su insistirale na suverenitetu. Zato su ova pitanja još uvek na nivou međuvladine saradnje. U članu 33. UEU, izričito se kaže da odredbe iz naslova VI UEU ne utiču na nadležnost koju imaju države članice u pogledu održavanja javnog reda i osiguranja unutrašnje bezbednosti. Dakle, ovaj član opominje čija je nadležnost u ovim stvarima u slučaju pojave nekih nedoumica.

Ugovor iz Amsterdama ipak sadrži elemente koji mogu olakšati buduću integraciju. Naime, stupanje na snagu međunarodnih konvencija je pojednostavljeno time što je *dovoljno da ih ratifikuje polovina država članica (član 34. tačka d, UEU)*. Međutim, *pojava okvirmih odluka i odluka*, kao novih pravnih instrumenta koje bi trebalo da zamene konvencije, je najspektakularnija promena. Ona je slična uputstvu, tj. obavezujuća je u pogledu cilja koji treba postići i koju države članice moraju da sprovedu, ali izbor načina i sredstava je slobodan, ali nije direktno primenjiva. Njome ratifikacija postaje izlišna, naročito kada se zna da je do tada sporavala stupanje na snagu dogovorenih sporazuma. Okvime odluke se mogu odnositi isključivo na približavanje zakona i propisa država članica. Odluka se donosi radi ostvarenja bilo kog cilja koji je u skladu sa naslovom VI UEU, osim približavanja zakona i propisa država članica. Centar odlučivanja je Savet ministara, u kome se jednoglasno donose odluke, a izuzetak su proceduralne odluke koje se donose prostom većinom glasova (*član 34, stav 4, UEU*).¹³

¹² Izjava premijera Velike Britanije Tonija Blera iz 2000-te godine.

¹³ Postoje i određena odstupanja; Vidi: član 34, stav 2, tačke c, d, UEU, i član 36. UEU. Prema članu 34, stav 2, UEU, Komisija nije isključivi predlagач meta. To ovlašćenje deli sa državama članicama. Međutim, u pogledu nekih pitanja, na primer borbe protiv terorizma, nedozvoljene trgovine drogama, isključivi predlagач su države članice. Ovde je, znači, Komisiji uskraćeno pravo predlaganja, što govori o tome da su njene ingerencije u ovom stubu daleko manje od onih koje ima u komunitarnom sistemu. Članom 39. UEU određen je položaj Parlamenta u “trećem stubu” saradnje. Predviđeno je da Savet pre usvajanja okvirmih odluka, odluka i teksta konvencija konsultuje Parlament.

Funkcije Komisije i Parlamenta su daleko od onih koje oni ostvaruju u komunitarnom sistemu. Izuzetak predstavlja Evropski sud pravde. Naime, prema članu 40, stav 4, UEU, predviđeno je da se odredbe Ugovora o osnivanju Evropske zajednice o nadležnosti ovog Suda, primenjuju i na "treći stub" saradnje. Međutim, nadležnost Suda u "trećem stubu" je dvostruko ograničena. Najpre, iz njegove nadležnosti su izričito izuzete ocene zakonitosti i svrishodnosti mera koje obavljaju policijski i drugi organi represije država članica (član 35. stav 5, UEU). On ima nadležnost samo u oceni zakonitosti okvirmih odluka, odluka i konvencija donetih u okviru ovog stuba (član 35. stav 1, UEU). Prema stavu 2, ovog člana, ograničen je i time što se države članice slobodno opredeljuju da li će, i kada, prihvatiti njegovu nadležnost. Uz to, države članice koje prihvate njegovu nadležnost same odlučuju koji su to pravosudni organi ovlašćeni da se obrate Sudu (stav 3). Sud može da se izjasni o legalnosti okvirmih odluka i odluka, na zahtev ovlašćenih tužilaca. U ovom slučaju, to je Komisija i države članice (stav 6). I na kraju, prema stavu 7, Sud je nadležan da razmatra svaki spor koji nastane između država članica povodom tumačenja ili primene akata koji se usvajaju u okviru "trećeg stuba".

Kao rezultat pete Međuvladine konferencije o izmeni Ugovora o EZ/EU, 26. februara 2001. godine u Nici je potpisan Ugovor koji je podnet na ratifikaciju parlamentima država članica EU. Ciljevi Ugovora se odnose na izmene institucionalnih i procesno-pravnih osnova EZ i EU u pogledu proširenja EU. Reč je o sastavu i načinu rada Evropske komisije, odmeravanju glasova u Savetu EU, primene glasanja kvalifikovanom većinom u Savetu EU, kao i o reformi tzv. pojačane saradnje. Rezultat Ugovora iz Nice je 31 oblast za koje se može glasati kvalifikovanom većinom. Za nas su najbitnija rešenja gde je glasanje kvalifikovanom većinom uslovljeno, a pitanja se odnose na politiku davanja azila, gde se članom 67 UoEZ predviđa da većinsko odlučivanje i saodlučivanje u zavisnosti od prethodno jednoglasno donete odluke Saveta. U oblasti imigracione politike većinsko odlučivanje uvedeno je 1. maja 2004. godine, a Nica predviđa i drugačiji način donošenja odluka u Savetu ministara po modelu kvalifikovane većine, koja se zasniva na natpolovičnoj većini članica, što je korak ka dubljoj integraciji i boljem funkcionisanju EU u oblastima bezbednosti i pravde, borbe protiv terorizma i organizovanog kriminala.

Predlozi dati još na Evropskom savetu u Torinu, marta 1996. godine da se podvede pod širu kategoriju treći stub i da se određena pitanja pravosuđa i unutrašnjih poslova transferišu u prvi stub EU, a koji su delimično prihvaćeni na Međuvladinoj konferenciji 1997 godine su značili napuštanje čisto međuvladinog pristupa samo u nekim pitanjima pravosuđa i unutrašnjih poslova, a ta pitanja su pitanja azila i imigracije. Zato ovde nadnacionalne institucije EU, kao što je Evropska komisija, Evropski parlament i Evropski sud pravde imaju direktnu nadležnost (*Santiago M., 2000: 225*).

Što se Europolu tiče, iako nova nastojanja sugerišu početne oblike „vertikalne integracije“, pri čemu se policijska kompetencija ogrće u tela i agencije koje deluju iznad nivoa države. Ipak je malo verovatno da će on dobiti nadnacionalni karakter u obliku npr. federalne evropske policije.

U pogledu funkcionisanja, prema tekstu Konvencije Europol (čl.1 st. 2, čl 4), Europol je u svakoj zemlji članici EU povezan sa odgovarajućom nacionalnom jedinicom (*National unit*) koja je za to određena ili je, pak, specijalno u tu svrhu formirana. Svaka zemlja članica zadužuje po jednu jedinicu koja postaje jedini organ za vezu između Europolu i nadležnih policijskih službi date zemlje. Odnos između Nacionalnih jedinica za vezu i nadležnosti policijskih službi regulišu se ustavnim i drugim pravnim propisima svake zemlje članice, s tim što su nadležne policijske službe dužne da omogućе pristup raspoloživoj kriminalističkoj evidenciji i dokumentaciji (personalna dosijea i sl) i na druge načine obezbede efikasno izvršavanje zadataka Nacionalne jedinice.¹⁴

Mišljenje Parlamenta predstavlja proceduralnu pretpostavku za donošenje mere Saveta, ali u roku ne kraćem od tri meseca. U suprotnom, Savet samostalno usvaja meru, pa se uočava da Parlament ima uglavnom savetodavnu funkciju.

¹⁴ Nacionalne jedinice za vezu sa Europolom mogu da, na sopstvenu inicijativu, dostavljaju podatke i informacije neophodne za obavljanje njegovih zadataka, da odgovaraju na zahteve za informacije i savete koje daje Europol, da ažurno vode podatke i informacije, da koriste i

Pošto se Europol još uvek nije transformisao u nadnacionalnu službu, nego je specifičan oblik međudržavne policijske saradnje i razmene saznanja – logično je da Nacionalne jedinice nisu u obavezi da dostavljaju određene podatke ako bi to ugrožavalo istragu koja je već u toku, ili ako bi ugrozila bezbednost neke ličnosti, a posebno ako bi nanelo štetu osnovnim nacionalnim interesima u oblasti bezbednosti. Nacionalne jedinice su eksplicitno oslobođene obaveze dostavljanja podataka Europolu i u slučaju kada takve informacije potiču od obaveštajnih službi ili specifičnih obaveštajnih aktivnosti koje se odnose na državnu bezbednost (čl. 4, st. 5 Konvencije Europola). Nezavisnost nacionalnih policija država članica se ogleda i u tome što nacionalne jedinice imaju sopstvena sredstva za održavanje kontrole nad protokom informacija. Sve države EU, posebno Velika Britanija, Nemačka, Holandija i Švedska, nastoje uspostaviti centralnu nacionalnu agenciju sa integrisanim i kompatibilnim kompjuterizovanim sistemom podataka koji može kontrolisati protok informacija na unutrašnjem i spoljnom planu (*Santiago M., 2000: 200-203*).

Literatura

1. Bajagić, M. (2007), *Osnovi bezbednosti*, Beograd: Kriminalističko-policijska akademija.
2. Cohen, R., Mihalka, M. (2001), *Cooperative Security: New Horizons for International Order*, The Marshall Center Papers, No. 3.
3. Gregory, F. (2003), "The EU's role in the war on terror". - In: *Jane's Intelligence Review*, Vol. 15, No. 1, pp. 14-17.
4. Janjević, M. (2003), *Treći stub Evropske unije*, Beograd: Službeni list.
5. Kegley, C. W. Jr., Raymond, G. A. (2002), *Exorcising the Ghost of Westphalia: Building World Order in the New Millennium*, New Jersey: Prentice Hall.
6. Knežević-Predić, Vesna (2001), *Ogled o suverenosti: Suverenost i Evropska unija*, Beograd: Institut za političke studije.
7. Lopandić, D. (1999), *Ugovor o Evropskoj Uniji: Rim-Mastriht-Amsterdam*, Beograd: Međunarodna politika.
8. Lopandić, D., Janjević, M. (1996), *Sporazum iz Šengena – za Evropu bez granica*, Beograd: Međunarodna politika.
9. Prins, G. (2004), *Global Security (Global Transformations)*, London: Routledge.
10. Santiago, M. (2000), *Europol and Police Cooperation in Europe*, Queenston: The Edwin Mellen Press.
11. *Savet Evrope 1949-1996-dokumenti* (1996), Beograd: Međunarodna politika.
12. Tuffner, M. (2000), Das Schengener Informations system (SIS), *Kriminalistik*, Vol. 53, No. 1, pp. 31-44.
13. Peterson, J., Michael E. S. (2000), "The EU as a Global Actor". - In: *The European Union: How Does It Work?*, Oxford University Press.
14. Santiago, M. (2000), Europol and Police Cooperation in Europe, *Criminology Studies*, Vol. 11, Lewiston: The Edwin Mellen Press.
15. Sturm, J. (1997), "Schengen-Europol-Interpol: Konkurrenz oder Partnerschaft". - In: *Kriminalistik*, 2, pp. 99-104.

proseduju, poštuju nacionalno pravo, informacije i podatke potrebne nadležnim službama, da Europolu upućuju zahteve za dobijanje saveta, obaveštenja, informacije i analize, da dostavljaju Europolu informacije koje treba da se uključe u informativnu bazu podataka, i da vode računa o tome da u postupku razmene informacija sa Europolom ne dolazi do povrede propisa.

Rezime

Model „saradnje u bezbednosti“ se u oblasti policijsko-pravosudnih poslova u unutar EU predstavlja nužnost, što je posledica procesa integracije sve većeg broja evropskih zemalja čije je ekonomsko i političko objedinjavanje proizvelo potrebu brojnih reformi na legislativnom i organizacionom planu i u domenu unutrašnje bezbednosti. S ciljem prevazilaženja organizacionih i funkcionalnih nedostataka nacionalnih policija, ideje o potrebi stvaranja jedinstvene i zajedničke evropske policije uticali su na postepeno međusobno približavanje i ujednačavanje pristupa u radu i izgradnji zajedničkog koncepta „unutrašnje bezbednosti“. Kao produkt takvog koncepta nastao je Europol. Uloga Europa je da pospeši efikasnost nadležnih policijskih i pravosudnih službi u funkciji prevencije i borbe protiv terorizma i najopasnijih oblika međunarodnog kriminala koji ugrožava države EU. I pitanja iz domena policijskih i pravosudnih poslova, zadiru u „meko tkivo“ državnog suvereniteta i suštinu tradicionalnog shvatanja nacionalne bezbednosti. Kao ilustracija za stepen integrisanosti ove oblasti u EU, može poslužiti Van Renenova analiza po modelu „horizontalne ili vertikalne integracije“, prema kojoj Šengenski sporazum predstavlja oblik horizontalne integracije. Do „horizontalne“ integracije dolazi kada policija jedne države dobije ovlašćenje da radi na teritoriji druge države. Ovo ovlašćenje je horizontalno jer ostaje na nivou nacionalne države, ali se horizontalno širi preko državnih granica. U tom pogledu, Šengenski sporazum sa svojim odredbama za prekograničnu poteru i međugraničnu prisrotu, predstavlja rani i eksperimentalni oblik horizontalne integracije.

U slučaju Europa se primećuju i početni oblici „vertikalne“ integracije, pri čemu se policijska kompetencija "ogrće" u tela i agencije koje deluju iznad nivoa država članica. Malo je verovatno da će ovaj oblik vertikalne integracije biti savezni, kao neka „federalna policija“. EU se pokazala kao jedinstven oblik političke asocijacije koja ne potpada jasno u bilo koju tradicionalnu kategoriju ili grupaciju. Mada je u nekim oblastima „konfederalna“ (države članice imaju zakonodavnu i vlast nad kreiranjem politike preko Saveta ministara), negde pokazuje čak i elemente federalizma (u pitanjima za koja su nadležni Evropska komisija, Sud pravde).

Prognoza, na bazi dosadašnjeg razvoja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, je da će saradnja u ovoj oblasti izgledati pre kao „*jukstapozicija*“ (položaj jedne stvari pored druge) nacionalne i nadnacionalne jurisdikcije, nego kao čisto nadnacionalni oblik kreiranja politike, a donošenje odluka će verovatno ostati u delokrugu Saveta ministara pravosuđa i unutrašnjih poslova. Ova dostignuća predstavljaju tipično evropski primer kompromisne postepenosti koja je često značila prelazak u sledeću fazu integracije. Šta ovo znači za koncept državnog suvereniteta ostaje da se vidi. Međutim, dalja integracija policije i pravosuđa u EU se može tumačiti ili kao gubitak suvereniteta, što državu ostavlja sa manje moći, ili objedinjavanje suvereniteta u EU, što samu EU čini jačom i efikasnijom. Za sada evolucija policijsko-pravosudne oblasti u oblike vertikalne integracije ima manji stepen verovatnoće u odnosu na kontinuiranu praksu očuvanja suvereniteta nacionalne države u Evropi. Ipak, kao predlog, jer je evidentno da takva saradnja postoji, ali sa bitnim preprekama koje dolaze upravo od onih istih zainteresovanih subjekata (država članica) koje i uspostavljaju takvu saradnju, treba dobro izvagati potrebe, interese i vrednosti, jer je uvek bolje za koncept saradnje da se čvršće i formalno institucionalizuje, nego da zbog birokratskih prepreka funkcioniše po „privatnim linijama“ (vezama, poznanstvima, kolegijalnošću i sl.), jer se stvara veći manevarski prostor i za eventualne zloupotrebe, „curenje“ informacija i sl. Zato su i činjeni naponi na uvođenju jedinstvenih informacionih sistema, što je imalo za posledicu da su službenici bili destimulirani (odvraceni) od stvaranja i razvijanja individualnih sredstava komunikacije, zasnovanih na ličnim kontaktima. Nacionalne jedinice nekih država članica EU imaju utvrđene mere za očuvanje monopola nad međunarodnim kontaktima, dok se destimulišu procesi organizovanog zastranjenja (odstupanja), zbog čega službenici razvijaju sopstvenu mrežu direktnih kontakata.

Summary

The paper discusses the theoretical and conceptual framework of cooperation in security through the identification and mapping of existing forms of international and regional police cooperation, with emphasis on critical analysis of permanent and ad hoc modalities of regional and international cooperation of national police. In fact, although the international police cooperation as an institutional form of cooperation in security has a tradition in European and broader framework, it still represents a real challenge, because it is still present vigilance state to institutionalize the concept of cooperation in security in general, including through international police cooperation. States continue to jealously seek to preserve the sovereignty in the area of national security and the monopoly on the legitimate use of force, and as the police operations at the national level, the incarnation of the said monopoly, the question of the willingness of countries to sincerely accept the necessity of international police cooperation, especially in view of the nature of new threats Security at the beginning of the XXI century. Despite efforts to establish full cooperation in the field of policing the European Union and countries in the region in recent decades, we still can not claim that it has reached a satisfactory level. In this regard the work, in addition to pointing out the importance of the concept and strategic development of cooperation in security and international police cooperation, deal with the historical context of these categories, in order to give some suggestions on improving the existing and the opening of the "new areas where the cooperation can develop in the future. The paper will try to point to the necessity and urgency of achieving a greater level of intimacy between the value of state and common awareness of the need to build solutions to improve international police cooperation.