

Doc. dr Mile Šikman

Visoka škola unutrašnjih poslova, Banja Luka,
Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci

PRAVNI OKVIR EVROPSKE UNIJE PROTIV ORGANIZOVANOG KRIMINALITETA

Evropska unija se praktično od svog osnivanja 90-tih godina (Ugovor iz Mastrihta) suočila s problemom organizovanog kriminaliteta, koji je narednih godina postajao sve ozbiljnija prijetnja bezbjednosti zemljama članicama, koja utiče na mnoge oblasti djelovanja i politika Evropske unije. Kako je rizik od organizovanog kriminaliteta postajao veći, tako su i zemlje članice razvijale snažniji odgovor organizovanom kriminalitetu. Tako se zajedničko djelovanje Evropske unije ogleda u integrisanom pristupu u borbi protiv organizovanog kriminaliteta u rasponu od prevencije do konkretnog sprovođenja zakona, uključujući saradnju zemalja članica, posebno agencija za sprovođenje zakona, razmjenu informacija, rad zajedničkih radnih grupa, i dr. Svakako da najznačajniju ulogu ima pravni okvir Evropske unije protiv organizovanog kriminaliteta. Pored toga, Evropska unija je pionir u razvoju sveobuhvatnog krivičnogpravnog reagovanja na organizovani kriminalitet, te je putem svojih instrumenata u velikoj mjeri doprinijela i globalnoj borbi protiv organizovanog kriminaliteta. U tom smislu, usvojeni su mnogi standardi i pravaci djelovanja, a posebno s ciljem usaglašavanja međunarodnog okvira i harmonizacije pravnih propisa zemalja članica u borbi protiv organizovanog kriminaliteta. U radu će biti prezentovani osnovni instrumenti Evropske unije koji tretiraju problematiku suzbijanja organizovanog kriminaliteta, uključujući svakako Stoklowski program (2010) i Akcioni plan (2010–2014), Okvirnu odluku Evropske unije o borbi protiv organizovanog kriminaliteta (2008) i druge odluke (2002, 2003, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009), te strategije (2000, 2003, 2005, 2010), zajedničke akcije (1996, 1998), akcione planove (1997, 2000), konvencije (1995, 2009), rezolucije (1996, 1998), direktive (2005) i saopštenja Evropske unije (2000, 2004, 2005, 2007).

Ključne riječi: Pravni okvir; Evropska unija; Organizovani kriminalitet; Preporuka; Rezolucija; Akcioni plan.

1. UVOD

Organizovani kriminalitet je u poslednjih 25 godina postao globalna prijetnja i dostigao je makroekonomske dimenzije (nezakonita roba potiče iz jednog kontinenta, trguje se preko drugog, a prodaje na tržištu trećeg). Organizovane kriminalne grupe su danas transnacionalni problem: prijetnja međunarodnoj bezbjednosti, ali i bezbjednosti nacionalnih država, posebno u siromašnim i konfliktima opterećenim zemaljama. Prema podacima Ujedinjenih Nacija, organizovani kriminalitet podstiče korupciju, infiltrira se u legalan biznisa, utiče na političke odnose, ometa razvoj država, ali i podriva vladavinu prava.¹ Navedeni trendovi nisu zaobišli ni Evropsku uniju, jer je organizovani kriminalitet snažna prijetnja ekonomiji i društvu zemalja članica. Dakle, o organizovanom kriminalu se ne govori samo kao o jednom od kriminalnih fenomena, već kao obliku ugrožavanja i ozbiljnoj prijetnji po bezbjednost zemalja članica.

Uporedo sa navedenim, u posljednjih 15-tak godina krivičnopravna reakcija na organizovani kriminalitet doživjela je svojevrsnu afirmaciju. S tim u vezi, transnacionalni organizovani kriminalitet posljednjih godina se našao na mnogim agendama međunarodnih foruma, a pod posebnom pažnjom Ujedinjenih Nacija je u poslednjih 15 godina.² Evropska unija se prak-

¹ Procjene Ujedinjenih nacija ukazuju da više od 70.000 ljudi godišnje samo u Evropi, budu žrtve trgovine ljudima radi vršenja prostitucije, pri čemu je nelegalna dobit više od tri milijarde dolara. Krijumčarenje migrantima je posebno izraženo iz Latinske Amerike u Sjevernu Ameriku i iz Afrike u Evropu, pri čemu je kriminalna dobit više od 6,5 milijardi dolara. Nelegalna trgovina i krijumčaranje drogama su i dalje najdinamičnija kriminalna područja, koja godišnje donose više od 105 milijardi dolara samo od nelegalne trgovine kokainom i herionom. Godišnje se nelegalno trguje sa više od 60.000 komada raznog vatrenog oružja, a nelegalna dobit iznosi više od 55 miliona dolara. Transnacionalni ekološki kriminalitet predstavlja poseban problem koji je naročito izražen u nelegalnoj trgovini divljim životinjama koja donosi godišnje više od 75 miliona dolara dobiti, dok se nelegalne aktivnosti u oblasti trgovine drvetom donose više od šest milijardi dolara godišnje. Krijumčarenje falsifikovanom robom je naročito izražen problem, pri čemu je šteta od ovog kriminalnog fenomena približno 10 milijardi dolara godišnje. Visokotehnološki kriminalitet u oblasti krađe identiteta pogađa više od 1,5 miliona ljudi godišnje, a šteta iznosi više od milijardu dolara, dok se dječijom pornografijom generiše 50.000 novih fotografija svake godine, a dobit se mjeri sa 250 miliona dolara godišnje. Problem somalskih pirata je takođe postao međunarodni problem, a dobit od ove nelegalne aktivnosti je približno 100 miliona dolara godišnje. Vid. *The Globalization Of Crime - A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, United Nations Office on Drugs and Crime, Wien 2010, http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf, 16. februar 2014.

² Ideja o multinacionalnom tretiranju problematike transnacionalnog organizovanog kriminala datira još od 1994. godine, kada je o ovom pitanju diskutovano u Napulju na minstarskoj konferenciji koja je organizovana od strane Ujedinjenih nacija. Isti zahtjevi ponovljeni su i 1996. godine, što je i rezultiralo osnivanjem *ad hoc* komisije Ujedinjenih nacija sa zadatkom da pripremi konvenciju. Ipak, prvu značajniju aktivnost na međunarodnom

tično od svog osnivanja 90-tih godina prošlog vijeka (Ugovor iz Maastrichta, potpisan 7. februara 1992. godine, a stupio na snagu 1. decembra 1993. godine),³ suočila s problemom organizovanog kriminaliteta, koji je narednih godina postajao sve ozbiljnija prijetnja bezbjednosti zemalja članica, koja utiče na mnoge oblasti djelovanja i politike Evropske unije.⁴ Ugovor iz Amsterdama (potpisan 2. oktobar 1997. godine, a stupio na snagu 1. maja 1999. godine)⁵ pružio je pravni osnov za hramonizaciju krivičnog zakonodavstva zemalja članica, uključujući suprotstavljanje organizovanom kriminalitetu, dok je Ugovorom iz Lisabona (potpisan 17. decembra 2007. godine, a stupio na snagu 1. decembra 2009. godine)⁶ znatno ojačano ovo područje (borba protiv organizovanog kriminaliteta je postavljena kao prioritet). Suprotstavljanje transnacionalnom organizovanom kriminalitetu tako je postao prioritet Evropske unije i međunarodne zajednice. Ipak, sprovođenje političke volje u konkretne rezultate će značiti ostvarivanje dva teška cilja: shvatanje transnacionalnog organizovanog kriminaliteta i integrisanje nacionalnih odgovora u međunarodne strategije.

nivou, Ujedinjene nacije su imale decembra 2000. godine, kada je u Palermu (Italija), održana velika međunarodna konferencija, koje je rezultirala donošenjem Konvencije Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminaliteta (tada su 124 zemlje potpisale Konvenciju). Ovom konferencijom, međunarodna zajednica je pokazala političku volju da na globalni izazov, kao što je organizovani kriminalitet, globalno odgovori. Sljedeće godine, Ujedinjene nacije su na Panelu visokog nivoa o prijetnji, izazovima i promjenama, identifikovale transnacionalni organizovani kriminal kao jedan od „šest klastera prijetnji sa kojima svijet mora biti zabrinut, sada i u decenijama koje dolaze“. U februaru 2010. godine, Savjet bezbjednosti Ujedinjenih nacija izrazio je zabrinutost zbog toga što su „nelegalna trgovina drogom i neki drugi slučajevi transnacionalnog organizovanog kriminaliteta ozbiljna prijetnja međunarodnoj bezbjednosti u različitim regionima svijeta“, i pozvao Generalnog sekretara Ujedinjenih nacija „da razmotri ove prijetnje u strategijama prevencije sukoba i analizama konflikata“. Vid.: Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change. A more secure world: our shared responsibility, Attached to Note by the Secretary-General, A/59/565, 2 December, 2004, para. 170; Statement at UN Security council, Security Council Calls For Strengthened International, Regional Cooperation To Counter Transnational Organized Crime, In Presidential Statement, SC/9867, February 2010, <http://www.un.org/News/-Press/docs/2010/sc9867.doc.htm>, 22. februar 2014.

³ Treaty of Maastricht on European Union, 1992, http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_en.htm, 17. nov. 2014.

⁴ Nema dileme da se organizovani kriminalitet ispoljavao i prije formiranja Evropske unije. Međutim, činjenica je da odgovor organizovanom kriminalitetu nije bio institucionalizovan na nivou Evropske unije, već se zasnivao na *ad hoc* ili bilaterealnoj saradnji zemalja članica. Osim toga, desilo se i nekoliko kritičnih događaja koji su izazvali pažnju javnosti, i na taj način aktualizovali pitanje organizovanog kriminaliteta (npr. ubistvo sudija Faglonea i Borsolina). Tako je, tek Ugovorom o Evropskoj uniji iz Maastrichta 1992. godine institucionalizovan okvir suprotstavljanja organizovanom kriminalitetu kroz saradnju u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova.

⁵ Treaty of Amsterdam on European Union, 1997, http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/index_en.htm, 14. nov. 2014.

⁶ Treaty of Lisbon on European Union, 2007, http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/index_en.htm, 14. nov. 2014.

2. PRAVNI OKVIR EU PROTIV ORGANIZOVANOG KRIMINALA

Krivičnopravna oblast, u dosadašnjoj izgradnji prava Evropske unije, bila je predmet harmonizacije manje od ostalih pravnih oblasti.⁷ Odredbama Ugovora iz Amsterdama (čl. 31e) prvi put su izričito normirana harmonizacijska ovlašćenja Unije na stvaranju zajedničkih minimalnih pravila o obilježima krivičnih djela i kaznama u području organizovanog kriminaliteta, terorizma i nezakonite trgovine drogom. Kasnije je zauzeto gledište da su područja kriminaliteta u čl. 31e Ugovora o Evropskoj uniji navedena samo egzemplarno, a da je harmonizacija dopuštena u svim područjima ako je to potrebno za ostvarenje ciljeva iz čl. 29 Ugovora o Evropskoj uniji, ako se odnose na zajedničke politike Unije ili imaju prekograničnu dimenziju.⁸ Tek je Lisabonski ugovor, u značajnoj mjeri osnažio supranacionalne harmonizirajuće nadležnosti Evropske unije u području krivičnog prava⁹ i krivičnog postupka, a postavljeni su i institucionalni osnovi za formiranje supranacionalnog tijela krivičnopravnog progona: evropskog javnog tužioca.¹⁰ Mehanizmi uspostavljanja supranacionalne nadležnosti u oblasti krivičnog prava, predviđeni Lisabonskim ugovorom,¹¹ su sledeći: 1) policijska i pravosudna

⁷ Korups pravnih pravila kojima se uređuju društveni odnosi, prava i obaveze država članica u okviru Evropske unije predstavljaju *acquis communautaire* (komunitarno pravo), koje čine ugovori o osnivanju Evropskih zajednica (orginarno pravo EU) i odluke i opšti propisi organa Evropske unije (derivativno pravo EU). Osnovne karakteristike komunitarnog prava, kao što su njegova supremacija, neposredno i preemptivno dejstvo, posebnost i autonomnost, zaštita osnovnih ljudskih prava, implicirana nadležnost zajednice i odgovornost država za (ne) primjenu komunitarnog prava, zapravo vrše „konstitucionalizaciju” prava Evropske unije. Vid. N. Misita, *Osnovi prava Evropske unije*, Magistrat, Sarajevo 2002.

⁸ Široko tumačenje harmonizacijskih ovlašćenja Unije prihvaćeno je i u praksi te je Evropsko vijeće ekspanzivno izašlo iz okvira čl. 31e Ugovora o Evropskoj uniji, ujednačavajući nacionalno krivično pravo, ne samo u pogledu organizovanog kriminaliteta, terorizma i nezakonite trgovine drogom, već i zaštite finansijskih interesa EU, pranja novca, krivotvorenja evra, korupcije, trgovine ljudima, krivičnih djela protiv djece, ilegalnih migracija, visokotehnološkog kriminaliteta i i finansijskog kriminaliteta. Vid. Z. Đurđević, „Lisabonski ugovor: prekretnica u razvoju kaznenog prava u Evropi”, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* 2/2008, 1077–1127.

⁹ S. Horović, „Kazneno pravo Evropske unije prema Lisabonskom ugovoru”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostar* 21/2010, 45.

¹⁰ Z. Đurđević, 1077–1127.

¹¹ Ključni propis Lisabonskog ugovora koji se odnosi na materijalno krivično pravo je član 83 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, a uz njega se i u uvodnim odredbama navodi, kao jedan od glavnih ciljeva Unije, uspostavljanje prostora slobode, sigurnosti i pravde bez unutrašnjih granica sprečavanjem i suzbijanjem kriminaliteta (čl. 2, st. 2 UEU). Članom 2 Ugovora o Evropskoj uniji, Unija je dobila ovlašćenja da „direktivama” donesenim u redovnom zakonodavnom postupku uspostavlja minimalna pravila o opisu krivičnih djela i sankcija u područjima posebno teškog kriminaliteta s prekograničnim obilježjima koja proizlaze iz prirode ili posljedica tih krivičnih djela, ili iz posebne potrebe njihovog sprečavanja na zajedničkom osnovu. Materijalnopravne pretpostavke navedene ovlasti jesu:

saradnja u krivičnim stvarima stavljena je pod režim pravnog poretka Evropske zajednice, 2) ustanovljena je podijeljena nadležnost u području sloboda, sigurnost i pravda između Evropske unije i država članica, 3) usvojen je novi postupak donošenja odluka u području policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima i 4) države članice dobile su ovlaštenja zakonodavne inicijative, ovlaštenja prekida zakonodavnog postupka, te uspostavljanje pojačane policijske i krivičnopravne saradnje u dijelu Evropske unije.¹² Očigledna novina jeste unifikacija ranijih triju stubova u jedinstven pravni poredak Evropske unije, čime i treći stub prestaje postojati i integriše se u pravo Zajednica.¹³ Na taj način, na pravne akte koji tretiraju krivičnopravnu materiju, primjenjuju se načela neposrednog dejstva i prednost primjene prava Zajednice pred pravom države članice.

Kada je, pak, tretiranje problematike organizovanog kriminaliteta u pitanju, Evropska unija je sigurno jedan od pionira u razvoju krivičnopravne reakcije na ovaj kriminalni fenomen.¹⁴ U tom smislu, aktivnosti Evropske unije možemo, uslovno rečeno, posmatrati u dva pravca: *prvi*, harmonizacija krivičnog zakonodavstva i *drugi* usaglašavanje djelovanja sa drugim međunarodnim organizacijama koje tretiraju problematiku organizovanog kriminaliteta.

a) posebno teška područja kriminaliteta navedena u tački 2, i b) prekogranično obilježje. Krivičnopravni sadržaj Ugovora sistematizovan je u sljedeće tematske cjeline: 1. Novi pravni okvir Evropske unije s posebnim naglaskom na integraciju trećeg stuba Evropske unije u pravni poredak Evropske zajednice; 2. Izmjene relevantne za krivičnomaterijalno pravo; 3. Reforma zaštite ljudskih prava u Evropskoj uniji koja obuhvata novu nadležnost Evropskog suda pravde, te značenje Povelje o osnovnim pravima Evropske unije s osvrtnom na pristupanje Unije Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Vid. S. Horović, 45.

¹² Z. Đurđević, 1077–1127.

¹³ Evropska unija je od svog osnivanja (1992) bila zasnovana na tri stuba: prvi stub uključuje evropske zajednice, drugi spoljnu i bezbjednosnu politiku, a treći saradnju u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Ugovorom iz Amsterdama (1997), predmet trećeg stuba je razdvojen i sužen isključivo na policijsku i sudsku saradnju u krivičnim stvarima. Integracija Lisabonskim ugovorom (2007), normativno je provedena tako da je treći stub EU premješten u poglavlje V Prostor slobode, sigurnosti i pravde Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, čime se ponovo ujedinjuje materija pravosuđa i unutrašnjih poslova.

¹⁴ V. Mitsilegas, *The Council Framework Decision on the Fight Against Organised Crime: What can be done to strengthen EU legislation in the field?*. Policy Department C - Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, Brussels 2011, 8–24.

3. HARMONIZACIJA KRIVIČNOG ZAKONODAVSTVA

Harmonizacija krivičnog prava¹⁵ ostvaruje se kroz tri mehanizma, od kojih su dva propisana Ugovorom o EU, a jedan je uspostavio Europski sud.¹⁶ Tradicionalno, jedan od mehanizama su konvencije, koje su kao međunarodni ugovori podložni ratifikaciji država članica. Kako su se konvencije pokazale kao neprikladan instrument za izvršavanje ciljeva trećeg stuba, Amsterdamskim ugovorom uvedene su okvirne odluke kao posebna vrsta pravnih akata Unije, namijenjene harmonizaciji zakona i propisa država članica. Po uzoru na direktive, okvirne odluke obavezuju države članice u pogledu rezultata koji treba postići, ali prepuštaju državnim vlastima da izaberu oblike i metode kojima će se to postići.¹⁷

Kada je riječ o harmonizaciji krivičnog zakonodavstva u oblasti organizovanog kriminaliteta, treba naglasiti da je ovaj sektor od posebnog interesa za Evropsku uniju,¹⁸ te je prvi koji je određen za utvrđivanje trenutnog nivoa usklađenosti i približavanja krivičnog zakonodavstva država članica.¹⁹ U tom kontekstu, posebno se naglašava važnost i potreba za usklađivanjem i približavanjem krivičnog zakonodavstva u cilju efikasnijeg suzbijanja organizovanog kriminaliteta, a posebno u onim državama članicama čiji su krivičnopravni sistemi manje spremni za suzbijanje organizovanog kriminaliteta.²⁰ Tako se u odredbama Haškog programa²¹ navodi da približavanje

¹⁵ Pitanja harmonizacije i približavanja krivičnog prava i u samoj Evropskoj uniji su dosta nejasna, pogrešno tumačena i predmet mnogih rasprava, te se i sam ovaj proces smatra prilično nedjelotvoran. U prilog tome govori i nedostatak sistematskih komparativnih istraživanja procesa harmonizacije i približavanja krivičnog prava. Vid. F. Calderoni, *Organized Crime Legislation in the European Union*, Springer-Verlag, Berlin – Heidelberg – London 2010, 21–46.

¹⁶ Z. Đurđević, 1077–1127.

¹⁷ U posljednjih desetak godina, okvirne odluke gotovo su u potpunosti zamijenile konvencije u području krivičnog materijalnog prava.

¹⁸ Naime, Ugovor o osnivanju Evropske unije eksplicitno navodi neophodnost harmonizacije krivičnog pravnog okvira reagovanja na organizovani kriminalitet. To znači, da su sve države članice Evropske unije podržale harmonizaciju krivičnog prava u navedenom sektoru. Dakle, postizanje političkog konsenzusa u okviru Evropskog savjeta daje veće šanse i njegovom praktičnom provođenju, tj. harmonizaciji i približavanju pravnog okvira Evropske unije u suprotstavljanju organizovanom kriminalitetu.

¹⁹ Ipak, složena pitanja harmonizacije i približavanja krivičnog prava, posebno dolaze do izražaja na polju suzbijanja organizovanog kriminala. Vid. F. Calderoni, 21–46.

²⁰ U prilog navedenog, jeste i činjenica da zemlje članice u nacionalnim krivičnim zakonima na bitno različite načine tretiraju problematiku organizovanog kriminaliteta. Čak, pojedine zemlje članice uopšte na propisuju organizovani kriminalitet kao posebno krivično djelo. Vid. A. Scherrer, A. Mégie, V. Mitsilegas, *The EU Role In Fighting Transnational Organised Crime*, European Parliament, Brussels 2009, 7–30.

²¹ The Hague Programme: ten priorities for the next five years. The Partnership for European renewal in the field of Freedom, Security and Justice [COM(2005) 184 final – Official Journal

materijalnog prava olakšava uzajamno priznavanje odluka i sudskih odluka, te saradnju policije i sudova u krivičnim predmetima. Takođe, obuhvata i područje posebno ozbiljnog prekograničnog kriminala, te je potrebno dati prioritet područjima kriminala koja se posebno navode u Ugovorima. Pored toga, do izražaja su došli i izuzetni naponi drugih međunarodnih institucija, prije svega, Savjeta Evrope i Ujedinjenih nacija, usmjereni ka harmonizaciji krivičnog zakonodavstva u oblasti suzbijanja organizovanog kriminaliteta, uključujući i mnoge norme koje su bile pravno obavezujuće za države članice.²²

U tom kontekstu, postoje tri glavna instrumenta koja danas čine *corpus* međunarodnog pravnog reagovanja na organizovani kriminalitet u sferi harmonizacije i približavanja krivičnopravnog zakonodavstva.²³ Prva norma

C 236 of 24. 9. 2005], http://europa.eu/legislation_summaries/justice_-freedom_security/fight_against_organised_crime/116002_en.htm, 20. oktobar 2014.

²² Vid. F. Calderoni, 21–46.

²³ Važno je napomenuti, da je navedenom okviru prethodio čitav niz aktivnosti Evropske unije i pravnih akata koji su tretirali problematiku organizovanog kriminaliteta. U tom smislu, možemo navesti neke od najznačajnijih dokumenata: Konvencija o zaštiti finansijskih interesa Evropskih zajednica (OJ C 316 od 27. novembra 1995. god., 49–57); Rezolucija Evropske unije o zaštiti svedoka u borbi protiv internacionalnog organizovanog kriminala, od 23. novembra 1995. god.; Protokol o korupciji među nacionalnim i evropskim službenicima (OJ C 313 od 23. oktobra 1996. god., 2–10); Preporuka Evropske unije o suzbijanju organizovanog kriminaliteta, iz 1996. god.; Rezolucija Evropske unije o pojedincima koji sarađuju u sudskim procesima protiv internacionalnog organizovanog kriminaliteta, od 20. decembra 1996. god.; Protokol o krivičnoj odgovornosti pravnih lica, konfiskaciji imovine i pranju novca (OJ C 221 od 19. jula 1997. god., 12–22); Rezolucija Evropske unije o prevenciji organizovanog kriminaliteta, sa preporukama za kreiranje strategije borbe protiv organizovanog kriminaliteta, od 21. decembra 1998. god.; Okvirna odluka Vijeća od 29. maja 2000. god. o jačanju zaštite kaznama i drugim sankcijama za krivotvorenje novca s obzirom na uvođenje evra (OJ L 140 od 14. juna 2000. god.); Preporuka Komiteta ministara državama članicama koja se odnosi na vodeće principe za borbu protiv organizovanog kriminaliteta iz 2001. god.; Okvirna odluka Vijeća od 26. aprila 2001. god. o pranju novca, identifikaciji, pronalaženju, zamrzavanju, oduzimanju i konfiskaciji predmeta i rezultata krivičnog djela (OJ L 182 od 5. jula 2001. god.); Okvirna odluka vijeća od 28. maja 2001. god. o borbi protiv prevare i krivotvorenja bezgotovinskim sredstvima plaćanja (OJ L 149 od 2. juna 2001. god.); Okvirna odluka Vijeća od 28. novembra 2002. god. o jačanju krivičnog okvira u cilju sprečavanja omogućivanja neovlašćenog ulaska, tranzita i boravka (OJ L 328 od 5. decembra 2002. god.); Okvirna odluka Vijeća od 19. maja 2002. god. o suzbijanju trgovine ljudima (OJ L 203 od 1. avgusta 2002. god.); Okvirna odluka 2002/475/PUP od 13. aprila 2002. god. o borbi protiv terorizma (OJ L 164 od 22. juna 2002. god.); Okvirna odluka Vijeća 2004/68/PUP od 22. decembra 2003. god. o sprečavanju seksualnog iskorištavanja djece i dječje pornografije (OJ L 13 od 20. januara 2004. god.); Okvirna odluka Vijeća 2003/568/PUP od 22. maja 2003. god. o sprečavanju korupcije u privatnom sektoru (OJ L 192 od 31. jula 2003. god.); Okvirna odluka Vijeća 2004/757/PUP od 25. oktobra 2004. god. o uspostavljanju minimalnih odredaba o obilježjima krivičnih djela i kazni u području nezakonite trgovine drogama (OJ L 335 od 11. novembra 2004. god.); Preporuka Komiteta ministara državama članicama o „specijalnim istražnim tehnikama“ u odnosu na teški kriminal, uključujući akte terorizma, od 20. aprila

koja je bila predmet harmonizacije u oblasti organizovanog kriminala, bila je inkriminacija članstva u kriminalnoj organizaciji koja je usvojena u Zajedničkoj akciji o kažnjavanju članstva u kriminalnoj organizaciji u državama članicama EU od 21. 12. 1998. godine.²⁴ Definisanje kriminalne organizacije kao strukturisanog udruženja, uspostavljenog na duži period od strane više od dva lica, radi vršenja krivičnih djela s ciljem sticanja finansijske koristi ujedno je i prva definicija organizovane kriminalne grupe u međunarodnom pravu,²⁵ a u najvećoj mjeri uticala je i na definiciju organizovane kriminalne grupe prema Palermo konvenciji.²⁶ Iako su mnogi osporavali obavezujuću snagu zajedničkih akcija, Palermo konvencija predstavlja prvi bitan pokušaj da se uskladi pravni sistem Evropske unije u oblasti suzbijanja organizovanog kriminaliteta. Drugi instrument predstavljaju odredbe Konvencije Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminaliteta iz 2000. godine.²⁷ Konvencija je prva uvela pravnu definiciju organizovane kriminalne grupe i teškog zločina, što predstavlja prvi međunarodni krivičnopravni instrument na polju harmonizacije u oblasti suzbijanja organizovanog kriminaliteta. Najzad, posljednje su norme predviđene Okvirnom odlukom Evropskog vijeća o borbi protiv organizovanog kriminaliteta iz 2008. godine,²⁸ koja ima cilj da kao pravno obavezujući akt, unaprijedi zajednički potencijal Unije i država članica s ciljem borbe protiv transnacionalnog organizovanog kriminaliteta.²⁹

2005. god.; Okvirna odluka Vijeća 2005/212/PUP od 24. februara 2005. god. o oduzimanju imovinske koristi, sredstava i imovine pribavljene krivičnim djelom; Okvirna odluka Vijeća 2005/222/PUP od 24. februara 2005. god. o napadima na informacijske sisteme (OJ L 69 od 16. marta 2005. god.).

²⁴ Council Joint Action 98/733/JHA of 21 December 1998 on making it a criminal offence to participate in a criminal organisation in the Member States of the European Union, <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/8665>, 20. nov. 2014.

²⁵ Na ovaj način uspostavljen je jasan koncept kriminalnog organizovanja, kao kontinentalnog modela organizovanog kriminaliteta, za razliku od anglo-saksonskog modela kriminalne zavjere (*conspiracy* model). F. Calderoni, 21–46.

²⁶ A. Scherrer, 8.

²⁷ United Nations Convention against Transnational Organized Crime, <http://www.uno-ctoc.org/unodc/treaties/CTOC/>, 21. oktobar 2014.

²⁸ Council Framework Decision 2008/841/JHA of 24 October 2008 on the fight against organised crime, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:300:-0042:0045:EN:PDF>, 15. novembar 2014.

²⁹ Evropska komisija je još u svom Saopštenju od 29. marta 2004. god. o mjerama koje treba preduzeti u borbi protiv terorizma i drugih teških oblika krivičnih djela smatrala da treba ojačati dostupna sredstva potrebna za borbu protiv organizovanog kriminaliteta u Evropskoj uniji, te je navela da će izraditi Okvirnu odluku koja će zamijeniti Zajedničku akciju 98/733/PUP od 21. decembra 1998. god. o kažnjivosti učestvovanja u zločinačkoj organizaciji u državama članicama Evropske unije. Navedeno prema: Communication from the Commission to the Council and the European parliament on measures to be taken to combat terrorism and other forms of serious crime, in particular to improve exchanges of

Na nivou Evropske unije usvojen je i poseban okvir krivičnopravne saradnje evropskih država u suzbijanju organizovanog kriminaliteta, koji se ogleda kroz uvođenje Evropskog naloga za hapšenje (*European arrest warrant*).³⁰ Cilj Evropskog naloga za hapšenje je da zamijeni postojeći sistem ekstradicije, obavezujući pravosudne organe jedne države da u uprošćenom i ubrzanom postupku, *ipso facto* i uz minimalni formalizam, prihvate i izvrše zahtjev za predaju učinilaca krivičnih djela pravosudnim organima druge države. Politička i administrativna procedura dosadašnje ekstradicije, na taj način je zamijenjena pravosudnim mehanizmom.

3.1. Definisanje organizovanog kriminala

Ne upuštajući se u široke diskusije o pojmu organizovanog kriminaliteta, koje su ne samo akademske prirode, već i pravne i stručne, u radu ćemo prikazati pristup Evropske unije koji se ogleda u definisanju organizovanog kriminaliteta. Naime, Evropska unija, kod definisanja organizovanog kriminaliteta primjenjuje listu od jedanaest kriterijuma od kojih četiri (1, 3, 5. i 11) moraju biti obavezno ispunjeni, a još najmanje dva moraju postojati u kriminalnom događaju da bi on mogao smatrati organizovanim kriminalitetom.³¹

1. Saradnja više od dva lica,
2. Pri čemu, postoji konkretan zadatak ili uloga svakog člana,
3. Na duži period ili u određenom trajanju (ovaj kriterijum opisuje stabilnost i (potencijalnu) trajnost kriminalne grupe),
4. Primjena nekog oblika interne discipline ili kontrole,
5. Osumnjičeni ili osuđeni za izvršavanje teških krivičnih djela,
6. Djelovanje na međunarodnom nivou,
7. Korišćenje sile ili drugih sredstava pogodnih za zastrašivanje,
8. Korišćenje komercijalnih ili poslovnih struktura,
9. Uključenost u pranje novca,
10. Vršenje uticaja na politiku, sredstva javnog informisanja, javnu upravu i agencija za sprovođenje zakona,

information, COM(2004)221 final, Brussels, 29. 3. 2004. <http://www.statewatch.org/news-2004/mar/com221.pdf>, 22. oktobar 2014.

³⁰ Evropski nalog za hapšenje (*European arrest warrant*) usvojen je Odlukom Evropskog Savjeta, broj 2002/584/JHA od 13. juna 2002. god. Primenjuje se od 1. januara 2004. god. na prostoru Evropske unije. Vid. Council Framework Decision 2002/584/JHA of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States, http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation_in_criminal_matters/133167_en.htm, 22. oktobar 2015.

³¹ Council Of The European Union, 6204/2/97, enfopol 35, Brussels, 21 April 1997. (doc 6204/2/97 Enfopol 35 Rev 2).

11. S ciljem ostvarivanja dobiti i/ili moći.

Tumačenje navedenih kriterijuma bilo je predmet mnogih rasprava unutar Evropske unije, jer njihovo tumačenje nije uvijek jednostavno, a može se razlikovati u pojedinim zemljama članicama. Naročito su problematični za tumačenje obavezni kriterijumi (1–3–5–11), jer se zakonodavstva pojedinih zemalja razlikuju o inkriminaciji kriminalne organizacije, kao i elementima koji čine biće ovog krivičnog djela. S obzirom na to da je različito tumačenje obaveznih kriterijuma, moglo imati značajne posledice, problem je bilo moguće riješiti na dva načina:³²

1. Fleksibilnim tumačenjem kriterijuma zasnovanim na setu definicija izvan nacionalnih izvještaja, i
2. Raspravama između zemalja članica u cilju iznalaženja zajedničkog tumačenja.

Prvi način više je odgovarao realnosti, ali s obzirom na to da bi navedeno tumačenje imalo političke implikacije, Evropska unije se odlučila za drugu mogućnost, koja je značila da je potrebno usvojiti ozbiljan i odgovoran pristup usklađivanja tumačenja navedenih jedanaest kriterijuma prilikom definisanja organizovanog kriminaliteta.³³ U međuvremenu, učinjeno je nekoliko koraka u pravcu harmonizacije obaveznih kriterijuma, pri čemu je određeno da politički motivisana krivična djela ne mogu biti obuhvaćena ovim kriterijumima.³⁴ Na ovaj način, mogu obuhvatiti fizička lica i pravni subjekti ili stručnjaci umešani u nove i teške oblike organizovanog ili privrednog kriminaliteta.

3.2. Definisanje kriminalne organizacije

Inkriminacija članstva u kriminalnoj organizaciji centralni je element krivičnog pravnog tretiranja problematike organizovanog kriminaliteta. Prihvatanje smjernica i standarda zacrtanih u Akcionom planu Evropske unije za borbu protiv organizovanog kriminala iz 1997. godine,³⁵ Zajedničkoj akciji o kažnjavanju članstva u kriminalnoj organizaciji u državama članicama

³² Council Of The European Union, 12669/99, Crimorg 166, Brussels, 8 November 1999. Vidi detaljnije: T. Baken, e.a. *Measuring Organised Crime in Europe: A Feasibility Study of a Risk-based methodology across the European Union*, Maklu Publisher, Antwerp – Apeldoorn 2006.

³³ Council Of The European Union, 15463/01, Crimorg 139, Brussels, 19 December 2001.

³⁴ Council Of The European Union, 10415/00, Crimorg 111 Enfopol 54, Brussels, 3 Augustus 2000.

³⁵ European Union Action Plan to Combat Organised Crime, OJ C251, 15 August 1997, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ:C:1997:251:TOC>, 20. novembar 2014.

EU od 21. decembra 1998. godine,³⁶ Pretpristupnog pakta o organizovanom kriminalitetu između država članica EU i država kandidata centralne i istočne Evrope i Kipra iz 1998. godine, Zaključaka iz Tampere 1999. godine,³⁷ Strategije za kontrolu i prevenciju organizovanog kriminaliteta iz 2000. godine,³⁸ kao i smjernicama iz Haškog programa 2004. godine, zapravo je otvoreno pitanje inkriminacija članstva u kriminalnoj organizaciji. Konačno, Okvirna odluka o borbi protiv organizovanog kriminala iz 2008. godine³⁹ daje sofisticiran okvir kriminalizacije učešća u kriminalnoj organizaciji, koji odražava sinergijski pristup između Evropske unije i međunarodnih organizacija kao što su Ujedinjene nacije, u razvoju globalnih standarda borbe protiv organizovanog kriminaliteta. Međutim, to zahtijeva poboljšanja, kako u pogledu pravne sigurnosti i njegovog obima, tako i u pogledu nivoa harmonizacije koji se postiže ovim standardima.⁴⁰

Evropska unija je na osnovu dotadašnjih iskustava u kriminalizaciji članstva u kriminalnoj organizaciji (prije svega, Zajedničke akcije iz 1998. godine), te odredaba Konvencije Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, koja je prihvaćena u ime Evropske zajednice, donijela navedenu odluku 2008. godine, kojom je Zajednička akciju 98/733/PUP stavljena van snage. Od 2004. godine, Evropska unija je počela aktivnosti na donošenju nove odluke. Tako je u Saopštenju od 29. marta 2004. god. o mjerama koje treba preduzeti za borbu protiv terorizma i drugih oblika teških krivičnih djela⁴¹ navela da treba ojačati dostupna sredstva potrebna za borbu protiv organizovanog kriminala u Evropskoj uniji, u kojoj navodi da će izraditi Okvirnu odluku koja će zamijeniti Zajedničku akciju 98/733/PUP.⁴² Isto tako, Haškim programom iz 2004. godine ukazano je na potrebu usklađivanja određenja krivična djela o učestvovanju u zločinačkoj organizaciji u državama članicama. Nova Okvirna odluka treba da obuhvati krivič-

³⁶ Council Joint Action 98/733/JHA of 21 December 1998 on making it a criminal offence to participate in a criminal organisation in the Member States of the European Union, <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/8665>, 20. nov. 2014.

³⁷ Tampere European Council 15 And 16 October 1999, Presidency Conclusions, http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm, 20. novembar 2014.

³⁸ The prevention and control of organised crime: a strategy for the beginning of the new millennium [Official Journal C 124 of 3.5.2000]. http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_organised_crime/l33125_en.htm, 20. nov. 2014.

³⁹ Council Framework Decision 2008/841/JHA of 24 October 2008 on the fight against organised crime. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:300:-0042:0045:EN:PDF>, 20. novembar 2014.

⁴⁰ V. Mitsilegas, 8–24.

⁴¹ Commission Communication dated 29 March 2004 (COM 221). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52004PC0664>, 20. novembar 2014.

⁴² Ujedno, ovaj dokument Evropske unije je problematizovao pitanja usaglašenog djelovanja u suzbijanju organizovanog kriminala i terorizma, navodeće da je potrebno “uspostavljanje veze između mjere za borbu protiv organizovanog kriminala i terorizma”.

na djela tipična za zločinačku organizaciju, a u državama članicama uskladi određenja krivičnih djela o učestvovanju u zločinačkoj organizaciji. Pored toga, treba da obezbijedi da izricanje kazne bude u skladu s ozbiljnošću krivičnog djela, kako za fizička, tako i za pravna lica, koja su ih učinila ili su odgovorna za njihovo izvršenje (pravna lica treba da snose odgovornost za krivična djela učinjena u njihovo ime). Zapravo, ova Odluka ima ambiciju da u značajnoj mjeri unaprijedi funkcionisanje ključnog oblika integracija u krivičnim stvarima u Evropskoj uniji, a to je međusobno priznavanje sudskih odluka i presuda.⁴³

U tom kontekstu, Okvirna odluka iz 2008. godine definiše zločinačku organizaciju kao strukturisano udruženje više od dva lica, uspostavljeno u određenom vremenskom periodu, koji zajednički djeluju s namjerom da učine krivična djela koja su kažnjiva oduzimanjem slobode ili za koja se određuje pritvor u najdužem trajanju od najmanje četiri godine, ili ozbiljnija kazna, kako bi, neposredno ili posredno, ostvarila finansijska ili druga materijalna korist (čl. 1, st. 1). Kao što je uočljivo, navedena definicija identična je definiciji „grupe za organizovani kriminal” prema Palermo konvenciji iz 2000. godine. Isto je i sa definicijom strukturisanog udruženja koje se definiše kao udruženje koje nije nasumično uspostavljeno za neposredno vršenje kažnjivog djela, niti treba imati formalno definisane uloge za svoje članove, neprekidnost članstva ili razvijenu strukturu (čl. 1, st. 2), a koje je identično definiciji „organizovane grupe” navedene konvencije. Zbog toga se sve kritike koje se tiču pristupa Ujedinjenih nacija definisanju organizovane kriminalne grupe (krajnji cilj kriminalne organizacije, propisivanje minimalnog limita kažnjavanja, negativno određivanje organizovane grupe, itd.) mogu navesti i u ovom slučaju.⁴⁴

Odlukom su definisana i krivična djela u vezi sa učestvovanjem u zločinačkoj organizaciji (čl. 2), pri čemu svaka država članica preduzima potrebne mjere kojima garantuje da se sljedeći tip ili oba tipa postupanja veza na uz zločinačku organizaciju smatrati krivičnim djelima: a) postupanje bilo kojeg lica koje namjerno ili poznajući cilj ili opštu aktivnost zločinačke organizacije ili njenu namjeru da učini dotična krivična djela, aktivno učestvuje u kriminalnim aktivnostima organizacije, uključujući i pružanje informacija ili materijalnih sredstava, regrutovanju novih članova i sve oblike finansiranja njenih aktivnosti, znajući da će takvo učestvovanje pomoći ostvarivanju kriminalnih aktivnosti organizacije; i b) postupanje bilo kojeg lica koje obuhvata dogovor s jednim ili više lica o preduzimanju aktivnosti koja, ako se izvrši, može dovesti do činenja krivičnih djela iz čl. 1, čak i ako konkret-

⁴³ V. Mitsilegas, “The Constitutional Implications of Mutual Recognition in Criminal Matters in the EU”, *Common Market Law Review*, Vol. 43, 2006, 1277–1311.

⁴⁴ V. Mitsilegas, *EU Criminal Law*, Hart Publishing, Oxford 2009, 94.

no lice ne učestvuje u samom izvršenju aktivnosti. Istom Odlukom, propisana je zatvorska kazna od minimum dvije do pet godina (čl. 3), što se može smatrati novinom u inkriminaciji, kao i mogućnost smanjenja ili oslobađanja od kazne usljed posebnih okolnosti (čl. 4). Takođe, predviđeno je da pravna lica treba da snose odgovornost za krivična djela učinjena u njihovo ime, od strane lica koje je djelujući lično ili kao dio tijela pravnog lica, te koja je na vodećem položaju unutar pravnog lica (čl. 5). Na osnovu navedenog, evidentno je da Odluka pokušava da pomiri dva naizgled različita cilja.⁴⁵ Uvođenje posebnog djela učestvovanje u kriminalnoj organizaciji, koje je različito od drugih djela udruživanja/članstva u domaćim krivičnim zakonima; istovremeno nastojeći da se ne da previše kruta i uska definicija organizovanog kriminala, uzimajući u obzir mišljenje da kriminalne organizacije ne moraju uvijek biti organizovane po hijerarhijskoj strukturi.⁴⁶ Rezultat tih napora je naizgled kontradiktorna definicija kriminalne organizacije koja ima potencijal da izvrši kriminalizaciju i drugih aktivnosti (npr. pružanje informacija, regrutovanje novih članova, finasijska podrška), koje su tipične za njene organizatore.⁴⁷ Ipak, ovakav pristup prilično je kritikovan, upravo iz razloga preširokih inkriminacija, što omogućava različito tumačenje, ali i mogućnost pretjerane kriminalizacije pojedinih ponašanja.⁴⁸

⁴⁵ F. Calderoni, 22–46.

⁴⁶ Čini nam se, da ova tradicionalna podjela kriminalnih organizacija na hijerarhijski ustrojene kriminalne organizacije i kriminalne mreže polako nestaje, s obzirom na to da kriminalne mreže postaju sve dominantniji tip kriminalnog organizovanja u odnosu na raniji period kada su to bili hijerarhijski organizovane kriminalne grupe. Tako je još 2001. godine, Evropska komisija potvrdila da tradicionalne hijerarhijske strukture sve više zamjenjuju labave kriminalne mreže. Ujedinjene nacije su 2004. godine utvrdile da organizovani kriminalitet sve više funkcioniše kroz fluidne mreže, nego hijerarhijske, više formalne organizacije. Ovaj oblik kriminalnog organizovanja i djelovanja pruža kriminalnim grupama fleksibilnost, lakše povezivanje sa drugim grupama, teže otkrivanje, duže postojanje itd. Evropol je u Procjeni prijetnje organizovanim kriminalom iz 2013. godine zaključio da organizovane kriminalne grupe postaju sve više heterogene, organizovane u kriminalne mreže, a manje u klasične piramidalne strukture, pri čemu više od 40 % kriminalnih grupa pripadaju „mrežnom” tipu organizovanja, što ranijih godina nije bio slučaj. Prema procjenama SOCTA, samo na području Evropske unije djeluje oko 3600 međunarodnih organizovanih kriminalnih grupa, koje su uključene u vršenje niza krivičnih djela. Više od 30 % aktivnih grupa u Evropskoj uniji su kriminalne grupe, koji su uključeni u više od jedne oblasti kriminala. Skoro polovina od ovih kriminalnih grupa povezana je sa trgovinom drogom. Vid. EU Serious and Organised Crime Threat Assessment. SOCTA. (2013). Hague: European Police Office, <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/-publications/socta2013.pdf>, 22. januar 2014.

⁴⁷ Vid.: V. Mitsilegas, (2011), 8–24; F. Calderoni, 22–46.

⁴⁸ V. Mitsilegas, (2011), 8–24.

3.3. Usaglašavanje djelovanja sa drugim međunarodnim organizacijama koje tretiraju problematiku organizovanog kriminaliteta

Usaglašavanje djelovanja sa drugim međunarodnim organizacijama koje tretiraju problematiku organizovanog kriminaliteta (Ujedinjene nacije, Savjet Evrope, OSCE, Grupa 8) je značajna aktivnost Evropske unije iz najmanje dva razloga. Prvo, Evropska unija i sama učestvuje u kreiranju međunarodnopravnog okvira reagovanja na organizovani kriminalitet i, drugo, Evropska unija vrši usklađivanje i približavanje svog krivičnog prava sa mnogim međunarodnim instrumentima borbe protiv organizovanog kriminaliteta.

Ujedinjene nacije su pokušale da dođu do globalno prihvatljivog koncepta organizovanog kriminaliteta u Konvenciji Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminaliteta,⁴⁹ koja je održana u Palermu 2000. godine, i koja se odnosi na teža krivična djela, korupciju, pranje novca i ometanje pravosuđa, pod uslovom da je u pitanju transnacionalno krivično djelo po prirodi i da uključuje organizovanu kriminalnu grupu. Navedena konvencija, koju prate i tri dodatna protokola,⁵⁰ je i jedina međunarodna konvencija koja eksplicitno tretira problematiku organizovanog kriminaliteta, kao i glavni međunarodnopravni instrument borbe protiv organizovanog kriminaliteta. Konvencija predviđa okvir prevencije i suzbijanja organizovanog kriminaliteta i platformu za saradnju u tome. Države članice su se obavezale da će u nacionalna zakonodavstva uvesti inkriminacije članstva u kriminalnoj organizaciji, koja prema definiciji sadržanoj u Konvenciji (čl. 2) glasi: a) „grupa za organizovani kriminal“ je organizovana grupa ljudi od najmanje tri lica, koja postoji neko vrijeme, djelujući zajednički sa ciljem da počinu jedno ili više ozbiljnih krivičnih djela, predviđenih Konvencijom, a sa namjerom da direktno ili indirektno ostvari materijalnu korist; b) „teški oblik krivičnog dela“ je radnja koja predstavlja krivično djelo za koje se može izreći najviša kazna zatvora u trajanju od najmanje četiri godine ili teža kazna, i c) „organizovana grupa“ označava grupu koja nije slučajno formirana radi neposrednog izvršenja krivičnog djela i čiji članovi ne moraju imati precizno definisane uloge, niti kontinuitet članstva, ni razvijenu organizaciju. Nesumnjiv je doprinos navedenog dokumenta u borbi protiv transnacionalnog organizovanog kriminaliteta, ali i evidentno je da ovako širok pristup u definisanju organizovanog kriminaliteta ostavlja prostora za mnoge diskusije i debate o njegovoj praktičnoj primjenjivosti.

⁴⁹ United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto, <http://www.unodc.org/unodc/treaties/CTOC/>, 26. oktobar 2014.

⁵⁰ To su: Protokol za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudima, posebno žena i djece (2003), Protokol protiv krijumčarenje migranata kopnom, morem i vazduhom (2004) i Protokol protiv nezakonite proizvodnje i trgovine vatrenim oružjem, njihovim djelovima, komponentama i municijom (2001). <http://www.unodc.org/unodc/treaties/CT-OC/>, 26. oktobar 2014.

Savjet Evrope, takođe definiše pristup suzbijanju organizovanog kriminaliteta, postavljanjem standarda u formi konvencija, rezolucija i drugih dokumenata, te praćenja njihove implementacije u domaća zakonodavstva. Prvi od tih dokumenata je Evropska konvencija o međusobnom pružanju pravne pomoći u krivičnim stvarima,⁵¹ sačinjena 20. aprila 1959. godine u Strazburu i Dodatni protokol uz Evropsku konvenciju o međusobnom pružanju pravne pomoći u krivičnim stvarima,⁵² sačinjen 17. marta 1978. godine u Strazburu. Pored toga, treba navesti i Konvenciju o pranju, tražanju, privremenom oduzimanju i oduzimanju prihoda stečenog krivičnim djelom,⁵³ donijeta 1990. godine koja tretira oblast pranja novca, privremenog oduzimanja predmeta i oduzimanja prihoda stečenih krivičnim djelom, kao i Konvenciju Savjeta Evrope o pranju, traženju, zaplijeni i konfiskaciji prihoda stečenih kriminalom i o finansiranju terorizma⁵⁴ od 16. maja 2005. godine koja se bavi pitanjima oduzimanja kriminalom stečene dobiti koja može biti upotrijebljena za finansiranje terorizma. Svakako, treba navesti i: Konvenciju o visokotehnološkom kriminalu (2001),⁵⁵ koja se bavi pitanjima visokotehnološkog kriminaliteta, odnosno njegovog sprečavanja na međunarodnom nivou, Konvenciju Savjeta Evrope o borbi protiv trgovine ljudskim bićima,⁵⁶ od 16. maja 2005. godine, Konvenciju Savjeta Evrope o zaštiti djece od seksualne eksploatacije i seksualnog zlostavljanja,⁵⁷ od 25. oktobra 2007. godine, Krivičnopravnu konvenciju o korupciji,⁵⁸ od 27. januara 1999.

⁵¹ European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters, CETS No.: 030, <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=030&CM=8&DF=&CL=ENG>, 22. maj 2014.

⁵² Additional Protocol to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters, CETS No.: 099], <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=099&CM=8&DF=&CL=ENG>, 22. maj 2014.

⁵³ Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime http://www.unicri.it/www/justice/docs/Money/1990_Convention%20Laundering,%20Seizure,%20Confiscation.pdf, 22. maj 2014.

⁵⁴ Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism, CETS No.: 198, <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=198&CM=8&DF=11/13/2007&CL=ENG>, 22. maj 2014.

⁵⁵ Convention on Cybercrime, CETS No.: 185, <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=185&CM=8&DF=11/13/2007&CL=ENG>, 22. maj 2014.

⁵⁶ Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, CETS No.: 197, <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=197&CM=8&DF=11/13/2007&CL=ENG>, 22. maj 2014.

⁵⁷ Council of Europe Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse, CETS No.: 201, <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=201&CM=8&DF=11/13/2007&CL=ENG>, 22. maj 2014.

⁵⁸ Criminal Law Convention on Corruption, concluded at Strasbourg on 27 January 1999., CETS No.: 173, <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=173&CM=8&DF=11/13/2007&CL=ENG>, 22. maj 2014.

godine i Građanskopravnu konvenciju o korupciji,⁵⁹ od 4. novembra 1999. godine koja predviđa regulisanje zaštite „insajdera“ – zaposlenih koji prijave sumnju na korupciju.

Pored navedenih međunarodnih dokumenata, postoji čitav niz međunarodnopravnih akata drugih organizacija, koje se smatraju značajnim pravnim instrumentima u borbi protiv organizovanog kriminaliteta, koje je neophodno uvažiti u procesu harmonizacije domaćih propisa.

3.4. Naredni koraci u suprotstavljanju organizovanom kriminalitetu

Naredni koraci u suzbijanju organizovanog kriminaliteta posmatraju se u kontekstu Lisabonskog ugovora (*After Lisbon*), koji je stvorio uslove za harmonizaciju nacionalnih zakonodavstava u oblasti krivičnog prava, uključujući svakako i suzbijanje organizovanog kriminaliteta. Isto tako, budući prioriteti Evropske unije u borbi protiv organizovanog kriminala su definisani na osnovu Stokholmskog programa⁶⁰ i njegovog Akcionog plana iz 2010. godine,⁶¹ Strategije unutrašnje bezbjednosti iz 2010. godine,⁶² Zaključaka Vijeća o kreiranju i implementaciji ciklusa politika Evropske unije protiv organizovanog i teških oblika transnacionalnog kriminala, od 8. i 9. Novembra 2010. godine,⁶³ i Rezolucije Evropskog parlamenta o organiziranom kriminalu u Evropskoj uniji od 25. oktobra 2011. godine.⁶⁴

Stokholmski program se odnosi na saradnju unutar Evropske unije kada su u pitanju pravosuđe, bezbjednost i zaštita građanskih prava, kao i uzajamno priznavanje sudskih odluka. Takođe, ovim Programom se preporučuje razvoj Strategije unutrašnje bezbjednosti radi jačanja zaštite građana u borbi

⁵⁹ Civil Law Convention on Corruption, concluded at Strasbourg on 4 November 1999., CETS No.: 174, <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=174-&CM=8&DF=11/13/2007&CL=ENG>, 22. maj 2014.

⁶⁰ The Stockholm Programme — An Open And Secure Europe Serving And Protecting Citizens, European Council 2010/C 115/01, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:EN:PDF>, 22. maj 2014.

⁶¹ Action Plan Implementing the Stockholm Programme, Brussels, 20.4.2010 COM(2010) 171 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:EN:PDF>, 22. maj 2014.

⁶² The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe, Brussels, 22.11.2010 COM(2010) 673 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0673:FIN:EN:PDF#page=2>, 22. maj 2014.

⁶³ Council conclusions on the creation and implementation of a EU policy cycle for organised and serious international crime, Council Of The European Union, Brussels, 8 and 9 November 2010 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/pdf/4_council_conclusions_on_the_policy_cycle_en.pdf, 22. maj 2014.

⁶⁴ European Parliament resolution of 25 October 2011 on organised crime in the European Union (2010/2309(INI)) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=-TA&language=EN&reference=P7-TA-2011-459>, 22. maj 2014.

protiv organizovanog kriminala i terorizma, a s ciljem poboljšavanja policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima, tako što će se fokusirati na borbu protiv prekograničnog kriminala, uključujući: trgovinu ljudima; seksualno zlostavljanje, seksualno iskorištavanje djece i dječju pornografiju; visokotehnoški kriminal; privredni kriminal, korupciju, krivotvorenje i piratstvo; trgovinu drogom. Strategija Evropske unije za unutrašnju bezbjednost usvojena je 2010. godine i identifikuje pet strateških ciljeva, gdje Evropska unija može donijeti stvarnu dodatnu vrijednost za naredne četiri godine: 1) razotkrivanje međunarodnih kriminalnih mreža, koja uključuje identifikaciju i razotkrivanje kriminalnih mreža, sprečavanje ubacivanje nelegalno stečenog novca u ekonomski sistem i zaplijene imovine stečene kriminalom; 2) sprečavanje terorizma i rješavanje radikalizacije i regrutovanja, koja uključuje nekoliko aktivnosti kao što su jačanje zajednica na sprečavanju radikalizacije i regrutovanja, sprečavanje pristupa terorista materijalnim i finansijskim sredstvima i transakcijama, kao i zaštita transporta; 3) podizanje nivoa bezbjednosti za građane i preduzeća u sajber prostoru što podrazumjeva jačanje agencija za sprovođenje zakona u ovom području, jačanje informatičke bezbjednosti, kao i jačanje sposobnosti u slučajevima sajber napada; 4) jačanje bezbjednosti kroz upravljanje granicom, uključujući korišćenje punih kapaciteta EUROSUR-a, jačanje doprinosa FRONTEX-a na granicama, zajedničko upravljanje rizicima prilikom prolaska robe preko granica, unapređenje međuagencijske saradnje; i 5) povećanje evropske otpornosti na krize i katastrofe, koje podrazumijeva potpuno iskorišćavanje klauzule solidarnosti i procjenu rizika od svih prijetnji.

Zaključkom Vijeća o kreiranju i implementaciji ciklusa politika Evropske unije protiv organizovanog i teških oblika transnacionalnog kriminala, od 8. i 9. novembra 2010. godine uspostavljeni su višegodišnji ciklusi politika s ciljem obezbjeđivanja efikasne saradnje između država članica, agencija za sprovođenje zakona, institucija i agencija Evropske unije i relevantnih trećih partnera u suprotstavljanju teškom i transnacionalnom organizovanom kriminalitetu. Ciklus politika traje četiri godine (predviđena su dva ciklusa: 2011–2013. godina, i 2014–2017. godina), a sastoji se od četiri ključna koraka:⁶⁵ Prvi korak: SOCTA – procjena prijetnje teškim i organizovanim kriminalitetom, produkt razvijen od strane Evropola, namijenjen za davanje niza preporuka na osnovu detaljne analize oblika kriminaliteta koji predstavljaju prijetnje po Evropsku uniju; Drugi korak: Politika – postavke i donošenje odluka – Komitet ministara pravosuđa i unutrašnjih poslova koristi preporuke SOCTA radi utvrđivanja svojih prioriteta u četvorogodišn-

⁶⁵ EU Serious and Organised Crime Threat Assessment, European Police Office, SOCTA, Hague, 2013, <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/-/publications/socta2013.pdf>, 22. maj 2014.

jem periodu. Višegodišnji strateški akcioni planovi (MASP – *Multi-Annual Strategic Action Plans*) razvijaju se za svaki od prioritetnih ciljeva, koji se kasnije operacionalizuju putem operativnih planova (OAPs – *Operational action plans*). Tako bi prvi planovi razvijeni 2013. godine, trebalo da postanu operativni tokom 2014. godine; Treći korak: Implementacija i nadzor nad sprovođenjem godišnjih operativnih planova na osnovu Višegodišnjih strateških akcionih planova, prema okvirima Evropske multidisciplinarne platforme protiv kriminala (EMPACT – *European Multidisciplinary Platform against Criminal Threats*). Četvrti korak: Pregled i procjena – procjena efikasnosti primjene operativnih planova u suprotstavljanju prioritetnim prijetnjama. U međuvremenu, Evropol će putem SOCTA instrumenta napraviti novu procjenu prijetnje teškim i organizovanim kriminalom 2015. godine.

Konačno, Evropski parlament donio je 25. oktobra 2011. godine sveobuhvatnu Rezoluciju o organizovanom kriminalu u Evropskoj uniji,⁶⁶ kojom je Evropski parlament fokusiran, između ostalog, na unapređenje zakonodavnog okvira i strukture borbe protiv organizovanog kriminala od strane Evropske unije. Evropski parlament zatražio je od Komisije da podnese do kraja 2013. godine prijedlog za direktivu koja bi otklonila nedostatke Okvirne odluke iz 2008. godine, u smislu definisanja organizovanog kriminala, uzimajući u obzir nove oblike (navedena direktiva još nije donijeta). Pored toga, Rezolucija poziva na iskorjenjivanje mafijaškog tipa organizovanog kriminala u Evropskoj uniji, unapređenje funkcionisanja evropskih struktura u borbi protiv organizovanog kriminala i jačanje saradnje sa ostalim međunarodnim institucijama, razvijanje principa uzajamnog priznavanja sudskih odluka u krivičnim stvarima i jačanje sudske i policijske saradnje, kako unutar Evropske unije, tako i sa trećim zemljama, kao i ostale preporuke koje se tiču borbe protiv organizovanog kriminala, posebno njegovih specifičnih oblika.

4. ZAKLJUČAK

Na osnovu navedene analize, može se uočiti da se pravni (krivični) okvir Evropske unije kontinuirano razvija. Taj razvoj kretao se od davanja određenih preporuka zemljama članicama, do donošenja odluka koje imaju obavezujući (harmonizujući) karakter. Glavna tema krivičnopravnog reagovanja Evropske unije na organizovani kriminalitet jeste kriminalizacija učešća u organizovanoj kriminalnoj grupi. Zajednička akcija iz 1998. godine i Okvirna odluka donijeta deset godina poslije, postavili su određene

⁶⁶ European Parliament resolution of 25 October 2011 on organised crime in the European Union (2010/2309(INI)) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=-TA&language=EN&reference=P7-TA-2011-459>, 20. oktobar 2014.

standarde kada je riječ o ovom pitanju, i predstavljaju koncept borbe protiv organizovanog kriminaliteta u Evropskoj uniji. Iako ovaj koncept predstavlja značajan doprinos u suzbijanju organizovanog kriminaliteta, on je i dalje problematičan zbog široko postavljene definicije kriminalne organizacije, što može imati bitne implikacije u njenoj primjeni uzimajući u obzir osnovna načela krivičnog prava. Tako, pitanja kriminalnog organizovanja, postojanja sturkture (ili ne), broja ljudi koji čine kriminalnu grupu, mogu stvarati poteškoće u njihovom tumačenju. Posebno sporna pitanja tiču se stepena znanja i namjere lica da učestvuje u kriminalnim aktivnostima, ali i stepen stvarnog učešća. Navedena pitanja biće predmet daljih aktivnosti na unapređivanju pravnog okvira Evropske unije u regovanju na organizovani kriminalitet. Lisabonski ugovor stvorio je pretpostavke za harmonizaciju propisa u oblasti krivičnog prava, tako da treba očekivati da će i odredbe o organizovanom kriminalitetu biti predmet harmonizacije u zemljama članicama, ali i proširenju supranacionalnih nadležnosti Unije u oblasti krivičnog materijalnog i procesnog prava.

LISTA REFERENCI

Bibliografske reference

1. Baken, Tom *et al. Measuring Organised Crime in Europe: A Feasibility Study of a Risk-based methodology across the European Union*, Maklu Publisher, Antwerp – Apeldoorn 2006;
2. Calderoni, Francesco, *Organized Crime Legislation in the European Union*, Springer-Verlag, Berlin – Heidelberg – London 2010;
3. Đurđević, Zlata, „Lisabonski ugovor: prekretnica u razvoju kaznenog prava u Evropi“, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* 2/2008;
4. Horović, Sabrina, „Kazneno pravo Evropske unije prema Lisabonskom ugovoru“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru* 21/2010;
5. Misita, Nevenko, *Osnovi prava Evropske unije*, Magistrat, Sarajevo 2002;
6. Mitsilegas, Valsamis, “The Constitutional Implications of Mutual Recognition in Criminal Matters in the EU”, *Common Market Law Review*, Vol. 43, 2006;
7. Mitsilegas, Valsamis, *EU Criminal Law*, Hart Publishing, Oxford 2009;
8. Mitsilegas, Valsamis, *The Council Framework Decision on the Fight Against Organised Crime: What can be done to strengthen EU legislation in the field?*, Policy Department C - Citizens’ Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, Brussels 2011;
9. Scherrer, Amandine, Mégie, Antoine, Mitsilegas, Valsamis, *The EU Role In Fighting Transnational Organised Crime*, European Parliament, Brussels 2009.

Popis konvencija, rezolucija, deklaracija, odluka, ugovora, programa, izvještaja, saopštenja i drugih dokumenata naveden je u fusnotama uz tekst.

Assistant Professor Mile Šikman, LL.D.

Police College and Faculty of Law, University of Banja Luka

LEGAL FRAMEWORK OF THE EUROPEAN UNION AGAINST ORGANIZED CRIME

Summary

The European Union has faced the problem of organized crime since its creation in the 1990's (The Maastricht Treaty) and it has become an ever increasing threat to the security of Member States, and thus affects European Union's activities and policies. As the risk from organized crime had become greater, the Member States developed a stronger response to organized crime. The integrated approach guiding the action of the European Union extends from prevention to law enforcement, including cooperation of Member States, especially the law enforcement agencies, the exchange of information, cooperation between joint work groups, etc. The legal framework of the European Union against organized crime plays the most important role. In addition, the European Union is a pioneer in developing an all-inclusive criminal justice response to organized crime, and through its instruments has to a great extent contributed to the global fight against organized crime. In that sense many standards and policies have been adopted, in particular with the aim of harmonizing the international framework and legal regulations of Member States in the fight against organized crime. The basic instruments of the European Union that deal with the problem of combating organized crime will be presented in the paper, including The Stockholm Programme (2010) and The Action Plan (2010-2014), The Framework Decision of the European Union on the Fight Against Organized Crime (2008) and other decisions (2002, 2003, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009), as well as strategies (2000, 2003, 2005, 2010), joint action (1996, 1998), action plans (1997, 2000), conventions (1995, 2009), resolutions (1996, 1998) and EU communications (2000, 2004, 2005, 2007).

Key words: *Legal framework; European Union; Organized crime; Recommendation; Resolution; Action plan.*