

Универзитет „Унион-Никола Тесла“ у Београду



Факултет за пословне студије и право  
Универзитета „Унион-Никола Тесла“ у Београду

Владан Д. Станковић

**ИНСТИТУЦИОНАЛНИ МЕХАНИЗМИ  
ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У СУЗБИЈАЊУ  
ОРГАНИЗОВАНОГ КРИМИНАЛА И  
ОБАВЕЗЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ  
У ПРОЦЕСУ ПРИДРУЖИВАЊА**

Докторска дисертација

Београд, 2020.

University „Union – Nikola Tesla“ in Belgrade



Faculty of Business Studies and Law  
University „Union – Nikola Tesla“ in Belgrade

Vladan D. Stanković

**INSTITUTIONAL MECHANISMS OF THE  
EUROPEAN UNION IN THE COMBATING OF  
ORGANIZED CRIME AND THE  
OBLIGATIONS OF THE REPUBLIC OF  
SERBIA IN THE ACCESSION PROCESS**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2020

## КОМИСИЈА ЗА ОДБРАНУ ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ

Председник комисије

проф. емеритус др Живота Радосављевић  
Факултет за пословне студије и право  
Универзитет „Унион – Никола Тесла“ у Београду

Ментор

проф. др Милан Милошевић  
Факултет за пословне студије и право  
Универзитет „Унион – Никола Тесла“ у Београду

Члан комисије

проф. емеритус др Давид Дашић  
Универзитет за пословни инжењеринг и менаџмент Бања Лука

Члан комисије

проф. др Жељко Симић  
Факултет за пословне студије и право  
Универзитет „Унион – Никола Тесла“ у Београду

Датум одбране: 8. јул 2020. године

## РЕЗИМЕ

Крајем прошлог века концепт организованог криминала је на простору Европске уније задобио је потпуни политички и научни легитимитет. На наведено указује чињеница да је већина домаћих европских влада као и готово све велике међународне организације донеле одређене ад хоц законе, конвенције и планови који се посебно баве организованим криминалом. Укупна политика ЕУ о организованом криминалу развијала из помало нејасног односа коју државе чланице деле о потенцијалном утицају организованог криминала на унутрашње тржиште ЕУ, да би у међувремену постала свеобухватан и кохерентан скуп законских, институционалних, оперативних и техничких мера за које државе чланице и институције ЕУ имају заједничку одговорност, не само у дефинисању таквих мера већ и у њиховом спровођењу. Своју политику сузбијања организованог криминала ЕУ је водила у контексту најважнијих вредности, „слободе, безбедности и правде“, и углавном се односила на институционализацију сарадње у кривичној материји. Упоредо са наведеним учињен јенајзначајнији искорак у стварању правног оквира унутар којих државе чланице могу лако и ефикасно осигурати директну међусобну сарадњу у кривичним стварима на различите начине. Колико год било потребно да се правилно организује сарадња у кривичним стварима у циљу сузбијања различитих облика и случајева прекограничног организованог криминала у Европској унији, сигурно је побољшана правосудна сарадња није довољно за ефикасну контролу ове врсте криминала.

С друге стране, не треба заборавити да Европска унија у сузбијању организованог криминала учествује и у изради међународних докумената, као и кроз хармонизацију законодавства унутар Уније. Хармонизација законодавства је од посебног значаја јер представља одраз потребе за усклађивање и приближавање националног законодавства у циљу већег степена ефикасности. С тим у вези приступ Европске уније се првенствено огледа кроз дефинисање стандарда у облику конвенција, резолуција, препорука и других документа као и кроз праћење њихове имплементације у национално законодавство. Са аспекта нормативног оквира по питању организованог криминала најзначајнији је део који обухвата тематику прања новца, кријумчарење наркотика, високотехнолошки криминал и трговину људима.

Поред наведеног, утицај Европске уније се остварује и кроз различите облике повезивања у оквиру институција које су по својој природи наднационалног карактера али које омогућавају учешће држава чланица у заједничкој борби против организованог криминала. То је од посебне важности јер предметни облик криминала захтева међународну реакцију у циљу ефикаснијег сузбијања. Погрешно би било посматрати нормативну и институционалну реакцију на организовани криминалу као непроменљиве вредности. Наиме стално прилагођавање организованог криминала новонасталим друштвеним околностима и ефикасност међудржавне сарадње утиче на иновирање нормативног и институционалног оквира Европске уније.

Као што је то случај са државама чланицама Европске уније, и Република Србија је суочена са израженом претњом организованог криминала. Продужени период транзиције, уз последице економских санкција, урушених друштвених вредности и оружаних сукоба у непосредном окружењу 90-их година XX века, допринели су појачаном испољавању и етаблирању организованог криминала на простору Републике Србије. С друге стране, недостатак политичке воље, те одсуство нормативног и организационог аспекта супротстављању организованом криминалу, обележили су крај прошлог века на нашем простору. Безбедносни изазов који представља организовани криминал и спољнополитичко опредељење Србије за чланство у Европској унији, утицали су на започињање усклађивања националног законодавства са правом ЕУ. У оквиру процеса европских интеграција, Република Србија је прихватила бројне међународне обавезе што је, између осталог, за

последницу имало и усклађивање националног законодавства, као и доношење одговарајућих стратегија које су се на посредан или директан начин односиле на проблематику организованог криминала. Поред тога, хармонизација законодавства у ЕУ захтева и изградњу адекватних институција задужених за сузбијање организованог криминала. Од Републике Србије се, као државе кандидата за чланство у Унији, очекује стално унапређење националног законодавног и административног оквира, као и развијање свеобухватног стратешког прегледа организованог криминала у земљи.

Поред развоја и усклађивања нормативног оквира, неопходно је јачање националних оперативних капацитета који морају бити усклађени са постојећим европским стандардима као што су заштита података, стандарди људских права и слично. Од Републике Србије се очекује да успостави адекватне оперативне капацитете, да ојача људске ресурсе и да реализује оперативне споразуме са надлежним органима и институцијама ЕУ у борби против организованог криминала. Паралелно са наведеним, у Србији се развијају и мере за унапређење борбе против прања новца и финансијског криминала као сегмента активности организованог криминала. И у овом сегменту Република Србија имплементира препоруке међународних и европских институција, усклађује национални правни оквир, као и стратегијски приступ у циљу спречавања прања новца и финансирања тероризма

**Кључне речи:** *организовани криминал, институције ЕУ, конвенције, директиве, прање новца, хармонизација законодавства, Република Србија*

## SUMMARY

At the end of the last century, the concept of organized crime had simply destroyed the delusion of complete political and scientific legitimacy on the part of Europe. This is indicated by the fact that most domestic European governments, as well as almost all major international organizations, have adopted certain ad hoc laws, conventions and plans specifically dealing with organized crime. The overall EU organized crime policy evolved from the somewhat ambiguous relationship shared by Member States about the potential impact of organized crime on the EU internal market, in the meantime becoming a comprehensive and coherent set of legal, institutional, operational and technical measures that the EU Member States and institutions have in common responsibility, not only in defining such measures but also in their implementation.

The EU pursued its policy of combating organized crime in the context of the most important values, "freedom, security and justice", and mainly concerned the institutionalization of cooperation in criminal matters. In addition, the most significant step forward has been made in creating a legal framework within which Member States can easily and effectively ensure direct mutual cooperation in criminal matters in different ways. As much as it is necessary to properly organize cooperation in criminal matters in order to combat the various forms and cases of cross-border organized crime in the European Union, it is certain that enhanced judicial cooperation is not sufficient to effectively control this type of crime.

On the other hand, it should not be forgotten that the European Union is involved in the fight against organized crime in drafting international documents as well as in harmonizing legislation within the Union. Harmonization of legislation is of particular importance as it reflects the need for harmonization and approximation of national legislation for greater efficiency. In this regard, the European Union's approach is primarily reflected in defining standards in the form of conventions, resolutions, recommendations and other documents, as well as in monitoring their implementation into national legislation. From the aspect of the normative framework on organized crime, the most important part is covering the topic of money laundering, drug smuggling, high-tech crime and human trafficking.

In addition, the influence of the European Union is achieved through various forms of networking within institutions that are transnational in nature but which allow the participation of Member States in the common fight against organized crime. This is of particular importance because the crime in question requires an international response in order to combat it more effectively. It would be wrong to view normative and institutional responses to organized crime as invariable values. Namely, the constant adaptation of organized crime to the new social circumstances and the efficiency of inter-state cooperation influences the innovation of the normative and institutional framework of the European Union.

As is the case with the Member States of the European Union, the Republic of Serbia also faces a marked threat of organized crime. The prolonged period of transition, with the consequences of economic sanctions, collapsed social values and armed conflicts in the immediate environment of the 1990s, contributed to the increased manifestation and establishment of organized crime on the territory of the Republic of Serbia. On the other hand, lack of political will and lack of normative and organizational aspect to counteract organized crime marked the end of the last century in our region.

The security challenge posed by organized crime and Serbia's foreign policy commitment to EU membership influenced the start of alignment of national legislation with EU law. As part of the European integration process, the Republic of Serbia has accepted numerous international commitments, which, among other things, have resulted in the harmonization of national legislation,

as well as the adoption of appropriate strategies that directly or indirectly addressed the issue of organized crime. In addition, the harmonization of EU legislation requires the construction of adequate institutions responsible for combating organized crime. The Republic of Serbia, as a candidate country for EU membership, is expected to continually improve its national legislative and administrative framework, as well as to develop a comprehensive strategic overview of organized crime in the country.

In addition to developing and harmonizing the regulatory framework, it is necessary to strengthen national operational capacities, which must be in line with existing European standards such as data protection, human rights standards and the like. The Republic of Serbia is expected to establish adequate operational capacities, strengthen human resources and implement operational agreements with relevant EU bodies and institutions in the fight against organized crime. In addition, measures are being developed in Serbia to improve the fight against money laundering and financial crime as a segment of organized crime activities. In this segment too, the Republic of Serbia implements the recommendations of international and European institutions, aligns the national legal framework, as well as a strategic approach to prevent money laundering and terrorist financing.

**Keywords:** *organized crime, EU institutions, conventions, directives, money laundering, legislative harmonization, Republic of Serbia*

## САДРЖАЈ

РЕЗИМЕ.....	3
УВОД.....	13

### ПРВИ ДЕО ТЕОРИЈСКО МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА

1.1. ТЕОРИЈСКЕ ОСНОВЕ ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ .....	16
1.2. ПРЕДМЕТ ИСТРАЖИВАЊА .....	17
1.3. ЦИЉЕВИ ИСТРАЖИВАЊА.....	19
1.3.1. Научни циљеви истраживања .....	19
1.3.2. Друштвени циљеви истраживања .....	20
1.4. ХИПОТЕТИЧКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА.....	20
1.5. МЕТОДОЛОГИЈА ИСТРАЖИВАЊА.....	20
1.6. ОЧЕКИВАНИ НАУЧНИ ДОПРИНОС ДИСЕРТАЦИЈЕ.....	22
1.6.1. Научни допринос дисертације .....	22
1.6.2. Друштвени допринос дисертације .....	23

### ДРУГИ ДЕО ОПШТА РАЗМАТРАЊА О ОРГАНИЗОВАНОМ КРИМИНАЛУ У ДОКУМЕНТИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

2.1. Дефинисање организованог криминала у Европској унији.....	25
2.1.1. Акциони план Европске уније за борбу против организованог криминала из 1997. године .....	30
2.1.2. Заједничка акција о кажњавању чланства у криминалној организацији у државама чланицама ЕУ од 21. децембра 1998. године .....	32
2.2. Оквирна одлука о борби против организованог криминала.....	35
2.3. Тампере програм .....	38
2.4. Хашки програм.....	40
2.5. Амстердамски споразум .....	41
2.6. Лисабонски споразум .....	43
2.7. Хармонизација и приближавање кривичног законодавства у супротстављању организованом криминалу .....	46



**ТРЕЋИ ДЕО**  
**ОРГАНИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У СУПРОТСТАВЉАЊУ ОРГАНИЗОВАНОМ**  
**КРИМИНАЛУ**

3.1. Агенција Европске уније за сарадњу тела за извршавање закона (Европол) .....	53
3.1.1. Настанак и развој Европола .....	54
3.1.2. Правни статус, циљеви и задаци Европола .....	55
3.1.3. Организација, структура и надлежност Европола .....	57
3.1.3.1. Службеници Европола .....	58
3.1.4. Сарадња Европола са регионалним и међународним институцијама .....	61
3.1.5. Будућност Европола .....	62
3.2. Европска агенција за правосудну сарадњу (European Body for the Enhancement of Judicial Cooperation – EUROJUST).....	64
3.2.1. Настанак и развој Евроцаста .....	65
3.2.2. Мисије и задаци Евроцаста .....	66
3.2.3. Организација Евроцаста .....	67
3.2.4. Сарадња Евроцаста са другим органима Европске уније .....	71
3.3. Пројекат Европског јавног тужилаштва (European Public Prosecutor’s Office-EPPO).....	72
3.3.1. Настанак и развој идеје о Европском јавном тужиоцу .....	73
3.3.2. Надлежност Канцеларије европског тужиоца .....	74
3.3.3. Организациона структура Канцеларије Европског тужиоца .....	78
3.3.4. Европска канцеларија јавног тужиоца у сарадњи са другима .....	83
3.4. Европска служба за сузбијање превара (European Anti-Fraud Office - OLAF).....	86
3.4.1. Настанак и организација OLAF .....	86
3.4.2. Мисије и задаци OLAF .....	88
3.4.3. Стратешки план OLAF 2016-2020. година .....	90

**ЧЕТВРТИ ДЕО**  
**ОБЛИЦИ ИСПОЉАВАЊА ОРГАНИЗОВАНОГ КРИМИНАЛА У ЕВРОПСКОЈ**  
**УНИЈИ**

4.1. Наркокриминалитет на простору Европске уније .....	99
4.1.1. Нормативни оквир сузбијања илегалне трговине наркотицима .....	100
4.1.2. Институционални аспект сузбијања наркокриминалитета у ЕУ .....	107
4.1.3. Актуелни трендови дистрибуције и употребе наркотика .....	110
4.1.4. Нове психоактивне супстанце .....	111
4.2. Трговина људима и илегалне миграције.....	113
4.2.1. Нормативни оквир сузбијања трговине људима .....	114
4.2.2. Институционални аспект супротстављању трговине људима .....	117
4.3. Трговина људским органима .....	125
4.3.1. Специфичности трговине људским органима .....	126
4.3.2. Нормативни оквир сузбијања трговине органима .....	128
4.3.3. Институционални аспект сузбијања трговине органима .....	133

4.3.4.Трговина органима у пракси .....	135
4.4. Организовани сајбер криминал .....	138
4.4.1. Нормативни оквир .....	139
4.4.2. Институционални оквир сузбијања сајбер криминала.....	144
4.4.3. Сајбер криминал у пракси.....	148

## **П Е Т И Д Е О**

### **ПРАЊЕ НОВЦА**

5.1. Нормативни оквир ЕУ у спречавању прања новца.....	153
5.1.1. Прва директива.....	154
5.1.2. Друга директива .....	155
5.1.3. Трећа директива .....	156
5.1.4. Четврта директива.....	158
5.1.5. Пета директива .....	164
5.1.6. Конвенција о прању, тражењу, заплени и конфискацији прихода стечених криминалом (Стразбуршка конвенција) .....	167
5.1.7. Конвенција о прању, тражењу, заплени и конфискацији прихода стечених криминалом и о финансирању тероризма (Варшавска конвенција).....	168
5.2. Институционални оквир.....	169
5.2.1. Финансијске обавештајне јединице .....	171
5.2.2. ЕГМОНТ група.....	172
5.2.4. Базелски комитет за банкарску супервизију .....	175
5.2.5. Европски систем супервизора .....	176
5.3. Офшор финансијски центри и прање новца.....	181
5.3.1. Офшор активности у пракси .....	183
5.4. Прање новца .....	185
5.4.1. Фаза пласмана новца .....	186
5.4.2. Фаза покривања.....	188
5.4.3. Интеграциона фаза.....	189
5.4.4. Студије случаја - прања новца у ЕУ.....	190
5.4.5. Прање новца у функцији финансирања тероризма .....	193
5.4.5.1. Нова економија тероризма .....	195

## **Ш Е С Т И Д Е О**

### **УСКЛАЂЕНОСТ ЗАКОНОДАВСТВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ СА ПРАВНИМ ОКВИРОМ ЗА БОРБУ ПРОТИВ ОРГАНИЗОВАНОГ КРИМИНАЛА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ**

6.1. Општи нормативни оквир .....	198
6.2. Стратегија борбе против организованог криминала .....	199
6.3. Кривично материјално законодавство .....	201
6.3.1. Организована криминална група.....	201

6.3.2. Договор за извршење кривичног дела .....	204
6.3.3. Удруживање ради вршења кривичних дела .....	205
6.3.4. Одузимање имовинске користи проистекле из кривичног дела .....	206
6.4. Прање новца .....	209
6.4.1. Стратегија за борбу против прања новца и финансирања тероризма (за период 2020-2024. године).....	210
6.4.2. Кривичноправне одредбе .....	212
6.4.3. Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма .....	214
6.4.3.1. Дужност познавања странке .....	215
6.4.3.2. Дужност достављања информација и података Управи за спречавање прања новца .....	216
6.4.4. Финансијске истраге .....	217
6.5. Високотехнолошки криминал.....	219
6.5.1. Стратегијски приступ високотехнолошком криминалу.....	219
6.5.2. Надлежност посебних организационих јединица у борби против високотехнолошког криминала .....	220
6.5.3. Кривичноправни аспект високотехнолошког криминала.....	221

## **С Е Д М И Д Е О**

### **ЕМПИРИЈСКО ИСТРАЖИВАЊЕ**

7.1. Резултати испитивања методом научног разговора .....	224
7.2. Квантитативни показатељи примарних истраживања везаних за најзаступљеније облике организованог криминала на простору Европске уније.....	248
7.2.1. Нарко криминалитет-квантитативни приказ.....	248
7.2.1.1. Тржиште канабиса .....	251
7.2.1.2. Тржиште хероина.....	252
7.2.1.3. Тржиште кокаина .....	253
7.2.2. Трговина људима-квантитативни показатељи.....	257
7.2.3. Прање новца - квантитативни преглед .....	264
7.2.4. Квантификовани подаци институција ЕУ.....	269
7.2.4.1 Европол .....	270
7.2.4.2. Евроцаст .....	276
7.3. Резултати емпиријског истраживања.....	280

<b>ЗАКЉУЧАК</b> .....	284
-----------------------	-----

<b>ЛИТЕРАТУРА</b> .....	290
-------------------------	-----

<b>ПРИЛОГ: ПРИМЕРИ ДЕЛИМИЧНЕ УСКЛАЂЕНОСТИ НАЦИОНАЛНОГ ЗАКОНОДАВСТВА СА ПРОПИСИМА ЕУ</b> .....	311
---	-----

## **ПРЕГЛЕД ТАБЕЛА:**

- Табела бр. 2.1.** Најважнији елементи дефинисања организованог криминала
- Табела бр. 2.2.** Приказ усклађености броја чланова криминалне организације у законодавству појединих држава ЕУ
- Табела бр. 2.3.** Приказ усклађености броја кривичних дела у законодавству појединих држава ЕУ
- Табела бр. 2.4.** Приказ усклађености структуре криминалне организације у законодавству појединих држава ЕУ
- Табела бр. 2.5.** Приказ усклађености висине затворске казне за учешће у криминалној организацији у законодавству појединих држава ЕУ
- Табела бр. 4.1.** Облици традиционалног и савременог криминала
- Табела бр. 4.2.** Преглед законодавног развоја и правног оквира ЕУ и у области дрога
- Табела бр. 4.3.** Познати случајеви трговине органима на европском простору
- Табела бр. 5.1.** Чиниоци ризика и врсте доказа нижег ризика
- Табела бр. 5.2.** Офшор активности појединих европских држава према Панама документу
- Табела бр. 5.3.** Преглед развоја употреба криминала од стране терориста
- Табела бр. 5.4.** Индекс ризика прања новца и финансирања тероризма европских држава у 2019. години
- Табела бр. 6.1.** Најважнији нормативни оквир Републике Србије у борби против организованог криминала
- Табела бр. 6.2.** Преглед најважнијих субјеката Републике Србије у борби против организованог криминала
- Табела бр. 6.3.** Сличности и разлике између групе и организоване криминалне групе
- Табела бр. 7.1.** Процена величине европског илегалног тржишта наркотика у 2017. години
- Табела бр. 7.2.** Државе ЕУ са највећим бројем забележених случајева трговине људима
- Табела бр. 7.3.** Индекс ризика прања новца и финансирања тероризма европских држава у 2019. години

## **ПРЕГЛЕД ШЕМА:**

- Шема бр. 3.1.** Организациона шема Европола
- Шема бр. 3.2.** Структура Канцеларије европског тужиоца
- Шема бр. 3.3.** Приказ управљања предметима
- Шема бр. 3.4.** Структура Канцеларије европског тужиоца
- Шема бр. 3.5.** Приказ управљања предметима
- Шема бр. 4.1.** Организациона структура Фронтекса
- Шема бр. 4.2.** Мигрантске руте у ЕУ
- Шема бр. 5.1.** Циклус прања новца
- Шема бр. 5.2.** Модел повезивања криминалних и терористичких група
- Шема бр. 6.1.** Субјекти који могу учествовати у финансијским истрагама

## ПРЕГЛЕД ГРАФИКОНА:

- Графикон бр. 5.1.** Угроженост појединих европских држава прањем новца
- Графикон бр. 7.1.** Распрострањеност употребе дрога на 1.000 становника у појединим државама ЕУ у 2017. години
- Графикон бр. 7.2.** Начин транспорта хероина и кокаина на Европском тржишту у % (заплене март 2017 - април 2018)
- Графикон бр. 7.3.** Врста заплених наркотика у 2017. години
- Графикон бр. 7.4.** Учесталост употребе канабиса у последњој години у Европи од 2018. године (у %)
- Графикон бр. 7.5.** Заплена кокаина за период 2012-2017. године у ЕУ
- Графикон бр. 7.6.** Најзаступљенији наркотици на европском тржишту
- Графикон бр. 7.7.** Жртве трговине људима (у %) према основним карактеристикама
- Графикон бр. 7.8.** Најзаступљенији облици (у %) трговине људима на европском простору
- Графикон бр. 7.9.** Облици трговине људима у ЕУ за 2016. години
- Графикон бр. 7.10.** Квантитативни приказ квалитета правног и институционалног оквира спречавања прања новца и финансирања тероризма за поједине државе ЕУ
- Графикон бр. 7.11.** Квантитативни приказ ризика корупције и примања мита
- Графикон бр. 7.12.** Квантитативни приказ ризика финансијске транспарентности
- Графикон бр. 7.13.** Квантитативни приказ политичких и правних ризика
- Графикон бр. 7.14.** Број запослених у Европолу по годинама
- Графикон бр. 7.15.** Буџет Европола по годинама
- Графикон бр. 7.16.** Укупан број израђених оперативних извештаја
- Графикон бр. 7.17.** Израђени оперативни извештаји по областима
- Графикон бр. 7.18.** Укупан број подржаних акција Европола по годинама
- Графикон бр. 7.19.** Број земаља укључен у подржаним акцијама Европола
- Графикон бр. 7.20.** Размена информација у оквиру SIENA мрежне платформе
- Графикон бр. 7.21.** Најзначајнија подручја у оквиру којих је извршена размена информација
- Графикон бр. 7.22.** Укупан број претрага у оквиру EIS-а по годинама
- Графикон бр. 7.23.** Буџет Евроцаста по годинама
- Графикон бр. 7.24.** Подршка Евроцаста у прекограничним кривичним стварима
- Графикон бр. 7.25.** Заједнички истражни тимови Евроцаста
- Графикон бр. 7.26.** Финансирање ЗИТ од стране Евроцаста по областима
- Графикон бр. 7.27.** Укупан број ЗИТ финансирани од стране Евроцаста
- Графикон бр. 7.28.** Предмети Евроцаста у 2019

## УВОД

Ако се пође од чињенице да је организовани криминал тема која је веома присутна у научној и стручној јавности, логично би се могло претпоставити да је овај феномен ако не у потпуности, онда у великој мери дефинисан и разјашњен. Међутим, прича о организованом криминалу тешко да ће у скорије време бити приведена крају. Наиме, његови носиоци теже овладавању што ширим спектром активности, с једне стране ради стицања профита, а с друге због смањења ризика од откривања и санкционисања. Уз то, реч је о феномену који је тешко уочљив јер се од почетка одвија „иза паравана”. Организовани криминал је невидљив, а присутан, претећи и угрожавајући, што је утицало на стварање нејасноћа и противуречности у одређењу овог феномена.

Посматрајући феноменолошка обележја организованог криминала у савременом добу, не можемо са сигурношћу тврдити да су сазнања о појавним облицима његовог испољавања у довољној мери заокружена. Разлоге непотпуне развијености сазнања о феноменологији организованог криминала можда треба тражити у постојању различитих дефиниција самог појма, те у разноликости законодавних решења у овој области. Присутност и утицај организованог криминала на готово све облике друштвеног и јавног живота, условљавају и извесне заблуде и недоумице у схватању његове суштине. У том смислу се под овим појмом неретко подразумевају и организована криминална група, организовано криминално удружење или организација, па све до типа класичне мафије. Уз то, чињеница је и да се организовани криминал успешно прилагођава постојећим друштвеним односима и у оквиру њих ствара повољне услове за одговарајуће видове делатности.

Велики број одређења појма организовани криминал ствара нејасноће у потпуном разумевању овог феномена. Ипак, и поред свих различитости дефиниција, оквирно их можемо поделити на два основна концепта. Први, који је знатно шири по свом обиму и садржају, изједначава организовани криминал са било којим обликом организовања у циљу стварања противправне имовинске користи, што недвосмислено упућује да се примат даје делатностима које се сматрају организованим криминалом. То је оправдано ако се узме у обзир да се круг делатности које се могу сврстати у организовани криминал знатно проширио по свом обиму и садржају, укључујући и нове облике те појаве. У прилог наведеној тврдњи је и чињеница да криминална делатност у модерно доба подразумева и употребу све софистициранијих метода подобних за прикривање злочина, као на законите привредне активности које се користе за прање новца. С тим у вези, условно постоје две врсте делатности од којих прва обухвата искључиво криминалну делатност (нпр. продаја опојних дрога) и делатност службено регистрованих пословних организација у којима се на одређеним нивоима остварује криминална делатност.

Други концепт је фокусиран на елеменат организације и по свом обиму и садржају је знатно ужи од претходног. Поред организацијског елемента, заговорници овог приступа сматрају да организовани криминал мора да обухвати карактеристике криминалне организације, његову структуру и начин функционисања. Поменути концепт у центар интересовања ставља групу лица која предузимају одређене криминалне активности, а ради остварења својих циљева успостављају одговарајућу организацију засновану на принципима субординације и хијерархије. То су уједно и обележја удружења где се издваја скуп појединаца које су се ради постизања својих циљева организовали као удружење. Уз то, унутар групе је хијерархијска структура, постоји интерна контрола која почива на строгој дисциплини и неретко укључује насиље. Удружење је често трајно, функционише тајно, а део удружења је тако организован да је укључен у законите привредне активности. Основно обележје криминалне делатности је незаконита производња или трговина најразличитијим добрима и

услугама. Уз наведено, криминална делатност неретко садржи и насиље у циљу стицања монопола на одређеном илегалном тржишту или спречавања откривања противправних радњи.

Организоване криминалне активности у Европи су у протеклој деценији знатно порасле. Разлог томе треба тражити првенствено у великим променама које су обележиле блиску прошлост као што су колапс комунистичких режима, ратови на простору бивше Југославије, проширење Европске уније, порозност граница међу државама Уније и друго. Наведени фактори условили су да организовани криминал у Европи добије транснационалан карактер, с обзиром да на Старом континенту олакшано функционишу прекограничне криминалне активности, стварајући непосредне проблеме свим европским друштвима. Специфичност организованог криминала на простору Европске уније фигуративно се може исказати кроз чињеницу да криминалци могу живети у једној држави, починити злочине у другој, а остварити профит кроз криминалне активности у трећој држави. Разноликост криминалних група које егзистирају на простору ЕУ одражава се кроз структуре организованих криминалних група. Наиме, процењује се да 30% до 40% криминалних група функционише на међународном нивоу и има слободну мрежну структуру. Приближно 20% криминалних мрежа егзистира у кратком временском периоду и успостављене су да остваре одређене криминалне подухвате. Хијерархијски структуриране криминалне групе доминирају традиционалним криминалним тржиштима. Међутим, треба напоменути да све државе чланице Европске уније нису подједнако изложене опасношћу деловања организованог криминала. Њихов различити географски положај, економска развијеност, технолошке и социјалне промене, историјско наслеђе, културолошки амбијент, као и активности надлежних државних органа у супротстављању овом феномену, представљају чиниоце који утичу на различито испољавање организоване криминалне делатности.

Развојем унутрашњег тржишта Европске уније, криминалци, стичу нове могућности за проширење своје сфере деловања као и повезивање са криминалним групама широм ЕУ. Ипак, у опису транснационалног организованог криминала и начина на који он функционише унутар Уније, постоји тенденција негирања постојања моћних мафија које „освајају нове територије као војне снаге“. Процењује се да већина криминалних група не тежи распрострањавању своје структуре изван одређеног географско- политичког простора и не покушава да оствари исти ниво контроле на новој територији, јер може да оствари своје циљеве на подручјима одакле потиче. Етничка припадност и језичке везе остају важан фактор и одређују састав основних група које воде све разноврсније криминалне мреже. Према Еуропол-у, групе које су представљене као традиционалне, назване по националној припадности њихових чланова, спадају међу најмоћније криминалне групе у ЕУ.

Према актуелним званичним подацима, на простору Европске уније егзистира око 5.000 организованих криминалних група које, између осталог, карактерише све већа умреженост и флексибилнија хијерархијска структура. У односу на 2013. годину када је забележено 3.600 криминалних група, недвосмислено се уочава пораст деловања организованог криминала у државама чланицама ЕУ, као и појава мањих криминалних мрежа нарочито на криминалном тржишту које је у великој мери зависно од интернета, као део модуса операнди или „пословног модела“ на простору Уније. Специфичности криминалног тржишта на простору ЕУ указују да су илегална трговина дрогом, људима и мигрантима најпривлачније за највећи број криминалних група, што наводи на закључак да се уједно ради о пословима који стварају највећу добит. С друге стране, подаци Уједињених нација указују да у Европи годишње преко 70.000 људи постају жртве трговине људима у циљу вршења проституције, уз остварену добит преко три милијарде долара. Такође је изражено и кријумчарење миграната са афроазијског простора према Европи.

Посебна одлика организованог криминала на европским просторима је да у њему учествују припадници више од 180 националности, као и да већина криминалних група своје делатности остварује на међународном нивоу. Специфичности модерног доба као што су међународна трговина, све већа глобална транспортна инфраструктура, стални пораст употребе интернета и мобилне комуникације утицали су на повећање активности повезаних облика организованог криминала који добија међународну димензију. То између осталог указује на повећање тенденције сарадње међу криминалним организацијама које у своје чланство све чешће укључују припаднике различитих националности. Евидентна је и појава нових облика модерног криминала као што је онлине трговина недозвољеним робама и услугама, која није само модус операнди, већ представља посебно динамично и значајно криминално тржиште.

Пратећа појава организованог криминала је и све распрострањеније праће новца, о чему најбоље говори податак да износ од опраног новца на годишњем глобалном нивоу износи 2 до 5% укупног годишњег бруто светског дохотка, или између 800 и 2.000 милијарди америчких долара. Крајње одредиште за убацивање нелегално стечене добити могу бити финансијски системи држава Европске уније, али и држава које су погођене економском кризом, те држава у процесу транзиције у којима није окончан поступак приватизације, као што су поједине државе на Балкану. Анализом извештаја Европске службе за борбу против финансијских превара, чија је надлежност истраживање превара повезаних са буџетом Европске уније, може се закључити постојање недвосмислених веза између организованог криминала и превара на штету финансисјких интереса Европске уније. Преваре на штету буџета ЕУ имају прекограничне елементе, јер се роба и капитал крећу из једне у другу државу чланицу, што је уједно и карактеристика прекограничног кријумчарења од стране носилаца активности организованог криминала. С тим у вези, треба имати у виду да буџет Европске уније представља финансијски инструмент у којем се прикупљају средства за несметано финансирање јавних расхода Уније. С обзиром да је буџетски приход ЕУ у 2015. години износио 145,3 милијарди евра и да легална потрошња гарантује привредни просперитет и функционисање политичко-правног система ЕУ, заштита финансијских интереса Уније представља један од суштинских елемената европских интеграција. Према Годишњем извештају Европске службе за борбу против финансијских превара (ОЈАФ) у 2015. години пријављена је 1.461 преварна радња на штету финансијских интереса Европске уније, чија је вредност износила 637,6 милиона евра.

Наведене бројке не одсликавају у потпуности феноменологију организованог криминала, јер је познато да криминалне делатности подстичу корупцију, инфилтрирају се у легалан бизнис, утичу на политичке токове, ометају развој држава и подривају владавину права. Актуелни трендови организованог криминала нису заобишли ни Европску унију, представљајући озбиљну претњу економијама и друштвима држава чланица. Зато се о организованом криминалу не говори искључиво као о једном од криминалних феномена, већ првенствено као облику угрожавања и непосредној претњи по безбедност земаља чланица Уније.



## П Р В И Д Е О

### ТЕОРИЈСКО МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА

#### 1.1. ТЕОРИЈСКЕ ОСНОВЕ ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ

С обзиром да је о организованом криминалу у земљи и свету написан велики број радова, као и да се у научној и стручној јавности на ову тему веома много дискутује, за очекивати је да је овај феномен ако не у потпуности, онда у великој мери дефинисан и разјашњен. Међутим, тај утисак је варљив, а прича о организованом криминалу тешко да ће у скорије време бити приведена крају.

У репрезентативним домаћим научним радовима на ту тему, значајна пажња је посвећена појмовном одређењу организованог криминала. Примера ради, Милан Шкулић је у свом делу *Организовани криминалитет: појам, појавни облици, кривична дела и кривични поступак* из 2015. године овај феномен размотрио превасходно са кривичноправног аспекта. Кроз феноменолошке и етиолошке особености аутор је представио и најпознатије криминалне организације у свету, попут италијанске мафије, јапанских јакуза и кинеских тријада. Међутим, наведено дело се не бави простором Европске уније, а посебно не нормативним и институционалним аспектима супротстављања организованом криминалу и не улази у облике испољавања организованог криминала у државама чланицама Уније. Монографија Дарка Маринковића *Сузбијање организованог криминала: специјалне истражне методе* из 2010. године базира се на кривично-процесном аспекту организованог криминала, са акцентом на специјалним истражним методама у сузбијању тог феномена. Посебну целину чини студија случаја која се односи на Републику Србију кроз преглед и анализу стања. Када је реч о Европској унији, она је у поменутом делу заступљена једино навођењем одређених дефиниција организованог криминала од стране Савета Европске уније и појединих експертских група и одбора унутар ЕУ. Коауторско дело Саше Мијалковића и Младена Бајагића *Организовани криминал и тероризам* из 2012. године, поред појмовног обележја и последица организованог криминала посебну пажњу посвећује облицима савременог организованог криминала (наркокриминал, ауто-мафија, илегалне миграције и кријумчарење миграната, трговина људима и друго). С друге стране, када се ради о супротстављању организованом криминалу аутори се искључиво баве Републиком Србијом. Предмет монографије Горана Бошковића *Организовани криминал* из 2011. године су теоријска одређења, *modus operandi* и методе сузбијања организованог криминала, без улажења у специфичности које се односе на поједине државе и регионе.

Сходно наведеном, може се закључити да у домаћим теоријским радовима тема организованог криминала на нивоу Европске уније до сада није обрађивана, већ је тежиште стављано на Републику Србију и државе са простора западног Балкана. Када се ради о делима бројних страних аутора (Howard Abadinsky, Jay Albanese, Frank G. Madsen, John Townsend, Michael Benson, Sabrina Adamoli, Ernesto Savona, Felia Allum, Stan Gilmour, Vincenzo Ruggiero, Henrik L. Larsen, Letizia Paoli, Stephen L. Mallory, Dina Siegel, Hans Nelen, Donald Cox и многи други), може се оценити да су тим радовима у великој мери теоријски осветљена питања која се тичу одређења организованог криминала, као и појавних облика деловања, модела криминалног организовања, повезаности организованог криминала са другим феноменима и метода супротстављања организованим криминалним групама.

Међутим, у оквиру веома обимне стране литературе, веома је мало теоријских радова који се баве организованим криминалом на простору Европске уније. Чешћи је случај да се

аутори поменутом темом баве тако што обухватају читав европски континент. Пример за то је Klaus von Lampe и његово познато дело *Transnational Organized Crime in Europe* у коме разматра проблем организованог криминала у Европи који дефинише као мрежу транснационалног криминала, са посебним акцентом на концептуални оквир за анализу транснационалних криминалних структура, али без посебног осврта на актуелне показатеље испољавања криминалне делатности на подручју Европске уније и на нормативне и институционалне одговоре ЕУ на те изазове. Тим питањима се, и то парцијално, бави веома мали број радова попут *Organized Crime Legislation in the European Union*, који је 2010. године објавио Francesco Calderoni. Такође, треба напоменути да се бројни теоретичари баве различитим питањима функционисања Европске уније, укључујући и безбедносне аспекте, али је евидентно да изостају радови који се искључиво баве феноменом супротстављања организованом криминалу на нивоу ЕУ.

Без даљег навођења досадашњих научних радова и сазнања из ове области недвосмислено се намеће општи закључак да област сузбијања организованог криминала на простору Европске уније и обавезе Републике Србије у процесу придруживања није систематски обрађивана са научног аспекта. Досадашња научна сазнања о проблему организованог криминала у оквиру ЕУ углавном су се задржавала на појмовном одређењу, без улажења у потпуније нормативно сагледавање на нивоу Уније. Поред тога уочљив је и недостатак у изучавању организационог аспекта сузбијања овог феномена.

## 1.2. ПРЕДМЕТ ИСТРАЖИВАЊА

Суочена са повећаном опасношћу од организованог криминала, ЕУ је крајем прошлог века започела са интензивнијим усвајањем бројних документа која су утицали на креирање међународноправног оквира реаговања на организовани криминал. Са проблемом организованог криминала Европска заједница/Европска унија се суочава још од свог оснивања средином XX века. Постављање институција Европске уније према овом феномену огледа се у интегрисаном приступу у борби против организованог криминалитета, од превенције до конкретног спровођења закона, укључујући сарадњу држава чланица, нарочито националних служби за спровођење закона, размену информација, рад заједничких радних група и слично. У том смислу, најзначајнију улогу има правни оквир Европске уније против организованог криминалитета. Са аспекта супротстављања организованом криминалу, Европска унија је несумњиво предводник у развоју свеобухватног кривичноправног реаговања на организовани криминал, што значи да је путем својих инструмената у великој мери допринела и глобалној борби против организованог криминалитета. У том смислу, усвојени су многи стандарди и праваци деловања, а посебно с циљем усаглашавања међународног оквира и хармонизације правних прописа земаља чланица ЕУ у борби против организованог криминала.

Један од најважнијих корака ЕУ супротстављању организованом криминалу везан је за Лисабонски уговор из 2009. године, који је створио услове за хармонизацију националних законодавстава у области кривичног права, укључујући и сузбијање организованог криминала. Након тога уследили су и Стокхолмски програм и Акциони план из 2010. године, који се односе на сарадњу унутар Европске уније по питањима правосуђа, безбедности и заштите грађанских права и узајамних признавања судских одлука. Овим програмом се, поред осталог, препоручује развој Стратегије унутрашње безбедности у циљу борбе против организованог криминала и тероризма, те побољшање полицијске и парвусудне сарадње држава чланица, са посебним акцентом на борбу против прекограничног криминала.

Веома је значајна и Резолуција Европског парламента из 2013. године о организованом криминалу, у којој се наводи да организовани криминал и корупција представљају озбиљну претњу привреди Европске уније, с обзиром да се приходи и могућност инфилтрације криминалних организација значајно повећавају јер делују у многим секторима, показујући све већу усмереност поред незаконитих и на законите делатности. Овом Резолуцијом се захтева и покретање европског акционог плана против организованог криминала, корупције и прања новца који би садржао законодавне и позитивне мере усмерене на ефикасну борбу против ових криминалних појава. Такође се од држава чланица захтева да имплементирају у своје национално законодавство све постојеће правне инструменте Европске уније и других међународних организација у супротстављању организованом криминалу.

Посебну важност за државе чланице ЕУ у њиховој борби против организованог криминала имају активности Савета Европе. Наиме, ова међународна регионална организација успостављања стандарде у виду конвенција, резолуција и других докумената, као и праћење њихове примене у националним законодавствима у овој области. Савет Европе подржава државе у спровођењу европских и међународних стандарда против организованог криминала, те имплементацију препорука надзорних тела кроз различите пројекте техничке сарадње.

У протеклом периоду су унутар Европске уније имплементиране обимне мере на спречавању трговине људима и контроли илегалних миграција, захваљујући пре свега технолошком напретку, чвршћој сарадњи полицијских тела, размени информација те стварању заједничких база података. Тежиште је стављено на развој оперативних способности, оснивање нових агенција, и на проширивање подручја рада у поменутиим доменима, унапређењу постојећих система и успостављање и креирање нових решења. Суочавање са нарастањем и иновирањем начина деловања организованог криминала и појачаном потребом заштите финансијских интереса држава чланица Уније, резултирало је идејом о успостављању кривичноправне заштите финансијских интереса ЕУ и оснивањем канцеларије Европског јавног тужиоца.

Уопштено посматрано, Европска унија је у протеклом периоду стално дограђивала и унапређивала нормативни и организациони аспект супротстављања организованом криминалу на простору земаља чланица. На нивоу Уније, сузбијање организованог криминала одвија се на различите начине. Пре свега, веома је изражено учешће ЕУ у изради међународних докумената везаних за супротстављање организованом криминалу. Истовремено, усвајање међународних докумената иницира хармонизацију националних законодавства у овој области. Поред тога, борба против организованог криминала захтева наднационалан приступ који је уједно неопходан и пожељан. С тим у вези, важно место припада сарадњи држава Уније кроз различите механизме и инструменте, при чему посебно место имају Савет Европе, Европол, Европска агенција за правосудну сарадњу, Европска мрежа за превенцију криминала, Европски центар за контролу дрога и зависности од дрога, Европска агенција за сигурност мрежа и података, Европска агенција за оперативну управљање спољним границама држава чланица ЕУ и друге.

Проблем организованог криминала није од значаја само за државе Европске уније већ и за будуће чланице које се налазе у процесу прикључења као што је то случај са Републиком Србијом. Наиме приступање Европској унији и стицање статуса пуноправног члана, представља једно од кључних стратешких опредељења Републике Србије. С тим у вези, нужно је усклађивање националног законодавства са законодавством ЕУ у области сузбијања организованог криминала. С друге стране не треба заборавити ни организациони аспект кроз формирање специјализованих органа за борбу против организованог криминала. То је посебно значајно у актуелном процесу апликације Србије у чланство у Европској унији, нарочито након отварања преговарачких поглавља бр. 23 и 24.

На основу свега наведеног, у најкраћем можемо закључити да се предмет овог истраживања односи на **одговор Европске уније на проблем организованог криминала са нормативног и институционалног аспекта, те на обавезе Републике Србије у процесу придруживања.**

### 1.3. ЦИЉЕВИ ИСТРАЖИВАЊА

#### 1.3.1. Научни циљеви истраживања

Полазећи од сложености предмета истраживања, основни научни циљеви који овим истраживањем треба да се постигну су научна систематизација, научна дескрипција, научна класификација и научно објашњење.

Научни циљ истраживања је систематизација постојећих научних сазнања везаних за организовани криминал на простору Европске уније, као и за одговор држава чланица и институција Уније у целини на све веће испољавање овог феномена. То претпоставља појмовно одређење и класификацију везану за организовани криминал као и анализу начина деловања ЕУ у супротстављању том феномену. Поред тога, систематизација ће бити заступљена и у делу који се односи на конвенције ЕУ и Савета Европе као и националног законодавства у овој области.

Научна *дескрипција* односиће се на питања везана за организовани криминал, карактеристике и облике испољавања савременог организованог криминала, носиоце криминалне делатности, друштвене околности које доприносе његовом испољавању, доминантне моделе криминалног организовања и слично. С друге стране, дескрипција је неопходна како са аспекта утврђивања облика и начина супротстављања организованом криминалу на простору ЕУ, тако и у циљу дескрипције чинилаца значајних за извођење будућих процена деловања организованог криминала на овом простору.

Научна *класификација* подразумева разврставање најважнијих елемената криминалног организовања као и облика и начина супротстављања овом феномену на простору Европске уније у класификационе класе између којих постоје одређене релације. Класификација је неопходна и приликом разматрања нормативног и организационог аспекта у области сузбијања организованог криминала на простору ЕУ и Републике Србије.

Научно *објашњење* оствариће се кроз експликацију узрочно-последичне везе између облика испољавања организованог криминала и чинилаца који посебно доприносе да Европска унија буде значајно угрожена деловањем различитих криминалних група. Да би се достигао овај ниво научног сазнања, биће анализирани и објашњени међусобне везе између облика испољавања организованог криминала и специфичности Уније као наднационалне творевине, њен геополитички положај, економско и политичко уређење и друго, што је од посебног значаја за Републику Србију.

Са друштвеног аспекта истраживање има вишеструки значај за различите институције у Републици Србији којима је дато у надлежност сузбијање организованог криминала. У том смислу, научна сазнања до којих ће се доћи током истраживања могу бити од значаја за даље процесе усклађивања националног законодавства са Европском унијом у процесу придруживања ЕУ. С друге стране, проблематика организованог криминала је значајна и за државне институције које се баве проблемима безбедности и непосредније сузбијањем

организованог криминала. Поред тога, поменута сазнања могу указати на потребу редефинисања, прецизирања и осавремењивања актуелне праксе супротстављања организованом криминалу.

### **1.3.2. Друштвени циљеви истраживања**

Са друштвеног аспекта истраживање има вишеструки значај за различите институције у Републици Србији. У том смислу, научна сазнања до којих ће се доћи током истраживања могу бити од значаја за даље процесе усклађивања националног законодавства са Европском унијом у процесу придруживања ЕУ. С друге стране, проблематика организованог криминала је значајна и за државне институције које се баве проблемима безбедности и непосредније сузбијањем организованог криминала. Поред тога, поменута сазнања могу указати на потребу редефинисања, прецизирања и осавремењивања актуелне праксе супротстављања организованом криминалу.

## **1.4. ХИПОТЕТИЧКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА**

Истраживање на тему „Институционални механизми Европске уније у сузбијању организованог криминала и обавезе Републике Србије у процесу придруживања“ полази од следећих хипотетичких оквира:

### *Општа хипотеза*

Европска унија перманентно прилагођава нормативни и институционални оквир праћењу трендова организованог криминала на простору ЕУ, истовремено изграђујући мрежу субјеката усмерених на супротстављање организованом криминалу, што је од посебног значаја за Републику Србију у процесу прикључења Унији.

### *Посебне хипотезе*

- ✚ Адекватна регулатива и развијање институционалних механизма на нивоу Европске уније доприносе ефикаснијем сузбијању организованог криминала на територији држава чланица ЕУ и ширем европском простору.
- ✚ Организовани криминал на простору ЕУ одликује се великом разноликошћу криминалних активности које између осталог карактерише и употреба савремених технологија у стварању илегалне добити.
- ✚ Република Србија и Европска унија имају обострани интерес за унапређење сарадње у области сузбијања организованог криминала.
- ✚ Актуелни нормативни и организациони модел супротстављања организованом криминалу у Републици Србији је неопходно ускладити са Европском унијом, уз уважавање одређених специфичности нашег простора.

## **1.5. МЕТОДОЛОГИЈА ИСТРАЖИВАЊА**

Начин истраживања и избор метода одређени су дефинисаним проблемом истраживања, теоријским и операционализованим предметом истраживања, претпостављеном хипотетичком основом и комплексношћу предмета истраживања. Истраживање сложеног феномена нужно намеће мултиметодски приступ и захтева комплементарну анализу

доступних и новостворених izvora podataka. Реч је о доминантно квалитативном истраживачком приступу, а недовољна теоријска изграђеност је условила претежно експлораторну природу успостављених истраживачких захтева.

Дефинисани предмет истраживања захтева употребу одговарајућих научних метода којима ће бити обухваћени сви релевантни извори сазнања. За ваљану и обухватну анализу предмета истраживања неопходно је користити различите методе и теоријска знања из више научних дисциплина. Због комплексности проучаваног феномена, у раду ће се анализирати подаци из различитих izvora. Базична искуствена евиденција биће креирана из постојећих izvora podataka:

- научних и стручних радова који се, посредно или непосредно, баве проблемом организованог криминала;
- научних и стручних истраживачких пројеката из ове области;
- позитивноправних прописа (ЕУ, националних, регионалних и међународних);
- институционалних izvora (докумената ЕУ и Савета Европе, статистичких извештаја, докумената из архива државних институција, евиденције невладиних организација, извештаја осталих релевантних институција);
- евиденције државних и међународних тела задужених за праћење оиорганизованог криминалитета;
- међународних докумената, конвенција, протокола, међународних уговора и других аката, који су директно или индиректно везани за проблеме националне, регионалне и глобалне безбедности.

Током истраживања ће, пре свега путем метода анализе садржаја различитих облика комуникација, бити стварана искуствена грађа релевантна за извођење закључака о испитиваној појави. У циљу постизања што већег степена поузданости и обухватности, ово истраживање ће обухватити како анализу различитих izvora podataka, тако и комплементарно коришћење различитих истраживачких метода: преглед научне и стручне литературе, анализа правних докумената, метод секундарне анализе, статистички метод, компаративне методе и експертски интервју.

Преглед литературе представља метод којим се на систематичан и објективан начин долази до постојећих сазнања, резултата и налаза о предмету истраживања остварених у одговарајућим научним дисциплинама. Применом овог метода доћи ће се до релевантних сазнања о различитим теоријским становиштима и приступима у проучаваној области и постојећим научним знањима о предмету истраживања. За потребе конципирања овог истраживања претежно ће бити коришћена и анализирана инострана литература и истраживачка искуства (већи број стручних књига, монографија, студија, приручника и чланака).

Анализа правних докумената ће у овом истраживању обухватити примену правно-догматског и нормативног метода. Правно-догматски метод се користи за научну обраду нормативних садржаја. Њиме се врши тумачење садржине правних норми у циљу сазнавања правог значења језичко-логичких симбола којима су оне изражене. Применом овог метода правне науке анализираће се прописи Европске уније, као и релевантни закони држава чланица ЕУ и других земаља којима се уређује материја везана за сузбијање организованог криминала.

Нормативни метод се користи за научну анализу правних система и његовом применом се изграђују основни правни појмови и утврђују њихове међусобне везе. Овим методом ћемо се служити приликом обраде, анализе и синтезе правних појмова. Бројни међународни, регионални и национални документи, креирани у различите сврхе, послужиће као извори сазнања о организованом криминалу и начинима супротстављања тој појави у оквиру

Европске уније. С тим у вези, методом секундарне анализе ће се анализирати доступне архивиране базе података из до сада спроведених научних истраживања, објављених анализа, извештаја, текстова у медијима и друге документарне грађе.

Анализа докумената је незаобилазан метод прикупљања података у реализацији овог рада, посебно имајући у виду ограничене временске, кадровске и материјалне ресурсе. Примењиваће се првенствено квалитативна (нефреквенцијска) анализа, која подразумева откривање оних значења, које је аутор документа желео да саопшти, и то ослањајући се у првом реду на контекст исказаног садржаја. Такође, овом методом биће анализирана и регулатива на нивоу ЕУ и земаља чланица која уређује ову област.

Иако постоји уверење да се статистичка метода користи само код истраживања масовних појава, она се односи и на све оно што исказује одређени квантитет неке појаве, што значи да сваки нумерички исказ одређује квантитет сасвим одређеног квалитета. У том смислу, статистичка метода ће помоћи у дефинисању трајања и распрострањања организованог криминала на простору ЕУ као предмета овог истраживања. Конкретније ова метода биће коришћена у делу који се односи на испољавање организованог криминала (на пример нарко криминал, прање новца и слично) као и и кроз приказ кривичних дела са елементом организованости на простору Европске уније.

Узимајући у обзир специфичности теме у раду ће бити коришћена и метода интервјуа или научног разговора са експертима у области организованог криминала, међународне полицијске сарадње и законодавства ЕУ и Републике Србије у овој области. С тим у вези, биће обављен усмерени интервју са експертима из научних установа као што су Криминалистичко-полицијска академије, Факултета безбедности, као и издржавних органа којима је додељена у надлежност борба против организованог криминала и међународна полицијска сарадња као што су Сектора за међународну сарадњу, ЕУ и планирање, Службе за борбу против организованог криминала Управе криминалистичке полиције МУП-а РС. Усмереним интервјуом биће обухваћен целокупан садржај предмета истраживања.

## **1.6. ОЧЕКИВАНИ НАУЧНИ ДОПРИНОС ДИСЕРТАЦИЈЕ**

### **1.6.1. Научни допринос дисертације**

Научни допринос дисертације проистиче из циљева који се настоје постићи применом одговарајуће методологије и одабраног начина истраживања, уз коришћење свих доступних извора података. Чињеница је да проблематика супротстављања организованом криминалу у оквиру Европске уније међу домаћим теоретичарима до сада није истраживана, те да и у странијој литератури има веома мало радова који се на систематичнији начин баве нормативним и организационим аспектима поменуте теме. Један број до сада објављених радова страних аутора се бави веома уско одређеним питањима из поменуте области (међународне конвенције, Европол, илегалне миграције према Европи и слично).

Очекивани научни допринос ће се огледати у детаљној анализи правних и организационих претпоставки за превенцију и сузбијање те делатности на нивоу ЕУ, а који су од значаја за Републику Србију у процесу придруживања. Поред тога, научни допринос овог истраживања биће научна дескрипција феномена организованог криминала, његових носилаца и видова деловања, окружења у коме организовани криминал настаје и функционише, нормативног и институционалног одговора Европске уније и држава чланица. Анализом и објашњавањем узрочно-последичних веза између организованог криминалног деловања на

простору ЕУ и специфичности Уније као једине савремене наднационалне творевине, постићи ће се научно сазнање на нивоу научног објашњења. Верификацијом постављених хипотеза или њиховим оповргавањем током процеса истраживања, дисертација ће допринети расветљавању недовољно познатих научних сазнања и продубљивању фонда научног знања по питањима која се дотичу безбедносних наука, међународног, кривичног и кривично-процесног права, криминологије, те науке о међународним односима. Резултати истраживања би требало да представљају подстрек другим истраживачима да свестраније изучавају и из других аспеката сагледавају питања везана за организовани криминал, функционисање и будућност Европске уније, међународну полицијску сарадњу и преношење националних надлежности на наднационалне организације и њихова тела.

Поред тога, треба напоменути да је Република Србија недвосмислено исказала намере за пуноправно чланство Унији и да се налази у фази усклађивања националног законодавства и отварања поглавља у процесу придруживања Европској унији. Очекивани резултати истраживања, са аналитичком и експлоративном димензијом, би несумњиво били од користи и државним органима у процесу сузбијања организованог криминала у складу са европским стандардима. У том смислу, научна сазнања до којих ће се доћи током истраживања могу бити од значаја за процес усклађивања националног законодавства са Европском унијом у процесу придруживања ЕУ. С друге стране, проблематика организованог криминала је значајна и за државне институције које се баве проблемима безбедности и непосредније сузбијањем организованог криминала. Поред тога, поменута сазнања могу указати на потребу редефинисања, прецизирања и осавремењивања актуелне праксе супротстављања организованом криминалу.

### **1.6.2. Друштвени допринос дисертације**

Друштвени допринос истраживања је у непосредној вези са научном оправданошћу. Са друштвеног аспекта од посебног значаја би могла бити предикција испољавања организованог криминала, коју ће кандидат формулисати у одељку рада посвећеном будућности организованог криминала на простору Европске уније. С обзиром на чињеницу да организовани криминал не познаје државне границе као и на повезаност криминалних група на простору Европе, резултати истраживања су од значаја и за државе које су изван простора Уније или су кандидати за пуноправно чланство, као што је Република Србија.

Актуелност проблематике се очитује и у чињеници да је Република Србија недвосмислено исказала опредељење за пуноправно чланство у Европској унији и да се налази у фази усклађивања националног законодавства и отварања преговарачких поглавља у процесу придруживања Европској унији. У том смислу, очекивани резултати истраживања, са аналитичком и експлоративном димензијом, несумњиво би били од користи и државним органима у процесу сузбијања организованог криминала у складу са европским стандардима.



## ДРУГИ ДЕО

### ОПШТА РАЗМАТРАЊА О ОРГАНИЗОВАНОМ КРИМИНАЛУ У ДОКУМЕНТИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Организовани криминал је од раних 90-их година XX века постао „врућа“ тема у јавним расправама, како на политичком, тако и на научном плану. У циљу контроле организованог криминала покренуте су далекосежне правне и институционалне реформе у свим европским државама, а кључне међународне организације - од Европске уније (ЕУ) до Савета Европе и Уједињених нација, усвојиле су и различите *ad hoc* инструменте које се односе на ову област. Очигледни консензус који сада доминира европским званичним и медијским дискурсом сам по себи је запањујући, јер су се до средине 80-их година прошлог столећа научни кругови, политичка вођства и јавно мњење готово свих европских земаља изузев Италије, сматрали да њихове државе нису у значајној мери изложене утицају организованог криминала. Оваква перцепција је почела да се мења крајем 80-их година, након чега су неки дугорочни процеси и мноштво наизглед неповезаних, али далекосежних општих и локалних историјских догађаја допринели европској и глобалној афирмацији концепта организованог криминала. Неке од ових промена и појава се директно одражавају на активности које се обично повезују са организованим криминалом, а друге на њих утичу индиректно. У првој групи чинилаца се истиче експанзија илегалне индустрије наркотика и кријумчарења људи. Међу факторима који су индиректно утицали на савремени организовани криминал најрелевантнији су светски процеси глобализације, пад Гвоздене завесе 1989. године, као и комплетирање унутрашњег тржишта и укидање контроле на унутрашњим границама унутар земаља Европске заједнице (интегрисане у Европску унију 1993. године). Поменути шири друштвени процеси утицали су не само на организацију и токове илегалних тржишта, нарочито у земљама које су раније припадале комунистичком блоку, већ и на општу перцепцију организованог криминала. Од тада је организовани криминал, посебно у својој транснационалној варијанти, постао једна од најприсутнијих константи на ширем европском простору, изражавајући растући осећај несигурности изазван изненадним колапсом дотадашњег биполарног света и уопште забринутости јавности због живота у све несигурнијем свету данашњице. Специфични догађаји током последње три деценије појачали су такву промену перцепције<sup>1</sup>. Због тога супротстављање организованом криминалу спада у есенцијалне задатке не само држава и других одговарајућих ентитета, већ и међународне заједнице у целини.<sup>2</sup>

Међутим, погрешно је тумачење да је организовани криминал идентификован као један од већих проблема Европе тек након успостављања Европске уније (ЕУ) 1992. године, озваниченог потписивањем Уговора о Европској унији, који се обично назива Мастрихтски уговор. Пример наведеном је Италија, у којој су од прве половине XIX века бројни аутори описивали различите групе које чине италијанску мафију као облик организованог криминала<sup>3</sup>. Иако европске државе попут Немачке, Холандије и Уједињеног Краљевства немају тако дугу историју организованог криминалног деловања као што је то случај са Италијом, од 70-их година XX века су у јавности тих земаља све снажнији захтеви за веће фокусирање на проблеме организованог криминала у овим државама. С тим у вези, не треба

<sup>1</sup> Paoli L., Fijnaut C.: Organised Crime and Its Control Policies, European Journal of Crime, *Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. 14/3, 2006, pp. 307–308

<sup>2</sup> Милошевић, М.: *Организовани криминал – збирака прописа са уводним објашњењима и напоменама*, Службени лист СЦГ, Београд, 2003, стр. 7

<sup>3</sup> Fijnaut C.: Lombroso's Kijk op de Italiaanse Maffia, *Justitiële Verkenningen* 35(3), 2009, pp. 47–58.

заборавити да је још 1973. године Савет Европе (СЕ) наручио студију о „индустрији криминала“ у Европи<sup>4</sup>. Чини се да је већ тада организовани криминал сматран проблемом који превазилази границе појединачних европских држава и који захтева одређени ниво усклађивања деловања надлежних националних институција. Чињеница да је Европска унија од свог почетка била укључена на различите начине у борби против организованог криминала био је следећи корак у сталном развоју, а не почетна тачка потпуно новог приступа том проблему. Након успостављања Европске уније борба против организованог криминала је константно добијала на значају, често се налазећи на дневном реду органа и тела Уније и њених држава чланица. Стога политика ЕУ у овом домену у великој мери има одлике кумулативности, али и свеобухватности<sup>5</sup>.

У оквиру Европске уније је, с једне стране, потешкоћа у томе што је релевантна политика супротстављања организованом криминалу дефинисана у низу укупних планова политике ЕУ, те да је као таква такође обележила многе одвојене проблемске области као што су трговина дрогом, трговина оружјем и трговина људима<sup>6</sup>. С друге стране, проблем је у томе што је од оснивања Европске уније политика у погледу борбе против организованог криминала повезана са њеним укупним уставним развојем и политиком коју је водила у разним областима изван организованог криминала у ужем смислу. Дobar пример за то је антитерористичка политика ЕУ<sup>7</sup>. Да је политика Европске уније о организованом криминалу испреплетена са укупним институционалним развојем Уније, може се видети и из чињенице да су и Мaстришки и наредни Амстердамски уговор ЕУ, који су увели значајне измене у Уговор о Европској унији у подручјима правосуђа и унутрашњих послова, стајали на становишту да се борба против организованог криминала третира углавном у оквиру Трећег стуба ЕУ, тј. међувладиног стуба. Из тога произилази да државе чланице, а не наднационалне институције Европских заједница (нпр. Европска комисија и Суд правде, који делује у оквиру првог стуба) имају скоро искључиву надлежност за поступање у овој области, а у складу са успостављеним принципима.

## 2.1. Дефинисање организованог криминала у Европској унији

Стандардна дефиниција организованог криминала у оквиру Европске уније, која полази од појма организоване криминалне групе или структурираног удруживања, из различитих разлога се може сматрати спорном. Са правног становишта, нејасна дефиниција концепта организованог криминала може створити проблеме који се односе на принцип законитости и његове јасности, односно прецизности кривичног права<sup>8</sup>. Да би тај концепт учинили компатибилним са начелом законитости, национална законодавства нужно морају да допуњују и прецизирају понуђене дефиниције<sup>9</sup>. Према томе један од кључних проблема у борби против организованог криминала уопште представља недостатак адекватне кривичноправне дефиниције тог појма, уз често неразумевање и неадекватно коришћење самог термина „организовани криминал“.<sup>10</sup>

<sup>4</sup> Видети шире у: MackJ., Kerner H-J.: *The Crime Industry*, Farnborough, Saxon House UK, 1975

<sup>5</sup> Scherrer A., Antoine M., Valsamis M.: *The EU Role in Fighting Transnational Organised Crime*, European Parliament, Brussels, 2009, p. 6

<sup>6</sup> Friedrichs J.: *Fighting Drugs and Terrorism: Europe and International Police Cooperation*, Routledge, London, 2008, pp. 32-50

<sup>7</sup> *Ibidem*, pp. 58-86

<sup>8</sup> JoutsenM.: International cooperation against transnational organized crime: criminalising participation in an organized criminal group. In: UNAFEI (ed): *Resource material series no. 59*. UNAFEI, Tokyo, 2002, p.423

<sup>9</sup> Lahti R., Sahavirta R.: *Finland. Revue internationale de droit pénal* 78(3-4), 2007, pp. 103-104

<sup>10</sup> Милошевић, М.: *Организовани криминал – збирака прописа са уводним објашњењима и напоменама*, Службени лист СЦГ, Београд, 2003, стр.10

Међутим, резултати на том плану се могу значајно разликовати међу државама чланицама ЕУ, а различито разумевање појма организованог криминала се негативно одражава и на већу усклађеност националних законодавстава у том домену. С тим у вези, имплементација дефиниције ЕУ на нивоу држава чланица може за исход имати веома различита одређења и приступе у законодавствима чланица Уније, која могу значајно одступати од првобитно замишљеног значења појма организованог криминала. С тим у вези, дефиниција која је садржана у Оквирној одлуци (2008/841/ЈНА) је, како се чини, толико нејасна да њен почетни потенцијал чини тешко применљивим, при чему је и сам појам структурираног удруживања дефинисан на негативан начин, због чега се не разликује од просте сарадње више кривичних дела у злочину, коју све државе чланице ЕУ законски уређују у складу са националним правним традицијама<sup>11</sup>. Са криминолошке тачке гледишта, та дефиниција покрива веома широк распон појава и не бави се битним карактеристикама организованог криминала које омогућавају његово разликовање од обичних „злочина који се организују“. У том контексту, постоји опасност од олаке употребе етикете појма организованог криминала у вези са починиоцима „организованих злочина“, али и са криминалним мрежама којима недостаје оно што се сматра кључним елементима дефинисања криминалних организација“<sup>12</sup>.

Иако у савременој теорији не постоји консензус о заједничкој дефиницији организованог криминала, неколико теренских студија је идентификовало његове основне елементе. (Табела бр.2.1.) Насупрот томе, анализа докумената усвојених од стране Европске уније показује да ниједан од ових елемената злочиначке организације није јасно присутан у актуелним правним дефиницијама ЕУ, које су знатно удаљене од резултата научних истраживања на том пољу.

**Табела бр. 2.1.** Најважнији елементи дефинисања организованог криминала

ЕЛЕМЕНТ	КРАТАК ОПИС
<b>континуитет</b>	група мора имати стабилну структуру прилагођену непрекидном и неспецификованом вршењу кривичних дела, независно од чланства <sup>13</sup>
<b>насиље</b>	група користи своју моћ за употребу или претњу употребом насиља или застрашивања, што може бити усмерено према другим криминалним групама, ситним криминалцима, легалним/илегалним актерима на тржишту и жртвама <sup>14</sup>
<b>предузимљивост</b>	главни циљеви групе су профит и моћ, до чега сеобично долази производњом и (или) разменом илегалне робе и/или услуга на илегалним тржиштима <sup>15</sup>
<b>имунитет</b>	група може корумпирати или извршити утицај на друге субјекте (политичаре, медије, правосудне органе, извршну власт, компаније) да би заштитила своје активности од било ког облика санкција <sup>16</sup> .

<sup>11</sup> Symeonidou-Kastanidou E.: Towards a new definition of organised crime in the European Union, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 15(1), 2007, pp. 93, 97

<sup>12</sup> Finckenauer J.O.: Problems of definition: what is organized crime? *Trends in Organized Crime* 8(3), Springer, 2005, pp.77–78

<sup>13</sup> Hagan F.E.: “Organized Crime” and “organized crime”: indeterminate problems of definition, *Trends in Organized Crime* 9(4), Springer, 2006, p. 135

<sup>14</sup> von Lampe K., van Dijck M., Hornsby R., Markina A., Verpoest K.: Organised crime is. findings from a crossnational review of literature. In: van Duyne P.C., Maljevic A, van Dijck M., von Lampe K., Newell J.L.: (eds) *The organisation of crime for profit: conduct, law and measurement*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen, 2006, p. 36

<sup>15</sup> Hagan F.E.: “Organized Crime” and “organized crime”: indeterminate problems of definition, *Trends in Organized Crime* 9(4), Springer, 2006, p. 134

<sup>16</sup> Finckenauer J.O. (2005) Problems of definition: what is organized crime? *Trends in Organized Crime* 8(3), Springer, 2005, p.67

Поред наведеног, концепт организованог криминала може се посматрати са три различита аспекта: криминалне активности, структуру преступника и илегално управљање. Према једном гледишту, организовани криминал се односи на злочин који је организован, за разлику од спонтаног или ирационалног криминалног понашања. По другом виђењу, организовани криминал се односи на организације криминалаца које се, на пример, могу означити као „мреже“, „картели“ или „мафије“. Треће становиште је да се организовани криминал односи на вршење власти од стране криминалаца у оним областима које влада не жели или не може да регулише - на пример, илегалним тржиштима или удаљеним деловима државе. У складу с тим, транснационални организовани криминал може се концептуализирати у три главне категорије:

- илегалне активности које на одређени начин прелазе међународне границе,
- транснационално покретне криминалне организације - односно криминалне организације са присуством у више држава, и
- проширење илегалног управљања преко међународних граница.<sup>17</sup>

С друге стране, уобичајена представа о криминалним групама се везује за више или мање тајно удружења истомишљеника, који имају хијерархијску структуру и ослањају се на породичне везе, стално чланство и везе са кључним политичарима и јавном администрацијом. Идеја о усвајању модела „мафијашког типа“ као једине могуће шеме за анализу криминалних удружења била је изложена оштрој критици проистеклој из резултата бројних емпиријских истраживања, према чијим закључцима већина група (укључујући класичну мафију) остварује материјални профит и делује у форми пословних организација. Штавише, савремени организовани криминал, осим неколико изузетака попут сицилијанске мафије, има ћелијски, а не хијерархијски карактер. Наиме, криминалне групе имају тенденцију успостављања „малих лабавих мрежа“ без стварног центра (или „главе“), због чега су у стању да лако замене своје чланове (нешто што отежава њихово разоткривање). Још једна карактеристика, коју стручњаци и званичници често истичу подједнако у документима, јесте транснационална природа таквих група, што значи њихову способност да раде и спроводе незаконите активности у више држава. Међутим, ту тврдњу оспоравају они који тврде да феномен организованог криминала у већини случајева има локални карактер<sup>18</sup>.

Ова дивергенција погледа и перцепција је упадљива, посебно у комбинацији са различитим приступима које имају кривични закони европских земаља. За то постоје углавном два разлога. Као прво, иако се између различитих облика организованог криминала може наћи неколико заједничких елемената, њихова разноврсност и хетерогеност су уочене и из аналитичке и из историјске перспективе. Друго, национални кривични системи се ослањају на различите правне моделе и као резултат имају тенденцију класификације организованог криминала према сопственим критеријумима и принципима. Генерално, две методе категоризације могу се наћи у Европи. Први је „метода организованог злочиначког удруживања“, где се криминализују незаконита удружења која планирају да почине више кривичних дела у одређеном временском периоду са циљем да стекну добит. За ову дефиницију је кључан појам активног чланства, при чему су за кривична дела подстрекавања, усмеравања, помагања или подржавања таквих удружења прописане казне различитог степена и природе<sup>19</sup>. Други начин је метода „конспирације“. У овом случају се криминализује већ сам

<sup>17</sup> von Lampe K.: *Transnational Organized Crime in Europe*, In: Albanese J., Reichel P.: *Transnational organized crime: an overview from six continents*, SAGE Publications, Inc., 2014, pp. 75-76

<sup>18</sup> Fijnaut C., Paoli L.: *Organised Crime in Europe Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond*, Springer, The Netherlands, 2004, p. 21

<sup>19</sup> Fichera M.: *Organised crime: developments and challenges for an enlarged European Union*, In: Eckes C., Konstadinidies T.: *Crime within the Area of Freedom, Security and Justice, A European Public Order*, Cambridge University Press 2011, p. 169

споразум између два или више лица усмерен на чињење бар једног „незаконитог дела или законитог дела на незаконит начин“, а без обзира на стварно извршење датог кривичног дела. Међутим, као што је већ напоменуто, уопште треба избегавати генерализације, јер се приступи знатно разликују од земље до земље. На пример, немачки кривични законик кажњава оне који чине организацију или учествују у њој као чланови, регрутују за њу или је подржавају, други важни елементи, као што су минималан број људи (троје), употреба насиља и застрашивања, разлика између злочиначког удруживања и обичних банди, одређени су смерницама које су договорене између савезних држава, као и савезном судском праксом<sup>20</sup>.

И Шпанија криминализује оне организације које намеравају да почине злочине или промовишу њихово извршење, при чему је организован криминал дефинисан као удруживање најмање три особе ради почињења, трајно или више пута, једног или више кривичних дела, попут кривичних дела трговине људима, фалсификовања новца или отмице. Из наведеног проистиче да у тој земљи заправо и не постоји законска дефиниција појма организованог криминала<sup>21</sup>. Поред тога, баш као и у Немачкој, неки елементи, попут броја укључених лица или употребе оружја, утврђују се судском праксом. Сходно изнетом, делује да формулација којим се кажњавају незаконита удруживања наговештава да није неопходно да се кривична дела планирана од стране организације заиста и изврше. Међу чланицама ЕУ Италија има специфично законодавство, које разликује уобичајени облик злочиначког удруживања и удруживања мафијашког типа. У овом случају је утврђен минимални број од три особе, при чему се кроз законске одредбе детаљно набрајају специфичности мафијашких група: застрашивање, наметање покоравања и злочиначки обавеза ћутања; стицање контроле над економским активностима, концесијама, дозволама, јавним уговорима и услугама; стицање неправедне добити, спречавање или ометање слободног спровођења избора и (или) гласања<sup>22</sup>. Упркос јасном покушају да се законским одредбама обухвати низ концепата и карактеристика, од којих неки спадају у домен социологије, сматра се да је шема италијанског законодавства превише крута и да као таква не може да обухвати неklasичне облике мафије, који су у последње време повећали своју сферу утицаја на италијанској територији. То је због чињенице да моћ застрашивања коју пружа наслеђе традиционализма, стање потчињености и злочиначка „тишина“, који су укоренењени у заједницу, тек након дужег временског периода могу нестати<sup>23</sup>.

Поред наведених теоријских разматрања организованог криминала, у Европској унији је и на нормативном плану било покушаја потпунијег одређења овог феномена. Примери за то су Одлука бр. 841/2008 о сузбијању организованог криминалитета<sup>24</sup>, те Нацрт Европске комисије о одређењу организоване криминалне групе, који се надовезивао на постојећа решења из Заједничке акције бр. 733/1998 и Конвенције из Палерма, уз предлог о напуштању двоструког приступа у дефинисању организоване групе (континентални и англосаксонски), што није било прихваћено. Оквирна одлука бр. 841/2008 садржавала је термин „криминална организација“ из Заједничке акције бр. 733/1998, која је дефинисана као структурна група састављена од више од два лица са циљем да у одређеном временском периоду врши кривична дела запрећена казном лишења слободе у трајању од најмање четири године или строжом казном, како би на тај начин прибавила имовинску корист. Међутим, Оквирном одлуком бр.

<sup>20</sup> *German Criminal Code*, section 129, доступно на: [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/criminal\\_code\\_germany\\_en\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/criminal_code_germany_en_1.pdf)

<sup>21</sup> *Spanish Criminal Code*, articles 515, доступно на: [https://www.legislationline.org/download/id/6443/file/Spain\\_CC\\_am2013\\_en.pdf](https://www.legislationline.org/download/id/6443/file/Spain_CC_am2013_en.pdf)

<sup>22</sup> *Italian Criminal Code*, articles 416 and 416bis

<sup>23</sup> Fichera M.: Organised crime: developments and challenges for an enlarged European Union, In: Eckes C., Konstadinides: *Crime within the Area of Freedom, Security and Justice, A European Public Order*, Cambridge University Press, 2011, p.170

<sup>24</sup> *Council Framework Decision 2008/841/JHA* of 24 October 2008, OJ L 300, pp.42-45, доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32008F0841>

841/2008 није предвиђено да циљ криминалне организације може бити и остваривање утицаја на јавну власт. Сама структурна група одређена је као група која није насумично формирана ради извршења конкретног кривичног дела и која не мора имати јасно дефинисане улоге чланова, континуитет чланства нити развијену структуру<sup>25</sup>.

Предметним одређењем није остварено разликовање овог начина организовања у вршењу кривичних дела од на пример саучесништва. Ранији приговор упућен Заједничкој акцији бр. 733/1998 о могућности да овако широко одређење организоване криминалне групе буде примењено и на случајеве који немају одлике организованог криминалитета важи и овде. Иначе, Оквирна одлука бр. 841/2008, у поређењу са Заједничком акцијом бр. 733/1998, прецизира да се под „осталим“ активностима криминалне организације подразумева обезбеђивање информација и материјалних средстава, регрутовање нових чланова, као и сви облици финансирања организације са свешћу да се на тај начин помаже реализацији њених криминалних активности. У питању су делатности карактеристичне за организаторе оваквих група<sup>26</sup>. Критике које се односе на постојање два модела криминалних организација, као и на широко дефинисан појам организоване криминалне групе нису прихваћене од стране европског законодавца, због чега су и решења у Оквирној одлуци бр. 841/2008 била изложена критикама. То се посебно односи на дефинисање криминалне организације која због своје неодређености може довести до различитих решења у законодавствима држава чланица.

Дефиниције у свим наведеним документима не одговарају криминолошком схватању организованог криминалитета. Према најпотпунијој криминолошкој дефиницији организованог криминалитета, исти се одређује као неидеолошка делатност која укључује бројна лица у тесној друштвеној интеракцији, организована на хијерархијској основи ради стицања профита и моћи вођењем нелегалних или законитих активности које, уз релативно мали ризик, обезбеђују високе профите. Поред тога, изражена је склоност да се користи насиље и (или) подмићивање како би се остварио циљ или успоставила дисциплина<sup>27</sup>.

Ако се криминолошка гледишта упореде са дефиницијама организованог криминалитета у анализираним документима, уочава се да ниједан од наведених елемената није јасно изражен. Прво, услов који се односи на организованост подразумева постојање (чвршће или еластичније) криминалне организације са јасном поделом посла између чланова. Таква организација се разликује од привремених партнерстава или гангова. Према усвојеним дефиницијама у наведеним документима, криминална организација је структурна група под којом се подразумева „она група која није насумично формирана ради моменталног извршења кривичног дела и која не мора да има јасно дефинисане улоге чланова, континуитет чланства нити развијену структуру“. Таква формулација не омогућава разликовање организоване криминалне групе и других поменутих облика повезивања више лица ради вршења кривичних дела. Даље, организовани криминалитет подразумева континуирано обављање делатности (илегалних и легалних) ради остваривања профита. Вршење ових активности независно је од чланства у групи што и омогућава њен опстанак<sup>28</sup>.

Овај елемент је садржан у дефиницијама поменутих докумената јер је недвосмислено назначено да је циљ криминалне организације вршење кривичних дела у одређеном временском периоду. Из овакве формулације, као из одређења структурне групе, очигледно произлази да се под организованим криминалитетом не подразумева повезивање лица ради

<sup>25</sup> Wheatley J.: *Transnational Organized Crime: A survey of laws, policies and international conventiona*, In: Allum F., Gilmour S.(ed.): *Routledge Handbook of Transnational Organized Crime*, USA, 2012, p. 74

<sup>26</sup> Calderoni F.: *Organized Crime Legislation in the European Union*, Heidelberg, 2010, p. 38

<sup>27</sup> Игњатовић Б., Шкулић М.: *Организовани криминалитет*, Службени гласник, Београд, 2012, стр. 24

<sup>28</sup> Abadinsky H.: *Organized Crime*, Wadsworth Cengage, Belmont CA, USA, 2010, pp. 4

извршења конкретног „посла“. Међутим с друге стране, употреба формулације одређени временски период није адекватна јер отвара могућности различитих интерпретација.

Организовани криминалитет по својој суштини представља врсту имовинског криминалитета, имајући у виду да је главни циљ криминалних организација стицање материјалне користи. Политичка убеђења или идеолошка схватања не представљају мотив деловања организованих криминалних група, на основу чега их је и могуће разликовати од других организација. Ако и постоји намера да се утиче на политичку власт, то је првенствено ради омогућавања остваривања илегалних активности и добијања фактичког имунитета. С тим у вези, дефиниција која је понуђена у Заједничкој акцији бр. 733/1998 која је као циљ криминалне организације предвиђала и остваривање утицаја на јавну власт не одсликава карактеристику организованог криминалитета. С друге стране, у Оквирној одлуци бр. 841/2008 овај елемент није предвиђен. По питању карактеристика организованог криминалитета које се односе на спремност чланова групе да употребе насиље као и корумпирање представника јавне власти, а посебно службеника полиције и правосуђа, ниједан од анализираних извора их изричито не помиње<sup>29</sup>.

### **2.1.1. Акциони план Европске уније за борбу против организованог криминала из 1997. године**

Европски савет је на заседању у Даблину 13. и 14. децембра 1996. године потврдио своју апсолутну одлучност у борби против организованог криминала. Том приликом је наглашена потреба за складним и координисаним приступом од стране Европске уније и одлучено да се формира група на високом нивоу по проблематици организованог криминала, са задатком да изради свеобухватни акциони план који би садржао посебне препоруке, укључујући реалне рокове за њихово спровођење. Рад поменуте групе на високом нивоу резултирао је Акционим планом за борбу против организованог криминала од 28. априла 1997. године. Овим акционим планом је основана мултидисциплинарна група за организовани криминал, коју су сачињавали релевантни представници правосудних органа и полицијских служби, чија је мисија била подстицање интегрисаног приступа у борби против организованог криминала. Уз то, успостављена је и мрежа за подршку, која би се бавила питањем мерења деловања и присутности организованог криминала. У суштини, исход „акционог плана“ је био стварање одређених формалних структура за комуникацију и организовање састанака државних службеника земаља чланица ЕУ<sup>30</sup>.

У својој првој препоруци, Акциони план из 1997. године наглашава да свака држава чланица Уније мора да утврди на који начин жели да успостави структуре за борбу против организованог криминала. Ипак, према овом документу, од Европског савета се очекује да својом препоруком нагласи важност правилне координације између надлежних органа на националном нивоу, као и да пружи подршку органима за спровођење закона на плану побољшања размене информација и спровођења заједничких акција. Чињеница је да таква препорука Савета не би имала обавезујући карактер јер је организација националних истражних органа и служби за спровођење закона још увек ствар националног суверенитета држава чланица. Наиме, многе чланице Европске уније су успоставиле такву структуру и пре него што је Савет усвојио препоруку. Пример за то је национални орган за борбу против мафије у Италији основан 1991. године, са повереним мандатом од стране Централног одељења јавног тужилаштва за координацију истрага у области организованог криминала.

<sup>29</sup> Albanese J.S.: *Organized Crime in America*, USA, 1996, pp.2-3

<sup>30</sup> van Duyne P. C. & vander Beken T.: *The incantations of the EU organised crime policy making*, *Crime Law Soc Change* 51, Springer, 2009, p.270,

Остале релевантне препоруке из Акционог плана које се односе на структурне промене укључивале су:

- институције националних одсека (Препорука 19), премда су скоро све државе чланице већ имале националне одсеке за Еуропол, Интерпол и и слично,
- формирање мултидисциплинарних тимова на националном нивоу (Препорука 20),
- институције Европске правосудне мреже коју треба да прати оснивање централног одсека за размену информација између националних правних органа (Препорука 21).<sup>31</sup>

Поред ових препорука још низ других институционалних и правних инструмената је утицало приликом конституисања националних тимова као што су већ успостављен Шенгенски споразум, Конвенција о помоћи у кривичним стварима и низ других заједничких акција. С друге стране, Акционим планом је предвиђено и увођење одређених механизма за евалуацију, уз образложење да „постоји потреба да се уведе ефикасан систем за надгледање примене свих релевантних инструмената које је Унија усвојила за борбу против организованог криминала од стране држава чланица“ те напомену да не постоји упоредиви систем према постојећим одредбама Трећег стуба. Указано је да би се тај јаз би могао попунити коришћењем искуства других тела Радне групе за финансијске акције (*Financial Action Task Force -FATF*). У препоруци везаној за тај закључак описани су садржај и принципи евалуације, што укључује паритет држава чланица, међусобно поверење, утврђени опсег и критеријуме за евалуацију у облику самоевалуације, као и учешће стручњака из свих држава чланица ЕУ.

Поменута препорука је довела до усвајања Заједничке акције од 5. децембра 1997. године којом се успоставља механизам за процену примене међународних обавеза у борби против организованог криминала на националном нивоу. Утицај FATF-а на механизам за евалуацију видљив је и у преамбули и у самом тексту документа Заједничке акције<sup>32</sup>.

Присутне су оцене да механизам стручног надзора који је успостављен Заједничком акцијом не доводи у питање надлежност Заједнице, при чему се наглашавају институционална питања која настају успостављањем механизма Трећег стуба за ревизију усклађености законодавства држава чланица ЕУ са правом Уније, паралелно са надгледањем Комисије у Првом стубу. Уз то, евидентан је и утицај међународних норми и форума из те области, будући да се референтне вредности не ограничавају само на стандарде Уније, већ укључују и међународне стандарде, при чему би се стручна ревизија бавила не само правном имплементацијом, већ и праксом на нивоу држава чланица. Заједничком акцијом је трајно уведен механизам стручног надзора у правни поредак Уније. Од његовог усвајања спроведено је неколико кругова међусобне процене. Обухваћене теме нису биле стриктно ограничене на организовани криминал већ су се прошириле и на шира подручја кривичног права ЕУ како би се узео у обзир унутрашњи легислативни развој у тој области. Иако је у почетку исход такве евалуације у великој мери имао поверљив карактер, касније евалуације (посебно у вези са европским налогом за хапшење) обележили су већа транспарентност и објављивање детаљних извештаја о појединачним земљама чланицама Уније. Овај стил евалуације такође је примењен у погледу правних система држава чланица и примене норми у борби против тероризма<sup>33</sup>.

Чини се да је процена примене кривичног закона ЕУ у државама чланицама постала устаљена пракса, што је посебно уочљиво када се посматра у светлу општег тренда усмерености на евалуацију и примену закона ЕУ о правосуђу и унутрашњим пословима. Овај

<sup>31</sup> Den Boer M.: The fight against organised crime in Europe: a comparative perspective, *European Journal on Criminal Policy and Research* 9, Kluwer Academic Publishers, Netherlands, 2001, pp. 264-265

<sup>32</sup> Weyembergh A., Biolley de S. (eds): *Comment Évaluer le Droit Pénal Européen?*, Editions de l'Université de Bruxelles, 2006, pp. 115–116.

<sup>33</sup> Mitsilegas V.: The European Union and the Globalisation of Criminal Law, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 12, 2010, p.382



тренд је већ био очигледан у Хашком програму, а веома изражен је и у Стокхолмском програму<sup>34</sup> који га је наследио (позивање Европске комисију да подноси предлоге за процену према одредбама Лисабонског уговора). Реч је о правној основи која омогућава покретање механизма за „објективно и непристрасно оцењивање“ спровођења политика Уније од стране националних власти, посебно у циљу омогућавања пуне примене начела међусобног признавања. Евалуација је стога механизам накнадног надзора који садржи снажне међувладине елементе – пре свега то што ће их спроводити државе чланице (у сарадњи с Комисијом), при чему ће Европски парламент и национални парламенти бити „обавештени“ о њиховом садржају и резултатима<sup>35</sup>.

### **2.1.2. Заједничка акција о кажњавању чланства у криминалној организацији у државама чланицама ЕУ од 21. децембра 1998. године**

Заједничка акција из 1998. године увела је прву дефиницију организованог криминала у међународно право. То је уједно био и најважнији правни инструмент на снази у ЕУ до ступања на снагу Оквирне одлуке (2008/41/) од 11. новембра 2008. године. За предметни документ је карактеристично да нуди врло широк концепт злочиначке организације, те да уводи двоструки модел кривичног дела учешћа у злочиначкој организацији. На тај начин је омогућено коегзистирање два главна приступа проблематици организованог криминала у кривичном праву - англосаксонског модела завере и континенталног модела злочиначког удруживања.

По питању кључног појма злочиначке организације, међународни и ЕУ документи одражавају потешкоће у проналажењу компромиса између грађанског и општег права. С тим у вези, у члану 1. Заједничке акције помиње се „структурирано удружење, основано у одређеном временском периоду, од стране више од две особе, које делују у сагласности са циљем да изврше кривична дела која су кажњива лишавањем слободе или затвором од најмање четири године или тежом казном, да су таква кривична дела сама себи сврха или средство за стицање материјалне користи као и незаконити утицај на рад државних органа“<sup>36</sup>.

Заједничка акције прецизира да кривична дела која је извршила злочиначка организација нужно укључују она поменута у Конвенцији о Еурополу и у Прилогу уз њу од најмање четири године или тежу казну лишења слободе. Наведена дефиниција организованог криминала је имала најмање два проблематична аспекта. Прво, дуг списак кривичних дела обухваћених Конвенцијом о Еурополу дат је неселективно. Пример је референца која се односи на општи праг казне од четири године затвора, што значи да би се сва кривична дела наведена у члану Конвенцији о Еурополу у било ком случају сматрала могућим злочинима који представљају сврху злочиначке организације као што је већ предвиђено у првом делу дефиниције. Друго, напор да се прецизније дефинише колективно понашање упућивањем на специфичне врсте акције произвео је само грубу скицу. Удружење је морало да има структуру и трајно постојање, али је што се тиче кривичних дела која су предмет злочиначког плана, било предвиђено само то да она могу бити усмерена или на стицање материјалне користи или на непримерени утицај

<sup>34</sup> Стокхолмски програм, став 1.2.5, наглашава да „умножавање“ са другим механизмима евалуације треба избегавати, али треба тражити синергију и сарадњу, посебно са радом Савета Европе.

<sup>35</sup> Mitsilegas V.: *The European Union and the Globalisation of Criminal Law*, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 12, 2010, p.382

<sup>36</sup> Joint action of 21 December 1998 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on making it a criminal offence to participate in a criminal organisation in the Member States of the European Union (98/733/JHA)

на органе јавне власти. Као резултат, оба циља су постала сувишна у односу на захтеве које треба испунити да би се одређено понашање могло сматрати кривичним делом<sup>37</sup>.

С тим у вези, сматра се да кривично законодавство мора укључивати кривична дела за која је казна најмање четири године затвора, односно да је то квантитативни праг који одређује оно што ЕУ сматра озбиљним злочином. Ова законодавна техника открива крути приступ дефиницији злочиначке организације. Квантитативни праг сам по себи може стварати проблеме, јер се висине казни значајно разликују међу државама чланицама Европске уније, при чему не постоји нормативни оквир ЕУ за кривичне санкције<sup>38</sup>. Међутим, треба напоменути да пропорционалност између кривичних дела и одговарајуће казне нису апсолутно прихваћени концепт, већ само релативни мерни степен реакције одређеног правног поретка<sup>39</sup>.

Заједничка акција оређује у генеричкој мери дефиницију злочиначке организације. Обиман списак злочина која су починиле најмање три особе са минималним нивоом координације може се довести у везу са дефиницијом из члана 1. Заједничке акције, при чему се не спомињу главне карактеристике организованог криминала<sup>40</sup>. Овакво решење није у потпуности задовољило све државе чланице ЕУ. Тако је белгијска делегација сматрала да дефиниција злочиначке организације укључује *modus operandi* који користе починиоци кривичног дела, укључујући употребу застрашивања, претњи, насиља, лажних манипулација, корупције или коришћење комерцијалних или других структура за њихово ширење или олакшавање извршења кривичних дела<sup>41</sup>. С тим у вези, посебан члан Заједничке акције потврђује оправданост наведених критика, уз навођење веома генеричких захтева за криминализацију учешћа у злочиначкој организацији.

Наведена одредба Заједничке акције захтева од држава чланица да осигурају криминализацију учешћа у злочиначкој организацији кроз увођење појма „злочиначке организације“. Наиме, само учешће у криминалним активностима организације замишљено је као аутономно кривично дело. То значи да се исто може починити без директног учешћа у извршењу кривичних дела која су обухваћена криминалним планом организације. Предметни модел кривичног дела врши генерализацијску функцију кривичне одговорности, кажњавајући чланове криминалне организације (а посебно лидере) за сваки злочин који је починила група<sup>42</sup>.

Кривична одговорност такође није зависна од стварног извршења кривичних дела која су обухваћена кривичним планом, али је „подложна општим начелима кривичног закона дотичне државе чланице“. Овај елемент је контроверзна антиципативна функција кривичних

---

<sup>37</sup> Militello V.: The Notion of Organised Crime in EU Law, In: Carnevale S., Forlati S., Orsetta G.(ed): *Redefining Organised Crime: A Challenge for the European Union?*, Hart Publishing, Oxford 2017, p. 203.

<sup>38</sup> Vermeulen G.: Where do we currently stand with harmonisation in Europe? In: Klip AH, van der Wilt HG (eds): *Harmonisation and harmonising measures in criminal law*, Royal Netherlands Academy of Science, Amsterdam, 2002, pp. 75–76

<sup>39</sup> Militello V.: Participation in a criminal organisation as a model of European criminal offence. In: Militello V., Huber B. (eds): *Towards a European criminal law against organised crime: proposals and summaries of the Joint European Project to counter organised crime*, Iuscrim, Freiburg, 2001, p. 25

<sup>40</sup> Paoli L., Fijnaut C.: Introduction to part I: the history of the concept. In: Fijnaut C., Paoli L.(eds): *Organised crime in Europe: concepts, patterns and control policies in the European Union and beyond*, Springer, Dordrecht, 2004, p. 41

<sup>41</sup> Лукић Н.: *Сузбијање организованог криминала: компаративни приступ*, Правни факултет, Унивзитета у Београду, Београд, 2014, стр. 14

<sup>42</sup> Aleo S.: The definition and repression of organized crime. In: Longo F. (ed): *The European Union and the challenge of transnational organised crime: towards a common police and judicial approach*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 2002, p. 63

дела злочиначке организације, чији је циљ спуштање прага кривичне одговорности када су укључене организоване криминалне групе<sup>43</sup>.

Наведена антиципативна функција ретко се примењује у пракси, пошто искуство показује да се кривична дела (било континенталног или англосаксонског модела) користе за гоњење криминалних група које су већ починиле кривична дела, практично и пре извршења било каквог злочина. У таквим случајевима, одредница „злочиначка организација“ сама по себи делује као отежавајући фактор, јер доприноси повећавању висине казни која се може изрећи учесницима. Учешће у осталим активностима организације је, међутим, недовољно јасна тачка Заједничке акције. Контроверзе произилазе из интерпретације текста, што је отежано упоредним преводима тог документа. Тако на пример у енглеској, француској и шпанској верзији Заједничке акције, термин „злочиначки“ односи се на активности („*organization's criminal activities*”, „*auxactivite's criminelles del' organization*” и „*en las actividades delictivas de la organizacion*”). У преводу са италијанског језика тај појам се односи на организацију, док је у португалској верзији поменути придев изостављен<sup>44</sup>.

Поред наведеног, нејасно је да ли би у друге активности организације требало да буду уврштена лакша кривична дела која не прелазе праг од најмање четири године запрећене затворске казне, или само било какве некриминалне активности организације. То је посебно важно, јер из овог модела може проистећи криминализација многих правних активности и послова у којима учествују криминалне организације, као што је пружање услуга адвоката, рачуновођа и банака. Уз то, различити преводи текста Заједничке акције могу довести до примене различитих норми у државама чланицама, што доводи у опасност хомогенизацију примене ЕУ стандарда и на крају утиче на циљ хармонизације националних кривичних закона. Такође, у посебне елементе које дефинише Заједничка акција спадају намера и сазнање, те опште криминалне активности или намере да се почине кривична дела од стране организације. С тим у вези, учешће у осталим активностима организације подразумева додатно сазнање о доприносу кривичним делима организације за која је предвиђено најмање четири године затвора. Посебан члан Заједничке акције дозвољава одступање од уобичајеног права, што државама чланицама даје могућност да казне и договор између две особе да изврше злочине предвиђене предметним документом. Ова могућност је дата како би се постигао консензус заједничког права држава чланица, у случајевима када се криминалне организације гоне кроз дело завере<sup>45</sup>.

Заједничка акција оставља велику аутономију државама чланицама у погледу санкција за кривична дела учешћа у злочиначкој организацији. Посебним чланом се захтева да државе чланице кажњавају предметна кривична дела „ефикасним, сразмерним и одвраћајућим кривичним казнама“. Ову је формулу првобитно понудио Европски суд правде у сектору превара против буџета ЕК у оквиру првог стуба, након чега је уведена у члан 280. Уговора о оснивању Европске заједнице. Сада се може наћи у многим нормама ЕУ усвојеним у оквиру Првог или Трећег стуба. Државе чланице имају могућност избора између врло различитих решења. Ова слобода може омогућити одређени степен флексибилности, али и подрива хармонизацију националних закона и побољшање полицијске и правосудне сарадње у супротстављању организованом криминалу. Уз то, поједине државе чланице могу

<sup>43</sup> Den Boer M.: Law-enforcement cooperation and transnational organized crime in Europe. In: Berdal M., Serrano M. (eds): *Transnational organized crime and international security: business as usual?*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2002, p. 110

<sup>44</sup> Manacorda S (ed): *L'infractiion d'organisation criminelle en Europe: (Allemagne –Espagne – France – Italie – Union Europeenne)*, Presses Universitaires de France, Paris, 2002, pp. 284-285

<sup>45</sup> Joutsen M.: International cooperation against transnational organized crime: criminalising participation in an organized criminal group. In: UNAFEI (ed): *Resource material series no. 59*, UNAFEI, Tokyo, 2002, p. 423

санкционисати учешће у злочиначким организацијама казнама испод неких прагова утврђених правним инструментима ЕУ<sup>46</sup>.

Анализа члана 2 предметног документа потврђује критике због нејасноће члана 1. и поред тог, евидентно је да предметни документ представља компромис тамо где су приступи континенталног и англосаксонског система изједначени у погледу њихове функције, без значајнијих хармонизација или приближавања националних закона и праксе. Такав избор, засигурно подстакнут потребом да се у формулисању текста постигне једногласност, критикован је због отежавања даље хармонизације и приближавања националних одредби, нарочито на плану подршке ефикасном остваривању међународне сарадње у кривичним стварима<sup>47</sup>.

Посебне одредбе Заједничке акције се баве одговорношћу правних лица у оквиру њихових надлежности. С тим у вези, у тексту тог документа се наводи да правне особе морају бити кажњене за учешће у злочиначкој организацији, при чему државе чланице ЕУ могу прописивати и примењивати кривичну или административну одговорност. Што се тиче казни, Заједничка акција сматра да се правним лицима могу изрећи материјалне и економске санкције<sup>48</sup>.

По питању надлежности, предметни документ захтева да државе чланице ЕУ успоставе своју надлежност за кривично дело учешћа у злочиначкој организацији независно од места на коме организација заснива или обавља криминалне активности. Ова одредба је изузетно широка јер захтева да државе чланице кажњавају криминалне организације које можда и немају посебну везу са њиховим правним системом. Тиме се омогућује успостављање врло опсежне надлежности над организованим криминалом, с циљем спречавања појављивања било каквих рупа у утврђивању и спровођењу надлежности. Међутим, ово може имати и контрапродуктивни ефекат, због могућих сукоба надлежности (када више правних система тврди да има надлежност за кажњавање злочина).

## 2.2. Оквирна одлука о борби против организованог криминала

Оквирна одлука (2008/841/ЈНА) је трећи инструмент међународног права који даје дефиницију организованог криминала у ЕУ. Потреба за новим инструментом ЕУ проистекла је из различитих фактора, али је главни подстицај настао из промена у подручју међународне сарадње изазваних догађајима од 11. септембра 2001. године. Наиме, од тада је тероризам постао доминантни облик интересовања свих релевантних субјеката на међунаодном нивоу што је резултирало и применом многих мера против организованог криминала у склопу борбе против тероризма. Прокламовани „Рат против тероризма“ делимично је утицао и на организовани криминал, у смислу да је представљао повод за оштрије законодавство и ограничавање грађанских слобода. Међутим, иако је јасно да се многе активности на плану супротстављања организованом криминалу могу показати врло ефикасним и у сузбијању

<sup>46</sup> Grasso G.: Harmonisation of the national penal systems: a possible objective for the European Union? In: Longo F. (ed): *The European Union and the challenge of transnational organised crime: towards a common police and judicial approach*, Giuffrè Editore, Milano, 2002, p. 99

<sup>47</sup> Joutsen M.: The European Union and cooperation in criminal matters: the search for balance, *HEUNI papers*, vol 25, HEUNI, Helsinki, 2006, p. 33

<sup>48</sup> Peers S.: *EU justice and home affairs law*, vol 2, 2nd edn, Oxford EC Law Library, Oxford University Press, Oxford, 2006, p. 412

тероризма, пракса је показала да преклапање између ове две појаве може довести до значајних неспоразума и конфузије у борби против истих<sup>49</sup>.

Јасан пример оваквог приступа је став Европске комисије да „треба успоставити везу између мера за борбу против организованог криминала и тероризма“. Такође, концепт злочиначке организације уведен Заједничком акцијом (98/733/ЈНА) требало је да служи и у борби против терористичких група<sup>50</sup>. С тим у вези, заузет је став да законодавство Уније о криминалним организацијама мора бити поштрено и усклађено са законодавством Уније о борби против тероризма. У том смислу, Оквирна одлука о замени Заједничке акције 1998/733/ЈНА сматрана је главним кораком напред у борби против најозбиљнијих облика криминала, а уједно и најефикаснијим начином борбе против свеукупног феномена тероризма<sup>51</sup>.

Из перспективе Европске комисије, главни циљ ревизије Заједничке акције био је „стварно усклађивање дефиниције кривичних дела и казни“. Сходно томе, преобликовање Заједничке акције било је неопходно да би се иста ажурирала у домену три главна фактора. Први је био Амстердамски уговор, који је имао преобликовани Трећи стуб и уз то увео оквирне одлуке. Други је била Палермо конвенција, која је дала глобалну дефиницију организоване криминалне групе и дефинисала захтев да државе уговорнице криминализују учешће у организованој криминалној групи. Трећи фактор је била Оквирна одлука 2002/475/ЈНА од 13. јуна 2002. године, која се односила на борбу против тероризма, и која се сматрала „знатно садржајнијим“ инструментом.<sup>52</sup>

Комисија је свом саопштењу од 9. јануара 2005. године поднела предлог Оквирне одлуке о борби против организованог криминала, који се придржавао Заједничке акције и Палермо конвенције, али је унео одређене иновације. Конкретно, одбацио је двоструки приступ који су усвојили Заједничка акција и Конвенција из Палерма и охрабрио јединствени модел кривичног дела препуштајући преступима домен завере. Савет је одбио да одобри ову промену и наставио је са двоструким приступом. Дефиниција злочиначке организације дата Оквирном одлуком (2008/841/ЈНА) представљала је спој дефиниција из Заједничке акције (98/733/ЈНА) и Палермо конвенције. Најзад, Оквирна одлука (2008/841/ЈНА) задржала је термин “злочиначка организација“ који је увела Заједничка акција.

Сам циљ злочиначке организације се у овим документима помера, јер једноставна клаузула коју је увела Палермо конвенција „да се директно или индиректно прибави финансијска или друга материјална корист“ замењује помало проблематичним описом крајњих циљева организације у Заједничкој акцији („... да ли су такви прекршаји само циљ или средство за прибављање материјалних користи и, где је то прикладно, неприкладног утицаја на рад државних органа“). Оквирна одлука (2008/841/ЈНА) дефинише структурисано удружење на негативан начин (члан 1, тачка 2). Ова одредба прати слово дефиниције „структуриране групе“ Палермо конвенције.<sup>53</sup>

---

<sup>49</sup> Calderoni F.: A definition that could not work: the EU framework decision on the fight against organised crime, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 16, 2008, p.261

<sup>50</sup> Fijnaut C.: Controlling organised crime and terrorism in the European Union. In: Bassiouni M.C., Militello V., Satzger H. (eds): *European cooperation in penal matters: issues and perspectives*, Cedam, Padova, 2008 p. 251

<sup>51</sup> *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 information*, European Commission, 2004, p.7

<sup>52</sup> *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 information*, European Commission, 2004, p.6

<sup>53</sup> Mitsilegas V.: *EU criminal law*, Hart Publishing, Oxford and Portland, 2009, p. 94

Оквирна одлука (2008/841/ЈНА) одржава квантитативни праг од најмање четири године лишења слободе за идентификоване предикатне преступе (законом прописано кривично дело/прекршај које злочиначка организација треба да изврши или планира). Међутим, различити режими санкција међу државама чланицама ЕУ чине овај механизам недоследним. Оквирна одлука у суштини не одступа од дефиниција из претходних међународних инструмената, уз измене везане за нека мање важна питања у односу на Заједничку акцију, те на увођење неких решења из Палермо конвенције. Овај приступ показује да је европски законодавац занемарио критике везане за бројне нејасноће у документу Заједничке акције. У исто време, ставови у корист ограничавања примене појма злочиначке организације нашли су подршку у Европском парламенту. То тело је у својој законодавној резолуцији од 26. октобра 2006. године предложило измене и допуне дефиниције структуралног удружења, у циљу искључења групе „насумично формиране ради непосредног извршења једног или више дела која доводе до великог броја различитих или низа сродних кривичних дела“<sup>54</sup>. Овај амандман је требало да разјасни да се криминалне организације разликују од обичних група починилаца, те да успостави јаснију разлику између злочиначких организација и традиционалних облика учешћа у злочину. У том контексту, ограничио би се и домет примене кривичних дела.

Савет је, међутим, игнорисао поменути предлог Европског парламента, а одбацио је и предлог Комисије о једномоделном прекршају. Уместо тога, у Оквирној одлуци (2008/841/ЈНА) уведен је параграф који се тиче типа завере. Према томе, код утврђивања кривичних дела применљиви су модел континенталног (грађанског) права и англосаксонски (обичајни) закон. На тај начин је, са мањим изменама, примењен исти образац као и у Заједничкој акцији (98/733/ЈНА) и Палермо конвенцији. Решења из модела грађанског права везана за кривична дела незнатно су промењена у односу на верзије садржане у Заједничкој акцији и Палермо конвенцији. Несигурна и нејасна разлика између „криминалних активности“ и „других активности“ организације нестаје. Кривично понашање сада укључује активно учествовање у криминалним активностима организације. Поред тога, постоји листа формално некриминалних активности подршке, што укључује пружање информација или материјалних средстава, запошљавање нових чланова и све облике финансирања. Ова понашања описују типичне активности вођа група и других „спољних“ сарадника. Они су криминализовани због њихове суштинске улоге у криминалним активностима организације. Сходно томе, у Оквирној одлуци (2008/841/ЈНА) не постоји јасна клаузула о генерализацијској функцији кривичног дела која је дата у Заједничкој акцији<sup>55</sup>.

Савет се такође одрекао контроверзне антиципативне функције модела кривичног дела. Заправо, Оквирна одлука (2008/841/ЈНА) је донела клаузулу којом се санкционише учешће у злочиначкој организацији независно од било каквог стварног покушаја организације да почини било које дело (или од стварног извршења кривичног дела). Међутим, и поред тога што је таква клаузула била присутна у Заједничкој акцији, поједине државе чланице су имале приговор на такву криминализацију<sup>56</sup>. Образложење је било да криминалне и пратеће активности захтевају да учесник зна да је организација или злочиначка или да намерава да почини кривична дела и да ће њено учешће допринети постизању криминалних активности организације. Значајна иновација у поређењу с претходним инструментима био је захтев за минималним санкцијама за кривично дело учешћа у злочиначкој организацији. Заједничка акција (98/733/ЈНА) и Палермо конвенција нису у том смислу поставили посебне границе

<sup>54</sup> *Fight against organised crime: European Parliament legislative resolution on the proposal for a council framework decision on the fight against organised crime*, European Parliament 2005,

<sup>55</sup> Calderoni F.: *Organized Crime Legislation in the European Union Harmonization and Approximation of Criminal Law, National Legislations and the EU Framework Decision on the Fight Against Organized Crime*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2010, p. 38

<sup>56</sup> Joutsen M.: *The European Union and cooperation in criminal matters: the search for balance*, HEUNI papers, vol 2., HEUNI, Helsinki, 2006, p. 39

казни. То је учињено у члану 3 Оквирне одлуке (2008/841/ЈНА) којим се прихвата техника „минималног максимума“. То за грађанскоправни модел кривичног дела значи кажњавање „максималном казном затвора од најмање две до највише пет година“. Исто се односило и на кривична дела из англосаксонског права, са алтернативом примене „исте максималне казне затвора као и дело на које је споразум усмерен“. Савет је тада одбацио предлог Комисије о једномоделном прекршају. Уместо тога, уведен је параграф типа завере. Оквирна одлука (2008/841/ЈНА) била је у складу са стандардним правилима Савета о казнама, договореним на састанку Савета за правду и унутрашње послове, 25-26. априла 2002. године<sup>57</sup>.

Поменуто решење је усвојено како би се осигурало да запрећене казне не буду прениске за ефикасну међусобну правну помоћ и међународну сарадњу. Међутим, казна максималне затворске казне у трајању од 2 године била би у складу са захтевом Оквирне одлуке (2008/841/ЈНА), али у случају да ЕАВ не дозволи избегавање верификација дуплог криминала. Ипак, овај приступ је критикован јер подстиче потенцијално повећање нивоа санкција за испуњавање захтева Оквирне одлуке (2008/841/ЈНА) без предвиђања максималног прага за казне<sup>58</sup>. Обезбеђивање минималног распона (између 2 и 5 година) требало је да повећа флексибилност Оквирне одлуке (2008/841/ЈНА) и истовремено смањи притиске за повећање казни. Међутим, недостатак „максималног максималног“ прага још једном је открио приступ на коме ЕУ заснива спровођење политике против организованог криминала<sup>59</sup>.

### 2.3. Тампере програм

Пројекција конкретне слике организованог криминала и начина на који тај проблем треба решавати даље је развијана у „Акционом плану о томе како најбоље имплементирати одредбе Амстердамског споразума којим се успоставља подручје слободе, безбедности и правде“<sup>60</sup>, који је донео Европски савет у Бечу, те у закључцима Европског савета у Тампереу. Акциони план из 1998. године резултирао је усвајањем „Резолуције о спречавању организованог криминала са освртом на успостављање свеобухватне стратегије за борбу против истог“. Као што и сам назив каже, овај текст се фокусира на превенцију и на веће учешће цивилног друштва у супротстављању организованом криминалу. Значење које Акциони план из 1998. године придаје концепту слободе посебно је вредно поменути: „слобода живљења у законитом окружењу уз сазнање да јавне власти користе све у својој индивидуалној и колективној моћи ... да се боре и да спрече оне који желе да негирају или злоупотребе ту слободу“. Међутим, овде није дилема да ли су слобода и безбедност два лица исте кованице, али остају питања: *шта значи бити безбедан, ко одлучује које су најбоље мере безбедности које треба предузети и које су последице за слободу?* По својој суштини, закључци у Тампереу из 1999. године били су у великој мери у складу са Акционим планом из 1998. године. Упркос формалном покушају промовисања „заједничке посвећености слободи

<sup>57</sup> Peers S.: *EU justice and home affairs law, vol 2, 2nd edn*, Oxford EC Law Library, Oxford, University Press, Oxford, 2006, p. 419

<sup>58</sup> Vermeulen G.: Where do we currently stand with harmonisation in Europe? In: Klip AH, van der Wilt HG (eds): *Harmonisation and harmonising measures in criminal law*, Royal Netherlands Academy of Science, Amsterdam, 2002, pp 75–76

<sup>59</sup> Asp P.: Mutual recognition and the development of criminal law cooperation within the EU. In: Husabø EJ, Strandbakken A (eds): *Harmonization of criminal law in Europe, vol 3, Supranational criminal law: capita selecta*, Intersentia, Antwerpen, 2005, p. 33

<sup>60</sup> European Council: Conclusions of the Vienna European Council, Justice and Home Affairs Council. Brussels, 11 - 12 December, 1998, доступно на: [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/00300-R1.EN8.htm](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00300-R1.EN8.htm)

заснованој на људским правима, демократским институцијама и владавини закона<sup>61</sup>, Савет је наставио да промовише појам слободе повећањем безбедности.

Анализирајући одредбе које се односе на организовани криминал, јасно је да је основна идеја да треба постићи уравнотежен развој мера против криминала на нивоу Уније уз заштиту слободе и законских права појединаца и привредних субјеката<sup>62</sup>. То је уједно и означило почетак израде мапе пута за примену свих одредаба и инструмената предвиђених за простор слободе, безбедности и правде, који су попримили коначни облик петогодишњег програма Тампере (1999–2004). Закључци овог програма углавном су апострофирани да развој подручја слободе, безбедности и правде треба одржати као један од најважнијих циљева Уније и да он треба остати на врху политичких агенди. Организовани криминал представљао је један од четири одељка Тампере програма. Наслов „Борба против криминала широм Уније“ прилично добро изражава намеру ЕУ да следи глобалну стратегију против криминала коју је Европски савет у Даблину већ увео 1996. године. Приоритети Програма били су „спречавање криминала на нивоу Уније“, посебно усмерено на малолетнички, урбани криминал и злоупотребу дрога, „посебне акције против прања новца“ за које се сматра да су основа за активности организованог криминала и „јачање сарадње против криминала“.

Поред тога, Тампере програмом 1999 предложено је развијање већ постојећег безбедносног апарата на нивоу ЕУ подстицањем организације заједничких истражних тимова утврђених Амстердамским уговором, повећањем капацитета агенција које се односе на безбедност, попут Европола, и стварањем нових, попут Евроцаста и друго. Такође, подстакнуто је и успостављање заједничких дефиниција, не о организованом криминалу као општем феномену, већ о подобластима попут финансијског криминала и трговине дрогом и људима. Уопштено посматрано, најважнији тренд закључака из Тампереа је, ипак, све већа способност правде и унутрашњих послова и стални развој легитимистичког дискурса од стране стручњака за спровођење закона, уз наглашавање озбиљности специфичних претње како би оправдао нови приступ безбедности<sup>63</sup>. Након програма из Тампереа за сузбијање организованог криминала уследила је објава текста „Превенција и контрола организованог криминала - Стратегија ЕУ за почетак новог миленијума“. Текст је израђен од стране Савета ЕУ 2000. године и садржавао је одређене новости, али је покушао и да детаљније обједини све што је раније учињено у овој области. С тим у вези, састављено је 39 препорука, подељених по подручјима од посебне важности, при чему су препоруке формулисане на основу политичких смерница постављених за сваку од области, уз уважавање мандата Савета и присутних иницијатива. Миленијумска стратегија је садржавала и бројне референце на актуелне трендове организованог криминала, као и показатеље експанзије ове појаве, њене динамичне и транснационалне природе, њене способности да у свом деловању испреплету законите и недозвољене активности, те спремности да своје интересе искористи подручје слободе, безбедности и правде које на нивоу ЕУ нису биле обједињене. Текст је такође презентовао слику организованог криминала као глобалне криминалне претње која ремети складно функционисање европских друштава, при чему усмерена дејства организационих криминалних група теже да остваре утицај и ометају рад органа за спровођење закона и правосудних институција, што илуструје обим и професионалну способност ових криминалних организација<sup>64</sup>.

<sup>61</sup> European Council: *Presidency Conclusions Tampere European Council*, Tampere, 15 - 16 October 1999, paragraph 1, доступно на: [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm)

<sup>62</sup> Ibidem, paragraph 40

<sup>63</sup> Elvins M.: *Anti-Drugs Policies of the European Union: transnational decision-making and the politics of expertise*, Palgrave MacMillan, Hampshire, 2003, pp. 140-141

<sup>64</sup> *Organised Crime: Strategy for the prevention and control of organized crime*, Official Journal C 124, Council of the European Union 2000, p. 3, доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000F0503&from=EN>



Након објављивања предметне Стратегије 2000. године већина касније представљених докумената је тежила евалуацији примене тог документа и провери да ли се поштује стратегија Уније у тој области. С тим у вези, Заједнички извештај Комисије и Европола, објављен 2001. године, наставио је да развија питање дефиниције организованог криминала. Следећи документ, под насловом „Према европској стратегији за спречавање организованог криминала“<sup>65</sup> био је врло сличан Акционом плану из 1997. године, иако је увео неке нове елементе, пре свега подвлачећи важност усклађивања дефиниције организованог криминала као средства за развој „заједничког“ приступа том феномену. У складу с овим приступом, мере, инструменти, планови и информације могу бити састављени и заједнички развијани од стране различитих служби, уколико постоји сагласност око проблема који треба решити и његових карактеристика. У Заједничком извештају Комисије и Европола наведене су идиосинкразије које се сматрају најрепрезентативнијим за организирани криминал, обједињене у 11 карактеристика. С тим у вези, дата су главна обележја (један, три, пет и једанаест), као основне карактеристике организоване криминалне групе: „сарадња више од два лица“, „дуже или неодређено време“, „осумњиченост за извршење тешких кривичних дела“ и „утврђена усмереност ка стицању профита и моћи“<sup>66</sup>.

Све наведено представљало је важан корак у развоју разумевања организованог криминала, јер означава јасну вољу Уније да обликује постојеће националне дефиниције, као средство за развој стандардизованих механизма у његовом супротстављању. С друге стране, овај потез открио је недовољну јасност и ширину дефиниције коју Унија користи како би оправда развој безбедносних мера и повећање овлашћења безбедносних агенција.

## 2.4. Хашки програм

У току 2004. године учињени су нови покушаји да се у оквиру Европске уније створи нови стратешки концепт за сузбијање организованог криминала и да се успоставе кључни приоритети нове стратегије. Један од повода за то су биле бројне жалбе у вези са неспособношћу Уније да поштује календар мера и активности предвиђен Тампере програмом. Ово разочарање резултирало је крајем 2004. године усвајањем Хашког програма од стране Европског савета. Новим програмом су постављени циљеви који треба да се постигну у области слободе, безбедности и правде у периоду 2004–2009. године. Као кључни циљ Хашког програма означено је ефикасније извршавање обавеза из Тампереа. Поменути документ је подељен је у три дела - један о „јачању слободе“, други о „јачању безбедности“ и последњи о „јачању правде“. С тим у вези, посебно је интересантно како се наведени различити концепти третирају унутар овог текста и у какве се међусобне релације доводе. Наиме, текст Хашког програма презентује специфично тумачење слободе, што је у великој мери у складу са безбедносном интерпретацијом. Уочљиво је да и поред тога што је значајан део текста посвећен одредбама слободе, Хашки програм развија врло ограничену дефиницију овог концепта. Наиме, слобода није само слобода кретања и боравка, већ је применљива првенствено на оне који имају пасош ЕУ. Поред тога, већина одредби у том документу још више ограничава ово прилично уско тумачење.

<sup>65</sup> European Commission and Europol: *Towards a European Strategy to Prevent Organised Crime, Commission Staff Working Paper, Joint Report from Commission Services and Europol, SEC 433, 2001*, доступно на: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2001/EN/2-2001-433-EN-1-0.Pdf>

<sup>66</sup> European Commission and Europol: *Towards a European Strategy to Prevent Organised Crime, Commission Staff Working Paper, Joint Report from Commission Services and Europol, SEC 433, 2001, p.42*, доступно на: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2001/EN/2-2001-433-EN-1-0.Pdf>

Према Хашком програму, да би слобода постојала у оквирима слободе, безбедности и правде, мора да постоји контрола безбедности, посебно ако се говори о слободи појединаца за које се сматра да не припадају простору ЕУ. То за исход има недовољну слободу, поготово ако се ради о илегалним имигрантима који покушавају да у чланицама Европске уније побољшају своје животне услове. Чак је и за грађане Европске уније овај концепт слободе представљен као право које ЕУ и државе чланице додељују својим пасивним субјектима<sup>67</sup>. У суштини, Хашки програм је у вези са питањима слободе, сигурности и правде, њихов спој дефинисао на следећи начин: „Слобода, правда, контрола на спољним границама, унутрашња безбедност и спречавање тероризма од данас би се требали сматрати недељивим у Унији у целини“. Хашки програм, међутим, не садржи никакве посебне смернице о начину на који би ова опредељења требало да буду спроведена. У циљу обезбеђења примене овог документа, председништво Европског савета је затражило од Комисије да припреми акциони план, који је и поднесен у мају 2005. године. Тај План је садржавао десет препорука политике које треба усвојити током наредних пет година, као и временски план за њихово спровођење. Организовани криминал је наведен међу тим препорукама, са знацима да би „европски модел криминалистичке обавештајне службе“ и јачање сарадње између агенција за спровођење закона земаља чланица требало да буду део хитног „стратешког концепта за борбу против организованог криминала“<sup>68</sup>.

## 2.5. Амстердамски споразум

Једна од најспектакуларнијих иновација које је донео Амстердамски споразум било је увођење новог циља Уније, формулисано на следећи начин: „Одржавање и развој Уније као подручја слободе, сигурности и правде, у којем се слободно кретање лица обезбеђује заједно са одговарајућим мерама у погледу контроле спољних граница, азила, имиграције и спречавања и борбе против криминала“<sup>69</sup>. Таква формулација понавља везу коју је успоставио Мастришки уговор између слободног кретања и репресивних мера усмерених на криминал и илегалну имиграцију. Амстердамски споразум је донео значајан пробој у два аспекта: давањем подстицаја за много обимнији и систематски приступ питањима слободе, безбедности и правде унутар ЕУ и Европских заједница, те истицањем значаја безбедности у оквиру повезаности са давно утврђеним концептом „слободе“ ЕЗ и мање развијеним концептом „правде“ - не само као новог правног термина, већ и као средишњег уставног циља Европске уније. Циљ развоја подручја слободе, безбедности и правде, Амстердамским споразумом који предвиђа да се тај циљ постиже:

- спречавањем и сузбијањем криминала, посебно организованог, борбом против тероризма, сузбијањем трговине људима и кривичних дела против деце, спречавањем незаконите трговина дрогом и оружјем, сузбијањем корупције и превара,
- ближом сарадњом полицијских снага, царинских органа и других надлежних тела у државама чланицама, директно и преко Европске полицијске канцеларије (Европол),
- ближом сарадњом правосудних и других надлежних власти у државама чланицама

<sup>67</sup> Bigo D.: Liberty, whose liberty? The Hague Programme and the conception of Freedom, in: Balzacq T., Carrera S. (eds): *Security versus Freedom? A challenge for Europe's future*, Aldershot, Ashgate, 2006, pp. 36-42

<sup>68</sup> European Commission: *Action Plan Implementing the Hague Programme, 2005*, Doc 2005/184.

<sup>69</sup> Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts – Contents, *Official Journal C 340*, 10/11/1997 P. 0001 – 0144, art. K.2, доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A11997D%2FTXT>

- приближавањем, сагласно потребама, прописа о кривичним стварима у државама чланицама.

Посебним чланом Амстердамског споразума којим је замењена одговарајућа одредба Мастришког уговора обухваћено је питање спречавања и сузбијања криминала. У исто време, овлашћења ЕУ у овој области проширена су у троуглу који експлицитно покривају<sup>70</sup>:

- полицијска сарадња, која подразумева и оперативну сарадњу надлежних органа и сарадњу путем Европола чији су задаци прецизирани;
- правосудну сарадњу, и
- приближавање националног кривичног законодавства у земљама чланицама, укључујући минимална правила о саставним елементима кривичних дела исказни у областима организованог криминала, тероризма и трговине дрогом.

На тај начин је повезан развој на плану полицијске сарадње са импресивним напретком на проширењу компетенција ЕУ у области кривичних дела. Према поменутом документу, та питања могу бити дефинисана на нивоу Уније, с обзиром на велики број проблематичних транснационалних „злочина у Европи“. Ипак, с изузетком трговине људима, Амстердамски споразум проблеме кретања становништва и имиграције не сврстава у „Трећи стуб“. Разлози за то су што је већи део ових политика „комунитарисан“, будући да посебна целина Уговора о Европској заједници укључује „визе, азил, имиграцију и друге политике које се односе на слободно кретање лица“<sup>71</sup>.

Уводна одредба ове целине Амстердамског споразума, члан 61, започиње спомињући прогресивно успостављање подручја слободе, сигурности и правде, што се прокламује као легитиман циљ и на нивоу заједнице. У том погледу, компетенције Европске Комисије су значајно проширене и укључују широк спектар мера које се тичу имиграције и граничне контроле. На тај начин, наглашава се веза између тих контрола, слободног кретања и мера везаних за кривично гоњење. Наредни члан 61 (а) позива на усвајање мера усмерених на обезбеђивање слободног кретања лица, у комбинацији са пратећим мерама у погледу контроле на спољним границама, азила и имиграције и мера за спречавање и сузбијање криминала у складу са одредбама члана 31 (е) Уговора о Европској унији. Такве мере су у овом документу допуњене и мерама у домену полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима „усмереним на висок ниво безбедности и спречавање и сузбијање криминала унутар Уније“ (61 (е)).

Очигледно је да је успостављање „безбедносног континуитета“ од стране Уговора из Мастрихта, који повезује имиграцију са криминалом, премда није укинут комунитаризам миграционих политика, снажно подржано и Амстердамским споразумом<sup>72</sup>. С тим у вези, мере које регулишу кретање становништва нераскидиво су повезане са одредбама кривичног закона, што је такође потврђено мерама у вези са илегалном имиграцијом и илегалним боравком (члан 63 (3) (б)). Ова веза се наставља без обзира на укључивање мноштва аспеката политике миграције и иде руку под руку са укључивањем Шенгенских правних тековина у Уговор о ЕЗ<sup>73</sup>. Уз обновљени Трећи стуб, то илуструје широк потенцијал Амстердамског споразума према усвајању сигурносних мера ЕУ и ЕЗ у циљу борбе против организованог

<sup>70</sup> Monar J.: Justice and Home Affairs in the Treaty of Amsterdam: Reform at the Price of Fragmentation, *European Law Review*, vol. 23, 1998, p. 325

<sup>71</sup> Kuijper J. P.: Some Legal Problems Associated with the Communitarization of Policy on Visas, Asylum and Immigration under the Amsterdam Treaty and Incorporation of the Schengen Acquis, *Common Market Law Review*, vol. 37, 2000, pp. 350–359

<sup>72</sup> Williams P., Savona E. (eds): *The United Nations and Transnational Organised Crime*, Frank Cass, London, 1996, p. 29

<sup>73</sup> Peers S.: *EU Justice and Home Affairs Law*, Harlow, Longman, 2000, pp. 56–60

криминала и илегалне имиграције. Приоритет у борби против организованог криминала и илегалне имиграције у Европској унији јасно се одражава усвајањем, заједно са релевантним одредбама Уговора, низа акционих планова за те области. Иако ове иницијативе саме по себи нису правно обавезујуће мере, биле су од великог значаја по томе што су изражавале политичку вољу за предузимање конкретних законодавних акција на терену и осигурање детаљних смерница за њихову примену.

## 2.6. Лисабонски споразум

Већ више од пола века државе чланице Европске заједнице/уније међусобно сарађују у домену кривичног права. Та сарадња је у почетку организована изван оквира тадашњег ЕЕЗ-а под покровитељством Савета Европе, а затим је 1975. године, Треви група означила први корак на путу структуриране сарадње у контроли криминала. Даљи развој те сарадње је довео до успостављања значајних реформи, укључујући напуштање трећег стуба ЕУ. Анализа текстова релевантних уговора и подзаконских аката усвојених у овој области указује на импресиван обим у којем се то поље политике Европске уније развијало у релативно кратком временском року<sup>74</sup>.

Деликатност ове проблематике и испреплетаност наднационалног оквира и државне суверености земаља чланица нужно су обликовали структуру и облике сарадње у оквиру ЕУ. Битна карактеристика правне праксе ЕУ у кривичним стварима јесте преваленција извршне власти и њен утицај на оба нивоа законодавне власти и политике. Усмеравајући утицај на извршну власт у доношењу закона који је један од резултата Лисабонског уговора свакако је вредан, али није осигурао недвосмислени прелазак на „методу заједништва“ у доношења одлука (где се извршна власт пажљиво и уравнотежено односи према парламентарном доприносу и судском надзору).

Децембра 2009. године, Европски савет усвојио је трећи петогодишњи програм који се односи на дневни ред простора слободе, безбедности и правде. Стокхолмски програм (2009) наследио је Хашки програм из 2004. године, који је претходно заменио програм из Тампереа усвојен 1999. године)<sup>75</sup>. Иначе, програм из Тампереа је својевремено означен као добродошао и посебно амбициозан план за афирмисање новостворене агенде простора слободе, безбедности и правде, проистеклог на основу Уговора из Амстердама, који је покренуо институционалне и правне промене унутар ЕУ у кривичним стварима, удаљавајући те политике први пут од традиционалног међувладиног понашања.

Прво што треба приметити је да је циљ простора слободе, безбедности и правде у Европској унији још истакнутије потенциран након ступања на снагу Лисабонског уговора. Везано за то, листа циљева ЕУ у том подручју је у члану 3 (2) Уговора из Лисабона призната као подручје заједничке надлежности између држава чланица и ЕУ. У погледу тога где се кривична питања налазе у оквиру овог ширег циља, поменута одредба наводи да ће „ЕУ својим грађанима понудити подручје слободе, сигурности и правде без унутрашњих граница у којима је обезбеђено слободно кретање особа у повезаност са одговарајућим мере у погледу контроле спољних граница, азила, имиграције и спречавања и сузбијања криминала“.

<sup>74</sup> Baker E., Harding C.: From Past Imperfect to Future Imperfect? A Longitudinal Study of the Third Pillar' *European Law Review* 34(1), 2009, pp. 30–36.

<sup>75</sup> House of Lords European Union Committee, 'The Stockholm Programme: Home Affairs, *Twenty-fifth Report, Session 2008–2009*, [www.publications.parliament.uk/pa/ld200809/ldselect/ldeucom/175/175.pdf](http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200809/ldselect/ldeucom/175/175.pdf).

У том контексту, члан 67 став 3. Уговора наглашава да ће „Унија настојати да обезбеди висок ниво безбедности мерама за спречавање и сузбијање криминала, расизма и ксенофобије и мерама за координацију и сарадњу између полицијских и правосудних органа и других надлежних органа, као и међусобним признавањем пресуда у кривичним стварима и, ако је потребно, усклађивањем кривичног законодавства“.

Ова одредба изричито помера фокус кривичне проблематике ка „безбедности“ уз евидентно стављање у други план осталих елемената тог простора - „слободе“ и „правде“. Ипак, овај претерано секуритизовани дискурс је ублажен двома ширим одредбама Лисабонског уговора<sup>76</sup>. Реч је о Уговору о функционисању ЕУ који међу вредностима Уније укључује људско достојанство, слободу, владавину закона и поштовање основних права, те члану 6. који садржи Повељу о основним правима у праву ЕУ и пружа правну основу за приступање Уније Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода.

Сходно томе, како је наведено у Стокхолмском програму, Лисабонски уговор је представио нове инструменте у вези са заштитом основних права који ће вероватно имати даљи утицај на кривична питања ЕУ (интерна и спољна)<sup>77</sup>. У том смислу, правно извршна Повеља ЕУ о основним правима поставиће институцијама, органима, канцеларијама и агенцијама Уније, као и државама чланицама (када спроводе право ЕУ) јасну законску обавезу да осигурају да се у свим њиховим областима активности поштују основна права<sup>78</sup>.

У Лисабонском уговору је борба против организованог криминала пренета на оно што је до тада називано Првим стубом. У оквиру новог уставног оквира утврђеног измењеним Уговором о функционисању Европске уније то подручје се сматра заједничком одговорношћу ЕУ и њених држава чланица<sup>79</sup>. Битан показатељ да је борба против организованог криминала испреплетена са политиком Уније према другим земљама је све веће уплитање органа ЕУ у спољну политику својих држава чланица. Један од примера за то је политика Уније у области игара на срећу коју спроводе разне институције ЕУ. С обзиром на наведено, евидентна је сложена, па и донекле неконзистентна политика ЕУ по питањима организованог криминала<sup>80</sup>.

Концептуална конфузија око појма организованог криминала је настављена и након законских иновација донетих ступањем на снагу Лисабонског уговора крајем 2009. године у домену кривично-правне и полицијске сарадње ЕУ. С тим у вези, члан 83. Уговора о функционисању Европске уније представља главну правну основу за деловање ЕУ у овој области. Њеним првим ставом предвиђено је да Унија има подељену правну надлежност коју њени органи спроводе на начин да помоћу директива успостављају минимална правила која се тичу дефиниције кривичних дела и санкција када је у питању „посебно тешко кривично дело с прекограничном димензијом које је проистекло из природе или утицаја таквих кривичних дела или посебне потребе за борбом против њих на заједничкој основи“. Поменути члан 83. Дефинише и специфична подручја криминала („*eurocrimes*“), која укључују тероризам, трговину људима и сексуално искоришћавање жена и деце, незакониту трговину дрогом, илегалну трговину оружјем, праће новца, корупцију, фалсификовање средстава плаћања, компјутерски криминал и организовани криминал. Организовани криминал је у овој одредби поменут као само један од наведених облика криминала. Поред тога, одредбама овог

<sup>76</sup> Mitsilegas V, *EU Criminal Law*, Hart Publishing, Oxford and Portland, 2009, p. 38.

<sup>77</sup> Програм из Стокхолма, тачка 7.2. позива на оснивање Акциони план за људска права за померање његових вредности у спољној димензији политике. слободе, безбедности и правде

<sup>78</sup> Eckes C., Konstadinidis T.: *Crime within the Area of Freedom, Security and Justice*, Cambridge University Press, 2011, p. 16

<sup>79</sup> Лисабонски уговор, доступан на: <http://www.consilium.europa.eu/treaty-of-lisbon.aspx?lang=en>.

<sup>80</sup> Fijnaut C., Letizia P.: *Organized Crime in Europe: Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond*. Dordrecht: Springer, 2004, pp. 240-252

члана је предвиђено да се предметна листа може проширити и на друга подручја „на основу развоја криминала“. Посебним чланом (чл. 83.2) ЕУ је дата надлежност за приближавање националних кривичних закона и прописа, ако би се такво приближавање показало неопходним за осигурање ефикасне примене политике Уније у области која је предмет мера хармонизације.

Преовлађујући приступ који је садржан у одредбама Лисабонског уговора признаје правну надлежност ЕУ да криминализује одређене области криминала које се сматрају „посебно озбиљним“ и које могу представљати „прекограничну димензију“ или повећати „посебну потребу за борбом против њих на заједничкој основи“. Треба напоменути да према широко постављеном члану 83 акције ЕУ у овом домену нису ограничене само на транснационални или прекогранични криминал. Сходно томе, поменуте одредбе треба тумачити као давање надлежности Унији за дефинисање кривичних дела и усвајање кривичних санкција у областима криминала које имају прекограничну димензију. Они не морају нужно укључивати прекогранични или транснационални криминал, као што су случајеви тероризма и корупције.<sup>81</sup>

Што се тиче „подручја слободе, сигурности и правде“, Лисабонски уговор одржава структуру која је већ била предложена у неуспелом Европском уставу. Ниме, Уговор јасно успоставља надлежност ЕУ у приближавању кривичног права, како за процесно кривично тако и за материјално кривично право. У кривичном поступку, члан 82. став 2. Лисабонског уговора омогућава усвајање минималних правила из следећих области: међусобна прихватљивост доказа, права појединаца у кривичном поступку, права жртава кривичних дела и друга специфична подручја, једногласно размотрена одлуком Савета. Упадљиво је да је приближавање кривичног поступка условљено омогућавањем међусобног признавања и полицијско-правосудне сарадње<sup>82</sup>

У материјалном кривичном законодавству, Уговор омогућава приближавање у два случаја. Прва је дефиниција кривичних дела и санкција за посебно тешка кривична дела са прекограничном димензијом, као што су „тероризам, трговина људима и сексуално искоришћавање жена и деце, недозвољена трговина дрогама, недозвољено оружје, трговина људима, прање новца, корупција, кривотворење средстава плаћања, рачунарски криминал и организовани криминал“ (члан 83. став 1.). Карактеристично је да се у овом случају организовани криминал налази на крају листе, а да је био први елемент у делу Амстердамског уговора посвећеном тој проблематици. Чини се да ово потврђује његову природу „отвореног концепта“, која је омогућила усвајање широке лепезе мера, оправданих тврдњама о могућој повезаности са организованим криминалом<sup>83</sup>. Након деценије од доношења Лисабонског уговора, поменута политика приближавања би требало да омогући дужи и детаљнији списак кривичних дела.

Када је реч о питањима кривичног поступка, Уговор предвиђа да се једногласном одлуком Савета ова листа питања која представљају предмет приближавања националних законодавстава може проширити. Друго подручје хармонизације кривичног право је поменутим одредбама шире обухваћено. Тако члан 83. став 2. Лисабонског уговора предвиђа

<sup>81</sup> Carrera Sergio et al: The Cost of Non-Europe in the Area of Organised Crime, *Papers in Liberty and Security in Europe*, No.90, April 2016, p. 23, доступно на: <https://www.ceps.eu/system/files/LSE%20No%2090%20Cost%20of%20NonEurope%20in%20Organised%20Crime.pdf>

<sup>82</sup> Mitsilegas V.: *EU criminal law*, Hart Publishing, Oxford and Portland, 2009, p.109

<sup>83</sup> Vermeulen G.: Where do we currently stand with harmonisation in Europe? In: Klip AH, van der Wilt HG (eds): *Harmonisation and harmonising measures in criminal law*, Royal Netherlands Academy of Science, Amsterdam, 2002, pp 80

приближавање кривичних закона ако је „неопходно да се осигура ефикасно спровођење политике Уније у подручју које је подложно мерама усклађивања“. Ова одредба је у складу са пресудама Европског суда о надлежности права Заједнице у кривичном праву.

Треба напоменути да су и само усвајање и ступање на снагу Лисабонског уговора пратили различити проблеми. Тако је у јуну 2008. године на референдуму у Ирској тај уговор одбачен, што је одложило цео процес реформи у тој области. Ипак, на поновљеном референдуму 2. октобра 2009. године, Ирска је одобрила Лисабонски уговор, што су у међувремену учиниле и остале државе чланице ЕУ. Међутим, одбацивање европског устава и проблеми везани за ратификацију Лисабонског уговора имали су значајан негативан утицај на реформе и унутрашњу кохезију ЕУ. У међувремену, Трећи стуб је и даље функционисао у институционалном оквиру утврђеном Амстердамским уговором, који је иначе ступио на снагу 1999. године када је ЕУ имала само 15 држава чланица. Ограничења и проблеми који су проистицали из ове ситуације манифестовали су се у више случајева, показујући застарелост Амстердамског уговора у смислу подршке развоју „подручја слободе, безбедности и правде“<sup>84</sup>

Ступање на снагу Лисабонског уговора донело је помаке на плану побољшања законитости, одговорности и демократије у „подручјима слободе, сигурности и правде“. Њиме су инициране значајне реформе везане за обим и структуру политичког домена кривичног правосуђа ЕУ – односно за питања правосудне сарадње у кривичним стварима и полицијске сарадње, која су претходно била смештена у оспораваном Трећем стубу Европске уније. Међутим, еволуција политике ЕУ у овом сектору суочила се са новим озбиљним изазовима због значајних промена у њеном оквиру, кризе функционисања њених органа и продубљеног неповерења између земаља чланица<sup>85</sup>.

## **2.7. Хармонизација и приближавање кривичног законодавства у супротстављању организованом криминалу**

Хармонизација је процес модификације различитих кривичних закона како би се елиминисале разлике супротне минималном стандарду утврђеном оквирном одлуком. С друге стране, приближавање је процес модификације различитих кривичних закона с циљем побољшања њихове доследности и елиминисања евентуалних противуречности међу њима<sup>86</sup>. Када се ради о хармонизацији кривичног права, иста се у оквиру Европске уније реализује кроз три успостављена механизма, при чему су два успостављена Уговором о ЕУ, док је Европски суд дефинисао један механизам. Један од механизма хармонизације су и конвенције које, између осталог, подлежу ратификацији од стране држава чланица. Међутим, конвенције су се у пракси показале као неадекватан начин за реализацију циљева Трећег стуба Уније. Због тога су Амстердамским уговором дефинисане оквирне одлуке (посебна врста правних аката ЕУ), ради хармонизације закона и прописа држава чланица Уније. Као и директиве, и оквирне одлуке обавезују државе чланице на предузимање активности у циљу постизања одређених

<sup>84</sup> Fijnaut C.: *Police co-operation and the area of freedom, security and justice*. In: Walker N. (ed): *Europe's area of freedom, security and justice*. Oxford University Press, Oxford, 2004, pp. 279

<sup>85</sup> Vogel J.: *The European integrated criminal justice system and its constitutional framework*, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 12(2), 2005, p.147

<sup>86</sup> Calderoni F.: *Organized Crime Legislation in the European Union Harmonization and Approximation of Criminal Law, National Legislations and the EU Framework Decision on the Fight Against Organized Crime*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2010, p. 48

результата, али им дају слободуда изабери адекватне методе којима ће постићи дефинисане циљеве.<sup>87</sup>

Из угла хармонизације, важно је нагласити да је организовани криминал прва област која је постала предмет усклађивања и приближавања кривичног законодавства држава чланица ЕУ. То је уједно био и одговор на потребу ефикаснијег сузбијања организованог криминалитета, а нарочито у државама чланицама чији су кривично правни системи мање припремљени за супротстављање тој појави. У том контексту, одредбе Хашког програма<sup>88</sup> указују на потребу приближавања законодавства, између осталог и у циљу олакшавања узајамног признавања судских одлука, као и остваривања неопходне сарадње полиције и судова у кривичним предметима. Поред наведеног, од значаја су и напори других међународних институција, као што су Савет Европе и Уједињене нације, усмерени ка хармонизацији кривичног законодавства у циљу сузбијања организованог криминалитета, при чему су и многе норме из докумената ових организација правно обавезујуће за државе чланице<sup>89</sup>.

Већина држава чланица Европске уније поштује минимални стандард ЕУ (Табела бр. 2.2.). С друге стране Данска и Шведска се истог не придржавају пошто у њиховим правним системима не постоје кривична дела криминалне организације којима би се криминализовало учешће у таквој организацији. Као посебан пример је Аустрија која испуњава постављене захтеве с обзиром на то да одредбама Кривичног закона криминална организација подразумевама најмање три члана<sup>90</sup>.

**Табела бр. 2.2.** Приказ усклађености броја чланова криминалне организације у законодавству појединих држава ЕУ<sup>91</sup>

Држава чланица ЕУ	Национално законодавство -број чланова	Услов ЕУ
Аустрија	Најмање три члана	да
Белгија	Најмање три члана	да
Бугарска	Најмање три члана	да
Данска	Нема кривичног дела	не
Малта	Најмање два члана	да
Холандија	Најмање два члана	да
Шведска	Нема кривичног дела	не
Шпанија	Најмање два члана	да
Пољска	Најмање три члана	да
Румунија	Најмање три члана	да
Мађарска	Најмање три члана	да
Словачка	Најмање три члана	да
Словенија	Најмање три члана	да

<sup>87</sup> Đurđević Z.: Lisabonski ugovor: prekretnica u razvoju kaznenog prava u Evropi, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* 2, Zagreb 2008, str. 1093–1095

<sup>88</sup> 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, C 236 of 24. 9. 2005]*, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/fight\\_against\\_organised\\_crime/116002\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_organised_crime/116002_en.htm)

<sup>89</sup> Calderoni F.: *Organized Crime Legislation in the European Union*, Springer-Verlag, Berlin – Heidelberg – London 2010, pp. 32–35.

<sup>90</sup> Criminal Code of Austria, art. 278-278a, доступна на: <https://www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes>

<sup>91</sup> *Legislationline*, OSCE, доступно на: <https://www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes>



Поред наведеног, један од показатеља усклађености са захтевима ЕУ односи се на минималан број кривичних дела које криминална организација мора да почини. Наиме, према минималном стандарду који је дефинисан Оквирном одлуком (2008/841/ЈНА), злочиначка организација мора да планира или почини више од једног кривичног дела. Већина држава чланица ЕУ поштује наведени минимални стандард (Табела бр. 2.3). Од земаља чланица, тог стандарда се не придржавају Данска и Шведска, пошто у њиховим правним системима не постоје кривична дела која би криминализовала учешће у криминалној организацији.

**Табела бр. 2.3.** Приказ усклађености броја кривичних дела у законодавству појединих држава ЕУ<sup>92</sup>

ДРЖАВА ЧЛАНИЦА ЕУ	НАЦИОНАЛНО ЗАКОНОДАВСТВО -БРОЈ КРИВИЧНИХ ДЕЛА	УСЛОВ ЕУ
Аустрија	више од једног кривичног дела	да
Белгија	више од једног кривичног дела	да
Бугарска	једно кривично дело	да
Естонија	више од једног кривичног дела	да
Малта	више од једног кривичног дела	да
Холандија	више од једног кривичног дела	да
Литванија	једно кривично дело	да
Шпанија	више од једног кривичног дела	да
Пољска	више од једног кривичног дела	да
Румунија	једно кривично дело	да
Словачка	једно кривично дело	да

Један од показатеља усклађености националних законодавстава са минималним стандардима ЕУ је и врста кривичних дела које криминална организација мора да почини. С тим у вези, минимални стандарди Оквирне одлуке (2008/841/ЈНА) су да криминална организација мора да планира или изврши кривична дела кажњива са најмање четири године затвора (квантитативни ниво).

Законодавство већине држава чланица ЕУ у складу је са минималним стандардом ЕУ у овом домену. На пример, Грчка се придржава наведених одредби на начин да је законом криминализовала „сарадњу у циљу извршења злочина“, а тежом казном ако је група „усмерена на извршење злочина који се кажњава затвором од најмање једне године и који има за циљ финансијску или другу материјалну корист или представља кривично дело против живота,

<sup>92</sup> Ibidem

људског интегритета или против слободе“. И законодавство Румуније је у складу са минималним стандардом ЕУ јер је Кривичним закоником санкционисало криминално удруживање. Аустрија се повиновала наведеним стандардима јер је Кривичним закоником предвидела одредбе које се односе на криминално удружење, које може планирати или извршити једно или више кривичних дела за која је забрањена казна од најмање три године затвора или друга кривична дела која су таксативно наведена у законској одредби<sup>93</sup>. Данска и Шведска се не придржавају минималног стандарда ЕУ пошто у њиховим правним системима не постоје кривична дела злочиначке организације која би криминализовала учешће у таквој организацији. С друге стране Француска, Мађарска, Литванија, Словачка не испуњавају захтеве ЕУ јер је квантитативни праг утврђен овим законима већи од стандарда ЕУ. Наиме, Француска, Мађарска и Словачка поставиле су минимални праг кажњавања на пет година, док у Литванији криминална организација мора да почини или планира једно или више тежих кривичних дела (кажњива са минимум шест година затвора) или тешка кривична дела (кажњива са најмање 10 година затвора). Да би испуниле захтев постављен Оквирном одлуком (2008/841/ЈНА) ове државе чланице требало би да смање квантитативни ниво предвиђен националним законодавством.

Структура криминалне организације је посебан параметар који указује на степен усклађености националних законодавстава са захтевима ЕУ. Минимални стандард Оквирне одлуке (2008/841/ЈНА) је да криминална организација мора имати минимални ниво организације, што се уједно односи на дефиницију „структуриране асоцијације“.

Већина држава чланица ЕУ поштује наведени минимални стандард (Табела бр. 2.4.). Међутим, Немачка се не придржава тих захтева, с обзиром на одредбе њеног Кривичног законика којим се искључује хијерархија чланова криминалне организације. Овакво тумачење структуре криминалне организације би требало променити како би се постигла потпуна сагласност са захтевима Оквирне одлуке<sup>94</sup>. С друге стране, Данска и Шведска се не придржавају минималних захтева ЕУ пошто у њиховим правним системима не постоје кривична дела организованог криминала која би криминализовала учешће у криминалној организацији.

---

<sup>93</sup> Criminal codes Romania, art. 367; Criminal Code of Austria, art. 278; The Penal law Greek, art. 187, доступно на: <https://www.legislationline.org/legislation/section/legislation/country/27>

<sup>94</sup> *German criminal code*, Section 129, доступно на:

[https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/criminal\\_code\\_germany\\_en\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/criminal_code_germany_en_1.pdf)

**Табела бр. 2.4.** Приказ усклађености структуре криминалне организације у законодавству појединих држава ЕУ

ДРЖАВА ЧЛАНИЦА ЕУ	НАЦИОНАЛНО ЗАКОНОДАВСТВО -СТРУКТУРА КРИМИНАЛНЕ ГРУПЕ	УСЛОВ ЕУ
Аустрија	минимални ниво организације	да
Белгија	минимални ниво организације	да
Чешка	подела задатака	да
Естонија	неформална хијерархија; подела задатака	да
Финска	минималн иниво организације	да
Француска	нема посебних захтева	да
Немачка	подела задатака, заједничка воља	не
Шпанија	неформална хијерархија	да
Пољска	неформална хијерархија; подела задатака	да
Малта	нема посебних захтева	да
Литванија	неформална хијерархија; подела задатака	да
Португал	минимални ниво организације	да
Румунија	минимални ниво организације	да
Словачка	минимални ниво организације	да
Словенија	минимални ниво организације	да

Континуитет криминалне организације је посебни показатељ хармонизације националних законодавстава са захтевима ЕУ. Минимални стандард дефинисан је Оквирном одлуком (2008/841/ЈНА) према којој криминална организација не сме бити насумично формирана за само једно кривично дело. Законодавство већине држава чланица ЕУ је по овом питању у складу је са минималним стандардом ЕУ. С друге стране, Бугарска и Естонија нису ускладиле своја национална законодавством са захтевом да злочиначка организација буде стална<sup>95</sup>.

<sup>95</sup> Criminal code Bulgaria, art. 93, Criminal Code Estonija, § 255, доступно на: <https://www.legislationline.org/legislation/section/legislation/country/27>

Поред наведеног, значајни су и додатни услови за постојање криминалне организације. С тим у вези, национално законодавство већине држава чланица ЕУ у складу је са минималним стандардом ЕУ. Аустрија се придржава захтева ЕУ кроз одредбе Кривичног законика у делу који се односи на злочиначко удружење. Наиме, тај законски акт не предвиђа никакве додатне услове за злочиначко удружење, док се посебним чланом захтевају неки додатни елементи криминалне организације у поређењу са стандардима Оквирне одлуке (2008/841/ЈНА). Италија се придржава стандарда ЕУ кроз одредбе закона везане за криминално удружење које не предвиђају никакве додатне захтеве за криминалну организацију. С друге стране, за чланство у мафијашко-криминалном удружењу захтевају се неки додатни елементи у поређењу са стандардима Оквирне одлуке<sup>96</sup>. Национално законодавство Белгије није у складу са минималним стандардима ЕУ у овом домену, јер се одредбе закона које се односе на злочиначко удружење примењују само када група има за циљ наношење штете људима или имовини. Иако у одредбама белгијског кривичног законика нису предвиђени додатни услови, чини се да његове одредбе не обухватају ниједно кривично дело за које је предвиђена казна затвора дуже од четири године (нпр. фалсификовање докумената, ометање правде). Уз то, према посебним одредбама кажњава се чланство у криминалној организацији само кад организација користи застрашивање, претње, насиље, преварантску тактику, корупцију или искоришћава комерцијалне структуре или друге људе ради ширења или пропагирања извршења злочина.

Треба напоменути и да је упућивање на модификоване радње криминалних организација важан елемент за белгијско кривично законодавство. Одредбе о томе су уведене након усвајања Заједничке акције (98/733/ЈНА) и задржане су и након ратификација Палермо конвенције<sup>97</sup>. Зато се може претпоставити да је приступ Белгије усмерен како би се ограничила примена концепта криминалне организације, дефинисаног међународним правним инструментима. Међутим, вероватно је да је овај захтев строжији од активног учешћа у криминалним активностима организације како је дефинисано Оквирном одлуком (2008/841/ЈНА).

Посебан показатељ хармонизације законодавства са захтевима ЕУ односи се на висину казни за учествовање у криминалној организацији. Минимални стандард Оквирне одлуке је да казна за учешће у криминалној организацији мора бити најмање две године, а највише пет година затвора или иста максимална казна затвора као за кривично дело предвиђено чланом 2 (б) Оквирног споразума. Велика већина земаља чланица ЕУ поштује минимални стандард ЕУ (Табела бр. 2.5). Данска и Шведска га се не придржавају, јер у њиховим правним системима не постоје кривична дела злочиначке организације која би криминализовала учешће у злочиначкој организацији.

---

<sup>96</sup> Codice Penale Italy, art. 416-41 6 ter, доступно на:  
[https://sherloc.unodc.org/cld/legislation/ita/codice\\_penale/libro\\_secondo/article\\_416-416ter/article\\_416-416ter.html?lng=en](https://sherloc.unodc.org/cld/legislation/ita/codice_penale/libro_secondo/article_416-416ter/article_416-416ter.html?lng=en)

<sup>97</sup> Criminal Code of the Kingdom of Belgium, art. 322, 324, доступно на:  
[https://www.legislationline.org/download/id/8240/file/Belgium\\_CC\\_1867\\_am2018\\_fr.pdf](https://www.legislationline.org/download/id/8240/file/Belgium_CC_1867_am2018_fr.pdf)

**Табела бр. 2.5.** Приказ усклађености висине затворске казне за учешће у криминалној организацији у законодавству појединих држава ЕУ

<b>ДРЖАВА ЧЛАНИЦА ЕУ</b>	<b>НАЦИОНАЛНО ЗАКОНОДАВСТВО - КАЗНЕ ЗА УЧЕШЋЕ У КРИМИНАЛНОЈ ОРГАНИЗАЦИЈИ</b>	<b>УСЛОВ ЕУ</b>
<b>Аустрија</b>	6 месеци-5 година	да
<b>Белгија</b>	1-3 године	да
<b>Чешка</b>	2-10 година	да
<b>Естонија</b>	3-12 година	да
<b>Финска</b>	2 године	да
<b>Француска</b>	5-10 година	да
<b>Немачка</b>	5 година	да
<b>Шпанија</b>	1-3 године	да
<b>Пољска</b>	3 месеца-5 година	да
<b>Малта</b>	1-5 година	да
<b>Литванија</b>	3-15 година	да
<b>Португал</b>	1-5 година	да
<b>Румунија</b>	5-20 година	да
<b>Словачка</b>	3-10 година	да
<b>Словенија</b>	3 месеца-5 година	да

## ТРЕЋИ ДЕО

### ОРГАНИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У СУПРОТСТАВЉАЊУ ОРГАНИЗОВАНОМ КРИМИНАЛУ

Европска унија је од краја 90-их година XX века спровела различите нормативне, организационе и политичке мере с циљем ефикаснијег спречавања и контроле организованог криминала у земљама чланицама и на ширем европском простору. Снага Европске уније се, између осталог, налази управо у политичком притиску и подстицању интереса за сарадњу, због чега се често након дужег процеса успостави консензус, чак иако се неке државе чланице у почетку одупиру притиску да промене своју кривичну политику. С тим у вези, може се поставити питање: *Да ли су мере које су спровођене у протекле две деценије заиста биле ефикасне у спречавању и контроли организованог криминала, а ако је Европска унија у томе успела, да ли се напредак постигнут на том плану може применити и на неке друге проблеме?*

О томе да ли је Европска унија у одговору на организовани криминал побољшала своју ефикасност може серасправљати. Са становишта праксе, може се констатовати да је сарадња на нивоу ЕУ и између држава чланица у односу на раније стање ипак учињена ефикаснијом и лакшом. Формирање посебних организационих целина које су између осталог задужене и за борбу против организованог криминала несумњиво је побољшало сарадњу законодавне и извршне власти и поједноставило процес сарадње. Помаци на том плану су везани и за стварање мреже за правосудну сарадњу и формирање Канцеларије европског тужиоца. Створени су услови да се информације могу брже примати и ефикасније анализирати, а адекватне одлуке брже доносити. Процес умрежавања који се одвија у Европској унији доприноси и да професионалци из надлежних институција у ЕУ и државама чланицама савише поверења гледају на хармонизацију система кривичног правосуђа.

#### 3.1. Агенција Европске уније за сарадњу тела за извршавање закона (Европол)

Данашња Агенција Европске уније за сарадњу тела за извршавање закона (Европол) основана је у октобру 1998. године када је Конвенција о Европолу коју је потписало 15 земаља чланица Европске уније ступила на снагу. Према надлежностима које поседује, Европол није „Европски биро за истраге“ са агентима који су овлашћени да врше истраге или лишавају слободе осумњичене у различитим државама чланицама Уније. По својој мисији, Европол је европска организација за спровођење закона са седиштем у Хагу, која има за циљ да побољша сарадњу надлежних органа у државама чланицама прикупљањем, складиштењем, анализом и разменом информација. Европол припрема процене претњи, стратешке анализе и опште извештаје на основу информација добијених од држава чланица, нудећи истовремено експертизе и техничку подршку истрагама и операцијама у ЕУ које се одвијају под надзором државе чланице. Један од циљева рада Европола је и усаглашавање истражних техника у земљама чланицама. Сарадња са државама чланицама се првенствено остварује успостављањем и функционисањем националних јединица Европола у свакој држави чланици ЕУ, као и путем официра за везу у Европолу. Поред тога, државе чланице могу остваривати и непосредне контакте надлежних националних органа<sup>98</sup>.

<sup>98</sup> Boehm F.: *Information Sharing and Data Protection in the Area of Freedom, Security and Justice, Towards Harmonised Data Protection Principles for Information Exchange at EU-level*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2012, pp. 177-179

На оперативном нивоу, Европол делује као централна тачка за прикупљање и анализу обавештајних и полицијских информација примљених од држава чланица. Ове информације су кључне за идентификацију начина деловања и кретања постојећих криминалних организација и мрежа, теза договарање заједничких акција и операција држава чланица за које имају интерес. Европол такође пружа помоћ и подршку органима за спровођење закона током различитих акција и операција, укључујући оне које се спроводе кроз заједничке истраге. На стратешком нивоу, обавештајне и полицијске информације које Европол прикупља и анализира су веома корисне за откривање нових криминалних трендова или претњи по безбедност грађана ЕУ које потичу од постојећих криминалних организација. О резултатима предметних анализа Европола извештавају се и друге институције ЕУ (између осталих Савет и противтерористички координатор) и државе чланице у циљу координације превентивних и репресивних акција као одговор на идентификоване претње<sup>99</sup>.

### 3.1.1. Настанак и развој Европола

Последње деценије прошлог века су тадашњу Европску економску заједницу (ЕЕЗ) суочиле са новим безбедносним изазовима за државе чланице и Заједницу у целини. У измењеним околностима, уз остало везаним и за брз економски развој и либерализацију кретања људи, роба и капитала на простору ЕЕЗ (од 1993. године Европска унија) након укидања граничних контрола између држава чланица ЕЕЗ/ЕУ и почетке транзиције у бившим социјалистичким државама, појачано је и деловање прекограничног криминала. Као реакција на то, почело се озбиљније разматрати питање заједничке безбедносне политике, а у оквиру тога су интензивирани активности и мере начвршћем повезивању националних снага земаља чланица у заједничкој борби против криминалитета<sup>100</sup>. До тада, Интерпол је за већину држава у оквиру ЕЕЗ и ван ње био једина позната међународна организација у овој области, која је била овлашћена за размену података и координацију борбе против криминалитета. Стога се као логично решење наметнула потреба да се и у оквиру преименоване заједнице - Европске уније, успостави заједнички систем праћења најтежих облика кривичних дела<sup>101</sup>.

Одређена искуства на том плану су већ постојала. Тако је као реакција на пораст тероризма седамдесетих година XX века међу државама чланицама ЕЕЗ постојала неформална међувладина сарадња, која се одвијала преко механизма ТРЕВИ групе, Европског комитета за борбу против дроге (CELAD) и других *ad hoc* канала комуникације, који су успостављани са основним циљем унапређења борбе против тероризма и илегалног промета опојних дрога.

Посебан замајац институционалној сарадњи представљало је потписивање Уговора о Европској унији из Мастрихта који је ступио је на правну снагу 01.11.1993. године. Уз остало, поменути уговором је предвиђена сарадња националних полицијских служби и надлежних органа кривичног гоњења, као и формирање Европола. Након измена Оснивачких уговора усвојених у Амстердаму 1997. године, сарадња у оквиру некадашњег трећег стуба ЕУ добила је и нови званични назив - полицијска и правосудна сарадња у кривичним предметима<sup>102</sup>. С

<sup>99</sup> Gutierrez Z. A.: *Exchange of Information and Data Protection in Cross-border Criminal Proceedings in Europe*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2015, p.91

<sup>100</sup> Francis R.M : *Europol: The Culmination of the European Union's International Police Cooperation Efforts*, *Fordham International Law Journal*, Volume 19, New York 1995, p. 247-249

<sup>101</sup> Rošić M.: *Europol i međunarodna policijska suradnja kriminalističke policije Republike Hrvatske*, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, Vol. 15 No. 1, Zagreb, 2008, str. 205

<sup>102</sup> Симић Б., Бодрожић И., Стевановић О., : *Полицијска сарадња у ЕУ у оквиру институције Европола*, Зборник радова, Тара 2010, КПА,Београд, 2010, стр. 360.

тим у вези, Европолу је поверено више задатака у борби против организованог криминалитета, и то:

- координација и спровођење посебних истрага коју воде органи држава чланица,
- повећање нивоа стручности у функцији помоћи чланицама приликом вођења истрага о организованом криминалу,
- успостављање контаката са тужиоцима и истражитељима специјализованим за борбу против организованог криминала<sup>103</sup>.

Европски савет је својом одлуком из 1992. године одредио да Канцеларија европске полиције буде у Хагу у Холандији, а доношењем Споразума о успостављању Европске полицијске службе од 26. јуна 1995. године формално-правно оснивање Европола је окончано. Споразумом из 1995. године, Европол је дефинисан као централна полицијска канцеларија која подржава државе чланице у прикупљању, анализи и ширењу информација и обавештајних података. У овим оквирима, утврђено је да Европол остварује две главне услуге са различитим задацима:

- служба задужена за анализу и израду база података за европске органе и националне представнике за спровођење закона,
- служба за везу задужена за остваривање билатералне и мултилатералне сарадње између држава чланица<sup>104</sup>.

### 3.1.2. Правни статус, циљеви и задаци Европола

Целокупна досадашња правна тековина Европола нарасла је на преко 80 правних аката. Тако је и сама Конвенција о Европолу допуњена са пет протокола, од којих се неки периодично продужавају или су везани за продужење надлежности Европске полицијске службе. На пример, Протокол из 2003. године даје Савету овлашћење да, поступајући једногласно, прошири овлашћења Европола на све облике тешких међународних злочина за које он већ није био надлежан. Од априла 2007. године Европол је овлашћен и да учествује у заједничким оперативним истрагама, као и да од појединачних држава тражи да покрену, спроведу или координишу истраге у конкретним случајевима. Како би поједноставила примену донетих прописа, Комисија је 2006. године позвала Савет да донесе одлуку о замени целокупне правне тековине Европола<sup>105</sup>. Савет се сложио с тим и у јуну 2007. године објавио је да ће одговарајућа одлука бити припремљена до 30. јуна 2008. године. Тада је упућен и позив Комисији и Европолу да направе „план за спровођење (мапу пута)“ како би Европска полицијска служба могла да делује према новом правном основу од 1. јануара 2010. године. Истовремено су идентификоване и кључне фазе промена пре тог датума које су укључивале замену постојеће правне тековине Европола, доношење буџета и друго.

До измене правног оквира функционисања Европола дошло је у јануару 2010. године, када је Одлуком Савета измењено више одредби Конвенције о Европолу из 1998. године. Поменута Конвенција је у претходном периоду била подржавана различитим законским и подзаконским актима ЕУ, усмереним на стварање услова за поступно проширење надлежности Европола. Одлука Савета из 2010. године била је мотивисана обезбеђењем веће „флексибилности“ деловања, што се посебно односило на скраћење трајања поступка

<sup>103</sup> Никач Ж.: *Међународна полицијска сарадња*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2015, стр. 172

<sup>104</sup> Scherrer A.: *The EU role in fighting transnational organised crime*, European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Brussels, 2009, p. 17

<sup>105</sup> Fletcher M., Löffler R., Gilmore B.: *EU Criminal Law and Justice*, Edward Elgar Publishing, Inc, 2008, p. 77



ратификације за битне промене позиције и овлашћења Европола у односу на дотадашњу Конвенцију. Такође, предметном Одлуком је Европол трансформисан у агенцију Европске уније<sup>106</sup>. Поред процедуралних промена, Одлука Савета садржи и суштинске измене у вези са продужењем мандата Европола, као и нове одредбе које се односе на размену података са трећим лицима. Одлука о Европолу донета је по убрзаном поступку пре ступања на снагу Лисабонског уговора, како би се између осталог избегло обавезно учешће Европског парламента у процесу њеног усвајања, што се захтева одредбама поменутог Уговора<sup>107</sup>. Према Одлуци Савета из 2010. године, Европол има следеће главне задатке:

- прикупљање, чување, обрађивање, анализирање и размењивање информација и обавештајних података,
- благовремено обавештавање надлежних органа држава чланица путем националне јединице о информацијама које се односе на њих и о било каквим везама утврђеним између кривичних дела,
- помоћ у истрагама у државама чланицама, посебно преношењем свих релевантних информација националним јединицама,
- тражење од надлежних органа дотичних држава чланица да покрену, спроведу или координишу истраге и да предложе оснивање заједничких истражних тимова у одређеним случајевима,
- давање обавештајне и аналитичке подршке државама чланицама у вези са значајним међународним догађајима, и
- припремање процене претњи, стратешких анализа и општих извештаја о ситуацији која се односе на његов циљ, укључујући процене претњи од организованог криминала<sup>108</sup>.

Поред наведених, Европол има и додатне задатке који укључују развијање специјализованог знања о истражним процедурама националног нивоа и пружање савета о истрагама и стратешким обавештавањима. Надаље, Европол државама чланицама пружа подршку и савете у обуци припадника националних органа и служби, у њиховом организовању и опремању, као и у промовисању метода спречавања криминала и техничких и форензичких метода и анализа.

Одредбе Лисабонског уговора представљају основ за уређивање будуће мисије и задатака Европола, укључујући његову надлежност за координацију, организовање и спровођење „истражних и оперативних акција које се спроводе заједно са надлежним органима држава чланица или у контексту заједничких истражних тимова, а где је то потребно и у сарадњи са Евроцастом“. Ови задаци односе се првенствено на „тешка кривично дела која погађају две или више држава чланица“, као и на „облике криминала који утичу на заједнички интерес који покрива политика Уније“. Евидентно је да наведена одредба фокус оставља на задацима подршке. Док је Одлука Савета из 2010. године остављала простор за будуће уступање оперативних овлашћења Европолу, консолидовани Уговор о ЕУ јасно предвиђа да примена принудних мера и даље остаје искључива одговорност надлежних националних власти. Како значење термина није у даљем тексту Уговора из Лисабона детаљније разрађивано, остаје могућност тумачења по коме би се Европолу могла дати овлашћења да националним властима налаже примену принудних мера<sup>109</sup>. У сваком случају, формулације садржане у Лисабонском уговору сугерише да ће подршка и оперативни задаци Европола у будућем периоду постајати све разноврснији.

<sup>106</sup> De Moor A., Vermeulen G.: The Europol council decision: transforming Europol into an agency of the European Union, *Common Market Law Rev* 47(4), 2010, pp. 1089–1121

<sup>107</sup> House of Lords Europol report, European Union Committee, 29th report of session 2007–2008, *Europol: coordinating the fight against serious and organised crime*, published 12 November 2008, p. 15

<sup>108</sup> Council Decision of 6 April 2009 establishing the European Police Office, article 5 (1), OJ 2009, L-121/37.

<sup>109</sup> Ladenburger C.: Police and criminal law in the Treaty of Lisbon – a new dimension for the community model, *Europe Constitutional Law Review*, 4(1), Cambridge University Press, 2008, p. 39.

Да би проширили актуелне задатке Европола до обима дозвољеног Лисабонским уговором, Европски парламент и Савет морају да утврде будућу структуру, поље деловања и задатке Европола уредбама усвојеним у складу са редовним законодавним поступком. С тим у вези, чланом 88 Уговора о ЕУ побољшана је дотадашња одредба о демократској контроли над Европолом, на начин да је с једне стране врши Европски парламент, а са друге национални парламенти, који „активно доприносе“ развоју простора слободе, безбедности и правде, тако што су „укључени у политички надзор Европола“. Међутим, треба имати у виду да правни оквир Одлуке о Европолу из 2010. године не покрива злочине који утичу на заједнички интерес који покрива политика Уније, већ само организовани криминал, тероризам и „друге облике тешког криминала“ који погађају две или више држава чланица<sup>110</sup>.

Прилог који је објављен уз Одлуку о Европолу предвиђа 24 широко дефинисана облика криминала којима је Европол надлежан да се бави. Шест законских дефиниција специфичних кривичних дела, као што су „илегални шверц имиграната“ и „криминал повезан са моторним возилима“, унето је како би се потврдио садржај неких од наведених злочина. Уз то, постојање организоване криминалне структуре, што је био услов за поступање Европола према Конвенцији о Европолу из 1998. године, престао је Одлуком Савета да буде ограничавајући елемент<sup>111</sup>.

### 3.1.3. Организација, структура и надлежност Европола

Институционални оквир и наизглед гломазна организациона шема Европола на свом врху има Управни одбор у који улази по један представник из сваке државе чланице ЕУ, с тим што се дневним руковођењем баве директор и заменици директора. Заједничко надзорно тело, које се састоји од по два стручњака за заштиту података из сваке државе чланице, обезбеђује правилно и законито коришћење свих личних података које Европол поседује. Управни одбор и директор усвојили су читав низ правила и упутстава за спровођење релевантних законских аката (укључујући правила о особљу и поверљивости), уз спровођење бројних одлука Савета о измени ових правила.

Главни актуелни задаци Европола као агенције Европске уније, у основи су остали неизмењени у односу на Конвенцију о Европолу из 1998. године, члан 88 консолидованог Уговора о ЕУ из Лисабона и Одлуку Савета о Европолу из 2010. године и тичу се унапређења процеса размене информација између држава чланица Уније, те анализирања података и обавештајних информација добијених поступком сарадње како би се помогло истрагама на националном нивоу. С тим у вези, Европол пружа подршку државама чланицама на начин да им олакшава размену информација, било непосредно или преко официра за везу при Европолу (*Europol Liaison Officers- ELOs*). Поменути официри за везу се Европолу додељују од стране држава чланица као представници њихових националних агенција за спровођење закона и у том својству поступају у складу са својим националним законодавством. Да би своје задатке квалитетније обављао, Европол је успоставио и одржава сопствени информациони систем, као и датотеке са анализама.

Европол може поступати у случајевима када је „укључена организована криминална структура и када су две или више држава чланица погођене криминалним активностима“, али

<sup>110</sup> Council Decision of 6 April 2009 establishing the European Police Office (Europol), OJ 2009, L-121/37, article 3, доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32009D0371>

<sup>111</sup> De Moor A, Vermeulen G: The Europol council decision: transforming Europol into an agency of the European Union, *Common Market Law Review* 47(4), 2010, p.1097

само за одређена кривична дела. У пракси, листа кривичних дела из надлежности Европола је у протеклом периоду постала знатно дужа на основу различитих одлука Савета, од којих је најважнија она из 2001. године када су ингеренције Европске полицијске службе официјелно проширене на различите облике криминала поменуте у Анексу Конвенције из 1988. године<sup>112</sup>. Том одлуком су у надлежност Европола укључени тероризам, трговина дрогом, имигрантски преступи, трговина људима, укључујући дечју порнографију, фалсификовање новца и других средстава плаћања и трговина радиоактивним и нуклеарним материјама. Имајући у виду капацитете за размену података и датотеке којима располаже, Европол има потенцијал да остварује кључну улогу у ефикасној борби против прекограничног организованог и тешког криминала у Европи. Међутим, постоји константна забринутост у вези са степеном спремности националних органа за спровођење закона да благовремено достављају квалитетне информације о Европолу. С тим у вези, евидентан је снажан осећај националног власништва над информацијама, тенденције ка затварању осетљивих података и недостатак воље за потпуну сарадњу са колегама из других држава<sup>113</sup>.

Недовољно заједништво и мањак међусобног поверења међу националним полицијским властима природно слаби несумњиви потенцијал Европола. Штавише, то поткопава и „принцип доступности“ који се заснива на идеји дељења релевантних података о спровођењу закона у државама чланицама ЕУ.

Поред наведених задатака, Европол као међународна агенција у својству правног лица, све више користи своје надлежности за склапање уговора са трећим државама и одговарајућим телима<sup>114</sup>. Међутим, у пракси Европска полицијска служба не поседује аутономна овлашћења за спровођење закона и стога не може обављати оперативне активности на територијама држава чланица Уније, а не постоји шира подршка ни спремност да се оваква ситуација промени.

### 3.1.3.1. Службеници Европола

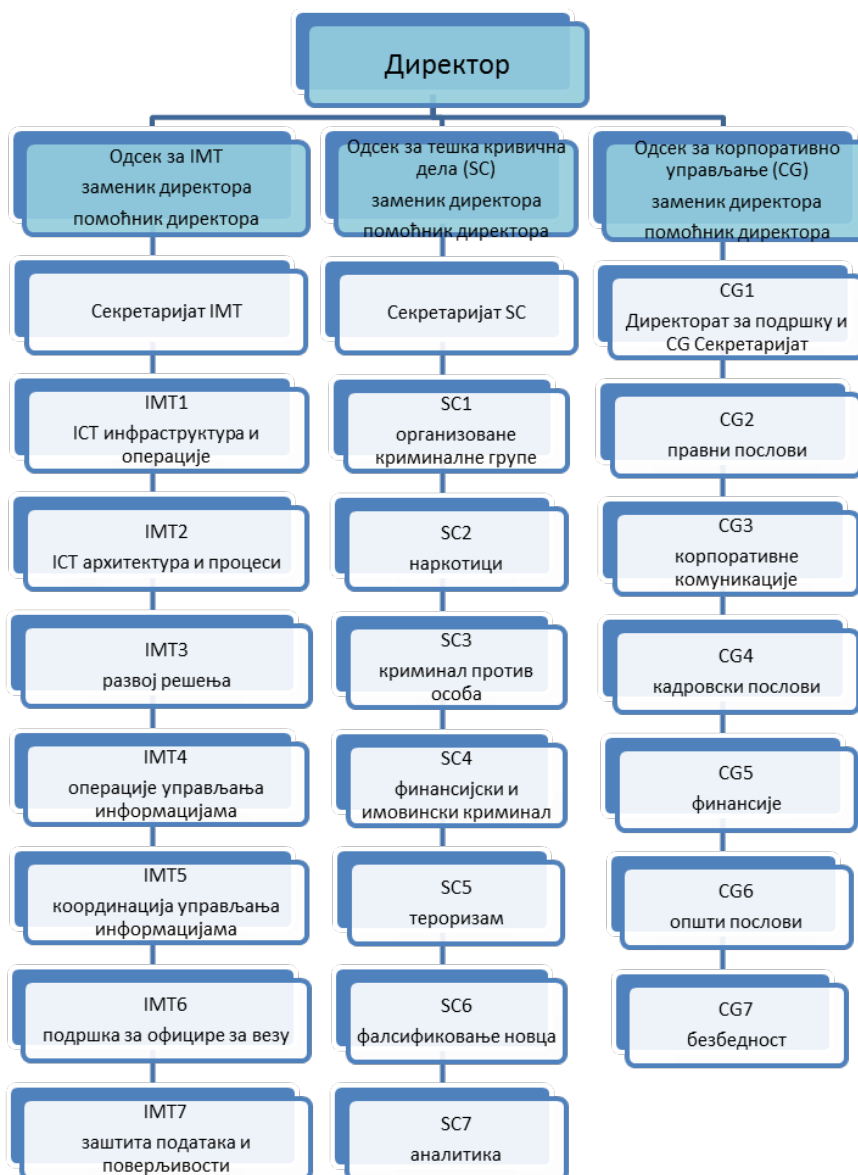
У Европолу раде службеници који су регрутовани у државама чланицама Европске уније из састава свих постојећих јавних тела која су по националном законодавству одговорна за спречавање и сузбијање кривичних дела. Сагласно члану 39(5) Одлуке Европског парламента из 2009. године, државе чланице могу упутити своје стручњаке на рад у Европол. Европска полицијска служба је непосредно повезана са националним јединицама за сарадњу са Европолом које постоје у свим државама чланицама, што проистиче из одредаба чланова 1(2) и 8 Одлуке Европског парламента. Поменуте националне јединице делегирају једног или више официра за везу у седиште Европола, који потом на основу добијених инструкција представљају интересе државе чланице у Европској полицијској служби. Директора Европола именује Савет, а за обављање својих дужности одговара Управном одбору. Директор је одговоран за извршавање општих задатака додељених Европолу и за извршавање редовних обавеза, у чему му помажу три заменика директора (чл. 38 Одлуке Европског парламента). Спољни управни одбор Европола се састоји од по једног представника сваке државе чланице и једног представника Комисије. председавајућем Управног одбора у раду помаже Секретаријат (чл. 37 Одлуке ЕП)<sup>115</sup>.

<sup>112</sup> Convention based on Article K.3 of the Treaty on European Union, on the establishment of a European Police Office, (OJ C 316, 27.11.1995, p. 2 at Article 2.(2), доступно на: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995F1127\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995F1127(01)&from=ES)

<sup>113</sup> Fletcher M., Löff R., Gilmore B.: *EU Criminal Law and Justice*, Edward Elgar Publishing, Inc, 2008, p. 78

<sup>114</sup> Ibid, p. 79

<sup>115</sup> Zarza G. A.: *Exchange of Information and Data Protection in Cross-border Criminal Proceedings in Europe*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2015, p. 94



Шема бр. 3.1. Организациона шема Европола<sup>116</sup>

У децембру 2019. године Европол је имао 1 299 чланова особља, и 262 официра за везу, док је број запослених у 2018. години био 1294 чланова особља и 243 официра за везу. Додељени буџет Европола у 2019. години износио је 138,3 милиона еура, што је повећање од осам милиона еура у односу на 2018.годину са трендом повећања и у будућности, јер се планирају потребе за додатним ресурсима<sup>117</sup>.

Административну и управну структуру Европола чине Управни одбор, извршни директор и друга саветодавна тела која може да оснује Управни одбор. Формулисање политике и доношење одлука је у ингеренцији Управног одбора, који у свом саставу имапо једног представника из сваке државе чланице, плус једног представника Европске комисије, са мандатом од четири године (који се може обновити). председавајући и заменик председавајућег Управног одбора се бирају из три државе чланице. Они чине 18-месечно

<sup>116</sup> Никач Ж.: *Међународна полицијска сарадња*, Полицијска академија, Београд, 2015, стр. 296

<sup>117</sup> *Europol staff numbers*, доступна на: <https://www.europol.europa.eu/about-europol/statistics-data>

тројно председништво Већа и обављају поверене дужности у наведеном периоду, осим ако се претходно не заврши њихово чланство у Управном одбору. Одбор дефинише стратешке праваце деловања Еуропола и надгледа спровођење његових задатака, одлучује о интерним правилима агенције, о финансијским и људским ресурсима и додатним смерницама за заштиту података, а има овлашћење да успоставља друге унутрашњеорганизационе структура (нпр. центри за специјализоване експертизе).

Управни одбор усваја и годишњи завршни извештај о активностима Еуропола, који се до 1. јула наредне године шаље Европском парламенту, Савету, Комисији, Ревизорском суду и националним парламентима. Одбор доноси одлуке већином гласова чланова, са изузецима када је потребна двотрећинска већина, као што су усвајање вишегодишњег програма Еуропола и годишњег програма рада за наредну годину, усвајање годишњег буџета Еуропола и других докумената у вези са буџетом, избор председавајућег и заменика председника управног одбора, те давање предлога Савету о именовању, продужењу мандата или смени извршног директора Еуропола<sup>118</sup>. По својој функцији, Извршни директор Еуропола је правни заступник агенције и одговоран је за њено пословање. Извршни директор делује независно у вршењу својих дужности, иако је формално потчињен Управном одбору. Извршног директора именује Веће на мандат од четири године, са могућношћу поновног избора, након пријема мишљења Одбора. Три заменика извршног директора именују се по истом поступку, а након консултација са извршним директором.

У Еурополу су успостављени и бројни центри који су усредсређени на специфичне изазове борбе против криминала. На пример, Европски центар за сајбер криминал основан је 2013. године, да би потом постао главна тачка у борби против сајбер криминала у ЕУ. Његови тренутни фокуси су на сајбер-зависном криминалу, сексуалној експлоатацији деце преко интернета и сајбер преварама. Центар објављује годишњи извештај о процени претњи од организованог криминала на интернету и о кретањима у подручју сајбер криминала. Европски центар се у својим активностима ослања на рад заједничке Радне групе за сајбер-криминал и тима за сајбер-обавештајне податке. Од маја 2018. године Европолов *Dark Web Team* у оквиру Центра координира напоре у борби против криминала на тзв. „мрачном вебу“.

Европски центар за борбу против тероризма (ЕСТС), основан 2016. године, осмишљен је као централно средиште ЕУ у борби против тероризма. Делује као информативни центар за размену обавештајних података и стручних мишљења, пружа оперативну подршку државама чланицама у истрагама након терористичких напада, супротставља се изазовима страних бораца и илегалне трговине оружјем. Преко Јединице за интерне препоруке ЕУ, чије је седиште тренутно у ЕСТС-у, Европол има значајну улогу у откривању, истраживању и подношењу захтева за уклањање терористичких (екстремистичких) садржаја на мрежи.

Европски центар за кријумчарење миграната (EMSC)<sup>119</sup>, који је такође основан 2016. године, помаже полицијским и пограничним властима да координирају сложене прекограничне акције против кријумчарења. EMSC је инкорпориран у Европски центар за борбу против организованог криминала, који помаже државама чланицама у борби против трговине опојним дрогама, илегалне имиграције, организованих крађа и провала, трговине људима, акцизних превара, трговине оружјем, фалсификовања докумената, финансијског криминала и криминалних дела против животне средине.

<sup>118</sup> Никач Ж.: *Међународна полицијска сарадња*, Криминалитичко- полицијска академија, Београд, 2015, стр. 211

<sup>119</sup> *European Migrant Smuggling Centre (EMSC)*, доступно на: <https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-migrant-smuggling-centre-emsc>

Коалиција за борбу против криминала у подручју интелектуалне својине<sup>120</sup>, покренута је 2016. године у сарадњи са Канцеларијом ЕУ за интелектуално власништво и подржава примену закона и помаже партнере у борби против фалсификовања и пиратство ван мреже и на мрежи.

### 3.1.4. Сарадња Европола са регионалним и међународним институцијама

У циљу ефикаснијег извршавања својих задатака, Европол има право да закључује стратешке и оперативне аранжмане са трећим државама и организацијама. Ти аранжмани се могу односити на размену оперативних, стратешких или техничких података, укључујући личне и тајне податке. Такође, у оквиру Споразума између ЕУ и САД о обради и преносу података о финансијским порукама за потребе Програма за праћење финансирања тероризма (TFTP), Европолу је поверен задатак верификације испуњености захтева Министарства финансија САД, наведених у члану 4 Споразума<sup>121</sup>.

У оквиру свог мандата, Европол размењује безбедносне и обавештајне информације са низом спољних партнера. Сагласно Уредби (ЕУ) 2016/794 Европског парламента и Савета о Агенцији Европске уније за сарадњу тела за извршавање закона (Европол), та агенција је надлежна да успоставља и одржава сарадњу са телима Уније, властима трећих земаља, међународним организацијама и приватним актерима. Сагласно овој уредби, та сарадња се одвија уз донекле промењену процедуру, посебно у погледу заштите личних података, те наглашеније надзорне улоге Комисије и Европског парламента. Такође, Уредба Европског парламента и Савета из 2016. године садржи општу забрану обраде података добијених уз очигледно кршење људских права. Према овој Уредби, Европол може директно размењивати информације, осим личних података, са телима ЕУ, трећим земљама и међународним организацијама и приватним странкама, ако је то у складу са релевантним националним прописима. Таква размена би се могла остваривати и на основу радних аранжмана (искључујући размену личних података). Радни аранжмани Европола ове врсте су закључени са Израелом и Јапаном (2018), Новим Зеландом (2019), Европским центром за надгледање дрога и зависности од дрога и са EUNAVFORMED Sophia (2018), везано за сузбијање илегалних миграција и трговине људима у југоисточном Средоземљу<sup>122</sup>. По питању сарадње са приватним странкама, до јула 2019. године закључено је више од 60 Меморандума о разумевању<sup>123</sup>, док је још један број меморандума у фази разматрања.

Европолови оперативни споразуми закључени до 1. маја 2017. године остају на снази као основа за размену личних података са поменути државама и организацијама. Међутим, Комисија је у обавези да процени ове споразуме до 14. јуна 2021. године, након чега може препоручити отварање преговора о међународном споразуму ЕУ који ће заменити постојеће одредбе оперативних споразума. До сада, међутим, није закључен ниједан међународни споразум ЕУ са трећом земљом на основу Уредбе о Европолу. У децембру 2017. године Комисија је препоручила Савету отварање преговора са осам земаља Блиског Истока и Северне Африке: Алжиром, Египтом, Израелом, Јорданом, Либаном, Мароком, Тунисом и

<sup>120</sup> European Union Intellectual Property Office (EUIPO), доступно на: <https://www.europol.europa.eu/about-europol/intellectual-property-crime-coordinated-coalition-ipc3?page=0,2>

<sup>121</sup> *Europol Activities in Relation to the TFTP Agreement*, Europol Report, Information Note to the European Parliament 1 August 2010 – 1 April 2011, p. 5

<sup>122</sup> *Working Arrangement*, Europol, доступно на: <https://www.europol.europa.eu/partners-agreements/working-arrangements>

<sup>123</sup> Видети: *Europol's cooperation with strategic partners: strengths and possible inefficiencies in cooperation with Private Parties*, доступно на: <https://www.statewatch.org/news/2019/aug/eu-council-europol-private-parties-10494-19.pdf>

Турском. Савет је одобрио преговарачке мандате 4. јуна 2018. године, а преговори са појединим од ових земаља су започети.<sup>124</sup>

### 3.1.5. Будућност Европола

Евидентно је да је Агенција Европске уније за сарадњу тела за извршавање закона (Европол) лидер међународне полицијске организације не само у оквиру ЕУ, већ и међу државама европског континента које нису чланице Уније. С друге стране, Европолу и даље недостају оперативна овлашћења, што је одраз реалних односа унутар Европске уније које карактерише недовољна спремност да се на заједничке органе преносе постојећа овлашћења на националном нивоу, али и чињенице да ЕУ сачињавају међусобно различите државе чланице, са значајним специфичностима везаним за историјско, културно и политичко наслеђе. Ипак, наведене различитости често су представљале и кохезиони фактор европских народа и држава.

У Стратегији Европола за период од 2016. до 2020. године се процењује да ће у наредних пет година основни фокус те агенције<sup>125</sup> остати суштински непромењен, односно ће она наставити да подржава органе за спровођење закона земаља чланица у њиховој борби против организованог криминала и тероризма. Међутим, стратешки нагласак ове организације ће се убрзано померати са положених темеља за подизање нивоа способности ка пружању оперативних услуга и постизању деловања агенције у пуном обиму сагласно Уредби (ЕУ) 2016/794. Европол се у поменутом документу фокусирао на консолидацију свих својих капацитета како би пружио најефикаснију могућу подршку истрагама у државама чланица. С тим у вези, као тежиште рада Европола наведено је остваривање две основне мисије:

- пружање пуног доприноса управљању информацијама о криминалу у ЕУ, и
- пружању максималног доприноса оперативној подршци државама чланицама.

Ради остваривања наведених циљева, у актуелној Стратегији Европола 2020+<sup>126</sup> дефинисано је пет стратешких приоритета.

*Први* је да та агенција постане центар ЕУ за криминалистичке информације и осигурање ефикасне размене информација са органима за спровођење закона у државама чланицама. Способности Европола за управљање информацијама налазе се у средишту његовог мандата, јер се на тај начин омогућава појачана сарадња између држава чланица и Европола, што је уједно и кључ за долажење до неопходних обавештајних информација за борбу против прекограничног криминала. Управљање информацијама укључује одговарајућу организациону структуру, приступ, прикупљање и обраду, као и достављање државама чланицама информација прибављених из више извора. Да би се постигао задати циљ, деловање Европола биће фокусирано у два правца. Први се односи на поновну процену информационе архитектуре организације, нарочито у контексту новог концепта интегрисаног управљања подацима који пружа нова Уредба о Европолу. Други правац се тиче пружања брзог, поузданог и непрекидног одговора кроз управљање подацима сагласно првом циљу, а трећи правац подразумева јачање партнерства за развој свеобухватнијег обавештајног рада. Европол ће у

<sup>124</sup> Cîrlig C.-C.: *Europol: The EU law enforcement cooperation agency*, European Parliamentary Research Service, 2019. p. 11, доступно на:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/640162/EPRS\\_BRI\(2019\)640162\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/640162/EPRS_BRI(2019)640162_EN.pdf)

<sup>125</sup> *Europol Strategy 2016-2020*, доступно на: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/europol-strategy-2016-2020>

<sup>126</sup> *Europol Strategy 2020+*, доступно на: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/europol-strategy-2020>

предстојећем периоду користити нова технолошка достигнућа, укључујући већу примену биометријских база и на тај начин значајно допринети већој интеграцији и интероперабилности система за спровођење закона у Европи. Очекује се да ће нови правни оквир Европола отклонити фокус са специфичних информационих и комуникационих технологија и система и с њима везаних база података, те увести нови концепт интегрисаног управљања подацима, који се пре свега фокусира на промовисање пословних потреба заједнице за спровођење закона као главног покретача прикупљања, чувања и ширења доступних информација.

*Други* стратешки приоритет је развијање модела ефикасније оперативне подршке државама чланицама, имајући у виду појачане претње од стране терористичких мрежа и организованих криминалних група. Тај модел ће се заснивати на искуствима Заједничке радне групе за сајбер криминал (J-CAT), Заједничког оперативног тима (JOT), Заједничког контратерористичког тима за везу (CT-JLT), Оперативне борбене групе (OTFs) и распоређених официра за везу при Европолу. Срж те оперативне подршке треба да буду унапређени аналитички капацитети. Очекује се да Европол у потпуности развије нови модел подршке како би се селектирали и организовали мултидисциплинарни тимови, координирао и унапредио њихов рад са партнерима из држава чланица и осигурала подршка приоритетним истрагама у случајевима о посебног безбедносног значаја. Европол ће такође даље радити на унапређењу брзог одговора на терористичке нападе и друге озбиљне инциденте. Имајући у виду да се најопасније криминалне групе инфилтрирају у јавни сектор и корумпирају званичнике и службенике, Европол ће у фокус свог деловања ставити и истраге у подручју финансијског криминала, као и активности на одузимању имовинске користи стечене криминалним деловањем.

Приоритети полицијског рада садржани у документима ЕУ биће главни покретач оперативне подршке која се пружа државама чланицама у области тешког и организованог криминала. Стога ће оперативна подршка бити фокусирана на смањивање нелегалних миграција, спречавање трговине људима и наркотицима, организовани имовински криминал, незакониту трговина оружјем, сајбер криминал (уздигнут на једно од приоритетних подручја безбедносне агенде). Поред тога, ова агенција ће подржати напоре држава чланица у сузбијању организованог криминала (групе мафијашког типа). Један од приоритетних задатака Европолаће бити и подршка истрагама у државама чланица везаним засајбер криминал, који спада у кључне безбедносне претње са којима се те земље суочавају. Оперативна подршка ће се посебно пружати истрагама кривичних дела почињених од стране организованих група, посебно оних којима сеостварује велика криминална добит, попут превара на мрежи, те кривичних дела која наносе озбиљну штету жртвама, као што је онлајн сексуално искориштавање деце, и дела која утичу на критичну инфраструктуру и информационе системе у Европској унији. Посебан задатак је унапређење сарадње у области борбе против тероризма, у вези с чим ће Европски центар за борбу против тероризма, који у Европолу делује од 2016. године, објединити постојеће могућности те агенције за унапређење размене информација и способности пружања аналитичке и оперативне подршке.

*Трећи* стратешки приоритет је да Европол буде динамичка платформа знања, доступних европским полицијским агенцијама и службама. У том смислу, та агенција ће бити пружалац услуга и средиште из кога ће државама чланицама бити на располагању базе података, експертизе, капацитети за обуку и усавршавање у подручју спровођења закона, с посебним акцентом на развоју заједничких стандарда и методологије аналитичког рада и безбедности података. Оперативне и стратешке анализе остаће основ Европолове оперативне подршке. Производи анализа ће се прилагођавати како би остали релевантни с циљем да се најбоље искористе добијене информације, али и да се државама чланицама пруже релевантна и корисна обавештења. То ће укључити идентификовање потреба држава чланица у погледу врсте



неопходних анализа (нпр. тактичке, стратешке или оперативне), улагање у обуку аналитичара Европола, даљи развој и одржавање стандарда квалитета за аналитичку подршку и истраживање нових метода као што је велика анализа података. У наредном периоду фокус ће бити на препознавању и процени будућих кретања криминала. Нове могућности које нуди интегрисано управљање подацима осигураће обезбеђивање аналитичких производа високих квалитета који ће додатно допринети успешности оперативног деловања.

Као *четврти* стратешки приоритет, Стратегија Европола 2020+ дефинише настојање да та агенција буде предводник иновација и истраживања у области спровођења закона. С тим у вези се истиче да нове технологије и све софистицираније криминалне претње доводе до тога да досадашњи приступ субјеката за спровођење закона више није довољан да би се адекватно одговорило на најважније безбедносне изазове. Због тога ће се заједно са партнерима из држава чланица интензивно радити на иновираним решењима и методологији рада, до којих ће се долазити мултиагенцијском сарадњом, новим стратегијама развоја и њиховом провером у пракси, уз чување свих података о иновацијама и истраживањима у базама Европола.

Најзад, *пети* стратешки приоритет Европола је да постане модел за пример европске организације за спровођење закона. У том смислу, у блиској сарадњи са партнерима тежиће се синергијском ефекту који треба да осигура пуну ефикасност уз рационалну употребу ресурса, највише стандарде управљања и одговорности, иновативност, мотивисаност, те транспарентност рада.

### **3.2. Европска агенција за правосудну сарадњу (European Body for the Enhancement of Judicial Cooperation – EUROJUST)**

Европска агенција за правосудну сарадњу представља посебну организациону целину која је формирана у оквиру бившег трећег стуба ЕУ, који је између осталог обухватао полицијску и правосудну сарадњу у кривичним стварима. Основни циљ формирања Евроцаста (EUROJUST) био је унапређење борбе против прекограничног, а посебно организованог криминала<sup>127</sup>. Одлука о оснивању те агенције донета је на седници Европског већа у Тампереу 1999. године. Веће је том приликом дало препоруке за формирањњ посебне агенције састављене од јавних тужилаца, судија и полицијских службеника као представника држава чланица, са основним циљем унапређења координације националних органа из подручја кривичног права и пружања подршке у истраживањима везаних за организовани криминал<sup>128</sup>.

Суштина и најважнији разлог формирања Евроцаста налазио се у ограниченој и незадовољавајућој правосудној сарадњи између држава чланица у предметима који су садржавали прекогранична обележја. С тим у вези, посебан задатак Евроцаста је да представља конекцију између надлежних националних тела држава чланица у циљу унапређења и стварања ефикасне сарадње. Иначе, идеја о Евроцасту је уједно и идеја о признавању судских одлука међу државама чланицама. Међутим, традиционално схватање кривичноправне политике као подручја тврде суверености и националних интереса држава умногоме су отежавали посао формирања Агенције. Ипак, у периоду након терористичког напада на САД 2001. године дошло је и до политичког сазревања у смислу схватања потребе за успостављање Европске агенције за правосудну сарадњу.

<sup>127</sup> Thwaites N.: Eurojust: Beacon in EU Judicial cooperation. *Revue internationale de droit penal*, 77(1), 2006, pp. 293.-298

<sup>128</sup> Conclusions of the Tampere European Council, 15. –16. 10. 1999, Presidency Conclusions par. 46.

### 3.2.1. Настанак и развој Евроцаста

Веће Европе је 2002. године донело одлуку о успостављању Европске агенције за правосудну сарадњу, с циљем јачања борбе против најтежих облика криминала. Аналогно Европолу, који је замишљен као облик полицијске сарадње, Евроцаст представља облик правосудне сарадње у којој учествују тужиоци, судије и полицијски службеници који имају посебна овашћења и које је матична држава упутила у седиште агенције у Хагу. Надлежности Евроцаста обухватају и кривична дела из делокруга рада Европола, што подразумева све облике организованог криминала, тероризам, убиства, дечју порнографију, сајбер криминал, преваре, корупцију, прање новца, кривична дела која утичу на финансијске интересе ЕУ, дела против животне средине, као и друга извршена тешка кривична дела.

Треба напоменути да су одлуке о Евроцасту неколико пута мењане, при чему је то први пут учињено ради усклађивања са финансијском уредбом која се примењује на буџет Европске заједнице. Последња одлука Савета имала је за циљ јачање улоге Евроцаста, нарочито у вези са додељеним оперативним функцијама:

- обавештавање државе чланице о истрагама и кривичном прогону о којима је надлежних органа обавештен и који имају последице на нивоу ЕУ или који би могли погађати друге државе чланице, осим оних на које се непосредно односе,
- помоћ надлежним телима држава чланица у осигуравању најбоље могуће координације истрага и кривичног гоњења,
- помоћ у унапређењу сарадње међу надлежним телима држава чланица, нарочито на основу Еурополових анализа,
- сарадња са Еуропском правосудном мрежом у кривичним стварима, кориштењем документарне базе података Еуропске правосудне мреже и унапређење предметне базе података,
- непосредна сарадња са Канцеларијом европског јавног тужиоца по питањима из његове надлежности,
- пружање оперативне, техничке и финансијску подршке прекограничним операцијама и истрагама које спроводе државе чланице, између осталог и кроз заједничке истражне тимове,
- подршка специјализованим центрима Уније које су развили Еуропол и друге институције, тела и агенције Уније и према потреби, учествовање у њима,
- сарадња са институцијама, телима, канцеларијама и агенцијама Уније као и са мрежама које су успостављене у подручју слободе, безбедности и правде, које је уређено у оквиру главе V Уговора,
- подршка деловање држава чланица у погледу сузбијања тешких облика кривичних дела која су посебно дефинисана одлуком.<sup>129</sup>

Наведеним законским одредбама Евроцаст је конституиран као тело ЕУ и као правно лице. Према томе, Евроцаст званично није агенција ЕУ, мада то „*de facto*“ јесте, и као такав је везан за подручја слободе, безбедности и правде. Као резултат тога, Евроцаст је укључен у оквир „Заједничког приступа децентрализованим агенцијама Европске уније“ који су у јулу 2012. године усвојили Европски парламент, Савет и Комисија, и мапе пута за праћење заједничког приступа са конкретним временским распоредом за планиране иницијативе. Лисабонским уговором је у консолидовани Уговор о функционисању Европске уније уведена

<sup>129</sup> Regulation (EU) 2018/1727 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 on the European Union Agency for Criminal Justice Cooperation (Eurojust), and replacing and repealing Council Decision 2002/187/JHA, art. 4,

посебна законска одредба о Евроцасту. У складу са том законском одредбом (члан 85 Уговора ЕУ), Европски парламент је 2018. године усвојио Уредбу о Агенцији Европске уније за сарадњу у кривичном правосуђу (Еуроцаст)<sup>130</sup>.

Поред овог правног оквира и националних закона који спроводи у складу са наведеним одлукама Савета, Евроцаст делује у сложеном нормативном контексту који укључује међународне конвенције и споразуме, правне инструменте ЕУ о правосудној сарадњи и националне спроводбене законе, те националне кривичне законе и законе о кривичном поступку. С тим у вези, један од задатака Евроцаста је да осигура да различити правни системи закони који фигурирају у одређеној истрази или кривичном гоњењу које координира Евроцаст, буду међусобно компатибилни тако да, на пример, информације и докази прикупљени у држави чланици могу бити прихваћени на суду у другој држави чланици ЕУ. Други релевантан изазов за Евроцаст је да осигура поштовање правила о обради и заштити личних података која се примењују унутар Агенције приликом размене информација са државама чланицама и на националном нивоу, на начин да то не угрожава истраге и поступке кривичног гоњења које Агенција Европске уније за сарадњу у кривичном правосуђу подржава.

### 3.2.2. Мисије и задаци Евроцаста

Европска агенција за правосудну сарадњу по својој природи представља међувладино тело и сваки национални члан је уједно и представник државе чланице. Основно начело деловања Евроцаста је ефикасна реакција на конкретни проблем у домену кривичног прогона у државама чланицама. У околностима када постоји прекогранично обележје одређеног кривичног дела, национални се орган може обратити свом члану који ће непосредно и без посебних административних препрека прибавити потребна обавештења и податке од значаја за решавање конкретне проблеме. С тим у вези, евидентно је да су захтеви држава чланица све бројнији што указује да и облици помоћи имају тенденцију раста<sup>131</sup>.

У складу са чланом 3. Одлуке Савета 2009/426 (Одлука о јачању EUROJUST и изменама и допунама Одлуке из 2002. године), главни задаци агенције су:

- подстицање и побољшање координацију између надлежних органа држава чланица током истрага и кривичног гоњења у тим државама, узимајући у обзир сваки захтев који потиче од надлежног органа државе чланице и све информације које достави било које тело надлежно на основу одредбе усвојене у оквиру Уговора,
- побољшање сарадње између надлежних органа држава чланица, посебно олакшавањем извршења захтева и правосудне сарадње, укључујући и одлуке у вези са инструментима који спровode начело међусобног признавања, и
- да подрже надлежне органе држава чланица у циљу ефикасније истраге и кривичног гоњења<sup>132</sup>.

Према измењеној Одлуци о Евроцасту, мандат Евроцаста односи се на „врсте криминала и кривична дела за која је Европол увек надлежан да поступа“. То значи да се свеобухватна листа кривичних дела за која је Агенција Европске уније за сарадњу тела за извршавање закона одговорна и која је утврђена чланом 3. Одлуке о Европолу као иприлогом уз ту одлуку, изричито се примењује и на Евроцаст. Одредбе о корупцији и преварама на нивоу ЕУ, прању новца и организованом криминалу који су садржане у Одлуци о Евроцасту из 2002. године, Одлуком из 2009. године су брисане. Највероватнији разлог за то је смиривање

<sup>130</sup> Regulation (EU) 2018/1727 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 on the European Union Agency for Criminal Justice Cooperation (Eurojust), and replacing and repealing Council Decision 2002/187/JHA

<sup>131</sup> Zarza G.A.: *Exchange of Information and Data Protection in Cross-border Criminal Proceedings in Europe*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2015, pp. 57-58

<sup>132</sup> Council Decision 2009/426/JHA of 16 December 2008 on the strengthening of Eurojust and amending Decision 2002/187/JHA setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime, art .3

ривалитета између две агенције - ОЛАФ-а и Евроцаста, а који се односи на надлежност за истраживање превара које утичу на заједнички финансијски интерес Заједнице. Иако се ово дело у актуелној регулативи више не помиње одвојено, кривично гоњење за превару и даље представља важан елемент делатности Евроцаста.

Припадници Евроцаста су тужиоци, судије или полицајци које делегира свака држава чланица. Њихово ангажовање је претежним делом усмерено на координацију и сарадњу у истрагама и кривичном гоњењу у случајевима који се односе на две или више држава чланица. Чланове Евроцаста, који делују у облику Колегијума (састављеног од колегијума националних чланова) или у појединачној улози националног члана, државе чланице не могу да обавезу на спровођење истраге. Међутим, државе чланице морају оправдати своју одлуку када одбијају да удовоље захтеву Евроцаста. Подела одговорности између Европске агенције за правосудну сарадњу као колегијума и њених националних чланова разјашњена је у члановима 5, 6 и 7 Одлуке о Евроцасту. Наиме, та агенција делује као Колегијум када то затраже државе чланице, када случај укључује истраге или кривично гоњење који се одражавају на ниво Уније или када се ради о општем питању везаном за постизање основних циљева Евроцаста. Национални чланови су у пракси углавном укључени у билатералне случајеве. У том контексту, приметно је да је од ступања на снагу Лисабонског уговором примена члана 85(1) консолидованог Уговора о функционисању Европске уније значајно ојачала улогу Евроцаста, који од тада не обавља само координативне функције, већ све више учествује у покретању кривичних истрага и ангажује се у решавању спорова у погледу сукоба надлежности<sup>133</sup>.

Поред проширења задатака Евроцаста, важна одредба члана 85. Уговора ЕУ се односи на поступак успостављања законодавног оквира Евроцаста и тиме ограничава периодичне преамбициозне промене у надлежностима Агенције. С друге стране, према Уговору о ЕУ, једино Веће може одлучивати о изменама задатака и унутрашње структуре Евроцаста. С тим у вези, члан 85 Уговора ЕУ предвиђа и обавезно учешће Европског парламента уз примену уобичајене законодавне процедуре (упоредиве са одредбама које се тичу измена надлежности Еуропола) приликом усвајања будућих измена у законодавном оквиру који се односе на Евроцаст. Друга значајна промена је настала интеграцијом бившег Трећег стуба у Уговор ЕУ. Евроцаст је тиме постао тело Европске уније на које се у потпуности примењују одредбе опште примене Уговора, а посебно његов члан 16. Поред тога, члан 86 Уговора о ЕУ садржавао је ипотенцијалну могућност трансформације Евроцаста у Европско јавно тужилаштво, што би додатно разјаснило однос Евроцаста према ОЛАФ-у са којим делимично има преклапајући мандат. Ова замисао је, међутим, наишла на веома снажан отпор<sup>134</sup>.

Пре него што је Европски парламент уопште дошао у позицију да извршава своје контролне функције над бившим Трећим стубом ЕУ, на сличан начин као и код Европола, правна основа Евроцаста је по убрзаном поступку усвојена крајем 2008. године и ступила је на снагу у јуну 2009. године. На тај начин је предухитрено ступање на снагу Лисабонског уговора, а самим тим су на дуже време одложене важне промене у доменима судске контроле Евроцаста од стране Европског суда правде или парламентарног надзора над том агенцијом.

### 3.2.3. Организација Евроцаста

Структура Европске агенције за правосудну сарадњу је јединствена и састоји се од 27 националних чланова (сваки од њих је по професији тужилац, истражни судија или полицајац) са једнаким овлашћењима, које именују државе чланице у складу са својим правним системом.

<sup>133</sup> Fletcher M., Löff R., Gilmore B.: *EU Criminal Law and Justice*, Edward Elgar Publishing, 2008, p. 67

<sup>134</sup> White S.: EU anti-fraud enforcement: overcoming obstacles, *Journal of Financial Crime* 17(1), 2010, pp. 92-94

Национални чланови су истовремено и шефови националних канцеларија („столова“), које су смештене на истом спрату зграде Евроцаста у Хагу<sup>135</sup>.

Национални тимови се састоје од једног или више заменика и (или помоћника) и, у многим случајевима, додељених националних стручњака. Сви чланови националних тимова су искусни практичари (углавном тужиоци) са добром репутацијом у земљама из којих долазе. Радна близина националних канцеларија и стални контакти са националним правосудним властима дају додатни значај Евроцасту, јер се на тај начин у великој мери олакшава рад националних власти на сложеним прекограничним истрагама, поводом којих које се не устручавају да контактирају своје колеге у Хагу и затраже подршку у вези са транснационалним импликацијама таквих истрага. Национални чланови, заменици и помоћници у погледу свог статуса подлежу одредбама одговарајућих националних закона. Нека заједничка правила која се тичу минималног мандата националних чланова наведена су у члану 9 (1) Одлуке Европског парламента и Савета, са циљем да се осигура континуитет рада Евроцаста и самих националних чланова. Национални чланови примају своје плате и накнаде од државе која их је делегирала, с изузетком накнада за послове који се односе на развој задатака Европске агенције за правосудну сарадњу, а који се сматрају оперативним издацима и као такви покривају из буџета Евроцаста (члан 33 Одлуке о европском правосудном праву). Национални чланови формирају колегијум Евроцаста, који је одговоран за организацију (управни одбор) и питања везана за оперативне послове. Колегијум се дужи низ година састаје сваке недеље како би разговарао о оперативним, управљачким, стратешким и политичким питањима. Од краја 2012. године, уведена је пракса да се та питања заједнички обрађују на такозваним оперативним састанцима. Поред тога, Колегијум се састаје одвојено у својству Управног одбора. У циљу ефикаснијег рада, то тело бира председника и два потпредседника из реда националних чланова<sup>136</sup>.

Националним члановима и националним канцеларијама подршку у раду пружа Секретаријат или Евроцаст администрација, на челу са административним директором. Управу Евроцаста чине различите службе и сервиси, укључујући јединицу за анализу случајева, правну службу и људске ресурсе. Чланови особља подлежу Правилима о особљу и интерним правилницима за њихово спровођење. Евроцаст је развио одређене алате за пружање потребне подршке и помоћи националним правосудним органима који спроводе истраге и кривично гоњење против тешког прекограничног криминала (Графикон бр. 3.1.). Један од најважнијих алата тог типа су састанци о координацији. На тим састанцима правосудни органи из различитих држава чланица размењују информације о стању истрага и раду тужилаштва, разговарају о најбољим начинима за координацију својих акција на националном нивоу и упућивању захтева за помоћ другим државама чланицама. Састанке сазивају релевантни национални чланови у договору са националним правосудним органима. Европска агенција за правосудну сарадњу пружа подршку у организацији службених долазака у Хаг и покрива трошкове путовања. Евроцаст такође пружа услуге симултаног превођења, тако да представници националних правосудних органа могу објашњавати детаље текућих истрага на матерњем језику. Јединица за анализу случајева активно подржава припрему и спровођење састанака. Између осталог, ова Јединица има задатак да обједињује различите податке које достављају национална правосудна тела и да на основу таквих информација и података, уз подршку Европола саставља целокупну слику стања и трендова у домену кривичних дела. Главни задатак већине координацијских састанака је договор и осмишљавање заједничког акционог плана, укључујући акције и истражне мере које се усвајају истовремено и

<sup>135</sup> Labayle M., Nilsson GH.: The role and organisation of Eurojust. Added value for judicial cooperation in criminal matters, In: Monar J (ed): *The institutional dimension of the European Union's area of freedom, security and justice*, Lang, Brussels, 2010, p 195

<sup>136</sup> Fletcher M., Löff R., Gilmore B.: *EU Criminal Law and Justice*, Edward Elgar Publishing, 2008, p. 65

координирано у различитим државама чланицама у циљу реализације истрага и процесуирања припадника злочиначких организација<sup>137</sup>.

Координациони центар је организациона целина Евроцаста чија улога посебно долази до изражаја приликом оперативних акција. Наиме, на дан за који је договорено истовремено предузимање акције у различитим државама чланицама против исте злочиначке организације, национални тимови тих земаља и аналитичари Евроцаста се окупљају у Координационом центру, где се у реалном времену прате, координирају и анализирају токови акцијау земљама чланицама - вршење претреса, замрзавање имовине стечене криминалом, хапшење осумњичених лица. Координациони центар такође помаже правосудним органима да превазиђу тешкоће које настају због постојања различитих правних института и норми, те обезбеђује потребне додатне информације пре упућивања замолног писма или било ког другог инструмента правосудне сарадње у кривичним стварима<sup>138</sup>.

Заједнички истражни тим је група припадника полицијских и правосудних органа из различитих држава чланица и (или) других страна, укључујући треће државе, основана на основу закљученог уговора, са одређеном сврхом и ограниченим временским периодом. Активност заједничких истражних тимова се претежно регулише Конвенцијом о узајамној помоћи у кривичним питањима између држава чланица ЕУ<sup>139</sup> и Оквирном одлуком Савета о заједничким истражним тимовима<sup>140</sup>. Стварање заједничких истражних тимова је веома корисно у случајевима када криминалне организације делују у неколико држава чланица, а за њихово сузбијање је потребно блиско координисано деловање на лицу места. Конкретно, заједничке истражне иницијативе су показале своју пуну вредност у случајевима трговине дрогом, трговине људима, превара и корупције. У оквиру споразума о заједничким истражним тимовима и у складу са специфичним оперативним плановима деловања, чланови заједничког тима се могу договарати о заједничким стратегијама, предузимати одређене истражне мере, размењивати и прикупљати информације у реалном времену и делити специјализовано знање.

Професионалци који учествују у заједничким истрагама располажу одговарајућим овлашћењима за одлучивање о питањима која се тичу откривања извора сазнања, поверљивости докумената и прихватљивости доказа. Ова нова метода рада такође промовише интеракцију између полиције и правосудних органа из различитих правних система и правосудних култура. На основу практичног искуства стеченог током година, Евроцаст пружа савете правосудним органима о могућим предностима успостављања заједничког истражног тима у одређеном случају и, ако се о томе одлучи, може такође да подржи његово оснивање и вођење. Потенцијалне предности успостављања заједничког истражног тима су се у досадашњој пракси показале несумњивим. Преговарање о споразуму и израда оперативног акционог плана заједничког истражног тима расправљају се током координационих састанака који се организују у просторијама Евроцаста.

---

<sup>137</sup> Zarza G.A.: *Exchange of Information and Data Protection in Cross-border Criminal Proceedings in Europe*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2015, p. 69

<sup>138</sup> Ibid, p. 70

<sup>139</sup> COUNCIL ACT of 29 May 2000 establishing in accordance with Article 34 of the Treaty on European Union the Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union, *Official Journal of the European Communities C 197/1*, art. 13, доступно на: <http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/JITs/JITs%20framework/2000%20EU%20Mutual%20Legal%20Assistance%20Convention/CAonMLA-2000-05-29-EN.pdf>

<sup>140</sup> Council Framework Decision of 13 June 2002 on joint investigation teams, *Official Journal L 162*, 20/06/2002 P. 0001 – 0003, p.1, доступно на: <http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/JITs/JITs%20framework/Framework%20Decision%202002-465-JHA%20on%20JITs/CFDonJITs-2002-06-13-EN.pdf>

Службеник за заштиту података такође је део особља Евроцаста и одговоран је за независни надзор над применом правила о заштити података утврђених Уредбом Евроцаста као и Уредбом 2018/1725 и служи као веза између агенције и Европског супервизора за заштиту података. Службеник за заштиту података бира се на основу професионалних квалитета, посебно стручног знања о законодавном оквиру и пракси заштите података, те на основу способности за испуњавање задатака у складу са Уредбом о Евроцасту и Уредбом ЕУ 2018/1725<sup>141</sup>. Евроцаст има обавезу да обезбеди да службеник за заштиту података буде адекватно и благовремено укључен у сва питања која се тичу заштите личних података. С тим у вези је и обавеза Евроцаста да подржати истог у обављању задатака стављањем на располагање ресурса и особља потребних за обављање тих задатака и омогућавањем приступа личним подацима и операцијама обраде<sup>142</sup>.

Заједничко надзорно тело је независно тело са главним задацима надзора над активностима Евроцаста, који укључују обраду личних података и обезбеђивање поштовања правила за њихову обраду и заштиту. То тело, установљено чланом 23 одлуке Евроцаста, колективно надгледа активности које укључују обраду личних података и осигурава њихово спровођење у складу са Одлуком Евроцаста. Заједничком надзорном телу је поверено испитивање жалби од стране појединаца у циљу провере да ли Евроцаст податке обрађује законито и на адекватан начин, као и давање савета током преговора о споразумима са трећим државама и телима. Интерна структура Евроцаста обухвата и секретаријате различитих мрежа укључених у правосудну сарадњу у кривичним стварима, укључујући Секретаријат Европске правосудне мреже, Секретаријат мреже заједничких истражних тимова и Секретаријат Европске мреже контактних тачака у погледу лица одговорних за геноцид, злочине против човечности и ратнезлочине. Секретаријати су део особља Евроцаста, али функционишу као одвојене организационе јединице<sup>143</sup>.

Ступањем на снагу нове Уредбе Европског парламента и Савета о Евроцасту<sup>144</sup> у новембру 2018. године, Евроцаст је званично преименован у Европску агенцију за сарадњу у кривичном правосудју. Очекује се да ће нови нормативни оквир омогућити ефикаснију борбу Евроцастана плану смањења нивоа прекограничног криминала, а Извршном одбору и Колегијуму тужилаца из свих држава чланица дати више простора да се фокусирају на стално растући број кривичних случајева. На тај начин би Евроцаст требало да започне са применом бројних стандардизованих правила децентрализованих агенција. С тим у вези, најважније промене односе се на нову структуру управљања, са Извршним одбором од шест чланова. Промене се тичу и новог система заштите података, прилагођеног ревидираном правном оквиру ЕУ о заштити података, усклађивања Евроцастових спољних односа са принципима који су у овој области уведени Лисабонским уговором, појачане улоге Европског и националних парламената у демократском надзору активности Евроцаста, те новог односа између Евроцаста и Европског јавног тужилаштва заснованог на међусобној сарадњи у оквиру

---

<sup>141</sup> Regulation (EU) 2018/1725 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2018 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by the Union institutions, bodies, offices and agencies and on the free movement of such data, and repealing Regulation (EC) No 45/2001 and Decision No 1247/2002/EC, доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1725>

<sup>142</sup> European Union Agency for Criminal Justice Cooperation, Data Protection Officer (DPO), доступно на: <http://www.eurojust.europa.eu/Practitioners/Data-Protection/Pages/data-protection-officer.aspx>

<sup>143</sup> Zarza G.A.: *Exchange of Information and Data Protection in Cross-border Criminal Proceedings in Europe*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2015, p. 64

<sup>144</sup> Regulation (EU) 2018/1727 of the European Parliament and Council of 14 November 2018 on the European Union Agency for Criminal Justice Cooperation (Eurojust), and replacing and repealing Council Decision 2002/187/JHA, доступно на: [http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/Eurojust-framework/EurojustRegulation/Eurojust%20Regulation%20\(Regulation%20\(EU\)%202018-1727%20of%20the%20European%20Parliament%20and%20of%20the%20Council\)/2018-11-21\\_Eurojust-Regulation\\_2018-1727\\_EN.pdf](http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/Eurojust-framework/EurojustRegulation/Eurojust%20Regulation%20(Regulation%20(EU)%202018-1727%20of%20the%20European%20Parliament%20and%20of%20the%20Council)/2018-11-21_Eurojust-Regulation_2018-1727_EN.pdf)

њихових мандата и надлежности, уз развој оперативних, управљачких, а евентуално и административних веза<sup>145</sup>.

### 3.2.4. Сарадња Евроцаста са другим органима Европске уније

Упркос међусобном повезивању Европола и Евроцаста и у пракси оствареној нужној сарадњи две агенције, Одлука о Евроцасту из 2009. године нуди само неколико идеја о начину на који Европол и Евроцаст треба да раде у тандему. Прво, треба напоменути да је обим надлежности Евроцаста према овој одлуци у потпуности прилагођен делокругу Еуропола. Друго, у Одлуци се изричито истиче да ће Евроцаст успоставити кооперативни однос са Европолом, што може укључивати формални споразум између две агенције, као и да ће на националном нивоу систем Евроцаста за координацију одржавати блиске односе са националном јединицом Европола. Поред тога, у Одлуци о Евроцасту се уопштено наводи да Колегијум може помоћи раду Европола. Међутим, одредбе о томе нису нарочито детаљне када се долази до операционализације дубине и садржаја тих односа. Ипак, нејасноће садржане у Одлуци о Евроцасту избалансирани су споразумом између Евроцаста и Европола, који је ступио на снагу 1. јануара 2010. године<sup>146</sup>.

Поменути споразум замењује претходни споразум двеју агенција из 2004. године. Његове одредбе садрже детаљна правила о консултацијама и међусобној сарадњи, укључујући заједничке истражне радње, размену и обраду информација и питања заштите поверљивости података. Вероватно је најважнији део споразума одељак о размени информација. По том питању, Европол је у обавези да Евроцасту доставља како опште, тако и посебне анализе. Такође, Европол ће са Евроцастом делити податке и резултате анализа, на сопствени предлог или на захтев Евроцаста. Привремени резултати анализа прослеђиваће се по посебном поступку у случајевим када су у питању подршка извршењу налога за забрану рада или узајамна правна помоћ. С друге стране, Евроцаст је дужан да Европолу доставља своје информације, укључујући анализе и стратешке информације. Уз то, Евроцаст ће на сопствену иницијативу преносити податке тамо где се подаци које шаље Европол подударују са подацима које чува Евроцаст<sup>147</sup>.

Према споразуму између Европола и Евроцаста, Европол има право да од Евроцаста тражи помоћ у правосудној сарадњи у конкретним случајевима и право да затражи да његови представници учествују на стратешким и координационим састанцима који се одржавају у Евроцасту<sup>148</sup>. Предметни споразум обухвата и питања у вези са преносом података, у вези с чим се јемчи „право сваком појединцу да приступи личним подацима који се тичу њега према овом уговору, да се његови подаци исправљају и бришу или да се такви подаци на захтев странке провере у складу са важећим одредбама“. Поред тога, у Споразуму су садржана и друга правила о процени извора и поузданости информација и о исправци и брисању информација.

Размена информација између Европола и Евроцаста укључује и повезаност Евроцаста са радним датотекама Европола. С тим у вези, Европол не само да обавештава Евроцаст о отварању радног досијеа, већ и сам Евроцаст може иницирати отварање таквих радних датотека. Уз то, експерти Евроцаста који су повезани са радним датотекама присуствују састанцима аналитичке групе, прате развој дотичног досијеа и добијају податке и резултате

<sup>145</sup> European Union Agency for Criminal Justice Cooperation, *Eurojust becomes an Agency*, доступно на: <http://www.eurojust.europa.eu/press/PressReleases/Pages/2019/2019-12-12.aspx>

<sup>146</sup> [http://www.eurojust.europa.eu/official\\_documents/Agreements/Eurojust-Europol-Agreement\\_2009-10-01.pdf](http://www.eurojust.europa.eu/official_documents/Agreements/Eurojust-Europol-Agreement_2009-10-01.pdf)

<sup>147</sup> Article 8 Eurojust - Europol Agreement.

<sup>148</sup> Articles 10 and 12. Eurojust - Europol Agreement.



анализе. Међутим, треба подсетити да одлуку о томе ко из Евроцаста учествује на тим састанцима доносе државе чланице<sup>149</sup>.

И поред адекватних законских одредби, однос између Евроцаста и Европске канцеларије за борбу против превара (OLAF) је сложен због међусобне конкуренције и преклапајућих задатака. Иако се чини да одредбе нормативних аката ЕУ које се тим питањем баве номинално омогућавају уравнотежене међуинституционалне односе, стварност и праксу знатно сложенији. Као и у случају Европола, члан 26. Одлуке о Евроцастуиз 2009. године само уопштено наглашава важност успостављања сарадње између Евроцаста и OLAF-а, уз напомену да Европска канцеларија за борбу против превара може допринети раду Евроцаста „у вези са заштитом финансијских интереса Европске заједнице, било на иницијативу Евроцаста или на захтев OLAF-а, ако се надлежни национални органи не противе таквом њеном учешћу. Након 2004. године, нормативни оквир сарадње Евроцаста и OLAF-а је допуњен Заједничким радним групама за везу, које уједно представљају форум за сарадњу у заједничким случајевима. Крајем 2008. године на снагу је ступио Практични споразум о аранжманима сарадње, документ који је заменио претходни Меморандум о разумевању и којим су регулисани међусобни односе две поменуте агенције. У том документу се истиче да Евроцаст и OLAF одржавају блиске и редовне контакте у виду заједничких тимова који чине национални чланови Евроцаста и званичници OLAF-а. Предвиђено је да се њихови састанци одржавају четири пута годишње, а њихова уопштена сврха је да:<sup>150</sup>

- ојачају заједничке стратегије у случајевима решавања практичних проблема у сарадњи,
- остваре консултације о питањима од заједничког интереса,
- подрже развој приоритета и стратегија који се међусобно надопуњују,
- идентификују појединачне или заједничке активности, и
- помогну у координацији странака и пружању помоћи националним властима.

Према одредбама Практичног споразума, сарадња између Евроцаста и OLAF-а може укључивати и размену појединих случајева и оперативних информација, учешће на оперативним састанцима и размену стратешких информација<sup>151</sup>. Вероватно најважнија одредба тог документа је формулисана као изричита обавеза да једна од страна без одлагања обавести другу агенцију ако решава случај из надлежности те агенције. У таквим случајевима достављање информација треба схватити као захтев да се утврди потреба за блиском сарадњом на конкретном случају<sup>152</sup>.

### **3.3. Пројекат Европског јавног тужилаштва (European Public Prosecutor's Office - EPPO)**

Резерве које су постојале у вези са оснивањем Евроцаста у пуној мери су пратиле и пројекат Европског јавног тужилаштва, што је резултирало компромисним решењем - успостављањем института појачане сарадње, као и опредељивањем за позицију новог тужилачког тела која има неке одлике координационог тела. Будући да је овлашћење за

<sup>149</sup> Council Decision of 6 April 2009 establishing the European Police Office (Europol) (2009/371/JHA) and Council Decision 2009/936/JHA of 30 November 2009 adopting the implementing rules for Europol analysis work files

<sup>150</sup> Eurojust-OLAF Practical Agreement. point 3 (1), доступна на: [http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/Eurojust-framework/agreements/Practical%20Agreement%20on%20arrangements%20of%20cooperation%20between%20Eurojust%20and%20OLAF%20\(2008\)/Eurojust-OLAF-2008-09-24-EN.pdf](http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/Eurojust-framework/agreements/Practical%20Agreement%20on%20arrangements%20of%20cooperation%20between%20Eurojust%20and%20OLAF%20(2008)/Eurojust-OLAF-2008-09-24-EN.pdf)

<sup>151</sup> Eurojust-OLAF Practical Agreement. point 4, 7

<sup>152</sup> Eurojust-OLAF Practical Agreement. point 5

покретање кривичног поступка дуго било симболични израз најтврђег језгра националног идентитета, пут до европског јавног тужилаштва био је посебно трновит. Италија, која је била један од најубедљивијих спонзора пројекта Европског јавног тужилаштва, одлучила је да учествује у успостављању појачане сарадње у последњем тренутку, само због „минималистичког“ приступа током преговора о коме су остале државе чланице договориле.

### 3.3.1. Настанак и развој идеје о Европском јавном тужиоцу

Идеја о европском јавном тужилаштву је превалила дуг пут од почетка 70-их година XX века, када је тадашњи председник Француске, Валери Жискар д'Естен почео опрезно да износи размишљања о заједничком европском правосудном простору. Пуно времена од тада је прошло и до обелодањивања документа *Corpus Iuris* 1999. године, посвећеног кривичноправним нормама за заштиту финансијских интереса Уније, у коме је идеја о европском тужиоцу први пут директно поменута. Та идеја је детаљније разрађена у другом издању *Corpus Iuris* 2000. године и у Зеленој књизи коју је Комисија представила 2001. године. Те иницијативе су на одређени начин представљале ехо закључака самита Савета ЕУ у Тампереу 1999. године на коме је промовисана идеја о успостављању области слободе, безбедности и правде на европском простору. У пракси, идеја о европском јавном тужиоцу је наредних година два пута одбачена од стране држава чланица – најпре на конференцији у Ници 2001. године, а потом и након краха Европског уставног уговора 2007. године. У таквим околностима је члан 86 Уговора о функционисању ЕУ из Лисабона, којим се не уводи, већ само дозвољава могућност успостављања Канцеларије европског јавног тужиоца, надлежног за кривична дела којима се угрожавају економски интереси ЕУ, представљао најдаљу тачку која је већини држава чланица била прихватљива у вези са оснивањем тела које би имало кривичнопроцесне надлежности на целокупном подручју Уније.

Имајући у виду политичку осетљивост овог питања које задире у националну сувереност држава, наредних година су чињени нови покушаји да се на овом плану направи помак. Иницијаторима на руку нису ишла ни процедурална ограничења која постоје у Унији у оваквим случајевима (једногласна одлука Савета, уз претходну сагласност Европског парламента). Тако је Комисија 2013. године упутила Савету предлог уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца. Будући да за то није обезбеђена сагласност свих држава чланица, прибегло се у пракси ретко коришћеном институту појачане сарадње, на основу кога је Савет у октобру 2017. године донео предметну Уредбу<sup>153</sup> која ће се примењивати на територији оних држава чланица које прихватају појачану сарадњу по овом питању (до сада 22 државе чланице).

Сагласно Уредби, успостављена је веома сложена структура Канцеларије европског јавног тужиоца. Иако представља јединствено тело Европске уније, у организационом смислу се састоји од централног (Централна канцеларија) и децентрализованог нивоа (европски тужиоци који бораве у земљама чланицама), што јој даје нека обележја система „двоструког кључа“. Тачке око којих су државе чланице постигле неопходан компромис за стварање Канцеларије европског јавног тужиоца сличне су онима које су фигурирале и пре 20 година. Три су групе питања за која су у Уредби пронађена компромисна и у одређеној мери дискутабилна решења: организациона тела, регулисање истражне делатности и правила о кривичном гоњењу. Током усаглашавања текста Уредбе одређени су „профили“ кривичних дела за која ће бити надлежно Европско јавно тужилаштво, на начин да су сведени на деликте који утичу на финансијске интересе Уније, што је у сагласности са чланом 86 Уговора о

<sup>153</sup> Council Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office (the „EPPO“)

функционисању ЕУ из Лисабона.<sup>154</sup> У складу са чланом 120. Уредбе, Канцеларија тужиоца ће на након три године по њеном ступању на снагу почети да функционише у складу са својим надлежностима, што значи да ће у истрагама којесе дотичу финансијских интереса Уније, компетенције националних власти бити редуковане.

Потпуније надлежности Канцеларије могу се наћи у одредби члана 22. став 1 Уредбе, према којој је „Канцеларија надлежна за кривична дела која утичу на финансијске интересе Уније предвиђена Директивом (ЕУ) 2017/1371<sup>155</sup>, а коју примењују национална законодавства, без обзира да ли би се иста противправна радња према националном кривичном закону могла квалификовати као неко друго кривично дело“. На централном нивоу су, под контролом Главног европског тужиоца и уз учешће његових заменика у свакој од држава чланица, потребне заједничке функције поверене су сталним већима која ће бити одговорна за „евро-истраге“. Иначе, првобитна варијанта текста Уредбе, која је предвиђала још слабији централни ауторитет, накнадно је напуштена.

За децентрализовани ниво је карактеристична двојност, што значи да делегирани тужиоци јесу део Централне канцеларије, али су у позицији и да врше функције у држави чланица и да имају овлашћења националних тужилаца. С друге стране, када делују као делегирани европски тужиоци у име Канцеларије, имају потпуну независност у односу на национално тужилаштво.

Уредба о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца се ограничава на прописивање „истражних и других мера“ (члан 30.) које морају постојати у законодавствима држава чланица како би под одређеним условима биле доступне Канцеларији, односно европским тужиоцима. Уредба у вези с тим подсећа на закључке из документа *Corpus Iuris*. Међутим, за разлику од неуспелог пројекта Европског тужиоца из 2000/2001. године, текст Уредбе нема евроунитарне претензије. У таквим околностима, позивање на примењиво национално право (*lex loci*), у складу са принципом узајамног признавања и све развијенијом хармонизацијом система држава чланица, од пресудне је важности за довођење Канцеларије у позицију да нареди и (или) затражи предузимање одређених мера предвиђених законодавством на националном нивоу. Иначе, законодавни органи Уније нису показали спремност да се у Уредбу уведу одредбе о европским кривичним поступцима, за шта је постојала могућност према члану 86 Уговора о функционисању ЕУ. Како би се регулисали сложени случајеви истовремене надлежности од стране европског и националног тужилаштва (чл. 24 и 25), Уредба предвиђа поједностављене критеријуме према којима се то решава додељивањем надлежности, уз учешће сталних већа (члан 26 Уредбе).

### 3.3.2. Надлежност Канцеларије европског тужиоца

Уредба (ЕУ) 2017/1939 дефинише надлежност Канцеларије европског тужиоца позивајући се на кривична дела која су обухваћена Директивом о борби против превара на штету финансијских интереса Уније путем кривичног закона из 2017. године<sup>156</sup>. Другим речима, ради се преварама у погледу прихода и расхода, проневерама, активној и пасивној корупцији која штети или би могла нанети штету финансијским интересима Уније, прању новца које произилази из кривичних дела против финансијских интереса ЕУ, те о кривичним

<sup>154</sup> Тачке 11. и 12. преамбуле и тачке 4. и 22. Уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца

<sup>155</sup> Directive (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the COUNCIL of 5 July 2017 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law, art. 3,4

<sup>156</sup> Directive (EU) 2017/1731 of the European Parliament and of the Council on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law, OJ L198/29, доступна на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32017L1371>

делима везаним за подстрекавање, помагање и прикривање криминалних активности које су предмет финансијских истрага у Европској унији. С тим у вези, постоји бојазан да ће имплементација Директиве резултирати различитим праксама везаним за квалификацију дела и криминализацију активности, због чега ће европска представа материјалног кривичног права и даље остати фрагментирана. То би могло негативно утицати на ефикасност истрага и кривичног гоњења од стране Канцеларије тужиоца која ће се чак и у оквиру једног случаја морати носити са различитим материјалним кривичним законодавствима<sup>157</sup>.

Канцеларија европског тужиоца је надлежна и за кривична дела која су „нераскидиво повезана“ са финансијским интересима Уније. Предметна надлежност Канцеларије изазвала је критике током преговора о тексту Уредбе, уз оптужбе да је то начин за додатно смањење националног суверенитета, пошто се Канцеларији омогућава да врши своја овлашћења и изван дефинисаних области кривичних дела против финансијских интереса Уније. Ипак, и поред тога, предметна одредба није брисана из текста, јер је преовладао став да је у интересу правде да једно тужилаштво спроводи истраге злочина који су уско испреплетени.

Још контроверзније било је укључивање превара са порезом на додатну вредност (ПДВ) у делокруг Директиве (ЕУ) 2017/1939, а тиме и у оквир мандата Канцеларије европског тужиоца. На то су поједине државе чланице приговарале, али нису добиле подршку од стране Комисије и Европског парламента. Након што је Суд правде послао снажан сигнал у својој пресуди Тарико и остали<sup>158</sup>, потврдивши да превара са ПДВ-ом спада у домен Конвенције о превари Трећег стуба коју нова Директива замењује, Савет је пронашао компромисно решење да се Директива о борби против превара на штету финансијских интереса Уније примењује на начин да ће Канцеларија бити надлежна за преваре са ПДВ-ом које су повезане са територијом две или више држава чланица и код којих је укупна штета најмање 10 милиона евра<sup>159</sup>. Два поменута услова (укупна настала штета и прекогранична природа превара са ПДВ-ом показују врло ограничену спремност држава чланица да изгубе контролу над овим питањем. То потврђује и чињеница да је видљиви наднационални елемент који је Комисија увела у свој нацрт Директиве, односно искључива надлежност Канцеларије европског тужиоца за кривична дела против финансијских интереса ЕУ, замењен „приоритетном“ компетенцијом Канцеларије, потпомогнутом правом на евокацију.

Искључива надлежност европског јавног тужиоца је кључна оперативна функција, којом се избегава вођење паралелних истрага на нивоу ЕУ и на националном нивоу. Тај институт јасно показује ко шта чини и ко преузима одговорност за вођење истраге и кривичног гоњења. Међутим, искључива надлежностне значи да су националне власти потпуно елиминисане из поступка или да се њихова обавеза заштите финансијских интереса Уније на тај начин смањује. О томе сведочи и децентрализована структура Канцеларије, која омогућава укључивање националних органа за спровођење закона у процес, будући да није циљ да се националне власти искључе, већ да се оствари боља заједничка сарадња.

Додељивањем ексклузивне надлежности Канцеларији, Комисија је послала снажан сигнал државама чланицама да је само Канцеларија европског тужиоца одговорна и надлежна за истраге и кривично гоњење кривичних дела на штету Европске уније која су повезана са

---

<sup>157</sup> Ligeti K.: Approximation of substantive criminal law and the establishment of the EPPO, in: Galli F., Weyembergh A. (eds): *Approximation of substantive criminal law in the EU. The way forward*, Brussels, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2013, pp. 82

<sup>158</sup> Case C-105/14, *Taricco and Others*, judgment of. 8 September 2015, par. 41, доступна на : <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=167061&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=EN&cid=164534>

<sup>159</sup> Directive (EU) 2017/1731 of the European Parliament and of the Council on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law, OJ L198/29, art. 2(2)

преварама против буџета Уније. Супротно томе, приоритетна надлежност и право на евокацију подразумевају да, ако Канцеларија на основу расположивих чињеница утврди да истрагу у вези с кривичним делом које спада у њен мандат већ покрећу националне власти, консултоваће се са властима државе чланице и након тога одлучити да ли ће покренути сопствену истрагу или пренети поступак на националне органе.

Коначно, члан 86 (4) Уговора о функционисању ЕУ омогућава проширење материјалног опсега надлежности Канцеларије европског тужиоца како би се обухватила „тешка кривична дела која имају прекограничну димензију“. Одлуку о таквом проширењу надлежности Канцеларије, Савет мора донети једногласно, након што добије сагласност Европског парламента и након консултација са Комисијом. Поменута опција утврђена у члану 86 (4) Лисабонског уговора није разматрана током преговора о Уредби о Канцеларији европског тужиоца, због невољности држава чланица да истој повере тако широк мандат. Ипак, такво проширење надлежности Канцеларије подржао је Европски парламент<sup>160</sup>, који се за то посебно залагао након терористичких напада у Европи 2015. и 2016. године. Такође, у свом говору на Универзитету Сорбона, француски председник Емануел Макрон уврстио је проширење надлежности Канцеларије на транснационални тероризам међу своје предлоге за реформисање Европске уније<sup>161</sup>.

Овлашћења Канцеларије европског тужиоца су материјално дефинисана чланом 86(2) Уговора о функционисању ЕУ. Да би се схватиле додељене надлежности, неопходно је анализирати релевантне делове Уговора из Лисабона, јер они упућују на сврху оснивања Канцеларије и њену повезаност са буџетом Уније. С друге стране, у члану 86 (1) Уговора се наводи да „ради сузбијања криминала који утичу на финансијске интересе Уније, Савет, уредбама усвојеним у складу са посебним законодавним поступком, може основати Европско јавно тужилаштво одвајањем од Евроцеста“.

Општа обавеза борбе против превара и других незаконитих радњи које утичу на финансијске интересе Уније односи се једнако на све државе чланице, институције, органи, канцеларије и агенције ЕУ. Сходно томе, Канцеларија је тело које на плану заштите буџета Уније располаже одговарајућим механизмима и то може чинити са једнаким ефектом као што поједине државе чланице штите своје националне буџете. Оснивањем Канцеларије европског тужиоца се на одређени начин наставља посао који је покренула Европска канцеларија за борбу против преваре (OLAF). У надлежности OLAF остају овлашћења Комисије за спровођење екстерних административних истрага у домену борбе против превара, корупције и било којих других незаконитих активности која штетно утиче на финансијске интересе Заједнице. Међутим, све су присутнија залагања да се OLAF делимично интегрише у Канцеларију европског јавног тужиоца<sup>162</sup>. Чињеница је да између та два тела постоји како допуњавање, тако и одређено преплитање, будући да Канцеларија делимично апсорбује капацитете које је OLAF већ развио<sup>163</sup>.

---

<sup>160</sup> European Parliament resolution of 25 October 2016 on the fight against corruption and follow-up of the CRIM resolution (2015/2110(INI)), P8\_TA (2016) 0403, para. 54, доступно на: [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0403\\_EN.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0403_EN.html)

<sup>161</sup> Les principales propositions d’Emmanuel Macron pour relancer le projet européen”, *Le Monde*, 27 September 2017, доступно на: [www.lemonde.fr/europe/article/2017/09/26/les-principales-propositions-d-emmanuel-macron-pour-relancer-le-projet-europeen\\_5191799\\_3214.html](http://www.lemonde.fr/europe/article/2017/09/26/les-principales-propositions-d-emmanuel-macron-pour-relancer-le-projet-europeen_5191799_3214.html)

<sup>162</sup> Janda M., Panait R.: The OLAF regulation *EUCRIM 4*, The Associations for European Criminal Law and the Protection of Financial Interests of the EU, 2017, pp 182–187, доступно на: [https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/eucrim\\_17\\_04\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/eucrim_17_04_en.pdf)

<sup>163</sup> Klement P.: OLAF and the gates to criminal law, *EUCRIM 4*, The Associations for European Criminal Law and the Protection of Financial Interests of the EU, 2017, pp 196–199

Извршавање задатака Канцеларије јавног тужиоца на плану борбе против превара на штету финансијских интереса ЕУ, захтева дефинисање која конкретна кривична дела угрожавају те интересе. Њихово утврђивање се може извршити на два начина. Један од начина, за који су се током преговора залагале неке од држава чланица, био је да се такви поступци одреде у самој Уредби. У том смислу, Уредба би појединачно дефинисала сваки акт који ће та институција процесуирати. Међутим, у овом случају се домет примене кривичног права не би могао изменити све док Уредба не буде промењена у складу с правилом једногласности предвиђеним у члану 86. Уговора о функционисању ЕУ. Други начин, који је у преговорима означаван као доследнији, подразумевао је коришћење већ постојећих правних инструмената којима се таква дела дефинишу. У овом случају, надлежности Канцеларије могле би се индиректно изменити променом дефиниције дела уперених против финансијског интереса ЕУ. То подразумева подношење предлога ових измена у редовну законодавну процедуру, која не захтева једногласност.

Друга опција је коначно прихваћена, па је у члану 22(1) Уредбе дефинисано да је Канцеларија европског тужиоца надлежна за кривична дела која утичу на финансијске интересе Уније предвиђена Директивом (ЕУ) 2017/1371, а која се примењују у националном законодавству, без обзира да ли се исто противзаконито деловање могло квалификовати као друга врста кривичног дела према националном закону. Стога се надлежност Канцеларије тужиоца заснива на дефиницији тих понашања, уз позивање на Директиву о борби против превара на штету финансијских интереса Уније, која описује ова дела у сврху хармонизације, иако се спроводе према националном закону<sup>164</sup>. Међутим, уколико би се предметна Директива у будућности променила, свака таква промена би индиректно изменила надлежности Канцеларије тужиоца.

Директива о заштити финансијских интереса ЕУ увела је одређену хармонизацију у погледу транснационалног ПДВ-а у свој члан 3(2) (д). Сходно томе, и у члан 22. Уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца су унете преваре са ПДВ-ом. По питању кривичних дела из члана 3(2), тачка (д) Директиве (ЕУ) 2017/1371, која се примењују у националном закону, Канцеларија је надлежна за поступање само када су намерно извршена дела или пропусти дефинисани у тој одредби повезани са територијом две или више држава чланица и ако подразумевају укупну штету од најмање 10 милиона евра. Ова одредба укључује тренутну дефиницију преваре са ПДВ-ом на коју утиче Директива о очувању финансијског интереса ЕУ. Ако би се овај опис преваре са ПДВ-ом променио у циљу да се Директиви о заштити финансијских интереса ЕУ додају преваре са ПДВ-ом мање тежине, накнадно усаглашавање ових кривичних дела не би утицало на надлежности Канцеларије јавног тужиоца. Коначно, члан 22 (4) задржава исти рестриктивни приступ, пошто гласи: „У сваком случају, Канцеларија јавног тужиоца није надлежна за кривична дела у вези са националним директним порезима, укључујући дела која су са тим нераскидиво повезана“<sup>165</sup>.

---

<sup>164</sup> Vervaele J.A.E.: The material scope of competence of the European Public Prosecutor's Office: Lex incerta and unpraevia? In: Brière C, Weyembergh A. (eds): *The needed balances in EU criminal law*, Hart Publishing, Oxford, Portland, 2017, pp 413–429

<sup>165</sup> Álvarez V., D.: The Material Competence of the European Public Prosecutor's Office, In: Winter B., L. (ed.): *Legal Studies in International, European and Comparative Criminal Law*, Springer Nature Switzerland, 2018, p. 30

### 3.3.3. Организациона структура Канцеларије Европског тужиоца

Предлог уредбе из 2013. године предвиђао је релативно једноставну организацију за будућу Канцеларију јавног тужиоца, засновану на моделу који је садржавао два главна елемента. На челу канцеларије био би Европски главни тужилац заједно са четири заменика главних тужилаца, а које би именовао Савет уз одобрење Европског парламента<sup>166</sup>. Њима би били потчињени европски делегирани тужиоци (најмање један за сваку државу чланицу), које би Европски главни тужилац изабрао са листе кандидата које су проследиле државе чланице. На тај начин би се поставио камен темељац система двоструког статуса европских делегираних тужилаца (истовремено својство националног и европског тужиоца, односно такозвани систем „двоструког шешира“).

Канцеларија јавног тужиоца би такође имала искључиву надлежност у истргама и подношењу кривичних пријава у вези са кривичним делима предвиђених члановима 12. и 13. Предлога уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца из 2013. године. Тада се сматрало да што су једноставнији организациона шема и правила додељивања компетенција, то ће дугорочно бити активнија и ефикаснија институција и лакше ће јој бити да осигура независност деловања<sup>167</sup>. Међутим, поједине државе чланице су током преговора оштро критиковале овај основни оквир. Између осталих аргумената, истицано је да није поштовано начело супсидијарности, да предложена организација није адекватна са становишта постизања циљева које је утврдио Уговор о функционисању ЕУ уводећи могућност оснивања Канцеларије европског јавног тужиоца, да ће се ти циљеви боље остварити успостављањем колегијалне структуре, те да недостатак дефинисаних правила за доделу нових компетенције ствара правну несигурност и отвара врата нежељеном проширењу надлежности новог тела. Уз све приговоре политичке природе, Предлог уредбе из 2013. године је имао и значајних техничких недостатака, а пре свега није на задовољавајући начин дефинисан однос између Канцеларије европског јавног тужиоца и постојећих агенција за сарадњу и власти држава чланица, што би на дуже стазе доводило до неспоразума и спорова<sup>168</sup>. Након неуспелог усвајања Уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца 2013. године, у наредне две године је постигнут шири политички договор о садржају чланова од 1 до 35 будуће Уредбе, након чега је нова консолидована верзија текста сачињена у оквиру луксембуршког председавања Већем<sup>169</sup>.

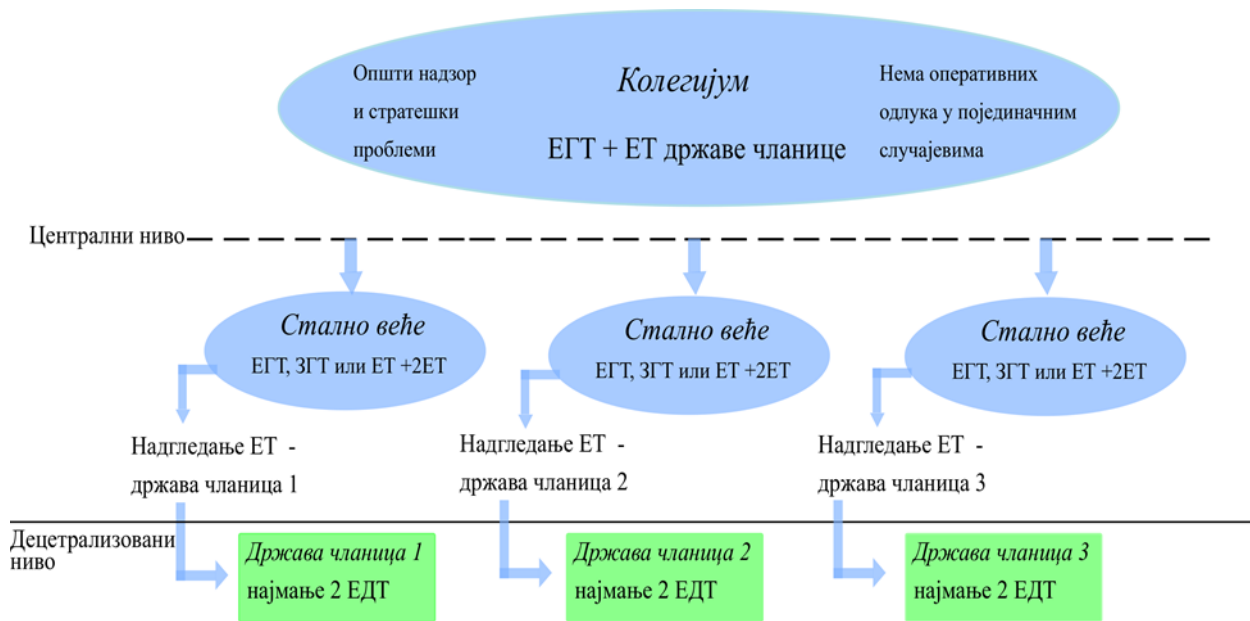
<sup>166</sup>Bachmaier Winter L.: The potential contribution of a European Public Prosecutor in light of the proposal for a regulation of 17 July 2013, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 23(2), 2015, pp. 125–130

<sup>167</sup>Caianiello M.: The proposal for a regulation on the establishment of an European Public Prosecutor's Office: everything changes, or nothing changes? *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 21(2), 2013, pp. 115–125

<sup>168</sup>Naszczyńska K.: Overview of the structure of the European Public Prosecutor's Office. In: Nowak C. (ed): *The European Public Prosecutor's Office and national authorities*, CEDAM/ Wolters Kluwer, Milan, 2016, pp. 53–61

<sup>169</sup>Видети: *The Report on the State of Play* contained in Council document 15100/15 of 22 December 2015, доступно на: <https://db.eurocrim.org/db/en/doc/2404.pdf>

### Шема бр. 3.2. Структура Канцеларије европског тужиоца<sup>170</sup>



Канцеларија европског јавног тужиоца је Уредбом (EU) 2017/1939 дефинисана као „недељив орган Уније“, који ће сагласно члану 8(1) деловати „као један јединствени уред с децентрализованом структуром“. У организационом смислу, Канцеларија јавног тужиоца ће бити подељена на два нивоа - централни и децентрализовани, како је предвиђено чланом 8(2). Централни ниво ће се налазити у седишту Канцеларије у Луксембургу, и састојаће се од више тела и субјеката: Колегијума, Сталних већа, главног европског тужиоца, заменика главних тужилаца Европе, такозваних европских тужилаца, административног директора и додељених националних стручњака (Шема бр. 3.2.). Децентрализовани ниво чине делегирани јавни тужиоци, који своје задатке обављају у државама чланицама и делујући из њих (члан 8(4) Уредбе)<sup>171</sup>.

Надлежности Канцеларије јавног тужиоца су престале да буду искључиве, како је предвиђано ранијим решењима чланова 12 и 14 неусвојеног Предлога уредбе из 2013. године, добивши само преференцијални карактер у односу на надлежности власти државе чланице. Наиме, у члану 25(1) Уредбе се наводи да у случајевима када Канцеларија јавног тужиоца врши своју надлежност у вези с кривичним делом које спада у његов делокруг, националне власти дотичних држава треба да се суздрже од извршавања сопствених овлашћења. Прецизирано је да се ово спровођење овлашћења од стране Канцеларије може обављати на два начина: било покретањем истраге у складу са одредбама члана 26, или коришћењем „права на позив“ додељеног члану 27 Уредбе, што се односи на истраге које су већ покренуте у некој држави чланици (подразумевају се истраге у њеном територијалном делокругу).

Према Уредби (EU) 2017/1939, *Колегијум* представља главно тело одговорно за општи надзор над активностима Канцеларије јавног тужиоца и састоји се од главног европског јавног тужиоца и онолико европских тужилаца колико има држава чланица које учествују у појачаној

<sup>170</sup> Mitsilegas V., Giuffrida F.: Raising the bar? Thoughts on the establishment of the European Public Prosecutor's Office, *Policy Insights*, No 39, 2017, p.3, доступно на: [https://www.ceps.eu/download/publication/?id=10340&pdf=PI%202017-39%20Mitsilegas\\_Giuffrida\\_0.pdf](https://www.ceps.eu/download/publication/?id=10340&pdf=PI%202017-39%20Mitsilegas_Giuffrida_0.pdf)

<sup>171</sup> Met-Domesticia A.: The hybrid architecture of the EPPO: from the Commission's proposal to the final act, *EUCRIM 3, The Associations for European Criminal Law and the Protection of Financial Interests of the EU*, 2017, pp. 143–149



сарадњи у овој области<sup>172</sup>. У том смислу, његов основни задатак биће доношење стратешких одлука и усвајање критеријума у вези са општим питањима која могу произаћи из предмета и случајева у које је институција укључена, како би се зајамчила одређена кохеренција или јединство критеријума Канцеларије јавног тужиоца у свим својим подручјима деловања. Прена члану 9(2) Уредбе, Колегијум не може да доноси оперативне одлуке у појединачним случајевима. У надлежности Колегијума спада и одобравање интерног пословника Канцеларије и поступак његових измене (члан 21), као и успостављање Сталног већа у складу с одредбама поменутог пословника (члан 9(3) Уредбе). Постојање сталног тела на врху организације које функционише на основу критеријума колегијалности није било предвиђено у оригиналном предлогу Уредбе који је објавила Комисија 2013. године, а који је заговарао вертикалну структуру, засновану на хијерархијској концепцији функционисања пројектоване институције.

Несумњиво је да су расправе које су се водиле унутар Савета након неуспелог усвајања Предлога уредбе 2013. године довеле до наставка рада на тексту, што је резултирало компромисом, односно заменом првобитне организационе структуре садашњим колегијалним моделом. Замерке које би могле бити присутне са становишта независности Канцеларије због увођења националних елемената у њену унутрашњу структуру садашњом уредбом се решавају на два начина. С једне стране, прописано је да Колегијум неће доносити одлуке о одређеним стварима. С друге стране, Уредбом о Канцеларији европског јавног тужиоца предвиђено је успостављање *сталних већа*. Иако је реч о кључним елементима у дизајну Канцеларије, Уредба не предодређује ни њихов број, ни начин на који треба да буду успостављена. Такође се не одређује ни њихов састав ни правила за поделу надлежности између њих или поступак доношења одлука унутар тих већа. Све ово треба да буду питања којим ће се бавити интерна правила рада које ће усвојити Колегијум. Предвиђено је да свако од сталних већа има два стална члана, а да ће им председавати главни европски главни тужилац, један од његових заменика или европски тужилац именован у ту сврху<sup>173</sup>.

Главна функција сталних већа је доношење одређених критичних одлука у вези са предузимањем гоњења за кривична дела која спадају у надлежност Канцеларије. Конкретно, стална већа биће тела задужена за извршавање задатака и по потреби за преусмеравање случајева између делегираних европских тужилаца, као и за договарање око спајања предмета или поделе повезаних случајева. Та већа такође могу да наложе делегираном тужиоцу да покрене кривичну истрагу или искористи право на евокацију у случају пред националним органима државе у којој он пружа своје услуге. Према члану 10(5) Уредбе, стална већа чак могу да достављају налоге или обавезујућа упутства делегираним тужиоцима о томе како да поступају по питањима у којимаа интервенишу. Поред тога, стална већа су надлежна: да донесу одлуку о томе да ли ће одређени случај бити окончан подизањем оптужнице или ће бити одбачен; да одлуче о закључивању споразума о признању кривице са осумњиченим; да одређени случај пренесу у надлежност националним властима државе чланице. Имајући то у виду, стална већа ће бити организационе јединице Канцеларије у којима ће се доносити неке од најважнијих одлука у вези с радом делегираних јавних тужилаца у земљама порекла, због чега је од кључне важности осигурање њихове независности. Треба, међутим, напоменути да су неке одлуке сталних већа делегиране европским тужиоцима, под условима из члана 10(7) Уредбе.

<sup>172</sup> COUNCIL REGULATION on the establishment of the European Public Prosecutor's Office, art. 8, доступно на: <https://db.eurocrim.org/db/en/doc/2404.pdf>

<sup>173</sup> Wade L. M.: The European Public Prosecutor: Controversy Expressed in Structural Form, In: Rafaraci T., Belfiore R.: *EUCriminal Justice Fundamental Rights, Transnational Proceedings and the European Public Prosecutor's Office*, Springer Nature Switzerland, 2019, pp. 170-173

*Главни тужилац* представља институцију пред другим телима Уније, њеним државама чланицама, међународним организацијама и пред трећим државама. Обавезан је да се једном годишње појави пред Европским парламентом, Саветом и националним парламентима који захтевају да поднесе општи извештај о активностима Канцеларије (заменик главног тужиоца може заменити када је у питању подношење извештаја националним парламентима). Обавеза главног тужиоца је да преговара са властима држава чланица о броју делегираних европских тужилаца који ће бити постављени у свакој од њих, као и о подели овлашћења међу делегираним тужиоцима који делују на њиховој територији. Поред ових овлашћења, главни европски тужилац биће одговоран и за припрему предлога који ће се достављати Колегијуму за доношење одређених одлука, попут усвајања интерног пословника Канцеларије (члан 21(2) Уредбе), именовање делегираних тужилаца према списковима које су проследиле државе чланице, усвајање годишњег буџета (члан 92) и именовање административног директора институције. Главни европски тужилац може тражити да стална већа поново размотре одређене одлуке, попут преноса функција на европске тужиоце или одлуке да се суздрже од коришћења надлежности у корист националних власти у вези са одређеним случајем. Сагласно члану 14(1) Уредбе, Европског главног тужиоца споразумно именују Европски парламент и Савет споразумно. Именовање на ову функцију је на период од седам година без могућности обнављања мандата и може се доделити само лицу која је активни припадник јавног тужилаштва или правосуђа државе чланице (или, алтернативно, лицу које је или је било активни европски тужилац).

Кандидат за Европског главног тужиоца мора да испуњава и додатне услове – да буде личност чија је независност несумњива, да поседује довољно менаџерског искуства, да буде квалификован за обављање највиших тужилачких или судских функција у држави порекла, уз истовремено поседовање релевантног практичног искуства стеченог у институцијама националног правног система, финансијским истрагама и међународној правосудној сарадњи у кривичним стварима. Поступак селекције кандидата за ову функцију започиње јавним позивом који се објављује у Службеном листу Европске уније. Након подношења пријава, комисија за избор сачињена од 12 чланова које именује Савет на предлог Комисије, саставља листу кандидата који улазе у ужи избор и прослеђује је Европском парламенту и Савету, који доносе коначну одлуку о именовању. Једини разлог Европски главни тужилац може бити разрешен дужности пре истека мандата само у случају оставке, губитка способности за обављање дужности или озбиљног кршења закона.

Заменике главних тужилаца би требало да именује Колегијум из редова европских тужилаца, а по поступку утврђеном интерним пословником Канцеларије. Мандат заменика, који остају активни европски тужиоци, траје три године. Ако у било ком тренутку заменици главног тужиоца из одређених разлога не буду у стању да извршавају своје дужности, одлуком Колегијума се могу разрешити те функције.

*Европски тужиоци* су јавни тужиоци са троструком функцијом. Прво, они су задужени за надзор над радом делегираних тужилаца из сопствене државе порекла, у складу са препорукама које даје Стално веће. Друго, они имају важну улогу као канал комуникације између сталних већа и делегираних тужилаца. Међу њиховим задацима је и осигурање протока информација између делегираних тужилаца и седишта Канцеларије. На крају, они на одређени начин делују као веза између државе чланице порекла и Канцеларије, на сличан начин на који делују националне чланице Евроцаста. Процедура именовања европских тужилаца је дефинисана чланом 16. Уредбе (EU) 2017/1939.С тим у вези, планирано је формирање изборног већа у складу са одредбама за именовање главног европског тужиоца. Свака држава чланица ће послати комисији списак од три кандидата из редова националних тужилаштва или судских институција, чији су лични интегритет и независност несумњиви, који испуњавају услове за високо место у тужилаштву у држави порекла и који истовремено имају релевантно

практично искуство у међународним пословима, у финансијским истрагама и у међународној правосудној сарадњи у кривичним стварима<sup>174</sup>. Након тога, комисија за избор даје образложено мишљење о сваком од предложених кандидата, прослеђујући сва мишљења Савету, који ће простом већином извршити избор и коначно именовање по једног европског тужиоца за сваку државу чланицу. Комисија за избор има право вета, те ако одбије кандидата, њена одлука ће бити обавезујућа за Савет.

*Европски делегирани тужиоци су најважнији оперативни елемент Канцеларије јавног тужиоца. Када буду именовани, радиће као њени заступници у државама чланицама и имаће иста овлашћења као и јавни тужиоци у својој држави у вези са питањима из надлежности Канцеларије. Делегирани тужиоци непосредно врше истраге случајева који се воде пред националним судовима државе у којој ће се суђење одржавати и учествују у прикупљању доказа, те по потреби и у формулисању и подношењу жалби на одлуке наведених судова. Ипак, европски делегирани тужиоци нису у потпуности у позицији да воде поступак по својој вољи. У складу са чланом 13(1) Уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца, они су у обавези да се у потпуности придржавају наредби и упутстава Сталног већа које је им поверило случај, као и инструкција европског тужиоца који делује у надзорној функцији. Уредбом је предвиђено је да у свакој држави која учествује у раду Канцеларије морају бити присутна најмање два делегирана тужиоца, а њихов број се може повећати ако главни тужилац то сматра одговарајућим, у договору с националним властима. Делегирани тужиоци нису запослени у Канцеларији са пуним радним временом, али могу наставити да функционишу као припадници националне службе тужилаштва. Ако дођу у ситуацију да им унутрашњи задаци онемогућавају да извршавају своју улогу делегираних тужилаца, они ће о том обавестити свог референтног европског тужиоца, који ће се консултовати са националним властима ради утврђивања редоследа приоритета или, алтернативно, предложити надлежном Сталном већу преношење предмета у надежност другом делегираном тужиоцу који делује у истој држави чланици.*

Именовање европских делегираних тужилаца на период од пет година врши Колегијум, на предлог главног европског тужиоца. Предлог главног тужиоца се заснива на номинацији коју су дале државе чланице. Кандидати за именовање на позиције делегираних тужилаца морају бити активни припадници државних тужилаштва или правосудних тела у земљама чланица. Уз то, у складу са чланом 17(2) Уредбе потребно је да поседују несумњиву независност, као потребне стручнечке квалификације и релевантно практично искуство у националном правном систему. У радноправном смислу, делегирани тужиоци ће бити део професионалне категорије такозваних „посебних саветника“. Према законодавству Европске уније, посебни саветници су лица која су због својих изузетних квалификација и стручности, те независно од посвећености другим професионалним активностима запослени у некој од европских институција – за стално или на одређени временски период<sup>175</sup>.

Уредба оправдава овакав приступ потребом да се очува независност делегираних тужилаца, уз истовремено осигурање њиховог „европског звања“. Предвиђено је да накнаду за рад ових професионалаца одређује Колегијум. То укључује само накнаде које се односе на њихово непосредно ангажовање у Канцеларији, будући да ће они и даље примати плате од своје државе чланице за радни однос у националном тужилаштву, те задржати сва права и дужности у вези с таквим статусом. Мандат делегираних тужилаца мође престати у случају оставке, губитка положаја припадника тужилаштва или правосуђа у држави порекла, или зато

<sup>174</sup> Council Regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ('the EPPO') OJ L 283, 31.10.2017, art. 16

<sup>175</sup> Council Regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ('the EPPO') OJ L 283, 31.10.2017, art. 5, 96

што њихове услуге више нису потребне за обављање функција Канцеларије. У сваком од ових случајева, дотична држава чланица одмах обавештава главног европског тужиоца и ако је потребно, именује другог кандидата за попуну упражњеног места.

Ако држава чланица одлучи да отпусти или предузме дисциплинске мере против било ког европског делегираног тужиоца који делује на њеној територији из разлога који нису повезани са њиховим радом, довољно је да обавести главног европског тужиоца пре него што се предузму било какве мере. С друге стране, ако се ради о отпуштању или покретању дисциплинског поступка против делегираног тужиоца из разлога који се односе на његов рад у том својству, држава чланица треба да добије сагласност главног европског тужиоца. Ако главни тужилац то не учини, погођена држава може у складу са чланом 17(4) Уредбе тражити да Колегијумпреиспита то питање.

Расправе које су вођене за време холандског председавања Саветом у првој половини 2016. године су довеле до увођења функције *административног директора Канцеларије*, што није било предвиђено првобитнимпредлогом Уредбе из 2013. године. Према уредби (EU) 2017/1939, административни директор је задужен за управљање административним аспектима организације Канцеларије. С тим у вези, положај административног директора подразумева различите задатке. Најважнији међу њима сувезани за свакодневне административне и техничке послове, извршење буџета, запошљавање особља, те припрему годишњег извештаја о административном управљању Канцеларије и извршењу буџета. Именовање административног директора вршиће Колегијум, на основу листе кандидата коју је припремио главни државни тужилац, а која мора бити сачињена у оквиру процедуре избора регулисане интерним пословником Канцеларије. Према члану 18. Уредбе, именовање ће се вршити на четири године, а може се продужити највише још за четири године. Предвиђено је да административни директор буде независан у вршењу својих дужности, не доводећи у питање одговорност европског главног тужиоца и Колегијума, који га може сменити са функције одлуком коју доноси двотрећинска већина њених чланова. Између осталог, институт независности подразумева да Административни директор не треба да прима наредбе или упутства било које националне владе или било којег другог тела или институције (члан 19(2) Уредбе). Чланом 98(1) Уредбе предвиђена је и могућност укључивања националних стручњака у састав Канцеларије. Уредбом се не одређују статус и функције ових стручњака, већ се само утврђује да ће они за свој рад бити одговорни главном европском тужиоцу. Остала питања у вези с тим се препуштају Колегијуму, који треба да пропише одговарајућа интерна правила.

### 3.3.3. Европска канцеларија јавног тужиоца у сарадњи са другима

По питању односа са партнерима, водећи принцип је да Канцеларија може успостављати и одржавати кооперативне односе са ентитетима ЕУ, међународним организацијама и надлежним органима трећих држава и држава чланица које не учествују у успостављеној појачаној сарадњи, кроз закључивање одговарајућих радних аранжмана. Ови споразуми, међутим, „нити могу бити основа за омогућавање размене личних података нити имати правно обавезујући ефекат на Унију или њене државе чланице“<sup>176</sup>. Из тога проистиче да се поменути аранжмани углавном тичу размене стратешких информација и других техничких детаља сарадње.

По питању односа са Европоллом, Канцеларија европског тужиоца може да захтева прибављање свих релевантних информација које та агенција поседује, Такође, Канцеларија

<sup>176</sup> Council Regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ('the EPPO') OJ L 283, 31.10.2017, art. 99(1), 99 (3)

може да затражи од Еуропола пружање аналитичке подршке одређеној истрази. Уредба (ЕУ) 2017/1939 предвиђа ближи однос са OLAF-ом, од кога Канцеларија може затражити информације, анализе, експертизу и оперативну подршку, олакшавање координације конкретних акција надлежних националних органа и ЕУ тела, као и спровођење административних истрага<sup>177</sup>. Према Уредби, није дозвољено да Канцеларија европског тужиоца и OLAF врше паралелне истраге у конкретним случајевима, али се Канцеларији омогућава индиректни приступ информацијама у системима управљања предметима OLAF-а и Евроцаста.

Потврђивањем „посебног односа“ између Канцеларије и Евроцаста садржаног у одредби члана 86(1) Уговора о функционисању ЕУ, Уредба успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца предвиђа да се односи између та два тела не морају заснивати само на узајамној сарадњи у оквиру својих мандата, већи кроз „развој оперативних, административних и управљачких веза“. У том смислу, подршка Евроцаста ће бити пресудна за координацију и олакшавање правосудне сарадње у истрагама за тешка кривична дела која спадају у надлежност Канцеларије, као и за укључивање државе чланице које не учествује у појачаној сарадњи или чак треће земље. Ипак, пракса ће показати да ли ће односи Канцеларије с Евроцастом и осталим актерима подручја слободе, безбедности и правде ЕУ дати добре резултате, или ће закомпликовати статус кво. Наиме, по својој природи, овлашћењима и мисији, Канцеларија се радикално разликује од Евроцаста и Еуропола, с једне стране, и од OLAF-а, с друге стране. Ипак, она неће моћи да спроводи истраге и кривично гоњење без њихове подршке, посебно због неучествовања (тренутно) шест држава чланица Уније у појачаној сарадњи. У таквим околностима ризици преклапања надлежности и међусобне конкуренције постају још реалнији него раније<sup>178</sup>.

У погледу односа са државама чланицама које не учествују у појачаној сарадњи и трећим земљама, кључно је питање да ли Канцеларију европског тужиоца треба сматрати надлежним органом на плану примене инструмената који се тичу правосудне сарадње. Другим речима, да ли би требало бити дозвољено издавати и примати захтеве за узајамну правну помоћ или изручење? Уредба (ЕУ) 2017/1939 не нуди једнозначан одговор на ово питање. Прво, што се тиче изручења трећим државама, у Уредби се једноставно наводи да ће делегирани европски тужиоци поступати у име Канцеларије и на основу националних закона њихове државе чланице. Супротно томе, Канцеларија се може препознати као надлежни орган у свим осталим питањима правне помоћи у односима са трећим државама, а у складу са детаљним правилима Уредбе. Што се тиче држава чланица ЕУ које не учествују у раду Канцеларије европског тужиоца, Уредба прописује да у недостатку правног инструмента који изричито регулише сарадњу и размену података између Канцеларије и држава чланица које не учествују у појачаној сарадњи, државе чланице које су приступиле Уредби треба да признају Канцеларију као надлежни орган за потребе спровођења важећих аката Уније о правосудној сарадњи и предаји у њиховим односима са земљама које не учествују у њеном раду<sup>179</sup>. То на пример значи, да ће Канцеларија европског тужиоца у принципу бити овлашћена да издаје или да захтева издавање европских налога за хапшење или европских налога за истраге у својим односима са земљама које не учествују у појачаној сарадњи. Такви односи су, према томе регулисани на начин који треба да гарантује ефикасну координацију између надлежних националних власти и Канцеларије, која би требало да барем у том погледу делује као европско

<sup>177</sup> Ibid, article 102(2), 101(3)

<sup>178</sup> Weyembergh A., Armada I., Brière C.: *The inter-agency cooperation and future architecture of the EU criminal justice and law enforcement area*, Study for the LIBE Committee, 2014, p. 57

<sup>179</sup> Council Regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ('the EPPO') OJ L 283, 31.10.2017, art. 104, 105 (3)

тело које се ослања на европске законе без икаквог посредовања у националним законодавствима<sup>180</sup>.

Савет је са своје стране позвао Комисију да „размисли о подношењу одговарајућих предлога како би се осигурала ефикасна правосудна сарадња у кривичним стварима између Канцеларије и земаља чланица које нису учествовале у доношењу Уредбе (ЕУ) 2017/1939“<sup>181</sup>. Један од показатеља ефикасности те сарадње биће уређење односа између Канцеларије европског тужиоца и пост-Брегзит Уједињеног Краљевства. Наиме, уочи гласања о Брегзиту 23. јуна 2016. године, Одбор Дома лордова за питања Европске уније разматрао је утицај оснивања Канцеларије европског тужиоца на Велику Британију. Између осталог, том приликом је изражена забринутост због неких изјава тадашње државне секретарке Терезе Меј, према којима „Велика Британија можда и није законски обавезна да одговара на захтеве за помоћ Канцеларије“<sup>182</sup>. С тим у вези, указано је да би некооперативни став могао имати за последицу да Велика Британија постане сигурно уточиште за илегално присвојена средства ЕУ. Након одржаног референдума о Брегзиту, исти Одбор је објавио извештај о будућој полицијској и безбедносној сарадњи ЕУ и Велике Британије, у коме нема значајнијих примедби на Канцеларију. Међутим, што се тиче односа са Европолем, Одбор је нагласио да третирање Велике Британије као треће земље са којом ће та агенција морати да закључи обични оперативни споразум „не би било довољно да задовољи потребе Уједињеног Краљевства“. Сличан закључак, иако донекле изнијансиран, донет је и у вези будућих односа Велике Британије са Евроцастом<sup>183</sup>. Ни Документ о политици који је објавила влада Уједињеног Краљевства, посвећен питањима безбедности, спровођења закона и кривичног правосуђа такође није дао неке значајније смернице у погледу будућих односа са европским телима. У том тексту се Канцеларија европског тужиоца и не помиње, а што се тиче сарадње са релевантним агенцијама ЕУ, само се кратко наводи да ће Велика Британија тражити „уговорне односе“ са Европолем<sup>184</sup>.

Регулисање будућих односа између Велике Британије и агенција ЕУ, укључујући и Канцеларију европског тужиоца на начин како се то чини са трећом државом, биће незадовољавајуће за Велику Британију, која ће неизбежно имати знатно мањи степен учешћа у овим телима. Са друге стране, у светлу веома значајног доприноса ове земље развоју Европола и Евроцаста, и Европска унија ће бити на штети, јер ће изгубити кључног играча на терену. Њихова даља сарадња ће зависити од процена у којој мери Велика Британија испуњава кључне стандарде права Уније, посебно у случајевима који укључују размену личних података, имајући притом у виду досадашње оцене институција ЕУ да та земља пружа адекватан ниво заштите података. У сваком случају, са правног становишта, Велика Британија ће се сматрати трећом државом по свим питањима, тако да будућа сарадња Канцеларије и Велике Британије нужно мора следити одговарајућа правила прописана Уредбом<sup>185</sup>.

<sup>180</sup> Giuffrida F.: The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom?, *CEPS Research Report No 03*, 2017, pp. 35-37

<sup>181</sup> Declaration by the Council on Article 59a - Relations with Member States which do not participate in the enhanced cooperation on the establishment of the EPPO, Council doc. 9896/17 ADD 1 COR 1, 7 June 2017, доступно на: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9896-2017-ADD-1-COR-1/en/pdf>

<sup>182</sup> European Union Committee of the House of Lords *The impact of the European Public Prosecutor's Office on the United Kingdom*, HL Paper 53, 2014, p. 28

<sup>183</sup> European Union Committee of the House of Lords *The impact of the European Public Prosecutor's Office on the United Kingdom*, HL Paper 53, 2016, p. 24

<sup>184</sup> *Security, law enforcement and criminal justice. A future partnership paper*, HM Government 2017, p. 19, доступно на: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/645416/Security\\_law\\_enforcement\\_and\\_criminal\\_justice\\_-\\_a\\_future\\_partnership\\_paper.PDF](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/645416/Security_law_enforcement_and_criminal_justice_-_a_future_partnership_paper.PDF)

<sup>185</sup> Mitsilegas V. : European Criminal Law After Brexit, *Criminal Law Forum*, 28, 2017, pp. 241-246, доступно на: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s10609-017-9314-y.pdf> .

### 3.4. Европска служба за сузбијање превара (European Anti-Fraud Office - OLAF)

Европска служба за сузбијање превара (OLAF) је агенција Европске комисије са независним статусом и надлежностима за спровођење унутрашњих и екстерних административних истрага против превара, корупције и других незаконитих активности које штете финансијским интересима Уније. OLAF је основан 1999. године на основу члана 280 тадашњег Уговора о ЕЗ. Извод из Одлуке Комисије 1999/352/ЕС, по коме „одговорност OLAF треба да укључи, поред заштите финансијских интереса, све активности повезане са заштитом интереса Заједнице од нерегуларних радњи које могу довести до управних или кривичних поступака“, умногоме даје општу слику надлежности Европске службе за сузбијање превара.

Поред интерних и екстерних истрага с циљем утврђивања значајних чињеница у вези са преварама, корупцијом и било којом другом незаконитом активношћу на штету финансијских интереса Уније коју су починили различити субјекти (институције, службеници ЕУ, припадници особља институција и тела који не подлежу Правилнику о службеницима Европске уније), OLAF-у је у надлежност делегирана и улога Комисије у сарадњи са државама чланицама у области борбе против превара, развијање концепта за борбу против превара, законодавне и регулаторне иницијативе Комисије у тој области и све друге оперативне активности Комисије. Поменутом Одлуком је OLAF-у поверена релативно широка надлежност, при чему раздвајање активности у којима Европска служба за сузбијање превара самостално врши своје функције (истраге), од оних где подржавају задатке Комисије, није увек очигледно.

О значају успостављања OLAF-а сведоче и подаци да буџетске преваре у Европи наносе штету од преко 180 милијарди евра на годишњем нивоу<sup>186</sup>, те да се случајеви преваре често повезују са утајом дажбина на пољопривредне производе, накнадама за шећер или царинама на другу робу која се увози у Европску унију (у облику кријумчарења, претовара или компензације). То је сложено поље за сузбијање криминала, где преваре укључују хиљаде трансакција и бројне компанија које делују у више земаља унутар и изван ЕУ. Један од једноставнијих примера су преваре са ПДВ-ом или, како се називају „рингишпил“ преваре. Да би таква превара успела, потребне су најмање три фирме које учествују, од којих су две смештене у Европској унији и једна у странијој држави. У недостатку одговарајуће координације између различитих националних власти, стварно плаћање ПДВ у држави одредишта постаје чисто теоријско, а утаја пореза на доходак представља подухват ниског ризика<sup>187</sup>.

#### 3.4.1. Настанак и организација OLAF

Подручје криминала које је рано скренуло пажњу институција Европске заједнице (ЕЗ) односило се на преваре против финансијских интереса Заједнице. Потреба за заштитом финансија ЕЗ резултирала је позивима на појачану интервенцију права Заједнице у сферу националног кривичног права. На институционалном нивоу, Комисија је већ 1987. године одлучила да оснује јединицу за борбу против преваре која ће бити основана под њеним окриљем (Unité de coordination de la lutte anti-fraude-UCLAF). Та јединица је почела са радом 1988. године, а деловала је у контексту све израженијих залагања да се на европском нивоу усвоји кривични закон против преваре и настојања да појача спољну димензију борбе против

<sup>186</sup> Извор: Center for Social and Economic Research, *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2016*, Warsaw, 2016, доступно на: [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/2016-09\\_vat-gap-report\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2016-09_vat-gap-report_final.pdf)

<sup>187</sup> Canneti A.G.: *OLAF and the protection of the European Union's financial interests: Institutional framework and future perspectives*, Mediterranean University Center, 2017, p.37

превара, те подстицања држава чланица да процесуирају преваре против финансијских интереса Заједнице у оквиру своје националне јурисдикције<sup>188</sup>.

Проблеми у вези са интерним управљањем средствима ЕЗ су довели до реформе институционалног оквира за борбу против превара на штету Заједнице. Настале афере су крајем 90-их година довеле до политичке кризе у ЕУ, која је кулминирала колективном оставком комисије на чијем је челу био Жак Сантер<sup>189</sup>. Један од одговора на ову кризу била је и унутрашња институционална реформа са формирањем Радне групе за координацију спречавања превара, која је у међувремену наследила UCLAF. Касније је та радна група замењена новом јединицом - Европском службом за сузбијање превара, до чега је дошло у посебним околностима, везаним за последице скандала и потребу враћања кредибилитета Уније и њених институција<sup>190</sup>.

Европска служба за борбу против превара је званично основана Одлуком Комисије 1999/352/ЕС донетом у априла 1999. године. Предметном одлуком је утврђено да ће задаци OLAF-а укључивати спровођење спољних и унутрашњих административних истрага, с тим да се код спољних истрага ради о вршењу овлашћења Комисије. На тај начин је потврђена независност истражне функције OLAF-а. Предметна Одлука, поред осталог, предвиђа и успостављање Надзорног одбора, који би био одговоран за надгледање истражне функције, а касније би имао и улогу у избору директора OLAF-а, кога именује Комисија након консултација са Европским парламентом и Саветом. Овај прилично кратак документ Комисије је накнадно допуњен Уредбом о утврђивању правила која се тичу истрага Европске службе за борбу против превара. Поменута уредба садржи правила која се примењују на спровођење спољних истрага OLAF-а, уз позивање на већ постојећа правила ЕЗ која се односе на овлашћења Комисије, те на унутрашње истраге. У текст Уредбе су укључена и посебна правила о отварању и поступку истрага, уз наглашавање потребе за њиховом поверљивошћу. У том документу се OLAF обавезује да доставља информације надлежним органима држава чланица (укључујући правосудне институције), те да сачињава и доставља извештаје о окончању својих истрага<sup>191</sup>.

Предметне одредбе отварају питања која се тичу односа између активности Европске службе за борбу против превара и кривичних поступака који се воде у државама чланицама, посебно у погледу утицаја прослеђених информација OLAF-а на остваривање права на одбрану, те употребе извештаја те службе као доказа у домаћем кривичном поступку. Наиме, коришћење доказа „произведених од ЕУ“ у националним кривичним поступцима довела је до реакција везаних за очување суверености државе у кривичним стварима<sup>192</sup>. По питању одговорности и судске контроле, Уредба о утврђивању правила која се тичу истрага Европске службе за борбу против превара садржи бројне изричите одредбе, укључујући ону да директор OLAF-а који усмерава вођење истрага, не сме тражити, нити примати упутства од било које владе или институције у оквиру својих истражних својстава. Уз то, у обавези је да редовно

---

<sup>188</sup> Pujas V.: The European Anti-Fraud Office (OLAF): A European Policy to Fight Against Economic and Financial Fraud?, *Journal of European Public Policy*, vol 10, no 5, 2003, pp 778–797

<sup>189</sup> Craig P.: The Fall and Renewal of the Commission: Accountability, Contract and Administrative Organisation', *European Law Journal*, vol 6, no 2, 2000, pp 98–116

<sup>190</sup> Pujas V.: The European Anti-Fraud Office (OLAF): A European Policy to Fight Against Economic and Financial Fraud?, *Journal of European Public Policy*, vol 10, no 5, 2003, p. 792.

<sup>191</sup> European Communities' financial interests against fraud and other irregularities, OJ L292, 15 November 1996, art. 3-9, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31996R2185>

<sup>192</sup> House of Lords European Union Committee, *Strengthening OLAF, the European Anti-Fraud Office*, 24th Report, session 2003–04, HL Paper 139, par. 54, доступно на: <https://publications.parliament.uk/pa/ld200304/ldselect/ldeucom/139/139.pdf>



извештава Европски парламент, Савет, Комисију и Ревизорски суд о налазима истрага које је спровео OLAF<sup>193</sup>.

Актуелни правни оквир деловања Европске службе за борбу против превара је Уредба о истрагама OLAF-а 883/2013, која је заменила је уредбе 1073/1999 и 1074/1999, а уједно најавила евалуацију њихове примене. Предматна евалуација је на захтев OLAF закључена 2. октобра 2017. године, а њени резултати су садржани у извештају Комисије Европском парламенту и Савету<sup>194</sup>. Поменути извештај се заснива на радном документу особља Комисије, а прати га мишљење Надзорног одбора OLAF-а о примени дотадашњих уредби. Спроведени поступак се поклопио са временом током кога је дошло до важних прекретница у амбициозно замишљеном програму Комисије, усмереном на јачање заштите финансијских интереса Уније. Тако су у јулу 2017. године Европски парламент и Савет усвојили Директиву о борби против преваре финансијским интересима Уније путем кривичног закона<sup>195</sup>, док је у октобру исте године Савет донео Уредбу о успостављању Европског јавног тужилаштва у појачаној сарадњи између 20 држава чланица. Како би се обезбедило да правне тековине у овој области буду усклађене са реалним стањем и потребама, Комисија се обавезала на такозвану политику боље регулативе, којом се дефинишу принципи које је потребно применити у свакој фази политичког циклуса: планирање, предлог, имплементација, евалуација и накнадна ревизија. То је промовисано као „начин да се осигура да се политичке одлуке припремају на отворен и транспарентан начин, да се обезбеди потпуна информисаност и осигура подршка уз свеобухватну укљученост заинтересованих страна<sup>196</sup>.

У организационом смислу, Европска служба за борбу против превара се састоји од особља из свих држава чланица, експерата специјализованих за превенцију и борбу против неправилности које утичу на финансијске интересе ЕУ и слична питања, који се преузимају из царинских органа, полиције и правосудних органа, као и стручњака за информационе технологије и питања заштите података. Важну функцију има Надзорни одбор, који је одговоран за редовно надгледање извршавања истражне функције ове службе. На челу OLAF-а је генерални директор кога именује Комисија, и који у вршењу истражних овлашћења не сме да тражи нити да прима упутства од Комисије, било које владе или било које друге институције или тела<sup>197</sup>.

### 3.4.2. Мисије и задаци OLAF

Према члану 2(1) Одлуке 1999/352/ЕС, задаци Европске службе за борбу против превара су усмерени на покретање и спровођење унутрашњих и екстерних административних истрага у циљу јачања борбе против преваре, корупције и било које друге незаконите активности која штетно утиче на финансијске интересе Уније. У контексту интерних

<sup>193</sup> Xanthaki H.: *Fraud in the EU: Review of OLAF's Regulatory Framework* In: Bantekas I., Keramidas G. (eds): *International and European Financial Criminal Law*, London, Butterworths, 2006, pp 130–138

<sup>194</sup> European Commission to the European Parliament and the Council, "Evaluation of the application of Regulation (EU, EURATOM) No 883/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 September 2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF) and repealing Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (Euratom) No 1074/1999", COM(2017) 589 final, 2.10.2017, доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0883>

<sup>195</sup> Juszczak A., Sason E.: *The Directive on the Fight against Fraud to the Union's Financial Interests by Means of Criminal Law (PFI Directive)*, *The European Criminal Law Associations' Forum*, 2, 2017, pp. 80–87

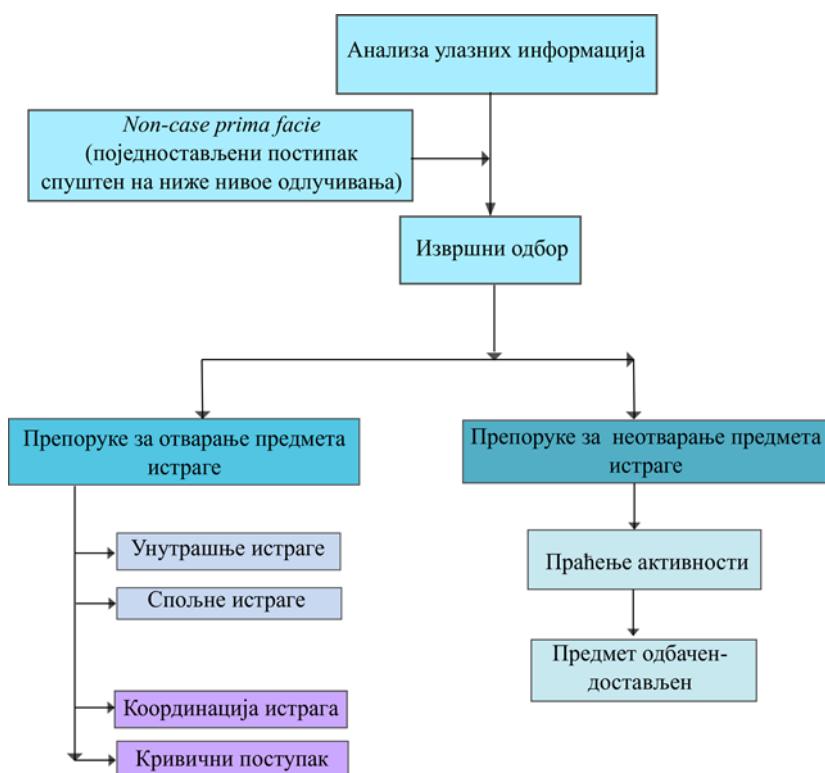
<sup>196</sup> Better Regulation Guidelines, European Commission, 2017, p. 4, доступно на: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf>

<sup>197</sup> Zarza A., G.: *Exchange of Information and Data Protection in Cross-border Criminal Proceedings in Europe*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2015, p.101

административних истрага, задаци OLAF-а обухватају и озбиљне чињенице повезане са обављањем професионалних активности које могу представљати кршење обавеза службеника Заједница, те довести до дисциплинског и у одговарајућим случајевима, кривичног поступка, као и аналогно кршење обавеза чланова институција, тела ЕУ и агенције које нису обухваћене Правилима о запосленима и условима запошљавања осталих службеника Заједница. Задатак OLAF-а је и да припрема законодавне акте и регулаторне одредбе у подручјима деловања те службе, укључујући одговарајуће опште инструменте и инструменте заштите евра од фалсификовања (члан 3(4) Одлуке). Такође, Европска служба за борбу против превара је одговорна и за организовање курсева обуке и пружање техничке помоћи у заштити евра од фалсификовања (Шема бр.3.3.).

У вези са покретањем административних истрага, пре него што донесе било какву одлуку о томе, OLAF има право да обавести дотичну државу чланицу о постојању одређених информација које сугеришу да су постојале одређене неправилности у вези са буџетом ЕУ на њеној територији (члан 3(6) Уредбе о истрагама OLAF-а). Неправилности могу бити повезане са преваром, корупцијом или било којом другом незаконитом активношћу која утиче на финансијске интересе ЕУ, укључујући оне повезане са споразумом о бесповратној помоћи, те одлуком или уговором који се односи на финансирање из Уније. Према члану 5(1) и (2) наведене уредбе, одлуку о отварању екстерне истраге доноси генерални директор, на сопствену иницијативу или на захтев, као и на основу података које је пружила било која трећа страна или су садржани у анонимној дојави. OLAF-а може захтевати од надлежних органа држава чланица да предузму одговарајуће мере предострожности сагласно свом националном законодавству, укључујући мере усмерене на прибављање и заштиту доказа (члан 7(7) Уредбе).

Шема бр. 3.5. Приказ управљања предметима<sup>198</sup>



<sup>198</sup> Vranko A.: OLAF i partneri u borbi protiv prijevara, *Policija-sigurnost* br.4, Zagreb 2009, str. 429

Спољне истраге проводе службеници Европске службе за борбу против превара које одреди генерални директор и под његовим вођством. Именованим припадницима OLAF-а је поверено вршење провера и инспекција на лицу места у државама чланицама, укључујући приступ свим информацијама и документима који се односе на предмет истраживања (члан 3 Уредбе о истрагама OLAF-а). Ове провере и инспекције се врше на начин који је усклађен са Уредбом Савета (Еуроатом, ЕЗ) 2988/95 од 18. децембра 1995. године<sup>199</sup>. У вези са односима Европске службе за борбу против превара и Евроцаста, члан 13(2) Уредбе о истрагама OLAF-а експлицитно истиче обавезу те службе да Евроцасту доставља релевантне информације о извештајима који су упућени националним правосудним органима у циљу покретања кривичних истрага и кривичног гоњења.

### 3.4.3. Стратешки план OLAF 2016-2020. година<sup>200</sup>

Према документу Стратешки план OLAF 2016-2020. година, мисије Европске канцеларије за борбу против превара су:

- да спроведу независне истраге превара и корупције у вези са европским фондовима с циљем осигурања да издвојени новац пореских обвезника ЕУ буде усмерен у пројекте који ће стимулисати отварање нових радних места и економски раст у Европи,
- јачање поверења грађана у институције Европске уније,
- развијање политике ЕУ у домену сузбијања превара.

Први стратешки план OLAF за период 2016-2020. године преклапа се са вишегодишњим финансијским оквиром (MFF) за период 2014-2020. године, при чему буџет Европске уније за тај седмогодишњи период износи око 960 милијарди ЕУР. Европска канцеларија за борбу против превара у оквиру својих овлашћења штити целокупне буџетске издатке као и значајан део приходне стране буџета ЕУ. Када је реч о сопственим приходима Уније, OLAF спроводи истраге у вези са традиционалним изворима ЕУ, који се углавном односе на царине. Задатке те службе усложњава чињеница да средства Европске уније не троше само институције, тела, канцеларије и агенције ЕУ, већ око 80% расхода одлази кроз заједничко управљање на локалном, регионалном и националном нивоу. Програми и пројекти ЕУ често укључују различите актере-извођаче и подизвођаче и њихово особље изразличитих држава чланица. Имајући све то у виду, спречавање и рано откривање превара је значајан изазов, јер се у том подручју примењују бројна и често сложена правила о управљању финансијама.

OLAF је и примарна служба за истрагу корупције и озбиљних кршења закона од стране особља ЕУ и чланова европских институција. У том погледу Европска канцеларија за борбу против превара игра важну улогу у гарантовању интегритета особља ЕУ, што је важан предуслов за ефикасно функционисање институција Уније. Ако се има у виду да суопшти циљеви Европске комисије груписани у 11 приоритета, OLAF битно доприноси остваривању

<sup>199</sup> Council Regulation (EC, Euratom) No 2988/95 of 18 December 1995 on the protection of the European Communities financial interests, art. 9 (2). доступно на:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31995R2988>

<sup>200</sup> EUROPEAN ANTI-FRAUD OFFICE (OLAF), Strategic Plan 2016-2020, доступно на:

[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strategic-plan-2016-2020-dg-olaf\\_may2016\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strategic-plan-2016-2020-dg-olaf_may2016_en.pdf)

два од тих циљева (Општи циљ број 7, везан за подручје правде и основних права заснованих на узајамном поверењу и Општи циљ број 11, везан за помоћ у постизању општих политичких циљева).

Први општи циљ Европске службе за борбу против превара који покрива све његове истраживачке активности је онај намењен свим хоризонталним службама у Европској унији У оквиру тога, OLAF првенствено доприноси очувању финансијских интереса ЕУ, укључујући буџет Комисије, али и буџете других институција, тела, организација и агенција Европске уније. Тиме ова служба доприноси правилном коришћењу ових средстава, што олакшава постизање других општих циљева Комисије. OLAF је такође овлашћен да истражује потенцијално недолично понашање особља и чланова ЕУ институција, чувајући њихов институционални угледи поверење грађана у Унију.

Први специфични циљ Европске службе за борбу против превара је ефикасно и ефективно управљање истрагама и активностима координације. Активности у оквиру овог циља фокусирају се на одабир предмета које ће OLAF отворити, спровођење истрага и координационих активности, као и на спровођење препорука коју је та служба објавила као резултат својих обављених истражних и координационих активности. Пре отварања истраге, OLAF процењује да ли конкретан случај спада у његову надлежност и утврђује да ли су почетне информације довољне за отварање истражних или координационих активности. Одлука о отварању истраге увек узима у обзир принципе супсидијарности и пропорционалности и потребу за ефикасним коришћењем ресурса службе. Одлука о томе узима у обзир и приоритете истражне политике OLAF-а, уз утврђивање посебних секторских приоритета, како је предвиђено чланом 5(1) Уредбе о истрагама OLAF-а 883/2013. С тим у вези, приоритети истражне политике се одређују на основу процене ризика. Такође, они се не везују за посебне финансијске показатеље, али се финансијски утицај узима у обзир као саставни део принципа пропорционалности<sup>201</sup>. Код сваке одлуке о отварању истрага узима се у обзир и примењује потребан степен дискреције. Отварање и спровођење истрага OLAF-а врши се уз потпуну независност у раду, без примања упутстава било које владе, институције, тела, канцеларије или агенције<sup>202</sup>.

Дирекција за подршку истрагама у OLAF-у пружа специјализоване услуге везане за пружање помоћи истражним активностима и пословима координације из надлежности Европске службе за борбу против превара. У оквиру Дирекције, посебна организациона јединица прати ефикасност, ефективност и квалитет истражног процеса и подржава истраге одговарајућим средствима и методама. OLAF такође има подршку на плану прикупљања и анализе података, форензичких вештачења, као и других релевантних метода рада и с тим повезане техничке помоћи од стране истражних јединица и надлежних националних власти у државама чланицама. Као резултат реструктурирања у јануару 2014. године, успостављена је јединица посвећена координацији акција у вези са применом информатичке технологије у истрагама OLAF-а. У оквиру Европске службе за борбу против превара функционише и јединица која се бави правним пословима, решавањем жалби и обрадом захтева за приступ документима и личним подацима. Ове услуге су од великог значаја за OLAF и Комисију, посебно за рационално коришћење ресурса те службе и буџетских средстава ЕУ. Имајући у виду њихов значај за обављање истражних активности у OLAF-а, наведени пратећи послови уврштени у посебне циљеве службе за целокупно раздобље 2016-2020. године.

<sup>201</sup> Видети: European Parliament, European Parliament Resolution of 3 July 2013 on the Annual Report 2011 on the protection of the EU's Financial Interests - Fight against fraud (A7-0197/2013 / P7-TA (2013) 0318), paragraph 12

<sup>202</sup> Concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF) and repealing Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (Euratom) No 1074/1999, article 17(3); 15(7)

Европска служба за борбу против превара придаје велики значај доброј и квалитетној администрацији, укључујући обезбеђивање правовремених и адекватних одговора на захтеве за приступ личним подацима (Уредба 45/2001) као и на захтеве јавности за приступ одређеним документима (Уредба 1049/2001). С тим у вези, OLAF настоји да одржи висок ниво сарадње са европским омбудсманом и европским супервизором за заштиту података, пре свега обезбеђивањем благовремених и садржајних одговора на упите, жалбе или друге захтеве, независно од тога штозахтеви за приступ личним подацима или јавни приступ документима могу укључивати надзор великог броја датотека и/или датотека великог обима, и што могу задирати у поверљивост информација прикупљених током истрага Европске службе. OLAF је и данас водећа служба ЕУ у осмишљавању и развоју европске политике у борби против превара. Као таква та служба се бави свим фазама спречавања и откривања превара, од концепције политике, примене постојећих и нових политика, па све до извештавања о напретку и ефикасности. Конкретни циљеви и одговарајући индикатори у области спречавања превара и политике борбе против превара дефинисани су за три главне области:

- развој политике и законодавства против превара, посебно кроз појачани ангажман са државама чланицама;
- смањење илегалне трговине дуванским производима,
- подршка државама чланицама у борби против превара, корупције и других илегалних активности, финансирањем конкретних пројеката и иницијатива кроз програм Hercule.

У циљу заштите имовине и ресурса Европске уније (општи циљ 1), OLAF развија политику против превара за све заинтересоване стране, што укључује сарадњу са државама чланицама и, у одређеној мери, државама које нису чланице ЕУ. То су уједно и главне активности које спадају у специфични циљ број 4. Европска служба за борбу против превара организује и редовне састанке Комисије за спречавање и откривање превара са службама и извршним агенцијама и активно их подржава у спровођењу Стратегије Комисије за борбу против превара. OLAF је и служба Комисије одговорна за координацију активности за борбу против преваре у сарадњи са државама чланицама, на примеру оквиру Саветодавног одбора за борбу против превара (COCOLAF) и његове експертске групе. Овај начин деловања се користи и за размену најбоље праксе међу државама чланицама. Поред тога, Дирекција за политику OLAF-а припрема предлоге новог законодавства и смерница, те остварује контакте са надлежним органима у државама чланицама ЕУ као и са колегама изван Европске уније, с циљем обезбеђења подршкеоперативним акцијама и истрагама које та служба спроводи на плану борбе против превара. У том контексту, Уредба 515/1997 је ревидирана Уредбом (ЕУ) 2015/1525 Европскогпарламента и Савета од 9. септембра 2015. године<sup>203</sup>, у циљу јачања борбе против царинских превара.

Европска служба за борбу против превара игра кључну улогу и у заједничким царинским операцијама, посебно у домену координације рада националних царинских власти, размени информација и заједничком деловању против организованог међународног кријумчарења. С обзиром на ограничене ресурсе, циљ OLAF-а је да унаредном периоду буду покретане две заједничке царинске операције годишње. Уз то, OLAF ћепружити подршку и царинским операцијама које затражи држава чланица. И поред потврђених способности припадника ове службе, постизање наведеног циља зависи и од спремности и капацитета партнера у државама чланицама ЕУ, земљама кандидатима и другим државама које желе да

---

<sup>203</sup> Regulation (EU) 2015/1525 of the European Parliament and of the Council of 9 September 2015 amending Council Regulation (EC) No 515/97 on mutual assistance between the administrative authorities of the Member States and cooperation between the latter and the Commission to ensure the correct application of the law on customs and agricultural matters, OJ L 243 of 18 September 2015

сарађују у том циљу. Специфични циљ број 5 директно доприноси општем циљу број 1-чувању имовине и ресурса ЕУ кроз смањење ризика ораганизованих превара и незаконите трговине дуванским производима. Процењује се да кријумчарење дуванских производа Европској унију и земљама чланицама наноси губитке од око 10 милијарди евра годишње због умањених прихода од царина и пореза. Овим би се смањио обим деловања транснационаних криминалних група истовремено штитећи приходе националних држава и ЕУ. У том смислу механизме успостављени WHO-FCTC Протоколом за спречавање нелегалне трговине дуванским производима стварају могућност да се сарадња прошири и ван подручја ЕУ, на глобалном нивоу, имајући у виду чињеницу да ЕУ представља пожељно одредиште оваквог транснациоанлног криминалног деловања.

## ЧЕТВРТИ ДЕО

### ОБЛИЦИ ИСПОЉАВАЊА ОРГАНИЗОВАНОГ КРИМИНАЛА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Уобичајено је да се транснационални карактер организованог криминала унутар Европе посматра као одраз социоекономског контраста између западне Европе с једне стране и бившег совјетског блока и балканских земаља с друге стране. И у таквим релацијама постоје одређене законитости које утичу на дефинисање наведеног става. Међутим, то би представљало једнострано тумачење криминала на европском простору и не би одражавало његову суштину. Такође, транснационални организовани криминал се често класификује по етничкој основи или према националности преступника. То има основа само у одређеној мери, с обзиром на то да у појединим подручјима транснационалног криминала постоји несразмерна умешаност преступника одређене етничке или националне припадности. У исто време, националност и државна припадност су превише широки појмови и сувише уопштене категорије за концептуализацију транснационалних криминалних структура. Самим тим су и заблуде у смислу да такав приступ не успева да одслика етничку разноликост криминалних структура у Европи. Због тога пажљивија анализа мора узети у обзир и друге димензије, облике и функцију криминалних структура<sup>204</sup>.

За боље разумевање деловања организованог криминала на европском простору неопходно је уочити кључне факторе који доприносе његовом испољавању. При томе би било сасвим погрешно посматрати европски простор као подручје у коме се организовани криминал испољава истим интензитетом. Наиме, бројни су фактори који утичу на развој и специфичности испољавања организованог криминала не само на територији појединих држава, већ и на ширим подручјима. Без посебног улажења у теорије које су усмерене на објашњење феномена криминала, од пресудног значаја су прилике и околности чији настанак погодује испољавању организованог криминала<sup>205</sup>. Другим речима, за деловање организованог криминала посебан значај има ситуациони фактор који даје могућност остваривања профита. Међутим, не треба у потпуности искључити ни значај црта личности извршилаца.

*Економски чинилац* је од пресудног значаја а његова укљученост у дефинисање организованог криминала то најбоље потврђује. Поред тога, евидентно је да је однос понуде и потражње на црном тржишту у коме организоване криминалне групе имају улогу снабдевача дефицитарним робама и услугама од посебне важности. С друге стране, значајне су и околности отежане или онемогућене доступности појединих роба или услуга, а које су предмет потражње значајног броја грађана. Таква ситуација представља погодан фактор за учешће криминалних група у снабдевању тим робама или услугама. Такође, за организоване криминалне групе значајна је и процена административних прописа која треба да им омогући простор за деловање<sup>206</sup>. Економско стање у држави, лош животни стандард, висока потражња за одређеним производима и слично, посебно погодују испољавању организоване криминалне делатности. Као пример за то могу послужити лоши економски услови који су владали у Источној Европи и Азији у последњим деценијама XX века, што је представљало додатни

<sup>204</sup> Albanese J., Reichel P.: *Transnational organized crime : an overview from six continents*, SAGE Publications, 2014, p. 78

<sup>205</sup> Вуковић С., Бошковић Г.: Основни приступи и могућности превенције савременог организованог криминала, *Култура полиса – посебно издање*, Београд, 2012, стр. 49–74

<sup>206</sup> Милосављевић Б.: Организовани криминал: превентивни приступ, *Међународни проблеми бр. 2-3*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2016, стр. 2

подстицај међународној трговини женама и децом у Западној Европи<sup>207</sup>. Други пример је трговина украденим моторним возилима, која обично одлазе из западне у источну Европу. Код неких других облика имовинског криминала као што су прекограничне провале, источноевропске криминалне групе послују у западној Европи. Трговина женама ради сексуалног искориштавања и кријумчарење цигарета првенствено се одвијају од источне до западне Европе<sup>208</sup>. Драстичан пад животног стандарда, раширена незапосленост и слично, представљају уједно и фактор привлачења све већег број људи да своје место потраже на црном тржишту које нуди већу зараду али подразумева спремност да се прибегне криминалу. Организовани криминал се, између осталог, заснива на „скривеној економији” („сивој економији”) која има два облика манифестовања. Први је сиво тржиште на коме се нуде производи којих нема на располагању или не у довољној количини. Други облик представља црно тржиште које нуди забрањена добра и услуге. И без даље анализе економског фактора евидентно је постојање појединачних фактора који представљају погодно тло за испољавање организованог криминала. То су првенствено низак животно стандард који неретко узрокује учешће у незаконитим активностима, потражња за одређеним услугама и производима, као и доступност производа или услуга и конкуретност тржишта, што може бити привлачно за учешће криминалних група<sup>209</sup>.

*Географски положај* је важан чинилац који утиче на могућност испољавања организованог криминала, било у смислу транзитног подручја или крајње дестинације за одређене производе или услуге криминалних група. Пuteви трговине људима су делом одређени географском близином на пример, између Скандинавије и балтичких држава, делом они изгледају као да одражавају захтеве потрошача и на веће удаљености повезују земље извора у источној Европи са западном Европом. Истовремено, постоје и руте за трговину људима између различитих транзиционих земаља у источној и југоисточној Европи. У ствари, европско окружење криминала можда се најбоље може описати као подручје где су руте трговине људима и регионална жаришта неравномерно распоређени у простору и времену. Ово је најбоље уочљиво у случају илегалне трговине наркотицима. Тако је главна улазна тачка увоза кокаина и канабиса у Европу Иберијско полуострво (Шпанија и Португал), док хероин улази у Европу првенствено традиционалном балканском рутом која укључује земље југоисточне Европе, док за трговину наркотицима „Путем свиле“ кроз Русију као важне улазне тачке и дистрибутивни центри у Европи служе Холандија, а у одређеној мери и Белгија<sup>210</sup>. Посебан случај је балканско подручје које је, између осталог, и транзитни простор погодан за развијање транснационалних облика деловања и веза међу криминалних организација са простора различитих држава<sup>211</sup>. Такозвана Балканска рута садржи два крака: централну балканску руту која води из кавкаских држава, Азије и југоисточне Европе преко Централнобалканских држава и Мађарске до држава Европске уније, и јужну балканску руту која се протеже из кавкаских држава, Азије и југоисточне Европе преко Молдавије, Румуније, Србије и Црне Горе, или преко Бугарске, Македоније и Албаније, односно Италије и Грчке у

<sup>207</sup> Albanese J., “The Prediction and Control of Organized Crime: A Risk Assessment Instrument for Targeting Law Enforcement Efforts”, op. cit., p. 13.

<sup>208</sup> Albanese J., Reichel P.: *Transnational organized crime : an overview from six continents*, SAGE Publications, 2014, p. 79

<sup>209</sup> Albanese J., “The Prediction and Control of Organized Crime: A Risk Assessment Instrument for Targeting Law Enforcement Efforts”, op. cit., p. 14.

<sup>210</sup> Albanese J., Reichel P.: *Transnational organized crime : an overview from six continents*, SAGE Publications, 2014, p. 79

<sup>211</sup> Шкулић М.: *Организовани криминалитет: појам, појавни облици, кривична дела и кривични поступак*, Службени гласник, Београд, 2014, стр. 129.



друге земље Европске уније<sup>212</sup>. Такође, то је и део европске мреже илегалних миграција са простора Азије и Северне Африке.

Савремени организовани криминал има одређене елементе који имају дугу историју. Посматрано из историјске перспективе, бројни правци трговине који повезују модерне транснационалне криминалне мреже између држава успостављени су у периоду пре него што су успостављене класичне државне границе. Тако традиционални копнени трговачки пут који је преко Грчке и Балкана повезивао Византију са Римом и западном Европом и даље користе модерни трговци дрогом и оружјем, док рута која повезује Црно море са Балтиком игра значајну улогу у кријумчарењу и трговини из Кине и других делова Азије. Водени пут преко Јадрана од Албаније до Италије и даље погодује различитим облицима кријумчарења на југ Италије, а потом на север до остатка Европе, док илегални имигранти и трговци наркотицима и данас следе древне правце из доба Римског царства који из Африке воде ка Европи преко Марока и Шпаније<sup>213</sup>.

Поред тога што је у функцији потпунијег схватања настанка и развоја организованог криминала, значај *историјског фактора* је у томе што указује на могућност испољавања овог феномена на одређеном подручју. С тим у вези је и чињеница да уколико су на одређеном простору егзистирале криминалне групе, вероватноћа испољавања организованог криминала биће повећана у будућем периоду. Такође, од значаја су и постојање традиције кријумчарења, утаје пореза и сличних недозвољених радњи које се везују за организовану криминалну делатност. Поред тога, поједини догађаји из блиске историје, као што су ратови или етничка насиља и сукоби који имају за последицу дубоке поделе у држави или региону, утичу на могућност повећаног испољавања организованог криминала. Историјски чиниоци су од кључног значаја и приликом планирања нових закона или прописа у супротстављању организованом криминалу<sup>214</sup>.

Када се разматра историјски фактор, посебно је карактеристична економска историја Италије, која баца више светлости на развој организованог криминала у тој земљи. Наиме, реч је о значајном историјском раскораку у економском развоју између северне и јужне Италије. Јужна Италија обухвата јужни регион полуострва и острва Сицилија и Сардинија и вековима је била мање развијено и занемаривано подручје. Јужна Италија је традиционално сиромашнија од севера, мање индустријализовани а више пољопривредни регион. Наведене неусклађености нису превазиђене ни државним уједињењем Италије 60-их година XIX века, с обзиром да оно није било праћено одговарајућом економском интеграцијом<sup>215</sup>. Друга чињеница из економске историје, која има утицај на развој организованог криминала не само у Италији већ и другим европским државама, јесте чланство у Европској унији и њеним пратећим аранжманима и проширењима. То се посебно односи на Уговор из Шенгена и успостављање јединственог тржишта ЕУ 1993. године, чији је главни циљ био уклањање препрека за размену роба и кретање људи међу државама чланицама. С друге стране, отклањање наведених препрека и баријера међу чланицама Уније је створило и могућности развоја нелегалне економије. Импликације Шенгенских правила ЕУ за организовани криминал су томе што зона слободног путовања преко граница држава чланица олакшава кретање свима, без обзира на њихове мотиве и подручја активности. У економском смислу, Шенгенски споразум је промовисао мобилност радне снаге и предузетничке активности које могу бити и

<sup>212</sup> Мијалковић С., Бајагић М.: *Организовани криминал и тероризам, феноменолошки и безбедносни аспект*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012, стр. 107.

<sup>213</sup> Mitchel P. Roth: *Historical Overview of Transnational Crime*, In: Reichel P., Albanese J.: *Handbook of Transnational Crime and Justice, second edition*, SAGE Publications, 2014, pp. 7-8

<sup>214</sup> Albanese J.: *The Prediction and Control of Organized Crime: A Risk Assessment Instrument for Targeting Law Enforcement Efforts*, op. cit., p. 18.

<sup>215</sup> McCarthy P. M. D.: *An Economic History of Organized Crime, A national and transnational approach*, Routledge, 2011, pp. 31-32

легалне и незаконите. Поменути споразум је истовремено био инспирисан и страхом од илегалних миграција и илегалне трговине дрогом, посебно преко земаља чланица попут Италије и Шпаније које имају рањиве обале.<sup>216</sup>

*Технолошке и социјалне промене* дају нове могућности за деловање организованих криминалних група. Савремене технологије дају нови обим и садржај криминалним активностима, омогућавајући и крађу имовине преко националних граница. На пример, идентификоване су групе унутар Русије и Украјине које су биле велики произвођачи пиратских CD софтвера и музике. Такође, више од милион бројева кредитних картица је у протеклом периоду украдено од стране организованих група хакера у Русији и Украјини. На сличан начин, развој интернета је проширио домете секс индустрије у пласирању порнографије и регрутацији жена и деце ради проституције<sup>217</sup>.

С развојем информационих технологија, многи видови криминала су унапређени јер се савремене информационе и телекомуникационе технологије све више користе како у извршењу кривичних дела (Табела бр. 4.1.), тако и у успостављању веза и међусобној комуникацији између чланова криминалних група. Имајући у виду нагли развој технолошких и информационих система, као и развој саобраћаја, несумњива је опасност од ширења различитих облика организованог криминала, с обзиром на велику финансијску моћ и организациону структуру којом располажу поједине криминалне организације.

Технолошке могућности су у значајној мери довеле до све веће повезаности тржишта наркотика. На то су утицале и способности организованих криминалних група да искористе могућности које произлазе из глобалног комерцијалног тржишта и пратећег логистичког развоја и дигитализације. Будући да данашње глобално тржиште захтева транспорт робе преко граница на што бржи и једноставнији начин, дошло је до наглог раста обима трговине коришћењем интермодалних транспортних мрежа за велике пошиљке. У том контексту, и тржиште дрога све је више дигитално остварљиво, при чему организоване криминалне групе користе и друштвене мреже као и различите софтверске апликације за продају наркотика. Могућности шифровања и анонимних услуга све више користе и организоване криминалне групе за сигурну комуникацију у трговини и продаји дрога. С друге стране, то доводи до промена у тржишном пословању, јер се смањењем баријера за улазак на тржиште, опадањем потреба за неким капацитетима и инфраструктуром која је између осталог традиционално важна за трговину и дистрибуцију дрога, појављују нови изазови у спровођењу закона и очувања јавног здравља<sup>218</sup>.

---

<sup>216</sup>Schengen Agreement, *BBC News*, 30 April 2001, доступно на: [http://news.bbc.co.uk/2/hi/in\\_depth/europe/euro-glossary/1230052.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/in_depth/europe/euro-glossary/1230052.stm)

<sup>217</sup> Albanese J.: *The Prediction and Control of Organized Crime: A Risk Assessment Instrument for Targeting Law Enforcement Efforts*, op. cit., p. 17.

<sup>218</sup> *EU Drug Markets Report*, European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, 2019, pp. 12-13

**Табела бр. 4.1.** Облици традиционалног и савременог криминала<sup>219</sup>

Традиционални модел	Савремени модел
Локално каоцкање, трговина хероином и кокаином	Коцкање преко Интернета, синтетичке дроге
Улична проституција	Проституција и трговина људима организована коришћењем интернета
Рекетирање и зеленаштво	Изнуда од крупних бизнисмена, корупција и киднаповање високих функционера компанија
Складиштење украдене робе	Крађа интелектуалне својине и софтвера

Поред наведеног, за ЕУ је карактеристично и увођење евра као јединствене новчане јединице. Реч је о поједностављеној валути, који подразумева израду јединственог скупа папирних новчаница и кованог новца за групу држава, што има велику економску корист у смислу смањења трошкова и несигурности повезаних са разменом. На језику економије, поједностављивање валута снижава трансакцијске трошкове, што може олакшати економски раст. Поред држава чланица Уније, још један број земаља ван ЕУ усвојио је евро као своју јединствену валуту, а друге државе су везале своје валуте за њега. Иако је на свом почетку био оспораван, евро је постао резервна валута на глобалним финансијским тржиштима<sup>220</sup>. Међутим, увођење евра имало је значајне импликације на прање новца, као активност која прати деловање организованог криминала. Наиме, прање новца је једна од индустрија санајвећим растом у подручју организованог криминала, при чему евро олакшава ову експанзију. Разлог томе је у ефикасности, јер евро поједностављује или увећује скраћује поступак прања новца. Такође, новчанице у еврима веће вредности, посебно апоени од 500 евра, врло су погодне за употребу у поступку прања новца. Иронично је да евро представља пример поједностављења вршења кривичног дела, јер је суштина прања новца одвајање валуте од криминала, што значи прекидање сваке везе између криминала и места где се он догодио. Другим речима, увођење евра елиминсало потребу да се „претходно опере“, јер је пре појаве евра, ако је криминалним радњама била створена финансијска добит у италијанским лирама, било неопходно да се та финансијска средства конвертују у другу националну валуту, на пример немачке марке што је уједно представљало „претходно прање“ - пре замене марке у америчке доларе<sup>221</sup>.

Употреба евра, као друге по снази светска валуте, иза америчког долара, представља отежавајућу околност у поступку откривања да ли се ради трговине дрогом у Холандији, крађи аутомобила у Немачкој или кријумчарења људи у Италији. Државе у развоју са простора Балкана, Африке, Блиског Истока и других делова света које послују у Европи такође користе евро, што може олакшати кретање „прљаве“ готовине. У пракси се показало да новчаница у износу од 500 евра ипак није првенствено била намењена Европској централној банци која надгледа еврозону да би убрзала прање новца, будући да мања величина, лакша „тежина“ и

<sup>219</sup> Albanese J.: North American Organised Crime, *Global Crime*, Vol. 6, No. 1, February 2004, p. 10.

<sup>220</sup> McCarthy P. M.D.: *International Economic Integration in Historical Perspective*, Routledge, 2006, pp. 196–201.

<sup>221</sup> McCarthy P. M. D.: *An Economic History of Organized Crime, A national and transnational approach*, Routledge, 2011, pp. 33

велика вредност ове новчанице повећавају њену криминалну привлачност (у 2010. години новчаница у износу од 500 евра коштала је око 650 долара)<sup>222</sup>.

Европске државе и њихове институције имају незаменљиву улогу у испољавању и сузбијању организованог криминала. Недовољан утицај државе да путем законских механизма делује на илегално тржиште и организовани криминал, омогућава остваривање незаконите добити, а истовремено се организовани криминал разним врстама притисака и корупције инфилтрира у друштво и индиректно делује на државне структуре. Поред тога, примери из прошлости показују да је недовољна изграђеност демократске контроле извршне власти узрок повезивања њених појединих делова са криминалом, што олакшава незаконито деловање, али се неповољно одражава на рад државних институција у спречавању деловања организованог криминала<sup>223</sup>. Пример за то је Италија која има дугу традицију неефикасног и недовољног ауторитета државних органа на централном и на нижим нивоима власти. Пре него што се Италија појавила као јединствена национална држава 60-их година XIX века, њени грађани нису имали превелика очекивања да ће постојати стабилна влада која ће их заштитити. Чак и након што је дошло до уједињења земље и успостављања јединствене администрације, власт је имала потешкоћа да успостави контролу над целом територијом, а нарочито у неким руралним областима. Одсуство или слабо присуство цивилне власти у неким подручјима оставило је дуготрајне последице. Тако су у јужној Италији могућности да млађи људи добију образовање и посао и данас тежане, а власти се суочавају са различитим препрекама и традиционалним неповерењем у државу и службе за спровођење закона у планинама и руралним областима<sup>224</sup>.

#### 4.1. Наркокриминалитет на простору Европске уније

Трговина наркотицима представља уносан посао у коме учествују различити актери организованог криминала, од нарко картела до разних криминалних организација и група. Према подацима Канцеларије Уједињених нација за дрогу и криминал глобална вредност прихода који се остварује од стране актера организованог криминала процењује се на 870 милијарди америчких долара годишње, тако да организовани криминал чини 1,5% глобалног БДП-а. У оквиру активности организованог криминала, трговина дрогом је најуноснији подухват а годишњи профит од трговине наркотицима се процењује на 320 милијарди долара<sup>225</sup>. Међутим, тржишта наркотика која контролише организовани криминал разликују се на нивоу држава и региона са аспекта врсте дроге којом се тргује, порекла и дестинације наркотика и величине дистрибуције, трајности делатности и односа са другим криминалним активностима. Значајна варијабилност која на том плану постоји између организованих криминалних група првенствено зависи од самог одређења организованог криминала. Ако се исти посматра као скуп профитних криминалних активности, без обзира на чврстину организација које у томе учествују, трговина дрогом представља готово прототип организованих криминалних активности.

Треба имати у виду и да тржишта различитих наркотика имају своје специфичности. Тако се, на пример, кокаин и хероин који наносе највећу штету друштву, производе у

<sup>222</sup> Robinson J.: The Criminal's Currency of Choice, *Time Magazine*, online 23 July 2006, доступно на: <http://www.jeffreyrobinson.com/blog/the-criminals-currency-of-choice>

<sup>223</sup> Милосављевић Б.: Организовани криминал: превентивни приступ, *Међународни проблеми бр. 2-3*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2016, стр. 218

<sup>224</sup> Dennis M., McCarthy P.M.D.: *An Economic History of Organized Crime A national and transnational approach*, Routledge, 2011, p. 31

<sup>225</sup> Kassab S. H., Jonathan D. R.: *Illicit Markets, Organized Crime, and Global Security*, Springer, 2019, p. 87

сиромашним државама које су уједно и највећи извозници. На мали број земаља отпада огромна већина производње кокаина и опијума. Ова два наркотика се дистрибуирају дугим ланцима у многе државе. Када је реч о хероину који иде из Авганистана у Европу, и по десет различитих организација може бити укључено у трансакције од произвођача до крајњег корисника, а трансакције између посебних криминалних организација неретко се могу догодити у три државе између Авганистана и крајњег потрошача у Амстердаму или неком другом граду у западној Европи. Ширење трговине дрогом у последњих четрдесетак година пружило је могућности постојећим криминалним групама да надограде своје основне капацитете у другим активностима, посебно оним које укључују нелегална тржишта (коцкање, проституција и слично). Могло би се очекивати и да ће успех у послу са дрогом навести криминалне организације да искористе своје основне капацитете за улазак на нова илегална тржишта и у друге криминалне активности. Међутим, пракса је показала већина организација за трговину дрогом и даље остаје специјализована за тај облик криминалног деловања<sup>226</sup>.

#### 4.1.1. Нормативни оквир сузбијања илегалне трговине наркотицима

Проблем илегалних дрога није имао утицаја на преговоре као ни на суштину европских интеграција током периода стварања Европске заједнице. Наиме, борба против наркотика није споменута у Римском уговору, већ је то први пут учињено 1969. године у писму председника Француске Жоржа Помпидуа петорици колега из тадашње Европске заједнице, у коме изражава забринутост у погледу здравствених и социјалних импликација овог питања<sup>227</sup>. Измењена перцепција међу политичким елитама о проблему дроге у време Помпидуовог писма дванаест година након Римског споразума заслужује дужну пажњу. Наиме, упркос појави нових врста дрога и различитих показатеља о повећању тржишта наркотика у Северној Америци и Западној Европи током шездесетих године, владе земаља чланица су биле чврсто уверене да су мере које се на националном нивоу спроводе у домену контроле државних граница довољне и одговарајуће за спречавање илегалне трговине дрогом. Због тога се сама идеја да ће ЕЕЗ бити важно средство сарадње у питањима која се тичу „домаће“ безбедности у то време сматрала анатемом прерогатива државности. Тек средином осамдесетих година XX века препозната је потреба за развијање сарадње и по питањима наркотика.<sup>228</sup>

Иако и у данашњем времену примарни терет за развој политике и законодавства Европске уније о опојним дрогама остаје у надлежностима држава чланица, постоји правна основа за деловање институција ЕУ на основу неколико чланова Лисабонског уговора из 2009. године, и то у контексту:

- усвајања минималних правила која се односе на дефинисање кривичних дела и санкција за тешки организовани криминал, укључујући трговину незаконитим дрогама (члан 83),
- јавног здравства (члан 168), где ЕУ има комплементарну надлежност (усредсређена на смањење потражње наркотика, укључујући спречавање и смањење штетних последица),

<sup>226</sup> Reuter P.: Drug Markets and Organized Crime, In: Letizia P.: *Organized crime*, Oxford University Press, 2014, pp.359, 361, 373

<sup>227</sup> Césaire R. : The Drug Priority in the Common Foreign and Security Policy', in Estievenart G. (ed.): *Policies and Strategies to Combat Drugs in Europe. The Treatyon European Union: Framework for a new European Strategy to Combat Drugs?* Dordrecht, MartinusNijhoff, 1995, p. 353

<sup>228</sup> Elvins M.: *Anti-drugs policies of the European Union : transnational decisionmaking and the politics of expertise*, Palgrave Macmillan, 2003, p. 69-70

- унутрашњег тржишта (члан 114), укључујући трговину прекурсора дроге унутар Уније и спољну трговину прекурсора наркотика (члан 207), и
- судске сарадње у кривичним стварима (чланови 82-86), где ЕУ има заједничку надлежност (усмереност на смањење понуде наркотика)<sup>229</sup>.

На основу члана 83. Уговора, Европска унија може успоставити минимална правила у погледу дефиниције кривичних дела и санкција посебно тешких кривичних дела са прекограничном димензијом, укључујући недозвољену трговину дрогама. То значи да Унија има правну основу за усвајање директива које приближавају дефиниције кривичних дела трговине дрогом и са тим повезане санкције. Члан 84. Уговора ЕУ (правосудна сарадња) даље омогућава ЕУ да усвоји мере за промовисање и подржавање деловања држава чланица у области спречавања криминала, укључујући спречавање трговине дрогом. Поред тога, смањење потражње наркотика део је здравствене политике Европске уније, где ЕУ има комплементарну надлежност. У складу са чланом 168 Уговора, ЕУ може допунити напоре држава чланица у смањењу здравствене штете повезане са дрогама, укључујући информације и превенцију. Поред тога, овим чланом се предвиђа простор да Унија охрабри сарадњу између држава чланица у том погледу и ако је потребно, пружи подршку њиховим активностима.

Поред наведеног, ЕУ има надлежност у политици о дрогама у контексту унутрашњег тржишта (члан 114 Уговора) и правосудне сарадње (чланови 82-86 Уговора). На пример, предлог Уредбе о новим психоактивним супстанцама из 2013. године у почетку се заснивао на члану 114 Уговора, имајући у виду циљеве Европске комисије да обезбеди трговину новим психоактивним супстанцама (и са њима повезаним прекурсорима) за индустријске и комерцијалне сврхе, уз истовремено обезбеђивање високог нивоа здравља, безбедности и заштите потрошача. Међутим, државе чланице изразиле су сумњу у екстензивност правне основе и правни основ за овај предлог је од тада промењен у члану 168 Уговора<sup>230</sup>. Ипак, постоји потенцијал за правну основу у складу са чланом 114 Уговора. Као резултат ограничене правне основе за деловање ЕУ у вези са политиком дрога, поред одлука о забрани супстанци, ЕУ је усвојила веома ограничени број законодавних аката у овој области (Табела бр. 4.2.).

<sup>229</sup> *The Lisbon treaty, The Readable Version, Third Edition*, Foundation for EU democracy, 2009, доступна на: <http://en.euabc.com/upload/books/lisbon-treaty-3edition.pdf>

<sup>230</sup> Proposal for a Regulation amending Regulation (EC) No 1920/2006 as regards information exchange, early warning system and risk assessment procedure on new psychoactive substances, Explanatory Memorandum, European Commission COM(2016) 547 final, доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A52016PC0547>

Табела бр. 4.2. Преглед законодавног развоја и правног оквира ЕУ и у области дрога<sup>231</sup>

Актуелни правни оквир			Законодавни развој
Година	Врста закона	Садржај	
2001.	Одлука Савета 2001/419/ЈНА	О преносу узорака контролисаних супстанци: успоставље поступка на нивоу ЕУ за размену узорака одузете дроге <sup>232</sup>	н/а
2004.	Оквирна одлука 2004/757/ЈНА	успостављање минималних правила о саставним елементима кривичних дела недозвољене трговине дрогом, (дефиниција кривичних дела трговине дрогом и њихове санкције).	Измењена Директивом ЕУ 2017/2103
2006.	Уредба (ЕК) бр. 1920/2006	о Европском центру за надгледање дрога и зависности од дрога	Предлог за измену ове Уредбе (COM (2016) 547
2017	Директива ЕУ 2017/2103	Како би нове психоактивне супстанце биле обухваћене дефиницијом „дроге“. Комисија утврђује листу психоактивних супстанци	

Систем раног упозоравања (EWS) који спроводи Европски центар за надгледање дрога и зависности од дрога (EMCDDA) основан је у оквиру Заједничке акције 1997. године након чега је уследио низ законодавних проширења надлежности. Према систему раног упозоравања ЕУ (EMCDDA) и државе чланице могу брзо да размењују информације о новим опојним дрогама и психоактивним супстанцама које се појављују на тржишту наркотика. Уколико је потребно, систем раног упозорења може укључити и процену ризика и евентуалну контролу нових супстанци. И поред наведеног, Европска комисија је 2009. године објавила извештај о примени Оквирне одлуке из 2004. године, у којој је исказано делимично задовољство правним оквиром<sup>233</sup>. Наиме, одредбе се примењују на супстанце обухваћене Конвенцијама УН и на синтетичке дроге, али не и на нове психоактивне супстанце које се брзо шире по ЕУ према феномену „прилагодљивих“ хемичара који су испред законодавства у развоју нових формула и сталној потражњи за новим психоактивним супстанцама. Као резултат тога, Комисија је у 2013. години предложила пакет од два законодавна предлога, укључујући<sup>234</sup>:

- Директиву о измени Оквирне одлуке из 2004. године, како би нове психоактивне супстанце које представљају озбиљне ризике по здравље и безбедност биле у домену одредаба кривичног закона о незаконитом промету дрога, и

<sup>231</sup> Gutheil M. at all: *A review and assessment of EU drug policy*, European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Brussels, 2016, p. 28-29

<sup>232</sup> Препорука Савета ЕУ од 30. марта 2004. (2004/C86/04) даје смернице за узимање узорака одузетих наркотика.

<sup>233</sup> Report on the implementation of Framework Decision 2004/757/JHA, European Commission, Brussels, 10 December 2009, доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52009DC0669>

<sup>234</sup> Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Council Framework Decision 2004/757/JHA of 25 October 2004 laying down minimum provisions on the constituent elements of criminal acts and penalties in the field of illicit drug trafficking, as regards the definition of drug, European Commission COM(2013)0618.

- Предлог уредбе о новим психоактивним супстанцама<sup>235</sup>, чији је циљ био подвргавање нових психоактивних супстанци трајним мерама за ограничавање њиховог присуства на тржишту.

Међутим, међуинституционални преговори о овом законодавном пакету трајали су више од две године, јер су државе чланице имале скепсу у погледу избора члана 114 Уговора као правног основа предложене уредбе. Као резултат тога, Савет је одбио да усвоји општи приступ. Након тога, холандско председништво ЕУ је предложило нови приступ ради остваривања циља који је предложен у пакету из 2013. године. Овај приступ је прихваћен у априлу 2016. године и састојао се од следећих обавеза:

- измена предложене Директиве у смислу њеног правног основа (члан 83 Уговора уместо 114) и да укључивање дефиниције нових психоактивних супстанци и одредби које ће омогућити брзо одлучивање ЕУ о криминализацији штетности нових супстанци у државама чланицама, и
- да Комисија представи предлог о измени Уредбе (ЕЗ) бр. 1920/2006 о оснивању Европског центра за надгледање наркотика и зависности од дрога, која би укључивала одредбе о систему раног упозоравања и поступку процене ризика (који су били у претходној предложеној Уредби), док би с друге стране предложена Уредба о новим психоактивним супстанцама била повучена<sup>236</sup>.

Као резултат усаглашеног приступа, Комисија је 29. августа 2016. године повукла свој предлог и поднела иницијативу за измену Уредбе (ЕЗ) бр. 1920/2006 о Европском центру за надгледање дрога и зависности од дрога у домену размене информација, система раног упозоравања и поступка процене ризика за нове психоактивне супстанце. Нови предлог је представљен на првом састанку словачког председавања Унијом у септембру 2016. године. Тај предлог су подржале све државе чланице, а потом и Европски парламент. Према овом предлогу, рокови у којима ће се одлучивати о новим психоактивним супстанцама су значајно смањени, при чему ће Европол преузети активнију улогу у поступку процене ризика, док ће систем раног упозоравања процењивати, између осталог, и умешаност криминалних група. Европски центар за надгледање дрога и зависности од дрога ће радити на финализацији измењених радних аранжмана са кључним партнерима попут Европола, Европске агенције за лекове и Европске агенције за сигурност хране, због њихове важне улоге у прикупљању података за процену ризика.

Коначно је 2017. године усвојена је Директива (ЕУ) 2017/2103 којом је редефинисан начин на који се нове психоактивне супстанце, које се брзо појављују и шире у ЕУ, сврставају у дроге. С тим у вези утврђена је надлежност Комисије да нову психоактивну ствар уврсти у дроге, узимајући у обзир околности у ком степену нова психоактивна супстанца може проузроковати штету појединцу или друштву, између осталог и однос организованих криминалних група према новој супстанци.

У нормативном смислу је значајна и Оквирна одлука 2004/757/ЈНА (измењена Директивом ЕУ 2017/2103) којом се, између осталог, криминализује активност физичких и правних лица који представљају кривично дело недозвољене трговине дрогом и прекурсорима, а који угрожавају основне вредности Уније (претњу здрављу, сигурности квалитету живота грађана, легалној економији, сигурности и стабилности).<sup>237</sup> Циљ поменуте Оквирне одлуке је да успостави заједнички приступ на нивоу Европске уније у борби против ове илегалне

---

<sup>235</sup> Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on new psychoactive substances, European Commission, COM(2013) 619 final, доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0619:FIN:en:PDF>

<sup>236</sup> Gutheil M. at all: *A review and assessment of EU drug policy*, European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Brussels, 2016, p. 29

<sup>237</sup> Council Framework Decision 2004/757/JHA of 25 October 2004 laying down minimum provisions on the constituent elements of criminal acts and penalties in the field of illicit drug trafficking



активности. Сагласно Одлуци, у законодавству ЕУ постоје две могућности за дефиницију наркотика у смислу кажњивости: одређено кривично дело у државама чланицама:

- дефинисање супстанци по систему Уједињених нација,
- дефинисање супстанци по систему Европске уније<sup>238</sup>

На основу закључених Меморандума о разумевању Европски центар за надгледане дрога и зависности од дроге са Канцеларијом Ун за дрогу и Светском здравственом организацијом размењује податке и сарађује у процесу дефинисања супстанци у оквиру система УН. Европски центар наведеним организацијама прослеђује податке о новим психоактивним супстанцама откривеним путем система раног упозорења. Такође, тај центар пружа подршку и савете Стручном комитету за зависност од лекова Светске здравствене организације у вези са одређивањем приоритета супстанци за преглед према међународном распореду. Оквирна одлука обавезује државе чланице да осигурају да кривична дела повезана са трговином дрогом и прекурсорима буду кажњива дела према њиховом националном законодавству (члан 2 (1)). Међутим, понашања везана за личну конзумацију дрога искључена су из оквира Оквирне одлуке (члан 2 (2))<sup>239</sup>.

Државе чланице су, према Оквирној одлуци, дужне да обезбеде ефикасне, сразмерне и одвраћајуће казне, укључујући затворску казну (члан 4 (1)). Оквирном одлуком се утврђују одређене минималне и максималне висине казни које државе чланице морају да обезбеде. Да би се одредила висина казни, морају се узети у обзир чињенични елементи као што су количина и врста дроге којима се тргује, као и то да ли је дело почињено у оквиру криминалне организације (члан 4 (2), (3) и (4)). Државама је такође дозвољено да донесу одредбе за смањење казне када је преступник надлежним органима доставио драгоцене информације (члан 5). Оквирна одлука такође обавезује државе чланице да омогуће одузимање прихода од кривичних дела трговине дрогом (члан 4 (5)). Државе чланице су такође обавезне да осигурају да правна лица могу бити одговорна за кривична дела наведена у Оквирној одлуци, ако су почињена у њихову корист (чланови, 6,7).

С обзиром на брзи пораст нових психоактивних супстанци у Европској унији, систем успостављен 2005. године више није био довољно ефикасан и брз. Због тога је у документу Комисије „Ка јачем европском одговору на дроге“<sup>240</sup> усвојеном у октобру 2011. године идентификовано ширење нових психоактивних супстанци као једно од најизазовнијих дешавања у политици о дрогама, што захтева оштрији одговор Уније. Наведени документ је поставио основу за иновираних законодавне предлоге ЕУ о новим психоактивним супстанцама, а у контексту Одлуке Савета 2005/387/ЈНА. Након процене утицаја алтернативних политика, Комисија је 17. септембра 2013. упутила два законодавна предлога о новим психоактивним супстанцама: предлог Уредбе о новим психоактивним супстанцама и директива о измени Оквирне одлуке Савета 2004/757/ ЈНА у погледу дефиниција дрога. Европска агенда за безбедност која је усвојена 28. априла 2015. године указује на хитност усвајања новог законодавног оквира о новим психоактивним супстанцама. С тим у вези, производња и промет наркотика су уврштени у кључна питања у Европској агенди о безбедности 2015–2020<sup>241</sup>. У том документу је илегална трговина наркотицима идентификована као једна од активности

<sup>238</sup> Stiegel Ute: Legislating NPS in the European Union, In: Corazza O.: Roman-Urrestarazu A.: *Novel Psychoactive Substances, Policy, Economics and Drug Regulation*, Springer, 2017, p. 19

<sup>239</sup> Council Framework Decision 2004/757/JHA of 25 October 2004 laying down minimum provisions on the constituent elements of criminal acts and penalties in the field of illicit drug trafficking, доступно на:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32004F0757>

<sup>240</sup> Towards a stronger European response to drugs, European Commission, 2011, доступно на:

<https://www.tni.org/en/issues/european-drug-policy/item/3129-towards-a-stronger-european-response-to-drugs>

<sup>241</sup> Council of the European Union (2015), Draft Council Conclusions on the Renewed European Union Internal Security Strategy 2015–2020

која доприноси организованом прекограничном криминалу, с обзиром да угрожава контролу граница и кретање људи и роба, те дапредставља средство финансирања терористичких и организованих криминалних активности. Указано је и да наведене активности поткопавају подручје слободе, сигурности и правде које је успостављено у Европској унији. Европска агенда за безбедност потенцира и динамичну природу тржишта наркотика, посебно производње нових психоактивних супстанци унутар и изван ЕУ. Такође, у том документу се као једна од кључних безбедносних политика Европске уније наводи борба против организованог и међународног криминала везаног за трговину дрогом.

Неспорно је да концептуализација политике ЕУ по питању илегалних дрога представљала добро успостављен нормативно политички консензус око узрочне динамике проблема. С тим у вези, уз мало подстицаја за ширу политичку расправу, нагласак је дат на програме, а не на идеје. Евидентно је да је политика ЕУ о дрогама ушла у зрелију фазу, о чему сведочи чињеница да су од ступања на снагу Уговора о Европској унији успостављене три Стратегије ЕУ за борбу против дрога (2000–2004, 2005–2012 и 2013–2020). Стратегије суфокусиране на две области политике: смањење потражње дрога и смањење понуде, те на три унакрсне теме: координација, међународна сарадња и информације, као и истраживање, праћење и евалуација. Поред тога, донето је и пет Акционих планова ЕУ о дрогама, које је сачинила Европска комисија. Акциони планови ЕУ, развијани у четворогодишњим интервалима, имали су за циљ смањење потражње и понуде наркотика и унапређење међународне сарадње и координације на националном нивоу и нивоу Уније. Ти планови су упорно истицали и важност прикупљања, анализирања и ширења података о наркотицима у ЕУ. Уз нормативни оквир, главни инструменти политике ЕУ у овом домену су се односили на помоћ државама чланицама да дођу до заједничких ставова као основе за операционализацију предметних стратегија, у вези с чим треба напоменути да су појединачни инструменти имали значајан утицај<sup>242</sup>. Посебан значај су имали Препорука о превенцији и смањењу штете по здравље повезане са зависношћу од дрога коју је Европски савет одобрио 2003. године, те обавезујући правни инструмент - Одлука Савета 2005/387/ ЈНА од 10. маја 2005. године о размени информација и процени ризика за контролу нових психоактивних супстанци.<sup>243</sup>

Поред наведених, значајан докуменат у овој области познат је као Заједничка акција на нове синтетичке дроге из 1997. године<sup>244</sup>. Предметним документом дефинисан је троструки процес размене информација (који је постао познат као „рано упозорење“), процене ризика и мере контроле. Обим заједничке акције био је ограничен на „нове синтетичке дроге“ које су дефинисани као лекови, а који нису наведени ни у једном од Прилога Конвенцији Уједињених нација о психотропним супстанцама из 1971. године. С тим у вези, ише од 30 нових синтетичких дрога пријављено је у оквиру Заједничке акције.

Анализа уговора о Европској унији показује да политика ЕУ о наркотицима евидентно има врло уску правну основу<sup>245</sup>, при чему надлежност за политику у том подручју, укључујући јавно здравствену заштиту, кривично правосуђе, царинску контролу и слично, остаје првенствено на нивоу држава чланица. Све до 2004. године, израда и примена акционих

<sup>242</sup> Diamandouros N. (2005) The European Ombudsman and EU Drugs Policy, 10<sup>th</sup> European Conference on Rehabilitation and Drug Policy – Drug Addiction, Treatment and Prevention in a United Europe: Diversity and Equality, Greece, 2005, доступно на: <http://ombudsman.europa.eu/speeches/en/2005-05-14.htm>

<sup>243</sup> Hedrich D., Pirona A., Wiessing L.: From Margin to Mainstream: The Evolution of Harm Reduction Responses to Problem Drug Use in Europe. *Drugs: Education, Prevention and Policy*. 15(6), 2008, pp. 504–505

<sup>244</sup> Joint Action of 16 June 1997 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, concerning the information exchange, risk assessment and the control of new synthetic drugs. Official J. L 167. 25.06.1997. 97/396/JNA, pp. 1–3, доступно на:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31997F0396>

<sup>245</sup> Edwards C. Galla M.: Governance in EU Illicit Drugs Policy, *International Journal of Drug Policy* 25, 2014, pp. 942–947

планова ЕУ за наркотице су пролазили са релативно мало неслагања међу државама чланицама. Многе од њих су инкорпорирале циљеве у своје националне политике, посебно опште принципе борбе против потражње и понуде уз истовремено повећање међународне сарадње. Ови документи служили су као препознавање заједничке природе проблема са дрогом унутар појединих држава чланица. Њихов закључак је био да би одговарајућа решења могла бити врло слична иако су, уместо да дефинишу та решења, само презентовали теме и стратегије које би све државе чланице могле следити остајући верне својој националној политици. Уместо да ЕУ диктира главне инструменте политике, држава чланица има обавезу да користи опште принципе у суочавању са дрогом и проблемима које то носи унутар националних граница. Акциони планови послужили су као водећи пут ка сарадњи и интеракцији. На основу Анализе средњорочне евалуације, као и јавних консултација<sup>246</sup> које је Европска комисија покренула у марту 2016. године, приступило се изради новог акционог плана. Како би тај акциони план био у оквирима актуелне стратегије ЕУ о дрогама, оцењено је да треба следити исту структуру документа, уз фокус на смањење потражње дрога, смањење понуде и три свеобухватне теме, и то:

- растућу улогу интернета у продаји дрога, поводом чега је у јуну 2016. године у Бриселу одржан Стручни скуп о интернету и дрогама, на коме назначени приоритети за будуће акције<sup>247</sup>.
- потребу за редефинисањем дијалога са трећим земљама о политици дрога (на пример, недостаје дијалог са Кином, која је важна земља јер је кључни произвођач нових психоактивних супстанци), и
- размену информација о ризицима и опасностима од употребе канабиса, као и о различитим националним приступима у овој области.

Поред наведених, најистакнутији актуелни инструмент политике је Стратегија о дрогама 2013–2020. године, која пружа свеобухватан политички оквир и приоритетне политике ЕУ о дрогама. Стратегија Европске уније о дрогама има пет главних циљева:

- смањење потражње (мерљиво смањење потражње за наркотицима, зависности од дрога и здравствених и социјалних ризика и штета повезаних са дрогом),
- поремећено тржиште дрога (поремећај тржишта забрањених дрога и мерљиво смањење доступности недозвољених дрога),
- дискурс и анализе (подстицање координације активним дискурсом и анализом развоја и изазова у области дрога на ЕУ и међународном нивоу),
- сарадња (унапређење дијалога и сарадње између ЕУ и трећих држава и међународних организација по питањима дрога),
- истраживање и праћење (допринос успешнијем ширењу резултата праћења, истраживања и евалуације и бољем разумевању свих аспеката појаве дрога и утицаја интервенција у тој области како би се обезбедила чврста и свеобухватна база података и доказа за политике и акције)<sup>248</sup>.

Циљеви Стратегије су везани за пет тема, које укључују две области политике - смањење потражње дрога и смањење понуде - и три повезане теме. Према Стратегији, смањење потражње за дрогом укључује „превенцију, рано откривање и интервенцију, смањење ризика и штете, лечење, рехабилитацију, социјалну реинтеграцију и опоравак“.

---

<sup>246</sup> European Commission, Public consultation for the 2016 evaluation of the EU Drugs Strategy and Action Plan on Drugs, May 2016, доступно на:

[https://ec.europa.eu/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2016/consulting\\_0032\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2016/consulting_0032_en)

<sup>247</sup> The expert meeting (as organised by DG Migration and Home Affairs) on the Internet and drugs was held on 7–8 June 2016, доступно на: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/drug-control/docs/background\\_document\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/drug-control/docs/background_document_en.pdf)

<sup>248</sup> EU Drugs Strategy (2013-20), C 402/01/2012, доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52012XG1229%2801%29>

С тим у вези, главни циљеви су спречавање и смањење употребе дрога, зависности од дрога и здравствених и социјалних ризика и штета повезаних са дрогом, као и померање старосне границе људи који први пут користе дрогу. Поред тога, стратегија идентификује 10 приоритета у погледу смањења потражње дрога, укључујући побољшање доступности превентивних програма и ефикасног и разноврснијег начина лечења од дрога. Према Стратегији, смањење понуде дрога укључује „спречавање и одвраћање и ометање повезаности са дрогом, посебно са организованим криминалом, путем судске и правосудне сарадње, забрањивања, одузимања имовине, истрага и управљања границама“. Овде се фокус ставља на кривично-правни систем, са главним циљем да се смањи доступност незаконитих дрога ометањем функционисања тржишта наркотика, те фокусирањем на крупни прекогранични организовани криминал.

Поред тога, стратегија има три кључне тачке, и то:

- да се одговори на нове изазове на тржишту дрога, укључујући комуникационе технологије и комбиновану употребу недозвољених дрога и алкохола, као и злоупотребу лекова који се издају на рецепт,
- бављење здравственим и социјалним питањима (стратегија ЕУ први пут укључује политички циљ смањења здравствених и социјалних ризика и штета које дрога узрокује, заједно са два традиционална циља политике дрога-смањење понуде и потражње),
- подршка доношењу одлука заснованих на доказима: стратегија се фокусира на нужност емпиријског и на доказима утемељеног приступа политици о дрогама, проширујући главна начела на којима се заснива међународна политика о дрогама (садржана у политичкој декларацији УН о дрогама из 2009. године)<sup>249</sup>.

#### 4.1.2. Институционални аспект сузбијања наркокриминалитета у ЕУ

Поред разгранатог нормативног оквира, на простору Европске уније је успостављена и широка лепеза субјеката задужених за супротстављање нелегалној трговини наркотицима. Поред субјеката одговорних за сузбијање организованог криминала, ЕУ у својој структури има и специјализоване институције које се на директан или индиректан начин баве проблематиком наркотика. Без посебне анализе свих субјеката осврнућемо се на оне најважније.

Европски центар за надгледање дрога и зависности од дрога (енг. *European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction - EMCDDA*), основан је 1993. године да би се државама чланицама европском нивоу пружиле објективне, поуздане и упоредиве информације о дрогама и зависности од наркотика и њиховим последицама. Поред наведеног, задаци Центра обухватају прикупљање и анализу постојећих података и размену истих, унапређење метода поређења података, те сарадњу са европским и међународним телима и организацијама као и са трећим државама<sup>250</sup>. С тим у вези, Центар прати проблематику везану са дрогама, као и трендове и решења која сеу државама чланицама примењују у циљу развијања адекватних механизма на националном нивоу и процену ефикасности политике против дрога. Током последњих година Центар је добио задужење и за процену ризика од нових психоактивних супстанци у оквиру система раног упозоравања. Наведене активности представљају само мали део рада Центра који поред осталог објављује периодичне извештаје, укључујући годишњи „Европски извештај о дрогама“, а такође и тематске извештаје као што су „Извештај о

<sup>249</sup>*Perspectives on drugs: The EU drugs strategy (2013–20) and its action plan (2013–16)*, European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, 2015, pp. 2-4

<sup>250</sup>European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction Regulation (EC) No 1920/2006, art. 1 (2), 2

тржиштима дрога ЕУ“ или „Интернет и тржиште наркотика“. Према доступним подацима, ова Агенција је у 2019. години имала буџет од 17,16 милиона евра<sup>251</sup>.

Уредба која регулише рад Центра захтева да свака држава учесница има једну националну контактну тачку. Као резултат тога, основана је Европска информациона мрежа за дроге и зависност од дрога (*European Information Network on Drugs and Drug Addiction - REITOX*). Наведена мрежа омогућава прикупљање и размену података између 31 чланице (27 држава чланица ЕУ, Велика Британија, Норвешка, Турска и Европска комисија). Поред тога, значајно је да Центар нема политичку или извршну улогу, већ је његов рад усмерен на прикупљање и размену информација и промовисање релевантних научних знања и вештина.

Центар има посебно важну улогу у размени информација о новим психоактивним супстанцама на нивоу Европске уније преко ЕУ система за рано упозоравање који тренутно прати скоро 600 супстанци, што је двоструко више од броја супстанци које се контролишу према међународним конвенцијама Уједињених нација о контроли лекова. Систем за рано упозоравање о новим психоактивним супстанцама је мултидисциплинарна мрежа у оквиру EMCDDA, која прикупља, оцењује и без одлагања шири информације о новим наркотицима и производима који их садрже. Поменути систем свој рад заснива на разним изворима информација као што су даваоци здравствене заштите и неге, организације за спровођење закона, извори блиски корисницима дрога, медији, интернет и слично.

Највећа група нових психоактивних супстанци коју Центар надгледа су синтетички канабиноиди који се често продају као „легални“ а уједно представљају замену канабису. То указујена велику потражњу канабиса у Европи и способност произвођача да пласирају нове синтетичке канабиноиде на тржиште у ситуацији када су постојећи изложени мерама контроле. Од 2008. године јена простору Европске уније откривено преко 160 синтетичких канабиноида у низу различитих производа. Синтетички катинони су друга највећа група супстанци које Центар надгледа. Први пут су откривени у Европи 2004. године и од тада су идентификована 103 нова синтетичка катинона. Синтетички катинони се обично продају као „легалне“ замене за стимулансе као што су амфетамин и кокаин<sup>252</sup>. Према подацима о броју одузетих и заплених количина на простору ЕУ, евидентан је стални раст тржишта нових психоактивних супстанци. У 2014. години је скоро 50.000 заплена нових материја, тежине готово 4 тоне, направљено широм Европе. Синтетички канабиноиди су били заступљени у већини ових случајева, са скоро 30.000 заплена тежине више од 1,3 тоне. Синтетички катинони били су друга највећа група са више од 8000 заплена укупне тежине преко једне тоне. Заједно, синтетички канабиноиди и катинони су чинили готово 80% укупан броја заплена и преко 60% заплењене количине током 2014. године.<sup>253</sup>

Да би остварио свој основни задатак пружања адекватних и упоредивих информација о дрогама у Европи, Центар је развио потребну инфраструктуру и алате за прикупљање података у сарадњи са државама чланицама. Подаци се преко националних центара за праћење дрога достављају Лисабонској агенцији на анализу, што резултира разноврсним информационим производима који дају ширу европску слику. Иако Центар у фокусу има првенствено европски простор, сарађује и са партнерима у другим светским регионима, размењујући са њима информације и експертизу. Сарадња са европским и међународним организацијама на пољу дрога такође је значајна у раду Центра и представља средство за унапређење разумевања глобалног феномена дрога. Иако не предлаже политику, Европски центар за надгледање дрога

<sup>251</sup> EMCDDA draft budget for 2019, European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, Lisbon, 2018, p. 9, доступно на: <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10345/2019 EMCDDA Draft budget-28Nov2018.pdf>

<sup>252</sup> *European Drug Report*, European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, Lisbon 2016, p. 30

<sup>253</sup> Stiegel Ute: Legislating NPS in the European Union, In: Corazza O.: Roman-Urrestarazu A.: *Novel Psychoactive Substances, Policy, Economics and Drug Regulation*, Springer, 2017, p. 14

и зависности од дрога остварује јасан утицај на доношење одлука кроз анализе, стандарде и алате које пружа<sup>254</sup>.

Европска медицинска агенција (*European Medicines Agency-EMA*) је децентрализована агенција Европске уније одговорна за научну процену лекова које су развиле фармацеутске компаније за употребу у Европској унији, као и за заштиту и промоцију здравља људи и животиња, кроз процену и надзор лекова за употребу у људској и ветеринарској медицини. Агенција има улогу и у подстицању иновација и истраживања у фармацеутском сектору. Потпуно оперативна од 1995. године и са седиштем у Лондону, ова организација запошљава преко 500 запослених. Европска медицинска агенција је започела *ad hoc* сарадњу (размена информација) са Европским центром за надгледање дрога и зависности од дрога још 1995. године, када су те две агенције постале потпуно оперативне. Међутим, тек након покретања Заједничке акције ЕУ која се тиче размене информација, процене ризика и контроле нових синтетичких дрога, партнерство двеју агенција надишло је размену информација и попримило одлике потпуне сарадње. Предметна агенција је један од кључних партнера у систему раног упозоравања на нове наркотице (ЕВС) и саставни део научне процене ризика од нових супстанци<sup>255</sup>.

Сарадња са Европским центром за надгледање дрога и зависности од дрога се одвија по принципу размене информација, процени ризика и контроли нових психоактивних супстанци и иницијативе о раном упозорењу и сарадњи са другим телима Европске уније за рано откривање и управљање потенцијалним ризицима у овој области. Да би успешно спровели Одлуку Савета, службе ових агенција су успоставиле механизам за билатералну размену информација на основу података доступних путем раног упозоравања на нове наркотице, успостављеног Одлуком и системом фармако-медицинске безбедности Европске уније. Електронски алати као што су постојеће базе података и Европска база података о новим лековима користе се за остваривање брзе и поуздане размене информација. Предметне агенције су потписале нови радни аранжман крајем 2018. године, који је проширен у односу на претходни из 2012. године, тако да сада укључује злоупотребу супстанци намењених за медицинску употребу код људи или ветеринарских производа<sup>256</sup>.

Остале релевантне институције ЕУ укључују и Стални одбор за оперативну сарадњу о унутрашњој безбедности (*Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security - COSI*) који је основан на основу члана 71. Уговора о Европској унији. Стални одбор се састоји од чланова из надлежних националних министарстава којима помажу стални представници земаља ЕУ у Бриселу и секретаријат Савета. Основни циљ ове институције је да олакша, промовише и ојача координацију оперативне сарадње земаља ЕУ на пољу унутрашње безбедности. У овом својству Стални одбор делује у више различитих области, што обухвата полицијску и царинску сарадњу, заштиту спољних граница и правосудну сарадњу у кривичним стварима, а поседује и мандат у вези са оперативним радњама које се односе на унутрашњу безбедност, укључујући трговину дрогом<sup>257</sup>. Активности Сталног одбора у области наркотица су усмерене на незаконите дроге и спроводе се кроз европску

---

<sup>254</sup> *European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction-Mission*, доступно на:

<http://www.emcdda.europa.eu/about/mission>

<sup>255</sup> *European Medicines Agency (EMA)*, доступна на: [http://www.emcdda.europa.eu/about/partners/ema\\_en](http://www.emcdda.europa.eu/about/partners/ema_en)

<sup>256</sup> *Signature of working arrangements with five EU agencies, European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction*, доступно на: <http://www.emcdda.europa.eu/news/2018/signature-of-working-arrangements-with-five-eu-agencies>

<sup>257</sup> *Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security-COSI*, доступно на: [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/internal\\_security\\_committee.html](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/internal_security_committee.html)

мултидисциплинарну платформу против криминалних претњи која укључује активности против трговине и производње синтетичких дрога, кокаина и хероина<sup>258</sup>.

#### 4.1.3. Актуелни трендови дистрибуције и употребе наркотика

Европско тржиште синтетичких дрога, посебно у погледу стимуланса попут амфетамина, МДМА (метилендиоксиметамфетамин-екстази) и метамфетамина, убрзано се развија. Унутар тржишта стимуланса, ове дроге се „такмиче“ за удео на тржишту, уз кокаин и низ нових психоактивних супстанци. Од два блиско повезана стимуланса, амфетамин се и даље чешће користи од метамфетамина у већини земаља чланица ЕУ, мада су све већи знакови постепене дифузије употребе метамфетамина. Вредност малопродајног тржишта ЕУ за амфетамин (комбиновани амфетамин и метамфетамин) у 2017. години процењена је на најмање милијарду евра, а за МДМА 0,5 милијарди евра. Већина производње се одвија у ЕУ, а разна развојна средства у производњи и изворним материјалима довела су до мањих трошкова и већих профита остварених од производње. Други утицај развоја ове производње је потенцијално повећање снаге или чистоте синтетичких дрога, тако да је, на пример, МДМА садржај екстази таблета драматично порастао последњих година<sup>259</sup>

Највећи део производње МДМА и амфетамина остао је концентрисан у Холандији, а у мањој мери и у Белгији, при чему главну улогу играју холандске криминалне групе. Производња метамфетамина углавном се одвија у централној Европи, посебно у Чешкој. У последње време, међутим, производња метамфетамина откривена је и у Холандији, са учешћем вијетнамских криминалних група који су раније радиле у Чешкој.

У Чешкој се метамфетамин производи углавном из псеудоефедрина који се екстрахује из лекова. У 2017. години, од 298 илегалних лабораторија за метамфетамин пријављених у Европској унији, 264 се налазило у Чешкој, где доминирају мале лабораторије локалног карактера за снабдевање домаћег тржишта. Међутим, иза објеката већих размера који су се у тој земљи појавили последњих година стоје иностране организоване криминалне групе које производе метамфетамин за друге европске земље<sup>260</sup>.

Додатни проблем који изазива забринутост представља откриће три велика постројења за производњу метамфетамина у Холандији и Белгији у првој половини 2019. године, у којима су Мексиканци радили са локалним криминалним групама. Иначе, одлагање отпадних производа из производње синтетичких дрога резултира оштећењем животне средине, здравственим ризицима и високим трошковима чишћења. Употреба нових хемикалија за производњу прекурсора је погоршала ово питање.<sup>261</sup>

У синтетској дистрибуцији дрога могу се приметити промене у пракси криминалних група, као и већа интеракција између група које су укључене у друге области тржишта наркотика. Ту су пре свега холандске криминалне групе који раде са криминалним групама турског порекла на снабдевању синтетичким дрогама Турске и шире, као и појава забрањених мотоциклистичких банди које су умешане у дистрибуцију синтетичких дрога. Поред тога, тржишта даркнета олакшавају добављачима и дистрибутерима средњег нивоа приступ синтетичким дрогама, попут МДМА, која се може купити у великим количинама таблета, а затим препаковати и продати. Организоване криминалне групе у ЕУ све више играју кључну

<sup>258</sup> EU POLICY CYCLE – EMPACT, Europol, доступно на: <https://www.europol.europa.eu/empact>

<sup>259</sup> EU Drug Markets Report 2019, p. 150

<sup>260</sup> Ibidem, p. 30

<sup>261</sup> Ibidem, p. 151

улогу и на глобалном тржишту амфетамина и метамфетамина. Поједини амфетамини произведени у ЕУ продају се на Блиском Истоку као таблете каптагон, а Европљани су били укључени и у производњу амфетамина на том подручју. Поред тога, метамфетамин произведен у Африци и на Блиском Истоку, а у новије време и Мексику, пролази кроз Европу, обично са крајњим одредиштем у земљама Азије или Океаније.

У последњој деценији подаци о запленама указују да се доступност метамфетамина полако повећава, те да се та синтетичка дрога игеографски шири, премда и даље у много мањој мери него амфетамин. Доступни подаци говоре да се производња амфетамина одвија углавном у Белгији, Холандији и Пољској, а у мањој мери и у балтичким државама и Немачкој. Обично се све фазе производње амфетамина одвијају на истој локацији. Поред тога, заплене амфетаминовог уља у појединим државама чланицама показују да се и овим производом може трговати између земаља.

У 2017. години, државе чланице ЕУ пријавиле су 35.000 заплена амфетамина, у укупној количини од 6,4 тоне. Процењена количина амфетамина заплењеног у Европској унији углавном се кретала око 5 до 6 тона сваке године од 2010. године, при чему је дошло до повећања у последњем периоду. Немачка и Велика Британија заплењују највеће количине, често и више од тоне годишње. Заплене метамфетамина су далеко мање, при чему је у 2017. години у Европској унији пријављено 9.000 заплена, укупно око 0,7 тона, а највеће количине су заплениле Француска (122 кг), Немачка (114 кг) и Чешка (93 кг). Број заплена метамфетамина показује општи пораст од 2002. године, али са знаковима стабилизације у последњим годинама. У 2017. години Турска је запленила више амфетамина (6,6 тона) у односу на државе чланице ЕУ заједно (6,4 тоне). Скоро сав амфетамин заплењен у Турској био је у облику таблета (26,3 милиона таблета - преко 99,5% укупне заплењене количине), укључујући велике количине таблета „цаптагон“ које садрже амфетамин. Турска је у 2017. години запленила и веома велику количину метамфетамина (658 кг), што је готово на нивоу свих заплена у Европској унији (662 кг)<sup>262</sup>.

#### 4.1.4. Нове психоактивне супстанце

Глобално тржиште нових психоактивних супстанци указује да се већина њих производи у Кини, а у мањој мери у Индији и на простору Европе. Раст тржишта забележен последњих година последица је укључивања хемијских и фармацеутских компанија које претежно делују у Кини, а које су способне да произведу велики број супстанци у индустријском обиму. Ово је подстакнуто повећањем стручности и капацитета у кинеској науци, унапређењем економичности технологије, ниским трошковима рада, интернетом, као и јефтним и ефикасним поштанским услугама. Мањи број илегалних лабораторија откривен је и у државама чланицама ЕУ, попут Холандије и Пољске, које углавном производе синтетичке катиноне. Интеракције између тржишта нових психоактивних супстанци и тржишта за утврђене контролисане супстанце постају све јаче, а нове психоактивне супстанце се све више продају упоредо са илегалним супстанцама, или у мешавинама са њима. Такође, постоје преклапања са тржиштем лажних лекова. На пример, нови бензодиазепини, који се често продају по веома ниским ценама и који имају изглед лиценцираних лекова, појавили су се на тржиштима за нелегалне дроге у појединим земљама. Специфичност тржишта нових психоактивних супстанци огледа се у појачаној употреби интернета, укључујући интернетске пијаче, за рекламирање и продају разноврсног спектра супстанци. С друге стране, евидентно

<sup>262</sup> *EU Drug Markets Report, Trends and Developments*, European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, 2019, p. 30



је да политика која се односи на нове психоактивне супстанце има одређени утицај, посебно она која има за циљ смањење отворености тржишта ЕУ, као и предузете мере у државама порекла, попут Кине. Дошло је и до смањења броја детекција нових психоактивних супстанци у Европи. Тренутно се годишње пријави око 50 нових супстанци, које улазе у укупну бројку преко 730 супстанци које су пријављене систему раног упозоравања ЕУ. Упркос томе, нове психоактивне супстанце и даље представљају озбиљну прекограничну претњу по здравље услед значајног броја јаких опијата, синтетичких канабиноида и бензодиазепина који се појављују на тржишту<sup>263</sup>.

Европски центар за надгледање дрога и зависности од дрога је до 2018. године, пратио више од 730 нових психоактивних супстанци, од којих је 55 први пут откривено у Европи те године. Ове супстанце чине широк спектар наркотика, као што су синтетички канабиноиди, стимуланси, опиоиди и бензодиазепини. У већини случајева, нове психоактивне супстанце производе се у масовним количинама од стране хемијских и фармацеутских компанија у Кини. Одатле се достављају у Европу, где се прерађују у финалне производе, пакују и продају. Оне се такође могу набавити путем интернетских продавница или даркнета или се могу продавати на тржишту недозвољених дрога. У таквим случајевима, они се могу продати под својим именом или продавати или мешати са другим лековима, као што су хероин, кокаин, МДМА или психоактивни лекови. Број нових супстанци које се први пут идентификују, достигао је врхунац током 2014-15. године након чега је забележена стабилизација на нивоу из 2011-12. године. Иако су разлози непознати, претпоставља се да се ради о резултату упорних напора за контролу нових супстанци у Европи, као и законодавних иницијатива у Кини. Током 2017. године различите надлежне агенције из целе Европе пријавиле су близу 64.160 заплена нових психоактивних супстанци у систему раног упозоравања. Од тога су државе чланице ЕУ пријавиле 39.115 заплена<sup>264</sup>.

Између 2007. и 2017. године, на 28 локација у ЕУ откривена је производња нових психоактивних супстанци. Од наведеног броја локација, већина је у Холандија (13) и Пољској (9), затим у Словачком и Белгији по две, Естонији, Италији и Румунији по једна. Пре 2014. године, већина локација налазила се у Холандији и на њима су произвођени фенетиламин стимуланси. Лабораторије за производњу синтетичких катинона први пут су се појавиле 2013. године у Пољској и Словачкој. Током 2014. године откривене су две лабораторије за производњу катинона, једна у Естонији и једна у Пољској. Током 2017. године пријављено је пет локација повезаних са производњом нових психоактивних супстанци, и то једна у Белгији, две у Холандији и две у Пољској. С тим у вези, локација у Белгији је била складиште хемикалија са 880 литара бромциклопентана, прекурсора за производњу кетамина. У наведеном, као и у другим случајевима везаним за синтетичке дроге произведене у ЕУ, потребни су прекурсори дрога који се могу добити из Кине. Да би се избегло пресретање, прекурсори се отпремају у „погрешно“ означене пошиљке или сакривају сличним методама. Производња се у Европи обавља из више разлога, као што су постојеће знање, опрема и искуство у производњи синтетичких дрога, довољна потражња за супстанцом што је чини економски привлачном, мере контроле и акције спровођења закона које циљају лабораторије у Кини и Индији, смањујући доступност на извору и слично<sup>265</sup>.

Шпанска и аустријска полиција су у сарадњи са Европолом, 2018. године откриле криминалну групу која је производила и дистрибуирала нове психоактивне супстанце широм света путем даркнет тржишта. Резултат ове операције је заплена више од 4.500.000 евра у крипто валутама. Организована криминална група пословала је у Шпанији од 2012. године, а сировину за производњу супстанци углавном је увозила из Кине. Ова група је основала

<sup>263</sup> *EU Drug Markets Report*, European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, 2019, p.180

<sup>264</sup> *EU Drug Markets Report*, European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, 2019, p.181

<sup>265</sup> *Ibidem*, p.181

лабораторију у Холандији, где је производила материје које су потом испоручиване за Шпанију ради паковања и дистрибуције крајњим потрошачима. На две локације у провинцијама Гранада и Валенсија заплешено је преко 100 различитих нових психоактивних супстанци, укључујући синтетичке канабиноиде, бензодиазепине, дисоцијативе, катинонске стимулансе, халуциногене и синтетичке опијате, чија је тржишна вредност премашила 12.000.000 евра. Заплешено је скоро 800.000 доза психоактивних супстанци сличног ЛСД-у, што је уједно и највећа заплена ове врсте у ЕУ. Организована криминална група је синтетичке наркотице продавала искључиво путем даркнет тржишта, где је приступ био ограничен на претходно позване кориснике преусмерене са форума. Током истраге откривено је да се ради о поштанским пакетима послатих у више од 100 држава, понекад „погрешно“ означених као легални производи, попут адитива за цемент. Поред заплене нових психоактивних супстанци и криптовалута, тада је ухапшено осам лица (шпански, аустријски и француски држављани) и оптужено за трговину дрогом, праће новца и чланство у криминалној организацији<sup>266</sup>.

#### 4.2. Трговина људима и илегалне миграције

У претходим деловима рада указано је на постојање различитих одређења појма организовани криминал. Један од теоријских приступа се заснива на сагледавању организационе структуре криминалне активности у циљу дефинисања организованог криминала, при чему се издвајају три врсте структуре, и то:

- пројектни криминал, везан за пројекте који између осталог обухватају производњу лажних личних докумената, лажне валуте и слично, и који захтевају развој специфичних вештина а могу се назвати „занатским“ и обављају се унутар одређене друштвене групе,
- криминал у организацијама, којим су обухваћена дела примање мита, корупције и превара, односно кривична дела везана за радно или професионално деловање,
- колективни криминал, у који спадају организације које попримају облик корпорација, породичних предузећа или мрежа повезаних са криминалним групама. Ова врста организованог криминала може укључивати незаконите активности из прве две категорије, као и обезбеђивање законитих и незаконитих роба и услуга, при чему се могу користити претње и насиље, а могу се нудити и услуге заштите<sup>267</sup>.

Евидентно је да је предметна подела онога што можемо представљати као организовани криминал широко заснована, али с друге стране садржи многе активности повезане са трговином људима - од израде лажних докумената, до корупцијеучесника мреже трговине људима који уједно и врбују, превозе и искоришћавају своје жртве.

У научним разматрањима егзистира и други приступ који се, уместо идентификовања структуре у оквиру које се та активност врши, усмерава на различита „лица“ злочина. Једна од метода која се у том приступу користи за одвајање организованог обичног криминала је екстраховање фактор који су неопходни за постојање дефиниције организованог криминала.

<sup>266</sup> Ibidem, p. 182

<sup>267</sup> Truong T. : *Human Trafficking and Organized Crime*, Institute of Social Studies, Working Paper Series, No. 339, The Hague, 2001, p.4

Међу тим факторима се наводи и „способност коришћења и употреба насиља или претња насиљем да би се олакшале криминалне активности“<sup>268</sup>.

И поред наведених теоријских дефиниција, уочљив је проблем у самом кривичном делу трговине људима које се налази између кријумчарења и отмице сагласних људи, отмице и експлоатације. Процес трговине људима може почети са пристанком мигранта (тражење посла у иностранству или бољи квалитет живота), али се по доласку од њега могу тражити новац за превоз и услуге, а када постоји неплаћање или немогућност плаћања, изворни пристанак мигранта може се искористити за одузимање докумената и умањење слободе. Један од фактора који је присутан у односу између миграната-жртава трговине људима и њихових кријумчара је страх. Они се плаше насиља према себи или својим породицама, због чега се може рећи да су насиље или претња насиљем у контексту трговине људима саставни део дефиниције организованог криминала у овој области. Међутим, карактеристично је да у дефиницијама УН-а или ЕУ нигде не егзистирају насиље или претња насиљем као одлучујући фактор. Самим тим, не сматра се да је насиље дефинишућа карактеристика многих група организованог криминала на простору ЕУ<sup>269</sup>. Организовани криминал је такође дефинисан као саставни део друштвеног система, који је закупљен јавном потражњом за добрима и услугама са пружаоцима тих роба и услуга. Дакле, организовани криминал је на једном крају спектра, а легалне компаније на другом крају. Европска унија је препознала сличности између организованог криминала и легитимног пословања, истичући динамику природе организованог криминала, који показује способност да буде предузетнички, послован и веома флексибилан у реаговању на променама на тржишту<sup>270</sup>

У контексту трговине људима, прихваћено је да узрочно-последична веза укључује комбинацију фактора одбијања и привлачења. С једне стране, то су фактори гурања жртава трговине људима од земље порекла (незапосленост, грађански сукоби и слично). С друге стране, постоје фактори привлачења који жртве трговине воде ка одредишној земљи, као што је потреба за јефтиним радном снагом и бољим животним условима.<sup>271</sup>

Јасно је да се трговина људима уклапа у дефиницију организованог криминала „пословног модела“, мада то очигледно не даје читаву слику. Трговина људима често је повезана са другим облицима организованог криминала, као што су превара са документима, трговина дрогом, сајбер криминал, дечја порнографија, кријумчарење миграната, преваре и слично.

#### 4.2.1. Нормативни оквир сузбијања трговине људима

У документима Европске уније је трговина људима препозната као озбиљан криминални проблем, уз оцену да је то једна од „најзаступљенијих“ врста организованог криминала на простору Уније<sup>272</sup>. На плану деловања ЕУ у борби против тог проблема, у октобру 2004. године донета је Оквирна одлука Савета 2002/629/ЈНА којим је

<sup>268</sup>Finckenauer J.O. :Problems of Definition: What Is Organized Crime?' *Trends in Organized Crime*, 8(3),2005, pp. 81-82

<sup>269</sup>ОСТА, Organized Crime Threat Assessment EU, 2008, p. 16, доступно на: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/octa-2008-eu-organised-crime-threat-assessment>

<sup>270</sup>*Explanatory Memorandum on the Council Framework Decision on the Fight Against Organized Crime*, COM (2005) 6 final, 2005/ 0003(CNS), 2005, p. 1

<sup>271</sup>McRedmond P.: Defining Organized Crime in the Context of Human Trafficking, In: Wylie G.,McRedmond P.: *Human Trafficking in Europe Character, Causes and Consequences*, Palgrave Macmillan, 2010, p. 186

<sup>272</sup>*Monitoring mechanisms in the fight against human trafficking*, October 15, The Hague, Netherlands, 2010, p.11, доступно на:<http://lastradainternational.org/Isidocs/Final%20Report%20Monitoring%20mechanisms%20in%20the%20fight%20against%20human%20trafficking.pdf>

криминализована трговина људима на нивоу Европске уније. Поред тог документа, значајан је и Акциони план ЕУ, у коме је Европска комисија 2006. године означила борбу против трговине људима, поред прања новца, као приоритетно подручје деловања. Такође, Европски парламент и Савет објавили су 2011. године Директиву 2011/36/EU о спречавању и борби против трговине људима и заштити жртава<sup>273</sup>

Европска комисија је 2012. године усвојила и Стратегију ЕУ за искорењивање трговине људима за период 2012-2016. Један од стратешких циљева Стратегије био је прикупљање и објављивање података о трговини људима и то према полу и узрасту. Прикупљање података о броју жртава трговине људима представљало је значајан изазов надлежним организацијама, агенцијама и владама<sup>274</sup>. На основу прикупљених података, Европска комисија је 2013. године издала први статистички извештај ЕУ о трговини људима у државама чланицама и придруженим земљама. Извештај Еуростата садржао је податке из свих 27 држава чланица Уније и седам земаља кандидата или придружених држава (укупан број и проценти исказани супрема подацима држава чланица). Извештај је обухватио податке како о жртвама, тако и о трговцима људима. Прелиминарни резултати су показали да постоје различити трендови у погледу одређених врста трговине људима, пола жртава, извора и одредишта жртава. Наведени подаци су пружили солидну основу за даља истраживања и анализе проблема трговине људима у Европи.

Анализирање одредбе документа ЕУ показује да је дефиниција Протокола Уједињених нација о трговини људима створила основу за Оквирну одлуку Савета о борби против трговине људима од 19. јула 2002. године. Дефиниције које су договорене на нивоу Уније укључују углавном исте елементе какве садржи Палермо протокол, при чему Европска унија прави разлику између трговине људима и омогућавања илегалног уласка у одређене државе. Међутим, док се Оквирна одлука Савета фокусира на законодавство ЕУ првенствено у областима кривичног, материјалног и процесног законодавства, приступ УН је свеобухватнији, јер обухвата питања превенције, сарадње и граничних мера. Ипак, Оквирна одлука Савета садржи прецизније одредбе који одражавају њен обавезујући карактер у односу на државе чланице Уније, које морају да имплементирају садржај Оквирне одлуке у своје националне правне системе да би испуниле обавезе на нивоу ЕУ. Значајно је напоменути да је у време доношења Оквирне одлуке Већа нова Директива (2002/90/EЗ) која дефинише олакшавање неовлашћеног уласка, транзита и боравка пратила законодавне напоре у борби против трговине људима. Штавише, док су мере ЕУ пратиле Палермо протокол, Конвенција Савета Европе о мерама против трговине људима, коју је 2005. године потписало 47 држава чланица Савета Европе, неколико неевропских држава и ЕУ, ступила је на снагу 2008. године и представља најкомплекснији међународни инструмент који се бави трговином људима. Поменута конвенција је више фокусирана на жртве и осмишљена је за европску, а не за међународну примену<sup>275</sup>. Док Протокол УН класификује трговину људима као транснационални злочин, према Конвенцији Савета Европе и Оквирној директиви Савета предметни криминал не мора бити транснационални по својој природи, али га је несумњиво починила организована криминална група.

Важан инструмент уведен Конвенцијом Савета Европе је и Група стручњака за борбу против трговине људима (*Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings-*

<sup>273</sup> European Parliament & Council of the European Union, Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA. Strasbourg, France(2011, April 5)

<sup>274</sup> Laczko F., Gozdzia E. :*Data and research on human trafficking: A global survey , Offprint of the Special Issue of the International Migration*, Vol. 43, No. 1/2, International Organization for Migration Geneva, Switzerland, 2005, pp. 13-15

<sup>275</sup> Cullen H.: The EU and Human Trafficking: Framing a Regional Response to a Global Emergency, In: Antoniadis A., Schütze R., Spaventa E.: *The European Union and global emergencies*, Hart Publishing, 2011, pp. 225-243

*GRETA*), као и систем праћења који је успостављен ради надзора над спровођењем обавеза утврђених Конвенцијом. Од Оквирне одлуке Савета ЕУ прошла је деценија значајног законодавног развоја, што је утицало између осталог и на усвајање Директиве о трговини људима. Након усвајања Лисабонског споразума, та директива представља први споразум између Савета и Европског парламента у области материјалног кривичног права.

Ступање на снагу Лисабонског уговора 2009. године је уједно означило и престанак структуре три стуба Европске уније. Процедура доношења одлука, гласање или одлучивање квалификованом већином, претходно коришћено у питањима јединственог тржишта, добило је своје проширење и на кривична питања. Зато су мере Уније и националне мере у тим областима постале предмет разматрања Суда. У том контексту, ЕУ има надлежност да утврђује одређена кривична дела, да за њих одреди минималне казне и да их наметне националним кривичним законодавствима. Ипак, током протекле деценије, ЕУ је била често критикована због усвајања секуритизујућег приступа у борби против трговине људима. Будући да није успела да постигне интегрисани приступ и да пружи комплетну стратегију за борбу против криминала засновану на унутрашњим и екстерним инструментима, Унији је замерено да користи законске инструменте као што је Оквирна одлука Савета за ограничавање илегалне миграције<sup>276</sup>.

У периоду након ступања на снагу Лисабонског споразума, усвојен је Акциони документ, који је био оријентисан на јачање спољне димензије ЕУ у погледу борбе против трговине људима. Један од циљева тог документа је окупљање ресурса у циљу достизања интегрисаног мултидисциплинарног приступа заснованог на људским правима. Директива 2011/36/EU представља значајнији документ од претходних, јер иде даље од мера Савета Европе и УН-а и има за циљ приближавање закона и казни у овој области, ригорознијим процесуирањем кријумчара и бољој заштити и помоћи жртвама. Директива проширује дефиницију експлоатације знатно више од претходних докумената, тиме што укључује просјачење, криминалне активности и илегално вађење органа. У преамбули Директиве признати су Протокол УН-а и Конвенција Савета Европе као кључни кораци у процесу јачања међународне сарадње против трговине људима<sup>277</sup>.

У контексту ЕУ, трговина људима сматра се кључним приоритетом, при чему се посматра и као проблем организованог криминала и као проблем миграције. Стога се трговина људима делимично преклапа са спорним питањем како државе чланице треба да приступе протоку легалних и илегалних имиграната унутар својих граница, што је више пута изазивало забринутост на европским просторима. С друге стране, постојала су мишљења нарочито научне јавности да Европској унији недостају јасне и јединствене смернице засноване на правном оквиру о људским правима, као и да политика ЕУ на пољу трговине људима у довољној мери подржава приступ контроли криминала. Ипак је чињеница да до сада предузете мере у области миграција и кривичног права нису биле довољне да сузбију трговину људима у Европској унији.

У прилог наведеном је и Извештај Комисије о примени Оквирне одлуке Савета ЕУ 2002/629/JHA у коме је истакнуто да је и даље потребно значајно побољшање у сузбијању трговине људима. С тим у вези, указује се на озбиљан јаз између важећег законодавства и стварне имплементације, при чему постоји критични недостатак ефикасне примене у области помоћи и заштите жртва. То је између осталог допринело и нагађањима да се Оквирна одлука Савета ЕУ користила за ограничавање нерегуларне миграције, а не ради заштите људских

<sup>276</sup> Krieg S. H. : Trafficking in human beings: the EU approach between border control, law enforcement and human rights, *European Law Journal*, 15(6), 2009, pp. 776-780

<sup>277</sup> Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA, доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0036>

права<sup>278</sup>. Поред наведеног, у вези са анализирањем трговине људима из миграционе перспективе, постоје мишљења да тренутна политика ЕУ о миграцијама највероватније одржава основне факторе који стоје иза појаве трговине људима, уместо да их елиминише. С тим у вези, Директива о жртвама трговине људима није дала значајан допринос главном циљу борбе против трговине људима, јер пракса показује већи недостатак ефикасности него што се очекивало<sup>279</sup>.

На пример, у процесу преговора, компромисне одредбе Директиве су поткопаване у Савету, остављајући државама чланицама могућност да задрже флексибилност у погледу ограничења која су наложена њиховој националној администрацији. Након што је Амстердамским уговором уведено подручје слободе, безбедности и правде, пројекат који покрива више стубова, укључујући политике о имиграцији, азилу, граничној контроли и визама у оквиру стуба Заједнице, ЕУ је стекла компетенције да усвоји директиве о тим областима. За разлику од директива, оквирне одлуке немају непосредан ефекат. То значи да су подложне само необавезној надлежности Европског суда правде, док Комисија није у могућности да покрене поступак за кршење закона против државе чланице која није применила Оквирну одлуку. Ипак, пре него што је Лисабонским уговором укинута структура стубова, ЕУ је имала мању надлежност над политиком трговине људима и правосудне сарадње у кривичним стварима него са имиграционом политиком. Након тога, пружање интегрисаног приступа усклађивањем националних правних оквира у различитим областима и постављањем минималне одредбе представљало је изазов како за креаторе политике, тако и за националне власти одговорне за примену. Као одговор на већину наведених проблема долази нова Директива о трговини људима. Одредбе те Директиве иду чак даље од мера Савета Европе и УН-а у погледу дефиниције трговине људима, спречавања кривичних дела, надлежности и правила која се односе на заштиту жртава и помоћ у области кривичног права постављањем одређених могућих казни. Свакако да ће ова директива бити подложна и академском надзору и критици, међутим, због чињенице да сада мере ЕУ о трговини људима укључују Директиву о кривичним мерама, одредбе би требало лакше извршити на националним судовима и у Суду ЕУ него било који други међународни инструмент. Иако би се могло рећи да је постигнут тако дуго очекивани интегрисани приступ, процес будуће примене биће пресудан корак у оцени ефикасности Директиве.

#### 4.2.2. Институционални аспект супротстављању трговине људима

На основу Лисабонског уговора, Директиве 2011/36/ЕУ Европског парламента и Савета од 5. априла 2011. године о спречавању и сузбијању трговине људима и заштити жртава и Оквирне одлуке Савета 2002/629/ЈНА, као и на основу мандата Координатора ЕУ за борбу против трговине људима, који је допринео координираном и консолидованом одговору Уније у борби против трговине људима, десет агенција ЕУ је 13. јуна 2018. године потписало заједничку изјаву којом су се обавезале да ће радити заједно у борби против трговине људима.<sup>280</sup> Према заједничкој изјави, агенције су се обавезале између осталог на побољшање ефикасности истрага и кривичног гоњења кроз формирање заједничких истражних тимова, унапређење превенције узимајући у обзир цео ланац трговине људима унутар и изван ЕУ, као

<sup>278</sup> Krieg S. H. : Trafficking in human beings: the EU approach between border control, law enforcement and human rights, *European Law Journal*, 15(6), 2009, 781-788

<sup>279</sup> Chou M.H. : The European Union and the Fight against Human Trafficking: Comprehensive or Contradicting?. *STAIR* 4:1, 2008, pp. 76-95.

<sup>280</sup> Cornelia R.: EU Agencies Against Trafficking in Human Beings, доступно на: <https://eucrim.eu/news/eu-agencies-against-trafficking-human-beings/>

и на повећање регионалне и прекограничне сарадње између државних органа и социјалних партнера како би се ојачала њихова посвећеност координисаном и свеобухватном одговору на трговину људима. Поред наведеног, предвиђени су и побољшање размене информација употребом савремених технологије а у границама правила о заштити података, те проактивне финансијске и обавештајне истраге, замрзавање имовине и одузимање незаконите добити. Када је реч о институцијама које су обухваћене заједничког изјавом, ту су поред субјеката задужених за супростављање организованом криминалу и оне којима је у непосреднију надлежност дата борба против трговине људима, а о најважнијим од њих биће дат кратак осврт у наредном делу рада.

Европска агенција за граничну и обалну стражу (*ФРОНТЕКС*) основана је 26. октобра 2004. године као Европска агенција за управљање оперативном сарадњом на спољним границама држава чланица Европске уније<sup>281</sup>, са циљем да „промовише, координира и развија европске границе управљање у складу са повељом ЕУ о основним правима и концептом интегрисаног управљања границом“.<sup>282</sup> Дана 14. септембра 2016. године, Европска агенција за граничну и обалну стражу<sup>283</sup>, заменила је Европску агенцију за управљање оперативном сарадњом на спољним границама држава чланица Европске уније, задржавајући исту правну природу и исто име - Фронтекс. Међутим, прерогативи агенције постали су значајнији, јер Фронтекс сада има „јачу улогу у пружању подршке, праћења и, по потреби, јачања државних граничних стражара“. Сада се та агенција фокусира пре свега на „рано откривање и спречавање слабости у управљању спољним границама ЕУ“<sup>284</sup>. Фронтексови ресурси су такође значајно побољшани, што је од кључног значаја, јер ће само значајна средства омогућити истинску ефикасност мера Европске уније које се односе на управљање спољним границама, укључујући Кодекс шенгенских граница<sup>285</sup>. Да би то постигао, Фронтексу су поверене различите мисије и задаци, као што су праћење миграционих токова и анализа ризика у погледу свих аспеката интегрисаних управљања границама, а посебно:

- координација и организовање заједничких операција,
- помоћ у развоју и раду Евросур-а, (Eurosur-a),
- подршка операцијама трагања и спасавања које настају током операција надзора границе на мору пружање подршке у жаришним зонама,
- борба против организованог прекограничног криминала и тероризма на спољним границама и
- подршка државама чланицама у сарадњи са Европолем и Евроцастом.<sup>286</sup>

Евросур је „Европски систем за надзор границе“ који је усвојен 10. октобра 2013. године у Европском парламенту. Тај систем користи иновативне и паметне технологије као што су беспилотне летелице, извиђачки авиони, приобални сензори и сателитско даљинско истраживање како би се пратиле илегалне миграције према Европској унији. На пример, *EurosurFusionServices* користи оптичку, радарску и сателитску технологију с циљем проналажења пловила осумњичених кријумчара. Евросур је заснован на размени информација између земаља Европске уније преко њихових националних центара за координацију. Ови центри добијају информације од локалних и државних органа и од својих обалних стража,

<sup>281</sup>European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, Council regulation (EU) No 2007/2004 of 26 October 2004

<sup>282</sup>Frontex – Origin & Tasks, доступно на: <https://frontex.europa.eu/about-frontex/origin-tasks/>

<sup>283</sup> Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC.

<sup>284</sup> EU Operations in the Mediterranean sea, доступно на: [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/5\\_euoperationsinmed\\_2pg.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/5_euoperationsinmed_2pg.pdf)

<sup>285</sup> Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code).

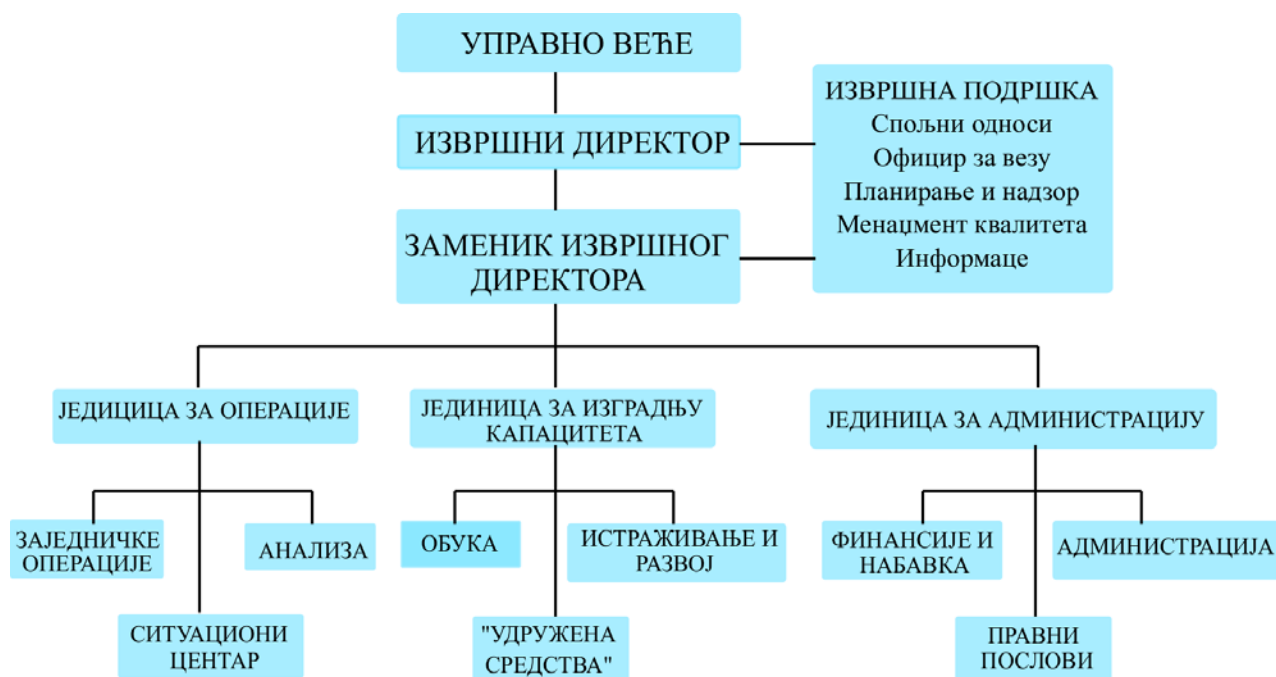
<sup>286</sup> Frontex – Origin & Tasks, доступно на: <https://frontex.europa.eu/about-frontex/origin-tasks/>

након чега групишу прикупљене информације. При томе треба напоменути да се информације добијају и од других националних центара путем мреже Евросур<sup>287</sup>.

Посебан значај Фронтекса је у томе што остварује сарадњу и са осталим службама Европске уније које се баве питањима безбедности спољних граница као што су ЕУРОПОЛ, ЦЕПОЛ, царинске службе, фитосанитарне и ветеринарске инспекције држава чланица ЕУ, као и са свим другим службама задуженим за унутарашњу безбедност ЕУ. Поред сарадње са државама чланицама Европске уније, ФРОНТЕКС пуну пажњу поклања сарадњи с граничним службама земаља изван ЕУ, нарочито онима које су идентификоване као извори или транзитни правци незаконитих миграција. Успостављена сарадња са трећим државама остварује се на основу склопљених радних споразума. Поред наведеног, ФРОНТЕКС координира заједничким операцијама између земаља и других партнера ради јачања спољних граница Европске уније. На бази анализе ризика, а у сарадњи са државама учесницима, израђује се план поступања са посебним акцентом на одређене претње или слабости границе. При томе се свака држава чланица може укључити у реализацију заједничких операција. Ова координација спроводи се кроз Јединице за заједничке операције.

Поред наведених организационих целина (Шема бр. 4.1.), треба поменути и Фронтексов ситуациони центар који је формиран одлуком Управног већа ФРОНТЕКС-а, а са оперативним радом започео 2008. године. Посебан значај центра је у томе што представља место размене Фронтексових информација, а његова најважнија улога је процена и прослеђивање улазних података ради добијања свеукупне слике ситуације на плану управљања границом и праћења стања незаконитих миграција на спољним границама држава чланица.

**Шема бр. 4.1.** Организациона структура Фронтекса<sup>288</sup>



Активности Фронтекса се заснивају на начелу интегрисаног управљања границама. Концепт интегрисаног управљања границом базира се на начелу да ако стварно желимо

<sup>287</sup> Study to assess the impacts related to possible evolutions of EUROSUR - Final Report, Directorate-General for Migration and Home Affairs, Brussels, 2019, доступно на: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/multimedia/publications/study-assess-impacts-related-possible-evolutions-eurosur.pdf>

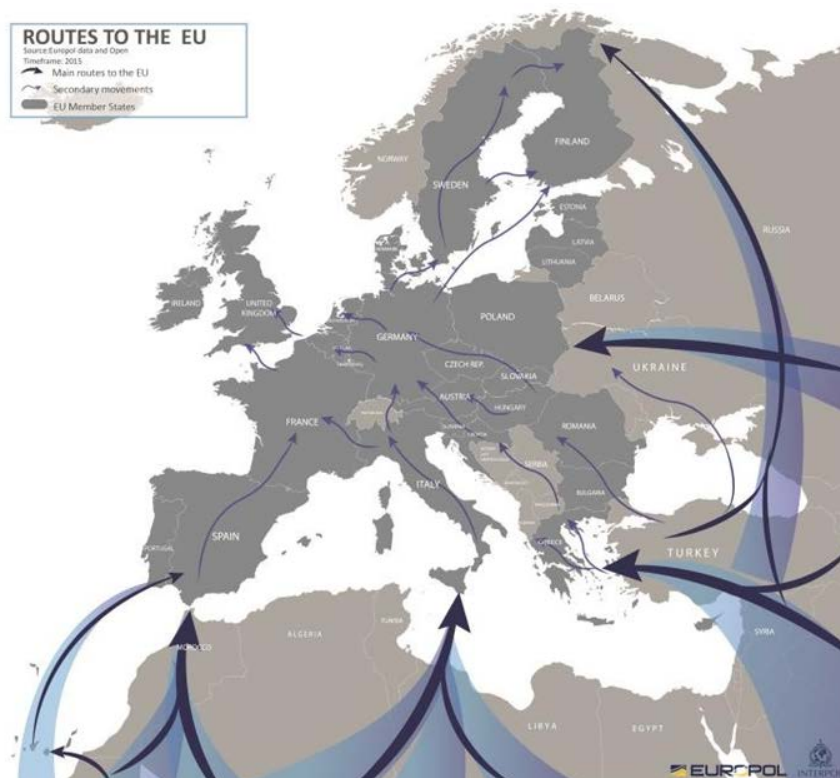
<sup>288</sup> Sintiћ Toić G.: Uloga Frontex-a u nadzorovanjskihgranicEuropskeunije, *Policija-sigurnost*, br.1, Zagreb, 2012, str. 145



успешно управљање процесима на граници, потребан је свеобухватан приступ, те знање не само о пореклу онога ко прелази незаконито границу, већ и о чињеницима на којима почива његова одлука да напусти своју земљу, разлозима за избор одређеног правца и мотивима за одабир коначне дестинације. С тим у вези, од посебне важности јепознавање стања и ситуације „изван границе“ у другим земљама, као и сазнање шта се догађа када особа пређе спољну шенгенску границу ЕУ, односно када уђе у шенгенски простор. Наиме, то је потребно знати како би се могло на најбољи могући начин одговорити на одређену претњу, односно како би се могла дати одговарајућа процена потребних средстава за надзор граница ЕУ и средстава за надзор унутар земаља чланица, извршити подела задатака и обавеза и слично. На основу наведеног, евидентна је потреба адекватне међуагенцијске сарадње као битног сегмента интегрисаног управљања границом. Унутар шенгенског подручја то је посебно значајно с обзиром на то да поступање полиције поједине државе нема утицаја само на ту државу већ и на остале чланице шенгенског подручја<sup>289</sup>.

С обзиром да је „смањење илегалних имиграција“ означено као један од главних приоритета Европске унијеу циклусу политике ЕУ која се односи на организовани и тешки међународни криминал за период 2014-2017. године, државе чланице су позване да адекватно и координисано одговоре на масовно повећање миграцијског тока и посебно на умешаност великих криминалних мрежа у кријумчарење миграната. С тим у вези, нови Европски центар за кријумчарење миграната, чије је оснивање предвиђено Европском агендом о миграцијама из маја 2015. године, покренут је у фебруару 2016. године, у скалду са одлуком министара правде и унутрашњих послова земаља чланица ЕУ<sup>290</sup>.

**Шема бр. 4.2. Мигрантске руте у ЕУ<sup>291</sup>**



Треба напоменути да је Центар основан у периоду динамичних илегалних миграција, током којих су „рањиви“ мигранти углавном неконтролисано путовали у великим групама

<sup>289</sup> Ibidem, str. 144-147

<sup>290</sup> Council Conclusions on Measures to handle the refugee and migration crisis, Justice and Home Affairs, meeting n°3422, 9 November 2015

<sup>291</sup> Migrant Smuggling Networks, Joint Europol-Interpol Report, Executive Summary, May 2016, p. 6

преко Средоземног мора, или су се кретали спољним копненим границама према жељеним земљема одредишта у Европи. Мигранти су често прибегавали коришћењу услуга криминалних група у циљу олакшања њиховог путовања до жељене дестинације. То се пословање брзо развило у веома уносан облик криминалног деловања, које је помагало да се заобилазе и злоупотребљавају противмере на мору, а за које су ресурсе солидарно распоредиле државе чланице и агенције ЕУ. Подршка полицијским и пограничним органима да координирају веома сложене прекограничне акције против кријумчарења је, сходно насталој сужитуацији, постала главни циљ активности Центра. Остварене резултате центар није постигао изоловано од других, већ у многим случајевима у уској координацији и синергији с партнерским агенцијама, које се баве правосудном сарадњом и управљањем границама.<sup>292</sup>

Актуелни задатак Европског центра за кријумчарење миграната је да државама чланицама пружа оперативну подршку у спречавању и борби против организованих мрежа за кријумчарење миграната које су активне широм Европе. Центар је фокусиран на подручја са високим нивоом криминалних активности, углавном на идентификованим жаришним тачкама. Поред тога, Центар подржава регионалне радне групе ЕУ и рад других партнерских агенција<sup>293</sup> и у стању је да распореди тимове за брзу акцију како би помогао државама чланицама у извођењу широких операција, попут оних које спроводе Европол мобилни тим за подршку истрази и Европол мобилни аналитички тим за подршку.

Значај Европског центра за кријумчарење миграната је и у томе што представља део Европоловог центра за организовани криминал, где покрива кријумчарење миграната и трговину људима као две важне криминалне области и приоритете из Европске мултидисциплинарне платформе против криминала. Подаци Европола указују да је значајном броју миграната последњих година барем почетак путовања морем према Европи омогућен од стране криминалних организација. Иначе, значајан део организованих криминалних група које су укључене у кријумчарење миграната активне су и у другим областима, нарочито у преварама са документима и трговини људима. То је један од разлогашто је у Агенди ЕУ о миграцијама из 2015. године идентификована борба против кријумчарења миграната идентификована као кључни приоритет. Подршка полицијским и пограничним органима да координирају сложене прекограничне акције против кријумчарења је стога постала главни циљ Центра, који је окупио неке од најбољих истражитеља у Европи. Поред тога Центар уско сарађује са партнерским агенцијама ЕУ које се баве правосудном сарадњом (Евроцаст) и управљањем границама (Фронтекс)<sup>294</sup>.

Координатор ЕУ за борбу против трговине људима преузео је функцију у марту 2011. године. Мандат координатора укључује централну улогу у координацији и разради различитих области политике с циљем искорењивања трговине људима. Као што је наведено у Директиви 2011/36/ ЕУ, „у светлу Стокхолмског програма и у циљу развоја консолидоване стратегије Уније против трговине људима која има за циљ да ојача обавезу Уније и држава чланица да спрече и сузбију такву трговину, државе чланице треба да олакшају задатке координатора за борбу против трговине људима, што може на пример да укључи побољшање координације и кохерентности, избегавајући дуплирање напора између институција и агенција Уније, као и између држава чланица и међународних актера, доприносећи на тај начин развоју постојећих

<sup>292</sup> European Migrant Smuggling Centre, First Year, Activity Report, 2017, p.13

<sup>293</sup> Europol Website – Europol launches the European migrant smuggling centre, доступно на: <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol-launches-european-migrant-smuggling-centre>

<sup>294</sup> Europol, European Migrant Smuggling Centre – EMSC, доступно на: <https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-migrant-smuggling-centre-emsc>

или нових политика и стратегија Уније релевантних у борби против трговине људима или за извештавање институција Уније<sup>295</sup>.

Поред тога, у Директиви 2011/36/EU под називом „Координација стратегије Уније против трговине људима“ се истиче да „да би допринеле координисаној и консолидованој стратегији Уније против трговине људима, државе чланице ће олакшати задатке координатора за борбу против трговине људима. Посебно, државе чланице преносе координатору информације, и на тај начин доприносе и извештавању које врши Комисија сваке две године о оствареном напретку у борби против трговине људима<sup>296</sup>.

Уз изричиту заснованост на Директиви 2011/36/EU, ова функција чини саставни део Стратешког плана 2016–2020. године Генералног директората за миграцију и унутрашње послове, према коме ЕУ координатор борбу против трговине људима обавља своје задатке са седиштем у овој Дирекцији. У том смислу, координатор ЕУ за борбу против трговине људима је одговоран за пружање стратешке подршке свеукупној политици, побољшање координације и кохерентности између институција ЕУ, агенција ЕУ, држава чланица и међународних актера, као и за развој постојећих и нових политика ЕУ за борбу против трговине људима. У почетној фази мандата, координатор ЕУ за борбу против трговине људима је подстакао координацију и сарадњу са другим институцијама ЕУ, као што су Европски парламент, Савет, Комитет региона и Европски економски и социјални одбор. Мандат координатора је потврђен и признат од стране институционалних партнера, укључујући државе чланице које су давале свој допринос извештавањем, као и у оквиру неформалне Мреже националних известиоца (или еквивалентних механизма) ЕУ. На нивоу институција ЕУ, Европски парламент је изричито похвалио успешан рад који је остварио координатор ЕУ за борбу против трговине људима и позвао на продужење његовог мандата<sup>297</sup>.

Први задатак након преузимања дужности и покретања нове функције била је израда и усвајање кључног инструмента политике о трговини људима, Стратегије ЕУ за искорењивање трговине људима. Предметном стратегијом дефинисано је да се „политичка посвећеност на нивоу ЕУ да се реши проблем трговине људима огледа у великом броју иницијатива, мера и програма финансирања успостављених унутар ЕУ и трећих земаља још током 1990-их година. Наглашени циљ Стратегије био је да пружи кохерentan оквир за постојеће и планиране иницијативе, да постави приоритете, попуни празнине и према томе допуни усвојену Директиву. У том погледу, Стратегија је дефинисала да Координатор ЕУ треба да надгледа њену реализацију. Стратегија за искорењивање трговине људима је донета као резултат циљаних консултација са органима власти, цивилним друштвом и међународним организацијама. Обухватала је око 40 активности у оквиру следећих пет приоритета:

- 1) идентификовање, заштита и помоћ жртвама трговине људима,
- 2) јачање превенције као дела борбе против трговине људима,
- 3) појачано кривично гоњење трговаца људима,
- 4) унапређење координације и сарадње између кључних актера и усклађеност политике, и

---

<sup>295</sup> Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA, recital 29

<sup>296</sup> Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA, art. 20

<sup>297</sup> European Parliament resolution of 12 May 2016 on implementation of the Directive 2011/36/EU of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims from a gender perspective (2015/2118(INI)), доступно на: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0144\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0144_EN.html)

5) повећање сазнања о ефикасном одговору на актуелне облике трговине људима<sup>298</sup>.

У оквиру првог приоритета, акције су биле усмерене на побољшање идентификације жртава развијањем одговарајућих смерница, успостављање националних механизма, и боље механизме заштите деце жртава трговине људима. У вези са другим приоритетом, акције су укључивале финансирање истраживања о смањењу потражње и понуде услуга и робе од стране жртава и покретање активности подизања нивоа свести о проблему трговине људима широм ЕУ. Трећи приоритет је садржавао активности Комисије и држава чланица у циљу осигурања проактивних финансијских истрага у случајевима трговине људима и унапређења сарадње изван националних граница. У складу са четвртим приоритетом, Комисија је имала за циљ да побољша координацију и сарадњу јачањем Мреже националних известиоца Европске уније, промовисањем успостављања платформе цивилног друштва и приватног сектора и анализом свих пројеката које финансира ЕУ. У оквиру последњег приоритета, Комисија је имала за циљ да развије систем за прикупљање података који се ће применити на целом простору ЕУ и повећати знање о родној димензији трговине људима, улози online регрутовања у трговини људима или радној експлоатацији. Поред наведеног, Координатор ЕУ за борбу против трговине људима ради на одржавању и унапређењу веће кохерентности и координације одржавањем мреже националних извештача или еквивалентних механизма и платформи цивилног друштва у ЕУ против трговине људима. При томе су државе чланице у обавези да успоставе наведене механизме у складу са прописима Уније<sup>299</sup>.

Мрежа националних извештача ЕУ је успостављена 2009. године, а Комисија је домаћин њених двогодишњих састанака, уз коопредседавање са представницима Савета ЕУ, што је од кључног значаја за унапређење даље сарадње и координације на нивоу Уније. Треба напоменути да је мрежа националних извештача имала пресудан значај за достављање првог извештаја Европске уније у коме су између осталог процењени напори на сузбијању трговине људима према члану 20 Директиве ЕУ. С циљем да се олакша сарадња између националних извештача и цивилног друштва, Комисија организује заједничке састанке како са мрежом националних извештача, тако и са платформом цивилног друштва ЕУ. Како је цивилно друштво равноправан партнер у овим напорима, Комисија је у мају 2013. основала Платформу цивилног друштва ЕУ против трговине људима<sup>300</sup>. Платформа се састаје сваке две године, окупујући преко 100 организација цивилног друштва које делују у области трговине људима у државама чланицама и у суседним приоритетним земљама. Ради се о е-платформи која укључује горе наведене и остале актере, што пружа простор за сарадњу ради даље размене. Комисија такође ради на осигуравању координације на нивоу ЕУ агенција. У том смислу, ЕУ координатор за борбу против трговине људима омогућио је потписивање две заједничке изјаве ЕУ агенција о сарадњи у циљу искорењивања трговине људима. У томе су учествовали Европска служба за подршку азилу, Европска полицијска канцеларија, Европска агенција за оперативно управљање великим ИКТ системима у области слободе, безбедности и правде, Европски центар за праћење дрога и зависности од дрога, Јединица за судску сарадњу ЕУ, Европски институт за родну равноправност, Европска агенција за граничну и обалску стражу,

---

<sup>298</sup> The EU Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings 2012–2016, p. 5, доступно на: [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eu\\_strategy\\_towards\\_the\\_eradication\\_of\\_trafficking\\_in\\_human\\_beings\\_2012-2016\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eu_strategy_towards_the_eradication_of_trafficking_in_human_beings_2012-2016_1.pdf)

<sup>299</sup> EU Network of National Rapporteurs or Equivalent Mechanisms on Trafficking in Human Beings, доступно на: [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/national-rapporteurs-and-or-equivalent-mechanisms/eu-network-national-rapporteurs-or-equivalent\\_en](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/national-rapporteurs-and-or-equivalent-mechanisms/eu-network-national-rapporteurs-or-equivalent_en)

<sup>300</sup> EU Civil Society Platform and ePlatform against trafficking in human beings, доступно на: [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/media-outreach-els/eu-civil-society-e-platform\\_en](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/media-outreach-els/eu-civil-society-e-platform_en)

Агенција ЕУ за основна права (FRA), Агенција ЕУ за обуку у спровођењу закона и Европска фондација за побољшање животних и радних услова<sup>301</sup>.

Поред горе наведеног мандата, ЕУ координатор за борбу против трговине људима је одговоран и за извештавање према члану 20 Директиве 2011/36/EU, што подразумеваподношење двогодишњих извештаја о напретку оствареном на том плану. У складу са повереним мандатом, ЕУ координатор за борбу против трговине људима доставио је Извештај о напредак остварен у борби против трговине људима (COM (2016) 267)<sup>302</sup>. То је био први извештај у коме су представљени трендови и изазови у области трговине људима, анализиран остварени напредак и дефинисана кључна питања која ЕУ и њене државе чланице треба приоритетно да решавају. Између осталог, у извештају је предложено да се више пажње посвети решавању свих облика експлоатације, да се предузму мере за повећање броја и ефикасности истрага и кривичних гоњења, да се унапреди методологија прикупљање података, уз фокусирање на рану идентификацију свих жртава, пружање заштите и помоћи, додељивање адекватних ресурса, значајнији обим сарадње са цивилним друштвом и слично.

Пут ка развоју мандата Координатора ЕУ за борбу против трговине људима пролазио је кроз различите периоде реформских споразума и пратио трендове у подручју слободе, правде и безбедности на нивоу Европске уније, због чега представља занимљив пример међуинституционалне динамике у периоду после Лисабонског споразума. С тим у вези, раздобље Стокхолмског програма представљало је најпродуктивнији период у историји европских интеграција, у коме су успостављени чврсти темељи свеобухватног приступа борби против трговине људима на нивоу Уније и држава чланица. Да би нагласио важност решавања проблема трговине људима и подршку од стране највиших политичких структура, Стокхолмски програм је позвао на успостављање мандата координатора за ЕУ борбу против трговине људима. Са изричитим референцама у Директиви и релевантном политичком позадином, мандат Координатора ЕУ се даље развија као свеукупна стратешка политичка оријентација у измењеном контексту. ЕУ оквир за борбу против трговине људима сада има чврсте правне и политичке темеље, комбиноване са више кохерентности и координираних напора на националном и европском нивоу. Државе чланице, институције ЕУ, агенције и цивилно друштво признају функцију координатора и сарађују с њим. Међутим, и овај облик криминала се развија и постављају се нова питања која се односе на проблеме некажњавања починилаца, али и на адекватно реаговање на њих и на вођење рачуна о потребама жртава. Несумњиво је да мандат Координатора ЕУ за борбу против трговине људима не постоји у вакууму и да се шире друштвено, економско и политичко окружење променило, укључујући нове политичке приоритете, од којимх се очекује да одговоре на савремене потребе<sup>303</sup>.

---

<sup>301</sup>Sakellidou Z.: EU Anti-trafficking Coordinator: Trajectory of a Unique Mandate, In: Winterdyk J., Jones J.: *The Palgrave International Handbook of Human Trafficking*, Springer International Publishing, 2020, pp. 1313-1315

<sup>302</sup>Report on the progress made in the fight against trafficking in human beings (2016) as required under Article 20 of Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims {SWD(2016) 159 final}, доступно на: [https://ec.europa.eu/antitrafficking/sites/antitrafficking/files/report\\_on\\_the\\_progress\\_made\\_in\\_the\\_fight\\_against\\_traffic\\_king\\_in\\_human\\_beings\\_2016.pdf](https://ec.europa.eu/antitrafficking/sites/antitrafficking/files/report_on_the_progress_made_in_the_fight_against_traffic_king_in_human_beings_2016.pdf)

<sup>303</sup> Sakellidou Z.: EU Anti-trafficking Coordinator: Trajectory of a Unique Mandate, In: Winterdyk J., Jones J.: *The Palgrave International Handbook of Human Trafficking*, Springer International Publishing, 2020, p. 1317

### 4.3. Трговина људским органима

У теорији су присутне расправе око тога да ли се трговина органима може категорисати као организовани криминал. Уз бројне различите дефиниције тог феномена, чињеница је и да још нема договора о адекватном међународном одређењу, иако већина приступа полази од структуре организованих криминалних група и њихових метода деловања. Поред добро организованих мрежа, често се за организовани криминал сматра да укључује насиље и корупцију. Иако је корупција укључена у већину случајева организованог криминала ради олакшавања трговине и транспорта недозвољене робе, насиље је чешће када је у питању злоупотреба или инфилтрација легитимних активности, или покушај контроле или монопола тржишта<sup>304</sup>. Поред наведеног, криминал се често типизира према природи активности и штети коју наноси, из чега проистичу фактори чије је присуство потребно да би се могло говорити о организованом криминалу. У том контексту, две главне делатности су пружање нелегалних услуга и робе (нпр. трговина људима, трговина опојним дрогама, коцкање, проституција и слично) и злоупотреба или инфилтрација у легалне послове (рекетирање, изнуда). Док се прва категорија заснива на пристанку и сагласности између добављача и наручилаца, друга категорија укључује несагласне активности, попут претње, присиле или насиља.<sup>305</sup>

Један од критеријума за постојање организованог криминала је да су носиоци криминалних активности, који делују у илегалној економској сфери, организовани ради стицања профита криминалним методама<sup>306</sup>. То је случај и са трговином органима, који се трансплантирају у приватним болницама, обично их обавља интерно медицинско особље, при чему надлежни државни органи не проверавају медицинску документацију, а трансплантације се често обављају ноћу, уз легално свакодневно пословање болница<sup>307</sup>. Због све већег недостатка органа донора, расте потражња за илегалном економијом трансплантације органа, у којој купци као и продавци покушавају да заобиђу националне законе и остану неоткривени<sup>308</sup>. За трговину органима је потребна добро организована мрежа због сложености природе овог посла. Тако су за трансплантацију потребни високо квалификовани медицински стручњаци, као и посредници који врше регрутацију давалаца, обично из сиромашних средина, а наводно у многим случајевима проналазе добро плаћене примаоце путем интернета. У овим случајевима се не може догодити размена недозвољеног добра као код других облика трговине нелегалном робом, јер би то захтевало посебне услове као што су медицински инструменти, стерилно окружење, операциона сала.

Трговина људским органима се уклапа у категорију пружања нелегалних услуга и робе зато што опскрбљује илегална тржишта недозвољеним давањима органа и у већини случајева заснива се на обостраној сагласности донатора и прималаца. Поред тога, испуњава главне критеријуме, јер укључује нелегалну робу којом се систематски тргује кроз добро организоване криминалне мреже, које су оријентисане на профит и користе корупцију у одређеним фазама активности (нпр. гранична контрола) да би се олакшало кретање донора

---

<sup>304</sup> Albanese S. J.: The Prediction and Control of Organized Crime: A Risk Assessment Instrument for Targeting, in Finckenauer J.O., Schrock J. L. (ed.): *The Prediction and Control of Organized Crime: The Experience of Post-Soviet Ukraine*, New Brunswick, 2004, pp. 11–42.

<sup>305</sup> Fijnaut C.: Transnational Organized Crime and Institutional Reform in the European Union, in Williams P., Vlassis D. (ed): *Combating Transnational Crime: Concepts, Activities and Responses*, Routledge, London, 2001, pp. 276–302.

<sup>306</sup> Bovenkerk F.: Organized Crime and Ethnic Minorities: Is There a Link?" in: Williams P., Vlassis D. (ed.): *Combating Transnational Crime: Concepts, Activities and Responses*, Routledge, London 2001, pp. 109–26.

<sup>307</sup> Vermot-Mangold G.R.: Der Organhandel nutzt extreme Armut aus, *Soziale Medizin, Hintergrund Transplantation, Gespräch mit Ruth-Gaby Vermot-Mangold* 1 (2004): 20–23.

<sup>308</sup> Sung E.H.: State Failure, Economic Failure, and Predatory Organized Crime: A Comparative Analysis, *Journal of Research in Crime and Delinquency* 41(2004): 111–29.

преко граница<sup>309</sup>. С друге стране, криминална делатност укључује не само организовани криминал, већ и злочин „белог оковратника“. Док поједини аутори сматрају да је криминал „белог оковратника“ исто што и организовани криминал, други виде преклапање између ова два облика, или јасну линију раздвајања између ове две појаве. Нема сумње да постоји преклапање када је у питању финансијски интерес и кршење националног законодавства, али треба направити јасну линију између та два облика криминала када су у питању методе деловања. Криминалну активност у области трговине органима представља сам поступак трансплантације. Према преовлађујућем мишљењу, трговина људским органима је посебан облик криминала, где се легитимно пословање попут трансплантације органа претвара у нелегитимно, због заобилажења и кршења националних закона о трансплантацији (нпр. забрана трансплантације органа ради финансијских добитака). То је случај и када се медицинско особље укључује у пресађивање нерегистрованих и продатих, односно купљених органа<sup>310</sup>.

#### 4.3.1. Специфичности трговине људским органима

Делатност трговине органима се не може подвести под идеју о удруживању криминалаца спремних да врше убиства људи како би продавали органе на црном тржишту. Иако је овај феномен релативно нов и за сада има релативно скромне размере у европским земљама, у другим деловима света је присутан још од 80-их година XX века. У то време постао је распрострањен такозвани „трансплантацијски туризам“, чији су учесници били богати Азијци који су путовали у земље у југоисточне Азије (пре свега Индију) да купе органе од донатора који живе у сиромаштву. У међувремену, међународне криминалне организације су идентификовале трговину органима у неким европским земљама или барем за европске купце као потенцијално уносан посао. С тим у вези, чињеница је да диспропорција између расположивих трансплантација и потребних органа нуди посебне погодности за криминалну делатност. Трговина органима се односи на донације људи који живе у рањивом социоекономском окружењу. Они су вољни да продају органе и то обично бубрег, који је уједно и најчешћи орган који се добија од живих давалаца - како би побољшали свој карајње низак животни стандард<sup>311</sup>.

Ова појава, с друге стране, задовољава потребе многих људи из индустријских развијених земаља који очајнички чекају донацију одређених органа. Као и било који други облик трговине људима, и овај посао је усмерен на потражњу, а потражња није велика само у Европи, већ и широм света. Иако је трговина органима започета у државама у развоју (Индији и земљама у окружењу) последњих деценија прошлог века, данас је то присутно и у појединим европским земљама. Чињеница је да већина нелегално пресађених органа потиче од људи који живе у сиромаштву у земљама са веома ниским социоекономским стандардима, високом стопама незапослености и са малим могућностима да покрију трошкове живота легалним радом<sup>312</sup>.

Тржиште илегалних органа није условљено само потражњом, већ и понудом. Иако опскрбу гарантују грађани земаља донатора, потражња је загарантована недостатком органа

<sup>309</sup> Council of Europe, Trafficking in Organs in Europe. Report of the Social, Health and Family Affairs Committee (2003), <http://assembly.coe.in/Documents/WorkingDocs/doc03/EDOC9845.htm>, sec. II, no. 15 ;

<sup>310</sup> Foster T. W.: Trafficking in Human Organs: An Emerging Form of White-Collar Crime? *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 41(2), 1997, p. 139

<sup>311</sup> Donovan P.: Crime Legends in a New Medium, Fact, Fiction and Loss of Authority,” *Theoretical Criminology* 6, 2002, p. 100

<sup>312</sup> Tomiuc E.: Analysis: Council of Europe Examines Problem or Organ Trafficking, *The Ukrainian Weekly*, 2003, доступно на: <http://www.ukrweekly.com/old/archive/2003/330305.shtml>

на простору Европе. Ово су најбитније околности које утичу на пут трговине органима. Учешће европских грађана најбоље се може објаснити великим недостатком трансплантација у Европи. У већини европских земаља трансплантације су строго регулисане и изводе се у трансплантацијским центрима који управљају активном листом чекања за органе којима је дозвољено да се трансплантирају у Европи (најчешће бубрези, јетра и срце, праћени плућима и панкреасом)<sup>313</sup>. Да би се орган примио са дозвољеног тржишта, прималац мора бити регистрован на службеној листи чекања и чекати док не дође до одговарајућег органа. Тренутно чак око 40.000 људи у Европи чека пресађивање бубрега, а 15-30% њих умре док је на листи чекања због недостатка доступних органа. Просечно време чекања за трансплантацију бубрега у на европском континенту је три године, а у Немачкој чак пет и по година.<sup>314</sup> Ови бројеви делују обесхрабрујуће, посебно за оне који очајнички чекају донацију појединих органа. Поред дугог времена чекања, неки људи уопште немају право на листу чекања и самим тим ни начин да тако приме орган. То је случај ако је нечије опште здравствено стање лоше, ако су здравствена очекивања чак и са новим органом прилично кратак животињи век и (или) ако је успех трансплантације неизвесан. Из тих разлога, појединци се окрећу незаконитим поступцима, у уверењу да им и нелегално донирани и трансплантирани орган може спасити живот<sup>315</sup>.

Посао трговине органима - претежно бубрезима - заснован је пре свега на очају. На једном крају трговачког посла постоје људска бића вођена очајничком потребом за новцем да би се покрили трошкови живота, док су на другом крају људи који су покренути због наде да им донаторски орган може продужити живот. Стога се може рећи да се успех овог посла гради на очајничкој жељи људи за опстанком - било са финансијске, билоса медицинске тачкегледите. Трговина органима захтева различите врсте стручњака да би се спровела целокупна операција - од регрутовања потенцијалних давалаца до успешне трансплантације органа у нови људски систем. Због тога су у трговину органима укључене различите врсте актера, укључујући посреднике у свим фазама операције. Контакт са донаторима и примаоцима често се успоставља путем огласа на Интернету или у локалним новинама, али је такође уобичајено да очајни донатори сами приступе медицинским установама познатим по учешћу у незаконитом послу трансплантације<sup>316</sup>.

У неким случајевима, зависно о томе одакле је донатор и где ће се трансплантација извршити, потребни су и људи који организују и обављају превоз до и из болнице. Примаоци обично тамо путују сами. У самој болници је потребно висококвалификовано медицинско и сестринско особље, јер трансплантација људских органа није рутински захват. Они који учествују у овом послу морају имати и добре везе са надлежним органима власти (нпр. полицијом или царинским службама) како би се олакшало кретање лица преко граница. Поред оних који су укључени у сам практични поступак, постоје и појединци који раде у позадини и који су укључени у процес прања новца стеченог на нелегалан начин<sup>317</sup>.

Дефиниција жртава трговине органима зависи од угла посматрања. Док неки сматрају да су они који купују органе од појединаца на црном тржишту злочинци или барем преступници, исти би могли да буду категорисани и као жртве. Дакле, постоје две различите врсте жртава, даваоци и примаоци - обе из различитих разлога. Људи који продају своје органе

---

<sup>313</sup> Eurotransplant International Foundation, *Preliminary Procurement Activities*, June 2005, p.8, доступно на: <https://www.eurotransplant.org/cms/mediaobject.php?file=Newsletter201.pdf>

<sup>314</sup> World Health Organization, *Organ Trafficking and Transplantation Pose New Challenges*.

<sup>315</sup> Foster T. W.: Trafficking in Human Organs: An Emerging Form of White-Collar Crime? *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 41(2), 1997, p. 144

<sup>316</sup> Scheper-Hughes N.: *The Global Traffic in Human Organs: A Report Presented to the House Subcommittee on International Operations and Human Rights*, United States Congress on June 27, 2001, p. 10,

<sup>317</sup> Meyer S.: Trafficking in Human Organs in Europe, a Myth or an Actual Threat?, In: Territo L., Matteson R.: *The International Trafficking of Human Organs, A Multidisciplinary Perspective*, Taylor & Francis Group, 2012, p. 33



потичу из заосталих и сиромашних средина у којима је живот јефтин, а понекад чак и без вредности. Земље чији су држављани обележене су високим стопама незапослености и ниским социоекономским стандардима у којима трговина људима, као и деловима људског тела, није реткост. Живот има своју цену, и ако је неко спреман продати бар његове делове, то може бити уносан посао, с обзиром на то да су могућности зарађивања пристојне плате у овим деловима света прилично слабе или непостојеће.

Оно што донатори игноришу или заборављају, углавном због недостатка информација, представља ризик за њихово здравствено стање. Долазак и повратак у окружење у којем недостаје медицинска помоћ, узрокује штете по здравље већини донатора, првенствено због недостатка посттрансплантацијске неге. Уз то, нездрав начин живота (злоупотребе алкохола или недостатак одмора након трансплантације) успорава процес оздрављења и слаби остале органе и угрожава им живот<sup>318</sup>. Људи који су жртве економског неуспеха својих влада постају жртвама криминалаца, заинтересованих да користе делове тела других људи, али не и да им пруже потребну негу. Добит у овој области организованог криминала се на тај начин остварује на рачун здравља других.

Примаоци незаконито добијених органа обично су богати појединци који могу да приуште велике издатке за плаћање органа на црном тржишту. Иако на тај начин крше одредбе националног законодавства о трансплантацијама и нелегално примају туђи орган, они се такође могу сматрати жртвама. Као што је већ поменуто, листе чекања за пријем бубрега на легалном тржишту су дуге и за многе је добијање орган што је пре могуће пре питање живота и смрти. Тако људи који се годинама налазе на дијализи доносе одлуку о куповини органа на илегалном тржишту из очаја и потребе, а не из декаденције или хладнокрвне калкулације<sup>319</sup>. И поред тога, они упадају у својеврсни статус жртве, где организовани криминалци искориштавају њихово здравствено стање и наплаћују им огромне суме новца како би могли да осигурају животни опстанак. Иако није етично да богати грађани побољшавају своје здравствено стање користећи животне тешкоће сиромашних људи, у овом случају се укључене стране могу сматрати жртвама.

#### 4.3.2. Нормативни оквир сузбијања трговине органима

Феномен трговине људским органима је постао релевантно питање за многе државе, па и за индустријски развијене западноевропске земље. Иако је та појава у Европи још увек присутна у прилично скромном обиму, на плану креирања политика донети су различити прописи и препоруке које се баве овом појавом. Савет Европе, као најактивнија европска институција у области борбе против организованог криминала, усвојио је одговарајућу конвенцију и додатне протоколе и препоруке у последњих петнаестак година. У оквиру настојања да се спречи трговина органима, један од најрелевантнијих докумената је Конвенција о људским правима и биомедицини<sup>320</sup> коју је усвојио Комитет министара СЕ у новембру 1996. године. Наведена конвенција обухвата различита питања из области биомедицине, а фокусира се и на смернице везане за уклањање органа и трансплантације. У том контексту, Конвенција укључује смернице за спречавање трговине органима, као што је

<sup>318</sup> *Trafficking in organs in Europe, Recommendation 1611 (2003)*, Parliamentary Assembly, Council of Europe, 2003, p. 1

<sup>319</sup> R. G. Vermot-Mangold G. R.: *Der Organhandel nutzt extreme Armut aus, Soziale Medizin, Hintergrund Transplantation, Gespräch mit Ruth-Gaby Vermot-Mangold 1*, 2004, p. 22

<sup>320</sup> Council of Europe, *Convention on Human Rights and Biomedicine*, 1996, доступно на: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/164>

забрана вађења органа и ткива без изричитог пристанка, садржана у Поглављу VI, члановима 19 и 20, и забрана финансијског добитка давањем органа и ткива у складу са чланом 21. Конвенције Наведене одредбе су посебно значајне јер се по правилу крше од стране свих оних који су укључени у посао трговине органима. Поред тога, Конвенција о људским правима и биомедицини потенцира и збрињавање уклоњеног дела људског тела, при чему употреба делова људског тела мора бити ограничена на оне сврхе за које су дате одређене информације и сагласност (члан 22).

Додатни протокол уз Конвенцију о људским правима и биомедицини у вези с трансплантацијом органа и ткива људског порекла<sup>321</sup>, из 2002. године, допуњује конвенцију и наглашава неке детаљније прописе који се тичу трансплантација. Тако се у члану 3 Поглавља II наводи да органе треба додељивати само „међу пацијентима који су на званичној листи чекања“. У истом поглављу, чланом 5 се апострофира право на одговарајуће информације о ризицима и последицама који су повезани са донацијама и трансплантацијом, док члан 7 предвиђа пружање одговарајуће медицинске неге за примаоце као и даваоце. Као што познато, сва три поменута члана се крше поступком у вези са трговином органима. Поред тога, члан 10. Поглавља III овог протокола предвиђа искључиво донације за живот људима који имају „блиски лични однос како је дефинисано законом“ или „уз одобрење одговарајућег независног тела“ у недостатку поменуте блиске везе. И овај члан се такође крши у случајевима трговине органима, јер такав однос обично не постоји између донатора и прималаца. Такође, у складу са чланом 13. Поглавља III протокола, орган или ткиво могу бити уклоњени од живог даваоца само након што је дотична особа дала потребну сагласност за то, било у писаном облику или пред службеним органом. Што се тиче донације преминулог, прописано је да се органи или ткива не смеју уклањати из тела преминуле особе, осим ако није дата сагласност или овлашћење које захтева закон. добијено. Уз то, уклањање се не врши ако се преминуло лице томе успротивило. Када је реч о забрани финансијске добити посебно се наглашава да „људско тело и његови делови не би требало да стварају финансијске добити или сличне предности“. У Додатном протоколу се истиче да забрана финансијске добити не спречава:

- накнаду живим даваоцима за губитак зараде и надокнаду било којег другог оправданог трошка проузрокованог уклањањем или повезаним лекарским прегледима,
- надокнаду у случају непрописног оштећења насталог уклањањем органа, ткива или ћелија, или
- плаћање оправдане накнаде за медицинске или сродне техничке услуге пружене у вези са донацијом.

Да би се државама чланицама пружиле смернице о спровођењу принципа забране финансијске добити, 2017. године усвојен је Водич за спровођење начела забране финансијске добити у погледу људског тела и његових делова, као таквих, од живих или преминулих донатора, који пружа појашњење кључних појмова релевантних за горе поменуте принципе и примере који се сматрају „алтруистички фокусираним мерама“<sup>322</sup>

На међународној конференцији одржаној у Истанбулу од 30. априла до 2. маја 2008. године, усвојена је Декларација о трговини органима и трансплантацијском туризму, која забрањује трговину органима и трансплантацијски туризам, с образложењем да се њима крше принципе једнакости, правде и поштовања људског достојанства<sup>323</sup>. Према Декларацији, организација трговине органима и трансплантацијског туризма обухвата регрутовање, превоз,

<sup>321</sup> Council of Europe, *Additional Protocol to the Convention on Human Rights*.

<sup>322</sup> *Guide for the implementation of the principle of prohibition of financial gain with respect to the human body and its parts from living or deceased donors*, доступно на: <https://rm.coe.int/guidedefinancialgain/16807bfc9a>

<sup>323</sup> *The Declaration of Istanbul on Organ Trafficking and Transplant Tourism*, доступно на: <http://www.declarationofistanbul.org>

премештање, скривање или примање живих или умрлих особа или њихових органа претњом или употребом силе или других облика присиле, отмице, преваре, обмане, злоупотребе моћи или положаја рањивости или давања трећем лицу, или примања исплате или користи од стране треће стране, као и пренос контроле над потенцијалним даваоцем у сврху експлоатације уклањањем органа за трансплантацију. Путовање ради трансплантације је дефинисано као кретање органа, давалаца, прималаца или стручњака за трансплантацију преко граница надлежности за сврхе трансплантације. Путовање ради трансплантације постаје трансплантациони туризам ако укључује трговину органима и (или) комерцијалну трансплантацију, или ако ресурси (органи, професионалци и трансплантациони центри) намењени пружању трансплантација пацијентима изван земље нарушавају способност државе да пружи услуге трансплантације сопственом становништву<sup>324</sup>.

Европска комисија је издала и Директиве о ћелијама и ткивима: 2004/23/ЕС, 2006/17/ЕС, 2006/86/ЕС и 2015/565/566/ЕС. Ове директиве су дизајниране тако да осигурају хармонизацију и стандарде високог квалитета и безбедност за донацију, набавке, тестирање, обраду, чување, складиштење и дистрибуцију људских ћелија и ткива, ради олакшавања прекограничног кретања и осигурања расположивости у Европској унији. Ако државе чланице не могу да постигну самодовољност, на пример због обима проблема или ефеката потенцијалних мера, то се може учинити на нивоу Уније. То значи да је Унији дозвољено да усвоји мере које су у складу са принципом супсидијарности из члана 5 Лисабонског уговора.

Према Директиви 2004/23/ЕС, државе чланице морају успоставити систем акредитације за установе које се баве овом делатношћу и да осигурају предузимање одговарајућих мера контроле набавке људског ткива и ћелија. Даље, државе чланице су у обавези да организују инспекцијске и контролне мере које морају да спроводе званичници који представљају надлежни орган, те да осигурају да установе које се баве овом буду у складу са одредбама директива ЕУ. Званичници укључени у инспекцијске и контролне мере морају бити квалификовани и проћи одговарајућу обуку<sup>325</sup>.

С друге стране, директиве ЕУ не садрже казне које се могу изрећи у случају кршења националних одредби усвојених на основу ЕУ директива. Државе чланице су дужне да утврде национална правила о казнама у погледу кршења усаглашености са ЕУ директивама, при чему казне морају бити ефикасне, пропорционалне и одвраћајуће. Такође, не постоји ни општи преглед казни које су државе чланице усвојиле да осигурају усклађеност са директивама ЕУ, а због слободе која је државама чланицама дата у одабиру законског оквира. С тим у вези, познато је да нису све државе чланице Уније примењивале кривично законодавство у случајевима кршења одговарајућег законодавства о квалитету и безбедности ткива и заштити права давалаца.

Конвенција Савета Европе против трговине људским органима<sup>326</sup> представља очекивани исход деликатних преговора држава чланица. То је уједно први међународни споразум који је посебно усмерен на суочавање са овим феноменом и који одрава све већу забринутост на глобалном нивоу како у погледу људских права, тако и заштите јавног здравља.

---

<sup>324</sup> Božić V.: Steps Towards Combating Trafficking in Human Organs in South Eastern Europe, with Particular Reference to the case of Kosovo, In: *Contemporary Trends in Social Control of Crime*, International Scientific Conference, Skoplje, 2016, pp. 133-134

<sup>325</sup> Directive 2004/23/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on setting standards of quality and safety for the donation, procurement, testing, processing, preservation, storage and distribution of human tissues and cells, art. 9

<sup>326</sup> Convention against Trafficking in Human Organs, Council of Europe, доступно на: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/216>

Проблематика трговине људским органима је пре тога у ограниченој мери била предмет других инструмената, у случајевима када је то представљало облик трговине људима<sup>327</sup>.

Конвенција је конципирана као нови инструмент са одредбама везаним за кривичну материју, при чему се државе чланице обавезују да кривичним делима сматрају и одређене активности које представљају облике трговине људским органима. Циљ криминализације сваког дела везаног за трговину људским органима, јесте чињење доступним целокупног ланца актера у криминалној организацији, од оних који су укључени у набавку органа, до хирурга и свих осталих медицинских радника који учествују уклањању органа и у њиховој каснијој имплантацији. Тенденција је да се овај приступ прошири на све учеснике, осим прву и последњу карику ланца - „донатора“ и „прималаоца“, чијимсе поступцима конвенција не бави, уз претпоставку да су оба субјекта нужно приморана на такво деловање.

Државе чланице су се нашле пред обавезом и дилемом - да креирају нове одредбе или измене своје домаће кривично право у мери у којој је то потребно како би се осигурало потпуно поштовање међународних обавеза, што је уобичајена пракса када је потребно примењивати конвенције из домена кривичног законодавства. Процена је да утицај ове конвенције на национално законодавство неће бити значајан у оним европским државама које већ имају строго регулисан систем трансплантације органа и ткива, а чији је циљ заштита истих принципа које је конвенција подржала.

Основни принципи подржани Конвенцијом су слобода пристанка даваоца и бесплатност донације, што је недвосмислено дефинисано чланом 4 у коме стоји да је уклањање људског органа забрањено уколико је било који од ових принципа прекршен. У том смислу, уклањање органа представљаће кривично дело када се врши без слободног и у посебној форми датог пристанка информисаног даваоца и (или) када давалац добије неку новчану накнаду или неку другу корист (члан 4.1). Радња уклањања или пресађивања органа без одговарајућег пристанка или обештећења даваоца кривично је дело ако је намерно почињено. Сврха уклањања је небитна, тако да није важно да ли се орган користи за имплантацију код друге особе за било које друге сврхе, као што је истраживање. При одређивању санкција морају се узети у обзир неке специфичне отежавајуће околности, попут наношења озбиљног физичког или психичког оштећења даваоцу, као и малолетност даваоца или његово рањиво стање. У сваком случају, имплантације или уклањање органа у било које друге сврхе сматраће се засебним кривичним делом ако је намерно почињено (члан 5).

Приступ конвенцији је јасно илустрован у члановима 7 и 8, према којима се попис активности повезаних са нелегалним уклањањем неког органа или његовом експлоатацијом - сматра кривичним делима. Ово се односи на недозвољено тражење или регрутовање даваоца органа или примаоца, нуђење или тражење непотребних предности (члан 7), као и на припрему, чување, складиштење, превоз, преношење, пријем, увоз и извоз незаконито уклоњених органа (члан 8). Утицај ове конвенције на домаће право уговорних страна очигледно ће зависити од степена сличности већ постојећих одредаба кривичног закона са кривичним одредбама чије усвајање и спровођење захтева. Принцип бесплатне сагласности даваоца као и принцип бесплатне донације органа, већ би требало да буду садржани у домаћим системима трансплантације, посебно у државама потписницама Стразбуршког протокола из

---

<sup>327</sup> *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children*, 2237 UNTS 319 (2000) art. 3; *Convention on Action against Trafficking in Human Beings*, Council of Europe CETS No. 197 (2005) ('CoE Convention'), art. 4

2002. године. Што се тиче 28 држава чланица ЕУ, директива предвиђа одговарајуће стандарде квалитета и безбедности људских органа намењених трансплантацији.<sup>328</sup>

Према томе, трансплантација органа у ЕУ може се легално извршити само у овлашћеним институцијама, при чему постоји сет правила везаних за ток поступка како би се гарантовао квалитет органа и њихову подобност за потпуно сигурну трансплантацију. Таква правила треба да осигурају да се набавка органа може спровести само званичним каналима, а да истовремено учине веома ризичним или скупим вађење органа или њихову имплантацију изван званичног система трансплантације<sup>329</sup>.

У државама које не припадају Европској унији, национални закони о трансплантацији или правила о поступању са органима често не постоје или су ти прописи мање ефикасни у примени, што такве земље чини погодним локацијама за трговину органима. За пацијенте којима је живот угрожен због болести у крајњем стадијуму, а који се налазе на дугим листама чекања, алтернатива несигурне будућности може бити пресељење у земљу где набавка органа може бити бржа<sup>330</sup>. Укорењен у очају, такозвани трансплантацијски туризам је по правилу под контролом криминалних организација. Ту долази до успостављања читавог ланца, почев од људи који пацијенте обавештавају о могућности лечења у иностранству, до оних који организују путовање у одабрану земљу, лица која тамо путују, оних који обезбеђују смештај пацијента, лица која су задужена за набавку органа и, на крају, оних који врше трансплантацију и обезбеђују одговарајућу медицинску негу<sup>331</sup>. Без обзира на улогу коју играју, сви субјекти који учествују у трговини органима подлежу кривичном гоњењу у складу са члановима 4 и 5 Конвенције Савета Европе против трговине људским органима. Међутим, стварна могућност да то учине судови држава потписнице Конвенције зависиће од правила којима се успостављају надлежности.

Према члану 10 Конвенције, државе потписнице процесуираће свако кривично дело извршено на њиховој територији (ваздухопловима или на пловилима који плове под њиховом заставом), као и било којег наводног прекршиоца који је присутан на њиховој територији, изузев ако га не изруче другој држави на основу држављанства. Како државе по правилу немају надлежност за процесуирање кривичних дела почињених у страним земљама, за доследно спровођење Конвенције оне би требало да прошире своју надлежност изван примене територијалног принципа, или барем да омогуће кривично гоњење својих држављана или лица са сталним боравком који учествују у криминалним активностима, без обзира где се такво дело изврши. У том случају, државе потписнице би биле спремне да процесуирају своје медицинске раднике који одређеног пацијента одведу у трећу земљу како би му се урадила трансплантација, или чак ако само саветују или помоажу колегама из дотичне државе. Конвенција такође захтева од државна потписница да избегавају условљавање кривичног поступка подношењем жалбе жртве или извештаја државе у којој је дело почињено, мада је то очигледно у нескладу са циљем да Конвенција постане заиста ефикасна.

Поред Конвенције Савета Европе против трговине људским органима и њених протокола, постоје и национални акти о трансплантацији и закони о трансплантацијама у већини националних кривичних законодавстава европских држава, који регулишу поступак трансплантације и криминализују кршења ових прописа<sup>332</sup>. Чињеница да неке земље, попут

<sup>328</sup> Directive 2010/45/EU, of the European Parliament and of the Council of 7 July 2010, on standards of quality and safety of human organs intended for transplantation L 207 of 6 August 2010, (preamble, paras. 4–6).

<sup>329</sup> Ibid, preamble, para. 7

<sup>330</sup> Mone T.: Transplant Tourism: The Ethical Implications, *Journal of Humanitarian Medicine*, XI(1), 2011, доступно на: [http://www.iahm.org/journal/vol\\_11/num\\_1/text/vol11n1p6.htm](http://www.iahm.org/journal/vol_11/num_1/text/vol11n1p6.htm)

<sup>331</sup> *Trafficking in organs, tissues and cells and trafficking in human beings for the purpose of the removal of organs*, Joint Council of Europe/United Nations Study, 2009, p. 58

<sup>332</sup> Council of Europe, *Replies to Questionnaire for Member States on Organ Trafficking*, Council of Europe, 2004, pp. 7, 22

Бугарске, Ирске, Литваније и Малте, не забрањују продају или куповину органа унутар њихове територије, нити од стране властитих грађана нити од странаца, ипак не представља уточиште за трговину органима. Због разлика у законодавствима неких земаља, предузети су први кораци за спречавање продаје и куповине органа у иностранству у многим европским земљама, попут Белгије, Бугарске, Хрватске, Кипра, Чешке, Француске, Немачке, Мађарске, Италије, Летоније, Румуније, Русије, Словачке, Словеније, Шведске, Швајцарске, Турске и Украјине, применом закона који криминализирају продају или куповину органа у иностранству. Поред тога, Парламентарна скупштина Савета Европе упутила је препоруке Одбору министара, указујући на неприхватљиву ситуацију у неким европским земљама, попут препоруке 1611, која указује на алармантно стање у вези са продајом органа у Источној Европи<sup>333</sup>.

И поред Конвенције и националних закона, трговина људима органима је и даље проблем у Европи, што показује да се у неким земљама примена закона и оперативних мера за обезбеђивање њиховог спровођења и даље мора унапређивати, проширивати и интензивирати. Као и код свих облика организованог криминала, примена мера откривања и гоњења је прилично компликована, јер се овај посао одвија практично невидљиво. Откривање је компликовано и због чињенице да ниједна страна укључена у овај посао нема интереса за откривањем дела и покретањем кривичног поступка. Док други облици организованог криминала укључују жртву која у неком тренутку може изнети оптужбе и (или) сарађивати у кривичном поступку (нпр. трговина људима), трговина органима укључује стране које у одређеној мери имају користи од кривичног дела и које су у неком тренутку прекршиле одређене међународне норме или одредбе националног законодавства везано за тржиште нелегалних трансплантација. Још једна потешкоћа, када је у питању потпуна примена закона и прописа против трговине органима, тиче се права на медицинску тајност и неприступачност медицинске документације. Иако су многе земље свесне чињенице њихови да њихови држављани могу донирати или примити орган у иностранству, често је тешко пратити медицинску историју прималаца и давалаца, као и остварити увид у медицинске податке институција које обављају трансплантације, што знатно усложњава спровођење мера гоњења.

#### 4.3.3. Институционални аспект сузбијања трговине органима

Када је реч о институционалном облику сузбијања трговине људским органима, Европска унија се преваходно ослања на организације и институције које су задужене за сузбијање трговине људима и осталих облика прекограничног криминала. У таквим околностима, Европол представља важан чинилац покретања активности и подршке сарадњи између полицијских снага у државама чланицама Уније. Ефикасан инструмент за међународно спровођење закона у овом домену је и Европски налог за хапшење, успостављен 2002. године<sup>334</sup>. Ипак, кључно подручје интереса остаје кријумчарење миграната и трговина људима. У прошлости је трговина органима била изван надлежности Европола, али се у новије време и ово подручје криминала нашло у делокругу пажње ове организације. Европол је и један од придружених партнера у пројекту Европске комисије везаном за трговину људима у циљу трансплантације органа, позиционирајући се као део међународне борбе против трговине органима.

Евроцаст је у октобру 2011. године, заједно са Европолом, потписао заједничку изјаву о нужности борбе против трговине људима на координисан, кохерентан и свеобухватан начин.

<sup>333</sup> *Recommendation 1611: Trafficking in organs in Europe*, Council of Europe, 2003, p.1

<sup>334</sup> Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European Arrest Warrant and the surrender procedures between Member States (2002/584/JHA) O.J. 2002, L 190/1, replacing the 1957 European Convention on Extradition (ECE).

Овај заједнички напор укључује помоћ државама чланицама у повећању броја истрага и кривичном гоњењу актера трговине људима, као и координирање прекограничних акција ради ефикасног привођења правди кријумчара људи. У том контексту Евроцаст је преузео иницијативу за развој стратешког пројекта под називом „Акција Евроцаста против трговине људима“<sup>335</sup>.

И Европол и Евроцаст су у протеклом периоду дали важан допринос у решавању проблема трговине људима с циљем вађења органа, првенствено кроз успостављање опште стратегије и оквира за правни и судски надзор и за одговор на кривична дела трговине људима. Иако ЕУ поставља ову општу стратегију и правни оквир у овој области, коначна је одговорност појединачних држава чланица да уграде предвиђене инструменте у национално законодавство и да у складу с тим делују у одговору на кривична дела против трговине људима. Коначно, иако је поменути оквир добро прилагођен за супротстављање трговини људима ради вађења органа, расположиви правни инструменти још увек нису адекватни за борбу против других облика трговине органима, као што је трансплантацијски туризам. То питање све више долази у први планагенција ЕУ које се баве спровођењем закона и правосудном сарадњом - Европола и Евроцаста.

Поред наведених институција, активну улогу има и ОЕБС са својим Акционим планом за борбу против трговине људима, који је усвојен је 2003. године, а ревидиран 2005. године. Овај акциони план је умногоме следио став утврђен у Протоколу УН-а из Палерма уз Конвенцију УН-а против транснационалног организованог криминала из 2000. године. Његова посебна вредност је дефинисање и опис свих облика трговине људима и криминализација тих дела. Као и у Протоколу УН-а, трговина људима у циљу уклањања органа се овде третира као облик трговине људима. Од стране ОЕБС је 2008. године усвојен још један документ политике у чијем је фокусу одговор кривичног правосуђа на трговину људима у циљу уклањања органа. Поред тога, током 2013. године је усвојен додатак Акционом плану за 2005. годину са циљем да обезбеди ажурирани скуп алата за државе учеснице у циљу борбе против свих облика трговине људима<sup>336</sup>. Предметни План је, између осталог, садржавао препоруке за промовисање свести о трговини људима у циљу уклањања органа и за развијање партнерства са организацијама здравствене и медицинске заштите, организацијама за трансплантацију и релевантним невладиним организацијама. Наведени акциони планови и препоруке показују да је ОЕБС усредсређен на практичне аспекте борбе против трговине људима, укључујући и трговину органима. У 2013. години ОЕБС је припремио анализу и процену сопствене ефикасности и резултата у борби против спречавања трговине људима с циљем уклањања органа<sup>337</sup>. С тим у вези, посебно је значајно да је фокус први пут био искључиво на трговини људима ради уклањања органа, те да је наведена анализа показала да је постигнут важан напредак у спровођењу закона у овом домену.

У многим земљама је последњих година покренуто кривично гоњење због трговине људима у циљу уклањања органа, што је за резултат имало осуђујуће казне за одређени број умешаних лица. Такође, показало се да међународну сарадњу чека још дуг пут до задовољавајућег успеха, као и да поједине земље не дају приоритет инцидентима и случајевима трговине људима у циљу уклањања органа, уколико су незаконита дела почињена на њиховој националној територији. С тим у вези, анализа ОЕБС-а из 2013. године у својим закључцима даје веома корисне препоруке за будуће деловање против трговине људима у циљу уклањања органа.

<sup>335</sup> *Trafficking in human organs*, European Parliament, 2015, p. 52

<sup>336</sup> OSCE Permanent Council, Decision No. 1107/corr.1 (6 December 2013), addendum to the OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings – one decade later

<sup>337</sup> *Office of the Special Representative and Co-ordinator for combating Trafficking in Human Beings*, OSCE, Vienna 2013,

#### 4.3.4.Трговина органима у пракси

Трговина људским органима је у данашње време постала светски проблем. Иначе, трансплантација органа врши се у 100 земаља, а у 2018. години спасено је више од 150.000 пацијената. Међутим, процењује се да то представља мање од 10% глобалних потреба. У таквим околностима очајни пацијенти могу тражити различите начине да илегално добију орган, што је за резултат имало појаву црног тржишта органа. Према процени Светске здравствене организације из 2007. године, 5 до 10% свих трансплантација широм света обавља се са органом добијеним на црном тржишту<sup>338</sup>. Иако је веома тешко утврдити праве размере трговине органима, страхује се да су бројеви у стварности много већи.

**Табела бр. 4.3.** Познати случајеви трговине органима на европском простору<sup>339</sup>

ПЕРИОД	НАЗИВ СЛУЧАЈА/ДРЖАВА ГОЊЕЊА	ПРОЦЕЊЕН БРОЈ ИЛЕГАЛНИХ ТРАНСПЛАНТАЦИЈА	ОСТАЛЕ УКЉУЧЕНЕ ДРЖАВЕ
2001-2004	Молдавија	18 случајева (трансплантација у Истанбулу)	Израел, Турска
2004-2006	болница св. Екатарина, Бугарска	око 20 случајева	Русија, Грузија, Израел
2007-2008	Украјина (случај Мајкл Зис)	није наведено	Израел
2008-2013	случај Медикус, Приштина	око 30 случајева	Белорусија, Канада, израел, Пољска, Русија, Украјина, Турска, САД, Казахстан, Немачка
2010-2013	Шелимов Институт, Украјина; трансплантација у Украјини и Азербејдану	25 случајева (процењује се 100 случајева)	Азербејџан, Белорусија, Косово, Молдавија, Русија, Узбекистан, Еквадор, Израел

У научним и стручним радовима, као и у извештајима међународних организација, као један од примера илегалне трговине људским органима у свету наводе се нелегалне активности трансплантације органа у клиници Медикус у Приштини<sup>340</sup>. С тим у вези, као

<sup>338</sup> Shimazono Y.: The State of the International Organ Trade: A Provisional Picture Based on Integration of Available Information, *Bulletin of the World Health Organization*, 2007, 85(12), pp. 955-962.

<sup>339</sup> *Trafficking in human organs*, European Parliament, 2015, p. 72

<sup>340</sup> *Trafficking in Persons for the Purpose of Organ Removal, assessment toolkit*, United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna, 2015, p. 31



почетак криминалних активности узима се октобар 2008. године, када су полиција и друге надлежне службе приметиле повећан број странаца који су долази на аеродром Приштина носећи позивнице за лечење срчаних обољења у клинику Медикус, која није била посебно позната по лечењу наведених болести. Наведене индиције показале су се тачним када су на аеродрому ухваћене три особе за које се испоставило да су израелски посредници органа, и особа за коју се испоставило да је брат примаоца којем је донатор дао бубрег. При томе је донатор био у веома лошем здравственом стању, јер му је непосредно пре тога извршено вађење органа. Након тога, поменута клиника је била предмет обраде Одељења за организовани криминал локалне полиције и УНМИК полиције, која је преузела главну улогу у истрази због осетљиве унутрашње политичке ситуације на простору тзв. Републике Косово. Током истраге и кривичног поступка утврђено је да је власник клинике Медикус (уролог) већ 2005. године успоставио контакте у Турској ради стварања мреже трговине људима. Трансплатације је вршио турски хирург који је имао и одобрање надлежних органа за своју делатност, која је иначе према косовским законима забрањена. Поред наведеног, истрагом је утврђено да је током 2008. године најмање 24 донора органа регрутовано у страним државама (Израел, Молдавија, Русија, Украјина, Казахстан и Белорусија) и исти број прималаца (из Украјине, Израела, Турске, Пољске, Канаде и Немачке) као и да су те трансплантације реализоване. С друге стране, држављанство девет добављача и пет прималаца није било могуће утврдити. Сви добављачи морали су да потпишу документ у којем су изјавили да су свој бубрег добровољно давали рођаку или странцу, без финансијске надокнаде. Добављачима је унапред обећан „хonorар“ у износу до 30.000 УСД, при чему су само поједини добили део новца, док је другима обећан новац или део ако сами регрутују друге „донаторе“. Примаоци су контактирали главне посреднике, а плаћање за трансплантацију договорено је за укупно 108.000 УСД, које ће се плаћати унапред у ратама или у готовини по доласку на клинику<sup>341</sup>.

Већина прималаца долазила је авионском линијом за Приштину преко Истанбула најчешће у пратњи и са позивним писмом за лечење на клиници Медикус. Специфичност овог случаја је и у чињеници да је кривично гоњење предато у надлежност истражитеља ЕУЛЕКСА којису били распоређени на овом простору, као и да је косовска политичка елита била под сумњом да је умешана у трговину људима (Министарство здравља је дало дозволу за клинику и хирурга). Поред тога, и стварна правна помоћ и логистичка подршка локалних судских органа показали су се дискутабилним и неизвесним. С друге стране, са међународно-правног становишта, поступање по захтевима за правну помоћ било је сложено, јер знатан број држава није признао независност тзв. Косова (на пример, сарадња са Русијом била је готово немогућа). Касније је у тужилаштву, када су односи са страним специјалистима чврсто успостављени, међународна сарадња постала несметана. У априлу 2013. године су оптужени проглашени кривим за трговину људима и организовани криминал, а власник клинике за незаконито вршење медицинске неге. Одбачене су, међутим, друге оптужбе као што су злоупотреба службеног положаја, наношење тешких телесних повреда, превара и фалсификовање докумената.<sup>342</sup>

Након почетних акција хапшења 2008. године, главни брокер (израелски) и турски хирург напустили су Косово, а 2010. године постали су предмет међународне потернице Интерпола. Хирург је касније 2011. године ухапшен у Турској, али пуштен је уз кауцију у Истанбулу и остао је на Интерполовој листи. Израелски посредник је коначно ухапшен у Израелу 2012. године на основу Интерполове потернице. Случај Медикус показује да успешно кривично гоњење у случају сумње на трговину људима у великој мери зависи од правовремене истраге и хапшења и одузимања свих релевантних докумената. У овом случају су се анализе евиденције операција анестезиолога показале пресудним. Мере гоњења од стране ЕУЛЕКС-а од почетка су биле засноване на основаним сумњама у вези са трговином људима и

<sup>341</sup> *Trafficking in human organs*, European Parliament, 2015, pp. 38-39

<sup>342</sup> Eulex-Kosovo, доступно на: <http://www.eulex-kosovo.eu/en/pressreleases/0154.php>

организованим криминалом. Даваоци органа су се сматрали жртвама експлоатације, преваре и присиле, и неки од њих су деловали као сведоци оптужбе.

Иако су наративи о припадницима организованих криминалних група који путују у сиромашне државе и отимају људске органе против воље и на штету живота појединих људи, уз стављање извађених органа у лед и њихово враћање на место где ће се трансплантација одвијати, и даље с времена на време присутни у извештајима масовних медија, такав сценарио је прилично мало вероватан<sup>343</sup>. Уопштено посматрано, појединци који донирају органе на црном тржишту су најчешће намамљени, а не присиљени на продају органа. Према подацима Савета Европе, организоване криминалне групе нуде потенцијалним донаторима између 2.500 и 3.000 америчких долара за један од њихових бубрега<sup>344</sup>. Светска здравствена организација је објавила да се ради о износу од 1.000 до 5.000 америчких долара, с тим да је већи износ чешћи<sup>345</sup>. И поред наведеног, ово су понуде којима неко ко живи у екстремном сиромаштву тешко може да одоли. Поред праксе привлачења донатора финансијским средствима, постоје и извештаји о томе да су људи намамљени лажним обећањима о раду и запослењу. Према тим извештајима, појединим младим Молдавцима је обећан рад у Турској. Због чињенице да је посао трговине органима познат у Молдавији, многи од ових мушкараца су сумњали да ће од њих бити затражено да продају своје органе када стигну у Турску. Ипак, долазак из земље у којој је месечни приход веома низак и при чему је и велики број незапослених, чини да људи желе да верују у обећања о раду у иностранству, јер је за многе то једини излаз из живота у сиромаштву<sup>346</sup>. Док организовани криминалци плаћају само између 1.000 и 5.000 долара онима који продају бубрег на црном тржишту, они наплаћују онима који их купе након тога огромне количине новца. Према подацима Савета Европе и Светске здравствене организације, износи плаћени за бубрег на црном тржишту крећу се од 100.000 до 200.000. УСД<sup>347</sup>. Оба износа, онај који се наплаћаје првој инстанци, као и онај који плаћа крајњи прималац у другој инстанци, регулисани су понудом и потражњом. Што је већи број донација за црно тржиште, то су ниже цене за трансплантације у првој и другој фази. Једном када се пронађу донатори и примаоци, обављају се мање или више солидни прегледи ових пацијената како би се задовољили критеријуми донирања и потребне трансплантације. Квалитет претходних прегледа и подударање потребних и понуђених критеријума за трансплантацију зависе од тога како професионално и темељно делује организована криминална група на овом пољу. Многи извештаји надлежних органа указују да су трансплантације спроведене у Турској обично високог професионалног квалитета<sup>348</sup>. Док они који плаћају високе износе новца за примање трансплантације уживају у прилично доброј нези, они који поклањају свој орган добијају мање адекватну негу. Трансплантације у Турској предвиђају приближан боравак у локалној приватној болници од пет дана, а потом донатори добијају свој новац и враћају се у земљу порекла. У овој фази њихово здравствено стање је често још увек нестабилно, па им је потребна додатна лекарска помоћ да би се потпуно опоравила. Пошто то није доступно у руралним подручјима из којих долазе, многи се не могу опоравити на прави начин<sup>349</sup>.

<sup>343</sup> Foster W. T.: Trafficking in Human Organs: An Emerging Form of White- Collar Crime?" International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology 41(1997), p. 148

<sup>344</sup> Recommendation 1611: Trafficking in organs in Europe, Council of Europe, 2003, p.1

<sup>345</sup> Organ Trafficking and Transplantation pose new challenges, World Health Organization, 2004, p.1, доступно на: <https://www.who.int/bulletin/volumes/82/9/feature0904/en/>

<sup>346</sup> Tomiuc E.: Analysis: Council of Europe Examines Problem of Organ Trafficking, *The Ukrainian Weekly*, доступно на: <http://www.ukrweekly.com/Archive/2003/330305.shtml>

<sup>347</sup> Trafficking in Organs in Europe, Council of Europe sec. II, no. 11; and, *Organ Trafficking and Transplantation Pose New Challenges*, World Health Organization

<sup>348</sup> Trafficking in Organs in Europe. Report of the Social, Health and Family Affairs Committee, Council of Europe, 2003, sec. II, no. 12

<sup>349</sup> Ibidem, sec. II, no. 11

#### 4.4. Организовани сајбер криминал

Рачунар и мрежни системи се налазе у средишту критичне инфраструктуре широм света, посебно у технолошки напредним државама<sup>350</sup>. То је очекивано имајући у виду ширење информационих и комуникационих технологија и повезаност Интернета у данашњем дигиталном добу. На тај начин се отварају врата за већу продуктивност, брже комуникацијске могућности и немерљиву ефикасност. Међутим, све то с једне стране користи друштву, а с друге доноси ризике од криминалних злоупотреба. Треба имати у виду да је дигитална технологија оснажила обичне појединце као никада у историји. Особа која делује сама у позицији је да комуницира са милионима људи, у реалном времену и по незнатној цени. Појединци су сада у стању и да продру и угрозе виталне владине системе и комерцијалне мреже. Савремене организације су такође оснажене дигиталном технологијом, која и овом случају може бити предмет злоупотреба. Легитимне организације данас функционишу на сасвим другачији начин него у прошлости. Некадашње вертикално интегрисане организације имале су своје функције, које нису поверавале одређене задатке специјалним пружаоцима услуга, већ су настојале да за све активности користе сопствене ресурсе. Последњих година уведен је појам виртуална организација која се односи на умрежене субјекте уопште, или на оне организације које су испоручиоци велике количине активности<sup>351</sup>.

Традиционална и стереотипна перцепција организованог криминала обухвата организације које се баве одређеном врстом криминала као класичне монолитне, пирамидалне организације, попут италијанске мафије, а које своју делатност заснивају на на изнуђивању или пружању илегалних услуга. И док један део криминалних организација још увек одговара некадашњем хијерархијском, формалном моделу, већ деценијама уназад почеле су да се јављају промене и варијације и у том подручју. Тако су се многе организоване криминалне активности почеле препознавати као колективно деловање лабавих коалиционих група, које повремено сарађују у реализацији одређених циљева. Заправо, данас је појам мрежа постао познатији од породице (фамилије) за опис организованог криминала<sup>352</sup>. Такве мреже су укључене у „традиционалне“ активности као што су изнуђивање и трговина дрогом, али и савремене попут пиратског софтвера, превара са кредитним картицама и експлоатације деце на интернету<sup>353</sup>.

Информациона технологија представља моћан и ефикасан алат у сфери криминалитета, за подршку стварању нових криминалних сценарија, поједностављивању извршења одређених илегалних активности и смањењу ризика од откривања. Због укључивања сајбер технике у незаконите активности криминалци постају модернији, софистициранији и теже их је открити и идентификовати, како у току вршења кривичних дела, тако и у вези са даљим активностима око легализовања стечене добити<sup>354</sup>.

Савремено доба је на тај начин добило још једну категорију организованог криминала, сачињену од појединаца истомишљеника, који се обично упознају путем интернета и

---

<sup>350</sup> *Prioritizing Cyber Vulnerabilities*, National Infrastructure Advisory Council (NIAC), 2004, доступно на: [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/niac/NIAC\\_CyberVulnerabilitiesPaper\\_Feb05.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/niac/NIAC_CyberVulnerabilitiesPaper_Feb05.pdf)

<sup>351</sup> Don T., Williams D. A.: *Wikinomics: How Mass Collaboration Changes Everything*, Atlantic, London, 2006, pp. 32-36

<sup>352</sup> Williams P.: *Transnational Criminal Networks* In: Arquilla J. Ronfeld D. (ed.): *Networks and Netwars*, Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2001, pp. 65–75.

<sup>353</sup> Choo Kim-Kwang R.: *Online Child Grooming: A Literature Review on the Misuse of Social Networking Sites for Grooming Children for Sexual Offences*. Research and Public Policy 103, Australian Institute of Criminology, Canberra, 2009, доступно на: <http://www.aic.gov.au/publications/current%20series/rpp/100-120/rpp103.aspx>

<sup>354</sup> Tundis A., Mühlhäuser M.: *The role of information and communication technology (ICT) in modern criminal organizations*, In: Ruggiero V.: *Organized Crime and Terrorist Networks*, Routledge, 2020, p. 60

друштвених мрежа, али су укључени у организациону структуру која колективно ради на заједничком циљу, јер им технологија олакшава и планирање активности. Иако је њихов првенствени циљ новчана добит, присутни су и други мотиви, попут израде и ширење дечије порнографије и сродних материјала. На пример, 2007. године је широм света ухапшено више од 700 осумњичених повезаних са британским интернет четовањем „Деца, светлост нашег живота“<sup>355</sup>. Други пример се односи на софтверску пиратерију. Наиме, „Пиј или умри“ била је група стручњака за информациону технологију која је набављала копије софтвера и других дигиталних производа, лишавала их заштите ауторских права и постављала на многе Интернет адресе. Пре активности везане за пиратерију, припадници те групе нису имали значајнију криминалну прошлост. Чланови су били лоцирани у низу земаља, укључујући Сједињене Америчке Државе, Уједињено Краљевство и Аустралију, а већина њихових интеракција десила се у сајбер простору, а не на терену. Децембра 2001. године, завера је откривена, а деловање групе је пресечено истовременим извршењем 58 налога за претрес<sup>356</sup>.

Сајберкриминал уопште, као и организовани сајбер криминал, следе два основна тренда: софистицираност и комерцијализацију. Технологија не стоји и они који се труде да је најбоље искористе, у законите или друге сврхе, морају бити у току са најновијим достигнућима. При томе дуг је пут од употребе савремених технологија за скенирање и умножавање новчаница до производње пиратских DVD-ова. С друге стране, компјутерским вирусима и другим злонамерним програмима су некада били потребни дани да би се глобално ширили, а сада је за то потребно неколико минута. Примера ради, злонамерни код може бити дизајниран тако да тражи улазе и када једном нападне циљни рачунарпокрије сопствене записе. Такође може бити дизајниран да омогућава даљинско управљање рачунаром, омогућавајући уљезу да активира функције за аудио и видео снимање и да краде информације<sup>357</sup>.

На почетку дигиталног доба знатан рачунарског криминала се одвијао ради забаве, а не ради зараде. Масовна дистрибуција недозвољених фотографија и видео записа деце догодила се знатно касније. Поједини компјутерски криминалци могу бити мотивисани интелектуалним изазовом, авантуром или бунтовним духа. У почетку су појединци који су се бавили дигиталном пиратеријом давали производе пре него што су их продавали. Творци вируса су своју активност сматрали уметничком формом, а не начином за зараду. Данас су услуге хакера доступне за изнајмљивање, криминална група може унајмити мреже „робота“ за употребу у нежељеној пошти, а дигитално пиратство постало је велики бизнис.

#### 4.4.1. Нормативни оквир

Организовани сајбер криминал се показао као озбиљан изазов за спровођење закона, али не и непремостив. С тим у вези, реализован је се низ успешних истрага, укључујући и спроведене акције против сајбер криминала на међународном нивоу, у које су биле укључене агенције за спровођење закона из различитих земаља. Пракса је показала да како се дигитална димензија уобичајеног живота константно проширује, тако се повећава и криминална активност у сајбер окружењу. Неслућене могућности сајбер-криминала, заједно са карактеристичним пословним моделом са малим ризиком, допринеле су ширењу криминалних активности у којима су рачунари и информациони системи укључени или као примарни алат или као примарна мета. Сајбер димензија у већини врста криминала је у сталном порасту у

<sup>355</sup> Child Exploitation and Online Protection 2007

<sup>356</sup> UrbasG.: Cross-National Investigation and Prosecution of Intellectual Property Crimes: The Example of ‘Operation Buccaneer’ *Crime Law and Social Change* 46(4–5), 2006, pp. 207–221.

<sup>357</sup> Markoff J.: Tracking Cyberspies through the Web Wilderness, *New York Times*, May 29, 2009, доступно на: <http://www.nytimes.com/2009/05/12/science/12cyber.html?scp=106&sq=dalai+lama&st=nyt>

последњој деценији, а масовна употреба нових технологија од стране организованих криминалних група више није алармантни тренд већ стварност. Носиоци криминалних активности брзо имплементирају и прилагођавају нове технологије у свој *modus operandi* или граде потпуно нове пословне моделе око себе са великом вештином и далекосежним ефектом.<sup>358</sup>

Ефикаснија борба против сајбер криминала један је од три приоритета у оквиру Европске агенде о безбедности која је усвојена у априлу 2015. године, а истовремено је и основни стуб ЕУ стратегије за сајбер безбедност. Такође, у оквиру вишегодишњег циклуса политика Европске уније за тешки и организовани криминал које обезбеђују ефикасну сарадњу и кохерентан оперативни поступак усмерен на најозбиљније криминалне претње са којима се Унија суочава, сајбер криминал је једно од приоритетних подручја. С тим у вези, издваја се Европска мултидисциплинарна платформа против криминалних претњи (*European multidisciplinary platform against criminal threats – ЕМПАСТ*) која стратешке циљеве циклуса политике преводи у конкретне оперативне акције. Приступ ЕУ у борби против сајбер криминала састоји се од свеобухватног низа акција у оквиру три главне кључне области:

- одговарајући правни оквир,
- оквири сарадње између актера кривичног правосуђа и између других релевантних сектора, посебно са индустријом која контролише велики део информационе инфраструктуре, и
- финансијски ресурси потребни за истраживање и развој који омогућавају приступ одговарајућој технологији, као и програми обуке за унапређење капацитета и експертиза за спровођење закона и деловање правосуђа у овој области.

Потреба за усклађивањем законодавства на простору Европе резултат је транснационалне природе сајбер криминала. Као последица чињенице да је Интернет првобитно био замишљен као војна мрежа заснована на децентрализованој мрежној архитектури, сајбер-криминал често има међународну димензију. Како основни принцип националног суверенитета не дозвољава истраге на територији друге државе без дозволе надлежних тамошњих власти, међународна истрага захтева и непосреднију сарадњу између укључених држава. Специфична кршења закона, укључујући рачунарски криминал, препознају се као кривична дела која су у законодавној надлежности Европске уније. С тим у вези, Европски парламент и Савет Европске уније могу, директивама или оквирним одлукама, да успоставе минимална правила која се тичу дефиниције кривичних дела и санкција у областима посебно тешких деликата са прекограничном димензијом која резултира из природе или утицаја таквих претњи, или из посебне потребе да се против њих води борба на заједничкој основи.

Конвенција о сајбер криминалу<sup>359</sup> Савета Европе, која је усвојена на састанку у Будимпешти 23. новембра 2001. године, а ступила на снагу 1. јула 2004. године, и даље представља најутицајнији и најсвеобухватнији међународни инструмент који се односи на сајбер криминал. До марта 2016. године је 48 држава ратификовало предметну конвенцију, укључујући осам држава које нису чланице Савета Европе, а међу њима и Сједињене Америчке Државе. Иако без директне и обавезујуће улоге, Конвенција је имала снажан

---

<sup>358</sup>The EU's efforts in fighting cybercrime: putting together legislative action, cross-sectoral and international cooperation, as well as capacity building, Global Forum on Cyber Expertise News, 07-06-2017, доступно на: <https://www.thegfce.com/news/news/2017/05/31/the-eus-efforts-in-fighting-cybercrime>

<sup>359</sup> Convention on Cybercrime, European Treaty Series - No. 185, Council of Europe, Budapest, 23. 11. 2001, доступно на: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680081561>

индиректан утицај на друге мултинационалне инструменте и на национално законодавство у тој области<sup>360</sup>..

Конвенција јепо свом обиму широка и обухвата „мере које треба предузети на националном нивоу“ (Поглавље II) по питањима материјалног кривичног права, кривичног поступка, надлежности и одредби које унапређују међународну сарадњу (поглавље III). Уместо дефинисања сајбер криминала, поменути документ се фокусира на специфичне врсте делоавња које се односе на рачунарске системе и рачунарске податке. Предметне појмове дефинисане у члану 1. Конвенције потребно је тумачити широко у циљу међусобног разумевања свих страна окупљених у Одбору за конвенцију о сајбер криминалу, кроз „развијање облика технологије који превазилазе традиционалне главне оквири или рачунарске системе, попут модерних мобилних телефона, паметних телефона, таблета и слично, до уређаја који извршити аутоматску обраду података у складу са програмом. Први камен темељац материјалних закона о сајбер криминалу који државе потписнице намећу је примењивање уговора о „кривичним делима против поверљивости, интегритета и доступности рачунарских података и система“ (члан 2). Сва ова кривична дела - укључујући и помагање или подржавање кажњавају се ефективним, сразмерним и одвраћајућим санкцијама, која укључују лишавање слободе (члан 13 став 1 КЗ) за физичка лица као као и ефикасним, сразмерним и одвраћајућим кривичним или казним санкцијама или мерама, укључујући новчане санкције за правне особе<sup>361</sup>.

Предметном конвенцијом настоји се заштитити интегритет рачунарских система позивом на криминализацију намерног приступа рачунарским системима без права (члан 2). Приступање систему значи успешно успостављање (offline или online) интеракције са системом тако да реагује на (даље) наредбе или захтеве, при чему се овај елемент не испуњава ако неко само пошаље податке (као што је е-маил адреса) у рачунарски систем. Право на приступ систему може изричито дати власник или други који имају права на рачунарски систем, али оно постоји и за „законите и уобичајене активности својствене дизајну мрежа или за легитимне и уобичајене оперативне или комерцијалне праксе“ и стога се такође може подразумевати, на пример приликом приступа веб страници помоћу најчешће примењених комуникационих протокола и програма. Прво кривично дело под насловом кривично-компјутерски прекршај не штити интегритет рачунарских система или рачунарских података као таквих, већ само ако је то захтев за аутентичност података са одређеном правном релевантношћу. Сваки намерни или покушај (члан 11 став 2) уношења, измене, брисања или сузбијања рачунарских података који резултирају неистинитим подацима мора бити кажњен. Да би се даље разликовао лажни карактер кривичног дела обухваћеног чланом 7 у вези са кривичним делом у члану 4, државе ће морати да у свој кривични законик укључе додатни елемент посебне намере<sup>362</sup>.

Очигледна економска веза постоји у одредби у вези са рачунарском преварама (члан 8), које су од директнијег значаја за борбу против организованог криминала, односи се на „директан економски или власнички губитак имовине другог лица. проузрокован манипулацијом рачунарским подацима или уплитањем у функционисање рачунарског система. Поред намеравањог постизања ових циљева, одредба захтева и одређену, лажну или непоштену намеру да без права стекну економску корист за себе или за другу особу. Стога, генерално гледано, ова одредба и покушај таквог понашања (члан 11 став 2) говори о аутоматизацији економског одлучивања. Конвенција се, међутим, не бави неовлашћеном употребом (валидних) података и стога не покрива све случајеве неовлашћеног богаћења

<sup>360</sup> UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime), *Comprehensive Study on Cybercrime*, New York, United Nations, 2013, p. 75

<sup>361</sup> *Convention on Cybercrime*, art.12, art. 13 para. 2 .

<sup>362</sup> Brodowski D.: *Transnational Organised Crime and Cybercrime*, In:Hauck P., PeterkeS.:*International Law and Transnational Organised Crime*, Oxford University Press, 2016, pp. 343-345

путем рачунара<sup>363</sup>. Штавише, Конвенција не проширује злоупотребу уређаја (члан 6) на прекршаји повезане са рачунаром.

Намерна незаконита производња, пренос и поседовање дечије порнографије и коришћењем информационо комуникационе технологије у те сврхе регулисани су чланом 9 ст. 1 Конвенције Старосна граница за одређивање дечије порнографије постављена је релативно високо са 18 година (али је могуће одступање од 16 година према члану 9 став 3) и (реалистична) порнографија у којој - супротно изгледу - није учествовало ниједно дете, треба да буду покривене одредбама националних кривичних законодавстава (члан 9 став 2 (б) и (ц) која се дерогирају у складу са чланом 9 став 4). Поред набавке, један од алтернативних начина преношења наведен у члану 9. ст. 1 Конвенције, захтева пренос коришћењем информационо комуникационе технологије или успостављање контроле над инкриминисаним подацима, доксамо гледање дечије порнографије без преузимања и локалног складиштења није обухваћено овом одредбом<sup>364</sup>.

Као што је већ поменуто, скоро сви криминални акти могу бити почињени коришћењем информационо-комуникационе технологије као средства. Изазови сајбер простора, а посебно његова транснационалност и (претпостављена) анонимност може захтевати додатни међународни одговор за друге нелегалне врсте понашања у сајбер простору, посебно у следећим областима:

- неовлашћено коришћење или обрада личних података, укључујући, али не ограничавајући се на феномен крађе идентитета, који је индиректно, али није директно решен одредбама Конвенције,
- илегална порнографија, коцкање и ширење контролисаних супстанци од значаја за медицину,
- посебни облици сексуалног искориштавања деце и
- говор мржње<sup>365</sup>.

Директива Европске уније о е-трговини<sup>366</sup> између осталог говори о одговорности добављача Интернет услуга за дела која су починиле треће стране (чл. 12). Њена основна карактеристика је да развија правне стандарде који ће пружити правни оквир за свеукупни развој информационог друштва и уз то подржати свеукупни економски развој као и рад агенција за спровођење закона. Иако Директива истиче да нема намеру да хармонизује област кривичног права као таквог, иста не ограничава само одговорност на одредбе грађанског, већ и кривичног права. Тај пропис заснива се на закључку да ширење информација у служби друштва отежавају бројне правне препреке за правилно функционисање унутрашњег тржишта, што даје мандат европским институцијама. Савет Европске уније је 2000. године, донео одлуку о дечијој порнографији на Интернету. Одлука Савета донета је у вези са пописом илегалних и штетних садржаја из 1997. године на Интернету и с тим повезаним акционим планом из 1999. године којим се промовишу сигурније коришћење Интернета и борба против илегалних и штетних садржаја на глобалним мрежама. Иако та одлука садржи неколико

---

<sup>363</sup> UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime), *Comprehensive Study on Cybercrime*, New York, United Nations, 2013, p. 98

<sup>364</sup> Brodowski D.: *Transnational Organised Crime and Cybercrime*, In: Hauck P., Peterke S.: *International Law and Transnational Organised Crime*, Oxford University Press, 2016, p. 346

<sup>365</sup> Ibidem, p. 347

<sup>366</sup> Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market ('Directive on electronic commerce') Official Journal L 178, 17/07/2000 P. 0001 –0016.

важних корака за унапређење борбе против дечије порнографије на мрежи, она не садржи обавезе у погледу усвајања посебних одредби кривичног закона<sup>367</sup>.

Први правни оквир који се директно бавио аспектима сајбер криминала била је Оквирна одлука ЕУ из 2001. о борби против превара и фалсификовања безготовинских средстава плаћања<sup>368</sup>. Оквирна одлука садржи обавезе држава чланица да ускладе кривично законодавство с обзиром на специфичне аспекте превара у вези са рачунарима и рачунарским програмима. Као последица недостајућег мандата у првом стубу, наведени инструмент је развијен у оквиру трећег стуба ЕУ. У њему је имајући у виду међународну димензију тих појава садржан позив на одговарајућу акцију, а с обзиром на начело супсидијарности из члана 5 Одлуке, истакнуто је проблем не могу на адекватан начин решити саме државе чланице. Европски парламент је 2000. године поновио да је дечији секс туризам кривично дело уско повезано са сексуалним искоришћавањем деце и дечије порнографије и затражио је од Европске комисије да поднесе предлог оквирне одлуке којом се утврђује минимум правила која се односе на елементе ових кривичних дела. Тако је 2003. године усвојена Оквирна одлука о борби против сексуалног искоришћавања деце и дечије порнографије. Оквирна одлука је нагласила да се дечија порнографија, као посебно озбиљан облик сексуалног искоришћавања деце, повећава и шири употребом нових технологија и Интернета<sup>369</sup>. Члан. 3 тог документа обавезује државе чланице да криминализују дела везана за дечију порнографију као што су продукција, дистрибуција, стављање на располагање и поседовање<sup>370</sup>.

Убрзо након објављивања опште политике 2001. године, Комисија је 2002. године представила Предлог оквирне одлуке о нападима на информационе системе. Предлог Комисије делимично је измењен и на крају га је Савет ЕУ усвојио 2005. године. Предлог прима на знање Конвенцију Савета Европе о сајбер криминалу, али се концентрише на хармонизацију материјалних одредаба кривичног закона које су дизајниране да заштите елементе информационе инфраструктуре. Аспекти кривичнопроцесног законодавства посебно се тичу усаглашавања инструмената потребних за истрагу и процесуирање рачунарског криминала, као и инструмената везаних за међународну сарадњу уколико нису интегрисани у оквирну одлуку. Сама Оквирна одлука наглашава недостатке и разлике у правном оквиру држава чланица и потенцијалне компликације у остваривању ефикасне полицијске и правосудне сарадње везано за нападе на информационе системе. Надаље се истиче да ефикасну регулативу у овој области државе чланице не могу постићи саме<sup>371</sup>.

Комисија је 2005. године израдила предлог директиве Европске уније која се бави чувањем података. Само неколико месеци након представљања Европском парламенту, Савет је усвојио предлог директиве која обавезује Интернет провајдере да чувају одређене податке о саобраћају на мрежи који су неопходни за идентификацију криминалаца у сајбер простору. Чињеница да ће кључне информације о било којој комуникацији на Интернету бити покривене одредбама Директивом довела је до интензивних критика од стране организација за заштиту људских права и условила ревизију Директиве и њеног спровођења од стране уставних судова.

Директива из 2005. године се заснивала на мандату Европске заједнице за подручје унутрашњег тржишта (чл. 95). У уводу тог документа је истакнуто да различити правни и

<sup>367</sup> Decision No 276/1999/EC of the European Parliament and of the Council of 25 January 1999 adopting a multiannual Community action plan on promoting safer use of the Internet by combating illegal and harmful content on global networks.

<sup>368</sup> Council Framework Decision of 28 May 2001 combating fraud and counterfeiting of non-cash means of payment (2001/413/JHA).

<sup>369</sup> Council Framework Decision 2004/68/JHA of 22 December 2003 on combating the sexual exploitation of children and child pornography, explanation 5

<sup>370</sup> Akdeniz Y.: *Internet Child Pornography and the Law*, Ashgate Publishing Company, Burlington, 2008, p. 10

<sup>371</sup> Council Framework Decision 2005/222/JHA of 24.2.2005 on attacks against information systems, recital 17.



технички стандарди који се односе на задржавање података у сврху истраживања сајбер криминала представљају препреке унутрашњем тржишту електронских комуникација, јер се пружаоци услуга суочавају са различитим захтевима, заједно са различитим финансијским трошковима. Ирска, уз подршку Словачке, затражила је од Европског суда правде да поништи Директиву, јер није усвојена на одговарајућој правној основи. Обе земље чланице су тврдиле да је члан 95 није била довољна основа за њено доношење, јер тежиште инструмента није било на функционисању унутрашњег тржишта, већ на истрази, откривање и гоњењу криминалних активности. Сходно томе, те две земље су указивале да би такве мере требало усвојити на основу чланова Уговора о ЕУ који се односе на полицију и правосуђе, те на сарадњу у кривичним стварима. Европски суд правде је одбацио тужбу као неутемељену истичући да постоје разлике у погледу обавеза задржавања података и директности утицаја таквог поступања на функционисање унутрашњег тржишта. Суд је утврдио и да је таква ситуација оправдала иновирање законодавства Заједнице у настојању да се оствари циљ - осигурање исправног функционисања унутрашњег тржишта усвајањем усаглашених правила<sup>372</sup>

#### 4.4.2. Институционални оквир сузбијања сајбер криминала

Европолов мандат је 2000. године проширен на сајбер криминал, недуго након што је иницијална Конвенција о Европолу ступила на снагу. У оквиру те агенције је 2007. године основан Центар за високотехнолошки криминал, који је 2011. године преименован у *Европски центар за сајбер криминал*. Ипак, тек када је Центар формално основан у јануару 2013. године, Европол је преузео значајнију улогу, уз ангажовање значајнијих ресурса на супротстављању сајбер криминалу. Центар има мандат да допринесе ефикаснијем спровођењем закона у тој области државама чланицама ЕУ и да помогне заштити европских грађана, установа, институција и влада. Будући да је Европол већ имао мандат за сајбер криминал, Унија је била у стању да успостави наведени Центар без законодавних интервенција или формалних консултација Европског парламента и других заинтересованих страна. Активности Центра су резултирале различитим аналитичким материјалима који су се, између осталог, фокусирали на „darknet“ и „deepweb“, укључујући биткоине и дигиталну илегалну „подземну“ економију. Поред тога, за надлежна тела држава чланица сачињени су и стратешка процена комерцијалног искоришћавања деце на мрежи, те извештај о ситуацији у вези са преварама платних картица у ЕУ. На самом почетку постојања центра, његове главне функције биле су приоритетно усмерене на три области:

- сајбер криминал почињен од стране организованих група (посебно оних које остварују велику криминалну добит, попут оних везаних за мрежне преваре),
- сајбер криминал који наноси озбиљну штету жртви (на пример сексуално искоришћавање деце на мрежи) и
- сајбер криминал (укључујући сајбер-нападе) који утичу на критичну инфраструктуру и информационе системе у Европској унији<sup>373</sup>.

Поред наведеног, Центар представља главно средиште криминалистичких информација и обавештајних података о тој проблематици, подржава рад и истраге држава чланица оперативним анализама, координацијом и експертизом и пружа различите стратешке анализе. С тим у вези, Центар подржава обуку и изградњу капацитета, пружа високо специјализовану техничку и дигиталну форензичку подршку и представља заједничко тело ЕУ

<sup>372</sup> Gerecke M.: Impact of the Lisbon Treaty on Fighting Cybercrime in the EU, The redefined role of the EU and the change in approach from patchwork to comprehensiveness, *Computer Law Review International*, Volume 11, Issue 3, 2013, p. 78

<sup>373</sup> *Europol-Interpol cybercrime conference steps up policing in cyberspace*, доступно на: [www.europol.europa.eu/content/europol-interpol-cybercrime-conference-steps-policing-cyberspace](http://www.europol.europa.eu/content/europol-interpol-cybercrime-conference-steps-policing-cyberspace)

за спровођење закона у областима од заједничког интереса (захтеви за истраживање и развој, управљање интернетом и развој политика у овој области). Коначно, Центар успоставља такозвану свеобухватну функцију информисања која повезује установе за спровођење закона у подручју сајбер криминала са приватним сектором, академским институцијама и другим партнерима који се претежно не баве спровођењем закона.

Европол центар за сајбер криминал закључује споразуме о сарадњи са кључним актерима који могу допринети одговору држава чланица ЕУ на те претње. У том погледу, термин „управљање интернетом“ треба разумети као „развој и регулисање Интернета кроз заједничке принципе, норме и програме,“ пошто је Интернет „регулисан кроз приступ више заинтересованих страна, у континуираном и комплексном процесу“<sup>374</sup>. Што се тиче надлежности Центра, најважнији задаци су да:

- служи као европско контактано место за информације о сајбер криминалу
- израђује заједничке европске експертисе ради подршке државама чланицама у изградњи капацитета,
- пружа подршке истрагама сајбер криминала држава чланица
- омогућава заједничко европско истраживање из делокруга полиције и правосуђа по питањима везаним за сајбер-криминал<sup>375</sup>

Поред одлуке о повећању финансијских, техничких и људских ресурса за ефикаснију борбу са сајбер криминалом у наредном периоду, кључна активност Центра биће везана за бољуприпремљеност да размењује информације и одговара на упите партнера као што су правосудне власти и приватни сектор у подручју интернет индустрије. Центар је задужен и да осигура да се оперативне активности ускладе с релевантном политиком ЕУ, те да координира и сарађује с другим релевантним агенцијама ЕУ попут Евроцаста, Европске агенције за сигурност мреже и информација (*European Network and Information Security Agency - ENISA*) и Агенције Европске уније за обуку за спровођење закона (*European Union Agency for Law Enforcement Training - CEPOL*) како би се осигурало да су приоритетне области идентификоване у формално договореном политичком циклусу ефикасно реализују

Претње које потичу од сајбер криминала су идентификоване и анализирани у Европоловој процени тешког и организованог криминала. На пример, у извештају Европола за 2017. годину као примарне претње су наведени израда злонамерног софтвера и крађа идентитета, криптовалуте, мрежни напади, преваре са платни налозима и картицама, те мрежно сексуално искоришћавање деце. Поменуте идентификоване претње су основа за формулисање стратешких циљева од стране држава чланица и других релевантних заинтересованих страна и дефинишу приоритете и основне правце деловања Центра<sup>376</sup>.

У извештају Европског центра за сајбер криминал за 2016. годину години дати су примери о томе како су заједнички аранжмани допринели оперативном успеху. На примеру операције Центра за уклањање ZeroAccess ботнета, демонстрирано је како сарадња може функционисати у операцији која превазилази националне јурисдикције и која укључује актере из јавног и приватног сектора. С тим у вези, наглашава се важност остваривања одговора који ће бити једнако брз као и акције сајбер-криминалаца, као и ефикасно партнерство са

<sup>374</sup> *Europol's, cyber community engagement*, доступно на: <https://www.europol.europa.eu/ec3/cybercommunity-engagement>

<sup>375</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Tackling Crime in our Digital Age: Establishing a European Cybercrime Centre (COM(2012) 140 final, pp. 4-5

<sup>376</sup> SOCTA-EU serious and organised crime threat assessment report, Europol, The Hague, Netherlands, 2017, p. 10, доступно на: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017>

релевантним актерима како би се парирало мрежи сајберкриминала. У том контексту, партнерство између Центра и Мајкрософта препознато је као посебно важно<sup>377</sup>.

У организационом смислу, Центар се састоји од три одељења - операције, стратегије и форензика, и као такав представља средишњи чвор унутар ЕУ који треба да олакша ефикасну координацију истрага држава чланица у вези са сајберкриминалом<sup>378</sup>. Један од кључних изазова за Центар је очување и повећање сигурности уз истовремено поштовање заштите приватности и других основних права. Нема сумње да ће операције Центра захтевати обраду веома велике података, што често укључује ризике за приватност грађана. Да би се заштитили и осигурали високи стандарди заштите података, Европол већ има развијен и тестиран режим поступања. С тим у вези, различити *ad hoc* пројекти које спроводи Еуропол (попут пројеката CIBORG, TERMINAL и TWINS) обрађују податке у којима су укључени рачунари и мреже<sup>379</sup>. Заштита података мора бити важан елемент и у раду Центра, као саставног дела Европола. У том контексту је и Европски надзорник за заштиту података позвао Европску комисију да нагласи да се активности Европског центра за сајбер криминал морају заснивати на чврстом систему заштите података<sup>380</sup>.

Заједничка радна група за сајбер криминал (*The Joint Cybercrime Action Task force J-CAT*) основана је у септембру 2014. године. У почетку замишљена као шестомесечна пилот иницијатива, настала је као одговор на деценије *ad hoc* билатералне сарадње у оквиру регионалних и међународних полицијских оперативних структура<sup>381</sup>. Најважније питање за Заједничку радну групу била је прекогранична природа случајева који се воде и у којима су учествовале најмање три или четири земље, а које нису све имале директне споразуме о оперативној сарадњи са Еурополом. Због тога је постало очигледно да ће бити потребан међународни приступ како би се у пракси могла достићи глобална сарадња у том домену. Такође, док су поједине државе већ имале јединице за сајбер-криминал, друге су биле далеко од њиховог формирања таквих јединица. Закључак је био да би удруживање ресурса било много ефикасније и ефикасније. Треће питање се тичало повећане глобалне повезаност између различитих питања која се раније не би доводила у везу, попут инфраструктуре, финансија и прања новца, због чега је било потребно развити механизме за глобалну синергију и заједничко деловање, унапређење капацитета и реализације. Поред тога, постојали су и проблеми који су се односили на долажење до електронског доказа кроз прекогранични приступ, повезаност доказа, брзину прикупљања и употребе доказа и потребу за разменом информација, не само на оперативној, већ и на доказној основи, како би се електронски докази могли накнадно користити за судске поступке<sup>382</sup>.

Постоје мишљења да начин оснивања Заједничке радне групе одликују неформалност и нове карактеристике мрежне организације, које су комплементарне званичним агенцијама и политикама ЕУ. Један од разлога успостављања J-CAT као радног тима, а не као аналитичког пројекта Европола, био је стицање легалног основа за остваривање потребне флексибилности код брзог реаговања у динамичном окружењу сајбер криминала и заобилажење препрека које

---

<sup>377</sup> *Ibid*, p. 13

<sup>378</sup> Combating crime in a digital age, European Cybercrime Centre, Europol, 2014, доступно на: <https://www.europol.europa.eu/ec3>

<sup>379</sup> Drewer D., Ellermann J.: Europol's data protection framework as an asset in the fight against cybercrime *ERA Forum*, Volume 13, Number 3, 2012, p. 392

<sup>380</sup> Buono L.: Gearing up the Fight against Cybercrime in the European Union a new set of rules and the establishment of the European Cybercrime Centre (EC3), *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 3, Issue 3-4, 2012, p. 342

<sup>381</sup> Reitano T., Oerting T., Hunter M. : Innovations in interantional cooperation to counter cybercrime: The Joint Cybercrime Action Taskforce (J-CAT), *The European Review of Organised Crime*, 2 (2), 2015, p. 143

<sup>382</sup> European Parliament, *The law enforcement challenges of cybercrime: Are we really playing catch-up?* Technical Report, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Study for the LIBE Committee, 2015, p. 50

намећу формални законодавни поступци и бирократски апарат<sup>383</sup> У том циљу, Заједничка радна група за сајбер криминал је окупила службенике за сајбер-везу из држава чланица ЕУ (Велика Британија, Француска, Немачка, Шпанија, Италија, Холандија и Аустрија), држава које нису чланице Уније (Аустралија, Канада и Колумбија), америчких агенција за спровођење закона и Европол центра за сајбер криминал<sup>384</sup>.

Заједничка радна група остварује сарадњу и консултује се са многим другим јавним и приватним актерима и мрежама које могу подржати акције и пружити обавештајне податке у вези са борбом против сајбер криминала, што у крајњој линији може довести до покретања истрага J-CAT. Оно што Заједничку радну групу за сајбер криминал разликује од једноставне трансвладине мреже, тиче се првенствено окупљања једном местуброја стручњака различитих специјалности који доприносе успешнијој борби против сајбер криминала и унапређењу мреже постојећих партнерстава<sup>385</sup>

У питању је мрежни облик организације који је свесно осмишљен на одређени начин да би се ефикасно испунили циљеви борбе против сајбер криминала. Прва карактеристика J-CAT је јединствен простор у коме су агенти смештени и у коме раде. Дакле, службеници за сајбер-везу, уместо да буду у одвојеним националним јединицама, у позицији суда свакодневно неформално комуницирају и размењују мишљења о различитим аспектима случајева. То су предности и у смислу социјализације и изградње поверења између Заједничке радне групе и партнера, а поверење је кључни услов за дељење обавештајних података и припремљеност службеника за спровођење закона да спроведу ефикасну истрагу<sup>386</sup>

Иако је Заједничка радна група мрежна организација која делује у оквиру утврђених институционалних граница, она такође има своје *ad hoc* процедуре које омогућавају брзо деловање ако се појаве случајеви изван формално успостављених састанака релевантних актера J-CAT, Европол центра за сајбер криминал и Европола. Због своје мултијурисдикцијске природе, законодавни оквири могу створити озбиљну препреку брзој и ефикасној борби против сајбер криминала. Поред тога, бирократски процеси који ограничавају способност надлежних актера да брзо реагују и прилагоде се криминалном окружењу, успоравају и напоре за спровођење закона у борби против сајбер криминала. Како би се заобишле законодавне и бирократске препреке, Заједничка радна група је основана као радни тим ЕУ, а не иницијатива под вођством Европола. На тај начин, са једном водећом државом чланицом и одбором, правни и бирократски оквири у оквиру којих Заједничка радна група делује много су флексибилнији него што би то био случај да је основана као радна група Европола. Самим тим, J-CAT пружа слободу која је потребна за брзо реаговање и прилагођавање претњама сајбер криминала. Свака поједина истрага презентује се одбору Заједничке радне групе, који потом одлучује које случајеве треба покренути. Након добијеног одобрења, сваки оперативни случај има једну, наменски одређену земљу која је одговорна за вођење истраге<sup>387</sup>.

Правни оквир Заједничке радне групе јој омогућава и да слободније и брже сарађује с државама нечланицама. Будући да починиоци кривичних дела често нису лоцирани у државама чланицама, J-CAT се мора обратити дотичним земљама и позвати их на учешће у

---

<sup>383</sup> Reitano T., Oerting T., Hunter M. : Innovations in interantional cooperation to counter cybercrime: The Joint Cybercrime Action Taskforce (J-CAT), *The European Review of Organised Crime*, 2 (2), 2015, p. 145

<sup>384</sup> Европолов центар за сајбер криминал свакодневно пружа услуге сталног секретаријата Заједничке радне групе, као и оперативну и техничку подршку. Такође је одговоран за свакодневну оперативну координацију.

<sup>385</sup> Christou G.: C.: The challenges of cybercrime governance in the European Union, *European Politics and Society*, 2018, p. 15, доступно на: <http://wrap.warwick.ac.uk/97768/7/WRAP-challenges-cybercrime-governance-Union-Christou-2018.pdf>

<sup>386</sup> Reitano T., Oerting T., Hunter M. : Innovations in interantional cooperation to counter cybercrime: The Joint Cybercrime Action Taskforce (J-CAT), *The European Review of Organised Crime*, 2 (2), 2015, p. 150

<sup>387</sup> Reitano T., Oerting T., Hunter M.: Innovations in International Cooperation to Counter Cybercrime: The Joint Cybercrime Action Taskforce(J-CAT), *The European Review of Organised Crime* 2 (2), 2015, p. 145

истрагама да би се осигурало успешно гоњење, као главни циљ и показатељ успеха Заједничке радне групе за сајбер криминал. На пример, Русија је простор на коме се одигравају специфичне криминалне активности из ове области. Међутим, Европол нема оперативни споразум са том државом и мало је вероватно да ће га имати у догледној будућности. Због тога би се Заједничка радна група, ако би формално била у његовом саставу, суочила са тешко премостивим законским препрекама у сарадњи са Русијом и самим тим довела у питање процесуирање случајева. СЖИмајући то у виду, неформални облици сарадње са државама нечланицама су важни јершаљу поруку носиоцима криминалних активности да су у домету Заједничке радне групе и да се сајбер-криминал неће толерисати<sup>388</sup>.

#### 4.4.3. Сајбер криминал у пракси

Већина сајбер претњи које погађају Европу и даље потичу из Европске уније као и из других европских земаља. Када је реч о е-пошти као објекту напада, Аустрија, Немачка, Мађарска, Италија, Русија, Шпанија и Велика Британија имале су неке од највећих глобалних стопа е-порука које садрже злонамерни софтвер, док је у Ирској, Норвешкој и Шведској исти тренд забележен код е-поште која садржи злонамерне URL-ове. Такође, Холандија, Мађарска, Португал и Аустрија биле су суочене са високим стопама лажних е-порука. Ови напади барем делом објашњавајучињеницу да значајан део глобалних сајбер напада који потичу из компромитованих IoT уређаја потиче из различитих европских земаља. Штавише, неке државе чланице ЕУ, попут Француске и Немачке, важни су глобални извори нежељене поште. До сада спроведени поступци су потврдили постојање широког спектра сајбер напада који потичу из држава са европског простора. Одређене специфичности, попут оних везаних за различите преваре у подручју електронског плаћања, посебно се тичу Бугарске и Румуније<sup>389</sup>.

Иако се о преварама са лажним картицама често расправља искључиво из финансијске перспективе, ова врста криминала олакшава и друге врсте илегалних активности. Примери за то укључују омогућавање илегалне имиграције као и трговине људима. Криминалне групе и појединци често користе компромитоване кредитне картице за куповину авионских карата, резервацију хотела, изнајмљивања одређених ствари (возила на пример) и друго. Такве преваре се врше у комбинацији са фалсификованим идентификационим документима. Један од примера илуструје како превара са лажним кредитним картицама може олакшати друге облике илегалне активности. У септембру 2018. године, уз подршку Европола и Фронтекса, ухапшена су два осумњичена лица у током заједничких акција подручју Немачке и Шведске у оквиру истрага усмерених на сиријску организовану криминалну групу осумњичену за сајбер преваре. Наиме, немачка служба за криминалистичку полицију покренула је операцију Goldring у октобру 2017. године, током које је открила организовану криминалну групу, састављену од сиријских држављана, која је учествовала у лажној куповини авионских и железничких карата. Према информацијама немачке криминалистичке службе идентификовано је више од 490 лажних резервисања карата. Технички обучени кријумчари су избегавали откривање тако што су резервисали компромитоване корпоративне кредитне картице и акредитиве, које су *online* купили од других криминалаца, нудећи их потом на продају.

У погледу начина рада починилаца кривичних дела из ове области, у неколико држава чланица ЕУ је утврђено да осумњичени користе „скидаче“ са дубоким уметањем како би копирали податке сачуване на магнетној траци. Овај тип „скидача“ се састоји од метала или

<sup>388</sup> Ibidem, p. 146.

<sup>389</sup> Internet Organised Crime Threat Assessment (IOCTA), European Union Agency for Law Enforcement Cooperation 2018, p. 67

пластике, при чему криминалци постављају камере на банкомат како би украли PIN кодове. Поједине истраге на националном нивоу су потврдиле постојање криминалних група који припремају и дистрибуирају уређаје за скидаче. Такође, различите организоване криминалне групе користе и уређаје за прелиставање банкомата унутар и изван Европске уније. Софтвер који пресреће податке картица и PIN-ова на банкоматима омогућава криминалцима копирање података и касније креирање кривотворених картица за употребу на банкоматима који нису у европској банкарској мрежи. Алтернативно, криминалци шаљу обрађене податке са PIN кодовима другим преступницима како би олакшали неовлашћено подизање са банкомата ван ЕУ<sup>390</sup>.

Даркнет се појавио као кључна платформа која нуди све врсте недозвољене робе и услуга. Тежак за полицијско откривање, али лак за приступ, Даркнет пружа идеално окружење за дистрибуцију свих врста илегалне робе, укључујући дрогу, ватрено оружје, материјал за злоупотребу деце, фалсификовану робу и лажне документе. Трговина илегалним дрогама главна је основа Даркнет тржишта, при чему неке студије процењују то учешће на 57%. Такође, указује се да на 1% најуспешнијих добављача отпада 51,5% свих трансакција на Даркнет тржиштима. Иако се процењује да су већина добављача појединачни преступници који тргују у малим количинама, анализе показују да иза најпродаванијих илегалних роба вероватно стоје организоване криминалне групе које на тај начин остварују значајну зараду. С тим у вези, треба имати у виду да су даркнет тржишта атрактивне платформе како за клијенте, тако и за продавце. Она пружају анонимно и сигурно окружење за илегалну трговину, при чему употреба криптовалута омогућава добављачима и клијентима да обаве плаћања са мало трагова, што представља значајну препреку у приписивању трансакција одређеним корисницима. Систем поверења и репутације који користе Даркнет маркети опонаша процедуре успостављене легалним платформама за трговање на површинском вебу. На овај начин, трговина илегалним дрогама на Даркнет маркетима резултирала је значајним повећањем употребе поштанских услуга и пакета за промет дроге широм ЕУ<sup>391</sup>.

У марту 2018. године у Аликантеу у Шпанији је реализована сложена истрага коју је спровела шпанска национална полиција, уз подршку Европола, америчког ФБИ, румунских, белоруских и тајванских власти и приватних компанија за сајбер-безбедност. У овој операцији је ухапшен је вођа криминалне групе која је користећи злонамерни софтвер Carbanak и Cobalt извршила нападе на више од 100 финансијских институција широм света. Активности те групе су започете 2013. године, нападајући путем злонамерног софтверасопственог дизајнабанке, системе е-плаћања и друге финансијске институције. Наведеним криминалним операцијама су биле захваћене банке у више од 40 земаља, што је резултирао је кумулативним губицима од преко милијарду евра. С тим у вези, само злонамерни софтвер Cobalt је криминалцима омогућавао крађу и до 10 милиона евра по плачки<sup>392</sup>.

Као држава суочена са експанзијом сајбер криминала, Холандија је показала повећани политички интерес за што ефикаснију борбу против тог облика криминалног деловања. О томе сведоче подаци McAfee из 2014. године према којима сајбер-криминал наноси штету Холандији у износу од најмање 8,8 милијарди евра годишње, при чему је посебан индикатор све већа укљученост организованог криминала у те активности. С друге стране, сузбијање овог вида криминала захтева високу стручност и специјалне методе како да би се одговорило на развој догађаја и пружила неопходна експертиза. Из тих разлога је при Националној полицијској служби Холандије (KLPD) формиран посебан тим за високотехнолошки

<sup>390</sup> *Internet Organised Crime Threat Assessment (IOCTA)*, European Union Agency for Law Enforcement Cooperation 2019, pp. 37-38

<sup>391</sup> *Business Fundamentals How Illegal Drugs Sustain Organised Crime in the EU*, European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol), 2017, p. 9

<sup>392</sup> *Internet Organised Crime Threat Assessment (IOCTA)*, European Union Agency for Law Enforcement Cooperation 2018, p. 22

криминал. Због децентрализованости холандског полицијског система, KLPD није била у могућности да преузме све случајеве, што је за резултат имало да велики део сајбер криминала остане нетакнут. Как би се ово неповољно стање превазишло, одлучено је да се истражни капацитет у овој области прошири и на регионалне полицијске јединице<sup>393</sup>. У прилог констатацијама о криминалној угрожености говоре бројни случајеви сајбер криминала на простору те земље. Тако је криминална група из Румуније успела да хакује процес идентификације клијената у два корака, успевши на тај начин да манипулише банковним картицама и плаћањима, чиме је стекла новчану корист од око милион евра. Поменутоу групу је чинило 12 лица која су обухваћена истрагом, иако је велики број неидентификованих појединаца такође играо улогу у њеном деловању. Други пример је везан за криминалну организацију из Суринама која је бродовима и украденим контејнерима кријумчарила дрогу у Холандију. Да би могли да непримећено украду контејнере и незапажено их врате врати, рачунарски систем луке био је хакован. У овом случају су процесуирана<sup>34</sup> осумњичена лица<sup>394</sup>.

Немачка полицијска статистика криминала открива да су кривична дела која укључују интернет као инструмент злочина (сајбер-криминал у ширем смислу) порасла са око 167.000 у 2008. на око 257.000 дела у 2013. години. Сличан тренд показује и број кривичних дела из области сајбер криминала у ужем смислу, који се такође повећао током овог периода, са 38.000 у 2008. години на 64.000 у 2013. години. Поред тога, откривено је да је између 2010. и 2013. године 20 организованих криминалних група испољило своју активност искључиво у сајбер простору. Многе сајбер организоване криминалне групе су биле укључене не само у једну, већ истовремено у неколико области криминала као и у сајбер простору. Некима од њих је вршење сајбер криминала у ужем смислу био неопходан основ за успешно спровођење додатних кривичних дела.

За остале организоване криминалне групе, сајберкриминал се у ширем смислу се врши паралелно са њиховим првобитним криминалним активностима што је, у складу с тим, повећало подручје њиховог деловања и представљало је додатни извор прихода. Припремајући се за сајберкриминал у ужем смислу, друге групе су у почетку морале да врше друга кривична дела, попут превара, крађа или употребе лажних информација за отварање рачуна или оснивање предузећа. Многе сајбер криминалне групе су познате по чињеници да су њихови „капацитети“ лоцирани у иностранству, при чему је савремена комуникациона технологија олакшала логистику и комуникацију са саучесницима у Немачкој. У више наврата, недужна лица су била увучена у илегалне активности криминалних група (нпр. приватни пружаоци прекограничних вожња аутомобилима који се нуде на интернету), без чијег учешћа криминалне групе не би могле да изврше поједина кривична дела. Оно што је било типично за све ове групе јесте да су они често деловали на ширем простору Европе, због чега су се одређена дела могла извршити само поделом рада или коришћењем посебне стручности. Поред тога, примећено је да су криминалне групе међусобно размењивале злонамерне софтвере, или су генерално сарађивале (пример истраге против групе у Немачкој којој је доминирали руски припадници), Конспиративно понашање је такође типично за све сајбер криминалне групе. По правилу, извршење кривичних дела усмерено је на коришћење трајно осмишљених кривичних дела да би се створила значајна материјална добит на штету бројних жртава: на пример, око 100.000 рачунара заражених вирусом у реалном времену; неколико десетина хиљада преварених корисника интернета; неколико десетина

<sup>393</sup> Odinet G., Verhoeven M.A., de Poot C.J.: *Organised Cybercrime in the Netherlands, Empirical findings and implications for law enforcement*, Ministerie van VeligheidsJustitie, 2017, p. 11

<sup>394</sup> Odinet G., Verhoeven R.L.D., Pool C.J. de P. : *Cyber-OC in the Netherlands*, In: Gergana Bulanova-Hristova (at all): *Cyber-OC – Scope and manifestations in selected EU member states*, Bundeskriminalamt Criminalistic Institute, 2016, p. 36

onlineкомпанија под дејством DdoS напада. Укратко, може се рећи да су многе сајбер криминалне групе, створене изван мреже сајберпростора, у протеклом периоду покривале широк спектар кривичних дела и биле у позицији да почине технички софистициране криминалне активности, уз јасну поделу рада и примену начела конспиративности<sup>395</sup>.

---

<sup>395</sup>Bulanova-Hristova G., Kasper K.: Cyber-Ok in Germany, In: Gergana Bulanova-Hristova (at all): *Cyber-OC – Scope and manifestations in selected EU member states*, Bundeskriminalamt Criminalistic Institute, 2016, p. 205-206



## П Е Т И Д Е О

### ПРАЊЕ НОВЦА

Чињеница да су криминалци у стању да перу свој прљави новац је и један од најважнијих покретача готово свих криминалних активности. Прање новца и његов „несрећни рођак“ финансирање тероризма, представљају озбиљну и сложену претњу за друштво у целини. То је покретач свих врста организованог криминала попут трговине дрогом, фалсификовања, трговине људима, превара и корупције<sup>396</sup>. Велика пажња се на прање новца усмерава због изузетно софистициране природе његове криминалне праксе која је већ дуже време међународно организована и професионално се изводи. Организовани криминал је у досадашњем периоду имао релативно отворене могућности у својим напорима да незаконска имовина постане легална. То је омогућавано потпуном неефикасношћу постојеће националне и међународне легислативе, па се с правом сматра да организовани криминал користи „инерцију држава и њихове уско регулисане извршне, законодавне и судске гране које су везане принципом територијалности као водилом коју закон држи само унутар својих граница. Због тога свака држава мора, не одричући се свог суверенитета, да остварује широку међународну сарадњу. Инсистирати на концепту суверенитета из 19. века значи омогућити организованом криминалу да га спроводи вољу на штету формалног суверенитета.

С друге стране, разумевање да организовани криминал увелико утиче на економско и социјално ткиво државе и друштва довело је до спознаје да нова категорија кривичног дела мора бити јасно успостављена. Такав је случај и у подручју финансијског криминала, који углавном карактерише одсуство координираног друштвеног надзора. Зато се и сматра да је финансијски криминал генерално обележен недостатком друштвене контроле, због неколико фактора, укључујући претерану везаност за материјалне ствари и профит и егоистичну ревност међу власницима капитала, који презиру ниже класе и који су сигурни у своју некажњивост<sup>397</sup>.

Потенцијална штета од прања новца прелази чисте нумеричке износе. Прање новца је посебно важно за Европску унију, јер унутрашње тржиште криминалцима не намеће баријере што им омогућава слободно кретање. Прање новца је у почетку било повезано са трговином дрогом. С тим у вези, препознавање криминалног аспекта прања новца у Европи, сеже од препорука Савета Европе из 1980. године. С друге стране, Конвенција Уједињених нација против незаконитог промета опојних дрога и психотропних супстанци (Бечка конвенција 1988.године) сматра се међународном прекретницом која је трасирала пут политичком и кривичном аспекту овог феномена. Сви напори да се прање новца категорише као злочин само по себи били су уско повезани са међународним прометом наркотика. Чини се да су два одвојена аспекта пресудна у покретању међународне мобилизације за кажњавање претварања прихода од криминалне трговине дрогом у привидно легално богатство. Први је предвидљива неефикасност метода које се користе у рату против наркотика. Други фактор произилази из економског утицаја који кретање такозваних „наркодолара“ има на привреду многих земаља. Неуспех традиционалног законодавства да се позабави овим новим питањима добро је познат и доводио је до сталне забринутости у многим земљама везано за њихову борбу против тешког

<sup>396</sup> Steenwijk P.: A Balanced Package: Fighting Money Laundering with the 4th European Directive, In: Zwaan J., Martijn Lak Abiola Makinwa A.L.M., Willems P.: *Governance and Security Issues of the European Union Challenges Ahead*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2016, p. 210

<sup>397</sup> De Sanctis M., F.: *Money Laundering, Through Art A Criminal Justice Perspective*, Springer, 2013, p. 7

криминала, с обзиром да дозвољеност прилива илегалног капитала представља претњу свима и поткопава поверење у институције за спровођење закона<sup>398</sup>.

Важно је узети у обзир да се криминализација прања новца појавила као мера за спречавање коришћења и користи од нелегално стечене имовине. Дакле, то је кривично дело изведено из другог, и не може постојати без претходног злочина. То је, „последични злочин“, за разлику од понашања које је претходило или упоредо са примарним чином или покушајем. Да би се поуздано окористио својим незаконитим приходима, организовани криминал се добро заштитио, слично као и владе, због чега су се последње окренуле савременим механизмима за борбу против криминала. У мери у којој је друштво схватило да озбиљан криминал може да обухвати и више од само насилног криминала, све више и више држава ратификује међународне регулаторне инструменте без ограничења, показујући да више нису спремне да толеришу отворени криминал у оквиру својих граница. Повезаност између прања новца и организованог криминала захтевала је тренутну и агресивну интервенцију влада, најмање за њихово осигуравање опстанка. Пошто је прање новца заиста озбиљан економски проблем који угрожава интегритет финансијских институција, Европа се још од деведесетих борила да формулише одговарајући одговор на домишљатост посебно организованог криминала у њиховим напорима да „оперу“ своје нелегалне приходе. Од тада је много уложила у борбу против прања новца и његовог повезаног криминала, финансирања тероризма. Међутим, генерално гледано, резултати су скромни<sup>399</sup>.

### 5.1. Нормативни оквир ЕУ у спречавању прања новца

Ескалација прања новца и финансирања тероризма, заједно са утајом пореза и националним програмима штедње, резултирала је пребацивањем борбе против прања новца и финансијског криминала на политички програм Европске уније, што је довело до таласа директива донетих од стране органа ЕУ.<sup>400</sup> Сврха доношења ових директива у крајем је имала за циљ заштиту финансијског система ЕУ и заштиту глобалног финансијског система од злоупотреба у илегалне сврхе. У различите директиве Европске уније о прању новца су уграђени међународни стандарди из те области, како би се обезбедило консолидовано законодавство о прању новца, уз истовремено наглашавање посебних питања која су од интереса за законодавце из ЕУ. Као и код свих директива усвојених на нивоу Уније, услов њихове имплементације је да националне владе трансформишу те захтеве у своје национално законодавство.

Почев од 1991. године, Европска унија је донела неколико директива које се директно тичу решавања претњи од прања новца. Након препорука које је Радна група за финансијске акције (FATF) објавила 2012. године, било је потребно ажурирати европски правни оквир како би био у складу са међународним стандардима у домену борбе против прања новца. С тим у вези, и Европска комисија је признала потребу да се њена политика против прања новца реформише како би мере које се налажу директивама биле што учинковитије и ефикасније<sup>401</sup>.

Европска унија је до сада донела укупно шест директива којим регулише област сузбијања прања новца. Шеста директива или Директива (ЕУ) 2018/1673 Европског Парламента и Савета о борби против прања новца кривичноправним средствима усвојена је 2018. године. Државе чланице имају обавезу да је у своја национална законодавства

<sup>398</sup> Ibid, p. 8

<sup>399</sup> Steenwijk P.: *A Balanced Package: Fighting Money Laundering with the 4th European Directive*, op. cit. p. 211

<sup>400</sup> Cox D.: *Handbook Of Anti-Money Laundering*, Wiley, Chichester, UK, 2014, pp.60

<sup>401</sup> Ibidem, p. 212

имплементирају до децембра 2020. године, а Комисија до 2022. године обавезу извештавања у којој мери су државе чланице ускладиле своје законодавство по основу Директиве. У том смислу, за разлику од осталих, прерано је говорити о стварним ефектима Шесте директиве у погледу сузбијања прања новца.

### 5.1.1. Прва директива

Европска Унија је препознала потребу да се осигура интегритет и несметано функционисање финансијског система као важног предуслова за остваривање јединственог тржишта. Разлог томе треба тражити и у чињеници да они који се баве прањем новца могу покушати да злоупотребе слободно кретање капитала као и финансијских услуга које јединствено тржиште пружа. У насталим околностима наметнула се нужност спречавање таквих настојања, уз дефинисање глобалног програма на нивоу Уније који би између осталог садржао превентивне и репресивне механизме и облике борбе против прања новца. Тако је Савет Европске уније 1991. године донео Директиву о спречавању употребе финансијског система у сврхе прања новца<sup>402</sup>. Предметна Директива је из Бечке конвенције преузела одређење прања новца на начин да се односи на све криминалне активности, а не искључиво на случајеве везане за нелегалну трговину наркотицима.

Одредбама Директиве предвиђено је да су државе чланице дужне да осигурају да кредитне и финансијске институције и њихови запослени у потпуности сарађују са властима одговорним за борбу против прања новца. Та сарадња треба да се одвија путем обавештавања на сопствену иницијативу о свим чињеницама које могу бити показатељ прања новца, као и достављањем властима, на њихов захтев, свих потребних информација сагласно поступцима утврђеним важећим законодавством. Поред тога, значајно је да је чланом 3. поменутог документа предвиђено да све кредитне и финансијске институције приликом отпочињања сарадње са клијентом морају да осигурају његову идентификацију, при чему је идентификација обавезна ако трансакција прелази износ од 15.000 евра, и уколико постоји сумња да се ради о прању новца<sup>403</sup>.

Поред овога предвидјена је обавеза да кредитне и финансијске институције имају обавезу да по обављању трансакција најмање пет година чувају оригинална документа или фотокопије документа које су прихватљиве на суду, а у вези са тим трансакцијама и идентитетом клијента након окончања пословне сарадање. У складу са одредбама националног законодавства документа могу бити коришћена као доказ приликом спровођења истраге када је у питању кривично дело прања новца. Такође, запосленима у кредитним и финансијским институцијама је забрањено да клијентима преносе информације везане за њихове контакте са органима за борбу против прања новца.

Директивом је предвиђено и да су кредитне и финансијске установе дужне да установе одговарајући поступак интерне контроле и комуникације у циљу превенције прања новца. У складу са тим, оне су у обавези и да организују специјалне програме обуке, како би запослени могли да препознају активности везане за прање новца и како би научили да у том тренутку поступи на одговарајући начин.

---

<sup>402</sup> Council Directive of 10 June 1991 on prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering (91/308/EEC), доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:31991L0308>

<sup>403</sup> Радоњић С.: *Прање новца и његов утицај на економски развој и прерасподелу друштвеног богатства*, Београдска банкарска академија, Београд, 2016, стр. 83-84

### 5.1.2. Друга директива

Друга директива о прању новца из 2001. године<sup>404</sup> изменила је претходну уводећи промене у две главне области. Као прво, предметна Директива дефинише криминалне активности у односу на претходну на начин где се поред трговине дрогом помиње и „свака друга криминална активност назначена као таква у сврху ове директиве од стране држава чланица“, проширена је на све облике финансијског криминала. Друго, продужен је ранији обим примене, обухватајући бројне нефинансијске активности и професије (делатности) укључујући адвокате, бележнике, рачуновође, агенте за некретнине, трговце уметничким делима, аукционаре, коцкарнице и друго. С тим у вези, Директива апострофира (члан 2) дилере драгоценостима, као што су драго камење, племенити метали или уметнички предмети, и аукционаре када се плаћа готовином у износу од 15.000 евра или више. Трећа промена је везана за унапређење сарадње између Европске комисије и националних власти у спречавању прања новца

Према томе, Директивом из 2001. године предвиђено је да филијале кредитних и финансијских институција треба да извештавају органе држава чланица на чијој се територији филијале налазе. Овом Директивом измењена је и дефиниција „криминалне радње“, на начин да покрива било какву криминалну активност у вршењу озбиљног кривичног дела. Под озбиљним кривичним делом подразумевају се све врсте организованог криминала, и то: трговина дрогом, разне активности криминалних организација, одређене категорије проневере, корупција, кривично дело које може да генерише знатан приход и за које је кривичним закоником државе чланице предвиђена вишегодишња казна затвора, као и нелегалне активности које имају утицаја на финансијске интересе заједнице. Другом директивом је предвиђено да државе чланице могу било које кривично дело да означе као криминалну активност за сврхе те Директиве.

Члан 3. Директиве се фокусира на идентификацију клијената, на начин да се обавеза идентификације не односи на клијенте кредитне или финансијске институције које су обухваћене Директивом, ако се налазе у трећој држави и утврђену обавезу коју намеће Друга директива ЕУ. Приликом утврђивања идентитета клијената који нису физички присутни приликом успостављања пословне сарадње или вршења трансакција (као оне што се обављају поштом, телефоном или електронским путем) предвиђено је да се захтевају додатна документа или обезбеде допунске мере којима се верификују идентификациона документа. У вези са идентификацијом постављен је и специјални праг који се односи на клијенте који у коцкарницама купују или продају жетоне за коцкање у вредности 1.000 евра или више.

У складу са одредбама Директиве државе чланице имају обавезу да осигурају да се институције и лица уздрже од вршења трансакција за које имају сазнања или претпостављају да се ради о прању новца док не обавесте надлежне органе. С друге стране, надлежним органима је дата могућност да у складу са националним законодавством, издају инструкције за неизвршење трансакције. Уколико је то неизводљиво, институције и лица на које се ова Директива односи дужни су да надлежне органе обавесте што је пре могуће по извршењу трансакције.

Поред наведеног, у случају сумње да се ради о прању новца, не постоји основ да се кредитне и финансијске институције позивају на тајност. С тим у вези, у Директиви је наведено

---

<sup>404</sup> Directive 2001/97/EC of the European Parliament and of the Council of 4 December 2001 amending Council Directive 91/308/EEC on prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering - Commission Declaration, доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32001L0097>

да државе чланице могу предвидети да информације које се достављају надлежним органима у вези са спречавањем прања новца могу бити коришћене и у друге сврхе. Због откривања информација органима одговорним за спречавање прања новца, институције и лица, односно њихови директори и запослени, неће сносити одговорност било које врсте.

### 5.1.3. Трећа директива

Назив Трећа директива се односи на Директиву 2005/60/ЕК Европског парламента и Савета од 26. октобра 2005. године о спречавању и коришћењу финансијског система у сврху прања новца и финансирања тероризма. Наведена директива је донела смернице које обједињују претходне ЕУ уговоре и законодавство. Кроз Трећу директиву је ЕУ прихватила приступ који се заснива на одвраћању од прања новца, које се охрабрује у бројним одредбама тог документа.

Коначни текст Треће директиве ЕУ<sup>405</sup> објављен је 25. новембра 2005. године, а државе чланице су имале обавезу да је до 15. децембра 2007. године спроведу. У Трећој директиви се истиче да је прање новца по својој природи међународни проблем и да га зато треба решавати на том нивоу, будући да мере усвојене на националном нивоу никада не могу у потпуности да се супротставе активностима прања новца. Сходно томе, потребна је међународна координација и сарадња тако да само доследне акције предузете на међународном нивоу могу ефикасно да се супротставе прању новца и финансирању тероризма. С тим у вези, посебно су узете у обзир FATF Препоруке за успостављање програмске палтформе за постизање ових циљева. Трећа директива је обезбедила заједничку основу државама чланицама ЕУ за спровођење препорука FATF-а из јуна 2003. године, накнадно ревидираних 2012. године. С тим у вези, препоруке за 2003. годину узеле су у обзир ризике и праксу која је развијана у периоду примене претходне Директиве. Трећа директива је такође имала за циљ да осигура да нови захтеви буду изводљиви, сразмерни и оправдани, уз спровођење анализе трошкова и користи. У том смислу, Директива је препоручила бројне измене. Неке од њих су биле нове, док су се друге односиле на развој и корекцију одредби претходне директиве. Предвиђено је да кључне одредбе Треће директиве буду директно уграђене у национална законодавства држава чланица ЕУ, или да се примењују у форми упутстава<sup>406</sup>.

Став 8 смерница у Трећој директиви проширује њен опсег и на борбу против финансирања тероризма. У том контексту, он узима девет посебних препорука које је FATF издао у периоду после 11. септембра 2001. године. Као и у свим другим директивама Европске уније, и у овом документу је присутан јасан политички елемент. У Директиви се наводи и да злоупотреба финансијског система за усмеравање криминалног или чак чистог новца у терористичке сврхе представља недвосмислен ризик за интегритет, правилно функционисање, репутацију и стабилност финансијског система. Према томе, превентивне мере у Директиви треба да обухвате не само манипулацију новцем произашлим из криминала, већ и свако прикупљање новца у терористичке сврхе. Поред наведеног, Директива доноси широку дефиницију финансирања тероризма. С тим у вези, појављује се проблем перцепције – неко ко се у једној земљи сматра терористом, у другој може важити за борца за слободу. Такође, организације које се проглашавају за терористичке, могу се временом мењати и еволуирати. Независно од тога, Трећа директива захтева да државе чланице у суштини осигурају да су

<sup>405</sup> Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing, доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32005L0060>

<sup>406</sup> Cox D.: *Handbook of Anti Money Laundering*, John Wiley & Sons, Ltd, 2014, p. 61

праће новца и финансирање тероризма забрани у највећој могућој мери. Наравно, ово у принципу звучи рационално, али у пракси је често тешко спровести, будући да максимални изводљиви степен примене Директиве може чак негативно утицати на законите активности.

Поред осталог под прањем новца Трећа директива подразумева:

- претварање или пренос имовине, знајући да таква имовина потиче из криминалних активности или из кривичног дела учествовања у таквој активности, а у сврху прикривања недозвољеног порекла имовине или помоћи било којем лицу које је укључено у извршење такве активности да избегне правне последице свог деловања,
- скривање или прикривање праве природе, извора, локације, располагања, кретања, права у вези са власништвом или власништва над имовином, знајући да таква имовина потиче из криминалне активности или акта учешћа у таквој активности,
- стицање, поседовање или употреба имовине, знајући у тренутку пријема да је таква имовина изведена из криминалних активности или дела учешћа у таквој активности, и
- учествовање у удруживању, покушај почињења и помагање, подржавање, олакшавање и саветовање извршења било које од радњи наведених у претходним тачкама.

У односу на претходну, Трећа директива је проширила дефиницију криминалне активности на већи обим предиктних кривичних дела, детаљније је дефинисала одредбе везане са идентификацијом клијената и „крајњег корисника“, усмеравање активности надзора над физичким и правним лицима трговцима робом у околностима када прихватају готовинска плаћања која су осетљива за праће новца и финансирање тероризма. Поред наведеног предметна директива уводи и захтев да финансијске обавештајне службе пруже повратне информације финансијским институцијама о томе да ли су прослеђени извештаји били корисни као и шта је уследило након тога. Напоменимо и обавезу прописивања националним законима делотворних и адекватних казни за физичка и правна лица у складу са активностима које обављају у околностима непоштовања законских одредби а поводом спречавања прања новца и финансирања тероризма.

Трећа директива предвиђа предузимање мера у циљу упознавања постојећих и нових клијената и спровођење текућег надзора над њиховим трансакционим понашањем, што се назива принцип прописне марљивости. Поред тога, предвиђено је да субјекти на које се односи предметна директива овај принцип примењују приликом успостављања пословне сарадање са клијентом, приликом релаизације повремених индивидуалних или повезаних трансакција у износу већем од 15.000 евра, али и при свакој сумњи да је реч о прању новца или финансирању тероризма, невезано за висину трансакције, као и у околностима када добијени подаци од клијената нису задовољени.<sup>407</sup>

За надзиране институције принцип прописане марљивости садржи одређене обавезе као што су тражење доказа о идентификацији клијената, засигурно утврђивање идентитета крајњег корисника као и информисање о намени пословне сарадње са клијентом, а уколико је потребно и прибављање информација о пореклу клијентових новчаних средстава и друго.<sup>408</sup>

Из наведеног се уочава велико ширење врста пословања које су обухваћене правилима и посебно привлаче ангажман консултантских и рачуноводствених фирми. Донета правила о управљању новцем клијената у многим случајевима проширују мрежу на фирме за управљање фондовима који су можда остали изван режима праћења у неким националним

<sup>407</sup> Радоњић С.: *Прање новца и његов утицај на економски развој и прераспodelу друштвеног богатства*, Београдска банкарска академија, Београд, 2016, стр. 89

<sup>408</sup> Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing, art. 8

јурисдикцијама. С тим у вези, један од циљева Треће директиве је да се осигура да свако ко послује са значајним износима новца идентификује и провери. Предвиђено је и да државе чланице могу проширити одредбе Директиве у целини и на друге професије, као и на било коју категорију пословних субјеката за које постоји вероватноћа да би се њихове активности могле користити за прање новца или финансирање тероризма. Трећа директива такође укључује и низ прецизнијих смерница којих ће се компаније морати придржавати након што буду инкорпориране у национално законодавство<sup>409</sup>.

Ипак, у околностима када јавни бележници, независни правни професионалци, ревизори, спољни рачуновође и порески саветници утврђују правни положај свог клијента или бране или представљају свог клијента у судском поступку, или дају савете о покретању или избегавању поступка, они нису у обавези да се повинују овим захтевима. Ово је начин да се осигура да правни поступак не буде прејудициран и да се „експерту“ омогући да на одговарајући начин разговара о стварима за које је ангажован са својим клијентом. Ако би морали сваки пут да извештавају надлежне органе да је њихов клијент поменуо нешто што би се могло сматрати илегалним, тада би се могао поткопати читав процес под којим послује правна професија.

Поред тога, Директива ставља акценат на идентификацију привилегованих корисника (*beneficial owners*) и верификацију њиховог идентитета, јер је ова категорија препозната као субјект високог ризика. Најзад, Трећа директива саветује државе чланице да уведу конкретније и детаљније одредбе које се односе на идентификацију било којег корисника и потврду његовог идентитета<sup>410</sup>.

Највећи део одредби Директиве је евидентно усмерен на банке и друге финансијске институције. Међутим, постоје и захтеви да се и корисници казина идентификују и утврди њихов идентитет, ако купују или размењују чипове за коцкање у вредности од 2.000 евра или више. Сматра се да ће коцкарнице подложне државној интервенцији у сваком случају испунити захтеве посебне бриге о клијенту, уколико се региструју, утврде и провере идентитет својих купаца непосредно након или пре уласка, без обзира на количину купљених чипова за коцкање. Услов за примену Директиве је једноставан за коришћење од стране казина, али ниво стварне примене ће зависити од агенција које проверавају поштовање исте. У пракси, коцкарнице су изван сумње савршена места за прање новца. Наиме, новац улази у казина без потребе доказивања порекла средстава. Иако се даје потребна идентификациона документација, нема потребе задавањем било какве друге секундарне идентификације. Када се чип уновчава, добија се „опран новац“. С тим у вези, Трећа директива је представљала полазну тачку за ефикасније регулисање казино индустрије, иако у пракси таква регулација знатно варира између националних јурисдикција држава чланица Уније.

#### 5.1.4. Четврта директива

Усвајањем Четврте директиве о прању новца и финансирању тероризма у мају 2015. године,<sup>411</sup> Европска унија је потврдила свој континуирани ангажман на заштити унутрашњег тржишта од криминалних активности. С тим у вези, у поменутом документу је оцењено да прање новца и финансирање тероризма могу да угрозе интегритет, правилно функционисање,

<sup>409</sup> Cox D.: *Handbook of Anti Money Laundering*, John Wiley & Sons, Ltd, 2014, p. 62

<sup>410</sup> *Ibidem*, p. 67

<sup>411</sup> Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC, OJ L141, 5.6.2015, p. 73.

репутацију и стабилност европског финансијског система, са потенцијално разарајућим ефектом на економски и социјални систем у целини. Четврта директива је изграђена на оквиру који је створен Директивом 2005/60/ЕС<sup>412</sup> (Трећа директива), али се не може рећи да се радило само о њеном ажурирању. Нова Директива је унела значајне промене у постојећу архитектуру, повећавајући нагласак на приступ заснован на ризику и одступању од система изузећа од захтева за дубинском анализом странке, заснованог на еквивалентности трећих земаља.

Четврта директива је, поред осталог, била условљена променљивом природом прања новца и финансирања тероризма, што је олакшано сталним развојем технике и технологије која је на располагању криминалцима<sup>413</sup>. С друге стране, варијабле повезане са ризицима прања новца су такве да је немогуће створити јединствену регулаторну таксономију и наметнути решење за 28 различитих националних целина у Европској унији. Поред тога, немогуће је замислити трајно прилагођен правни оквир за борбу против наведених претњи. Идеја је била да се успостави метод по коме обавезујући субјекти имају обавезу да разумеју ризике везане за прање новца и финансирање тероризма и да усвоје најисплативији и пропорционалан начин управљања и ублажавања истих.

Сагласно директиви, надлежни органи и институције треба да допринесу ефикасној примени приступа заснованог на ризику спровођењем процене ризика на националном и наднационалном нивоу, како би се идентификовали главни ризици који представљају претњу по поједине државе чланице као и за унутрашње тржиште у целини, те омогућило да се разраде одговарајуће политике и противмере. Паралелно са тим, сви налази треба да буду доступни обавезно укљученим субјектима како би им помогли да спроведу сопствену процену ризика. Правила ЕУ се и у Четвртој директиви у великој мери заснивају на међународним стандардима спречавања прања новца које је утврдила Радна група за финансијску акцију (FATF). Према Препорукама ове радне Групе из фебруара 2012. године, приступ заснован на ризику дозвољава државама да у оквиру захтева FATF-а, усвоје флексибилнији сет мера ради што успешнијег ангажовања својих ресурса и примене превентивних мера које су сразмерне природи ризика, како би своје напоре усмерили на најефикаснији начин<sup>414</sup>. С тим у вези, примена приступа заснованог на ризику није факултативна, већ је предуслов за ефикасну примену FATF стандарда. Дакле, правилно разумевање и примена наведеног приступа биће кључни за успешно спровођење Четврте директиве. У ту сврху, сваки обвезник треба да има дефинисане политике, контроле и поступке за ублажавања и ефикасно управљање ризицима прања новца утврђеним на нивоу ЕУ, државе чланице и самог обвезника, како би се правилно применили захтеви дубинске анализе странке постављене Директивом.

Легислатива о спречавању прања новца захтева да финансијски посредници имају потребна знања и информације о својим купцима, као и потпуно разумевање трансакција које су закључили. У том циљу, обавезни субјекти морају да осмисле процес дубинске анализе странке који ће им омогућити да прате активности купаца и открију могуће сумњиве трансакције. Чим се то догоди, финансијски посредници треба да поднесу извештај о сумњивој трансакцији надлежним органима који ће приступити даљем истраживању. То је посебно очигледно за финансијски сектор где, како је нагласио Базелски комитет за банкарски надзор, ови захтеви треба да се посматрају као посебан део опште обавезе успостављања здравих програма управљања ризиком како би се адресирале све врсте ризика, укључујући ризике

<sup>412</sup> OJ L309, 25.11.2005, p. 15.

<sup>413</sup> Dalla Pellegrina L., Masciandaro D.: *The Risk-Based Approach in the New European Anti-Money Laundering Legislation: A Law and Economics View*, in *Review of Law and Economics*, 2009, 941.

<sup>414</sup> FATF, *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, The FATF Recommendations* Paris, 2012



прања новца и финансирања тероризма<sup>415</sup>. Према приступу заснованом на ризику, интензитет и обим обавезе повезан је са извршењем адекватне дубинске анализе странке, коју треба одредити у складу са ризиком од прања новца и финансирања тероризма, а која произлази из чињеничних околности<sup>416</sup>.

То значи да би посредници требали детаљно анализирати конкретни случај у управљању ризиком, проценити могући ризик за прање новца и финансирања тероризма, дефинисати одговарајући профил ризика и према томе, одговарајући ниво смањења ризика који ће се применити, а који треба да се заснива на специфичним оперативним и трансакционим подацима и другим унутрашњим информацијама које је прикупио обавезан субјект, као и на спољним изворима информација, као што су националне процене ризика и извештаји држава и међународних организација.

Поред тога, приступ заснован на ризику омогућава обвезницима да буду ефикаснији у коришћењу њихових ресурса и да се минимизирају оптерећења за купце. Фокусирање на претње са већим ризиком требало би да значи да се корисни исходи могу ефикасније постићи на тај начин. Поред тога, предметни приступ омогућава финансијским институцијама да се ефикасније прилагоде како буду идентификоване нове методе прања новца и финансирања тероризма. У исто време, овај приступ отежава прање новца у финансијским системима због повећане усредсређености на идентификоване активности већег ризика које се могу предузети у остваривању криминалних активности. Међутим, такав приступ захтева ресурсе и стручност за прикупљање и тумачење информација о ризицима, како на државном тако и на институционалном нивоу, за развој процедура и система обуке особља. Примена приступа заснованом на ризику захтева да обавезни субјекти имају добра схватања ризика, али и способност да изврше адекватну проверу. То захтева изградњу експертизе у финансијском систему, укључујући обуку, регрутовање, прихватање стручних савета и „учење уз рад“. То такође значи да институције неће усвојити исте механизме у својој пракси. Таква потенцијална разноликост праксе захтеваће од власти да уложи веће напоре у утврђивању и ширењу смерница о доброј пракси, што може представљати изазов за рад надзорног особља за прање поштовања закона.

Четврта директива захтева од обавезних субјеката да изврше дубинску анализу странке када успостављају пословни однос или приликом извршавања повремених трансакција које износе 15.000 евра или више, без обзира да ли се трансакција врши у једној или неколико операција за које се претпоставља да су повезане, или које подразумевају пренос новчаних средстава који прелази 1.000 евра, како је одређено у Уредби (ЕУ) 2015/847.

Дубинска анализа странке је такође потребна у случају трговине робом, када је реч о обављању повремених трансакција у готовини у износу од 10.000 евра или више, или код пружања услуга игара на срећу, по прикупљању улога и добитака од клађења или заједно, при обављању трансакција у износу од 2.000 евра или више, било да се трансакције обављају у једној или у више операција за које се процењује да су повезане. Без обзира на било које применљиво одступање, изузеће или праг, анализу странке такође треба обавити када постоји сумња на прање новца или финансирање тероризма, или када постоје сумње у истинитост или адекватност претходно прибављених података о идентификацији странке<sup>417</sup>.

<sup>415</sup> Видети шире у: *Sound management of risks related to money laundering and financing of terrorism*, Basel Committee on Banking Supervision, Basel, 2017, доступно на: <https://www.bis.org/bcbs/publ/d405.pdf>

<sup>416</sup> Costanzo P.: *The risk-based approach to anti-money laundering and counter-terrorist financing in international and EU standards: what it is, what it entails* in: Unger B., van der Linde D. (eds.): *Research Handbook on Money Laundering*, Edward Elgar, 2013, pp. 352–356.

<sup>417</sup> Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing, amending Regulation, art. 11

Дубинска анализа странке такође подразумева идентификацију и верификацију странке и, где је то могуће, стварног власника (тј. физичког лица које на крају поседује или контролише рачун и/или особе у чије се име врши трансакција), а такође се мора добити информација о сврси и намени пословног односа. У складу са Директивом, за откривање постојања стварног власника, обавезни субјекти требало би да размотре физичко лице које поседује или контролише правно лице путем директног (нпр. 25% плус једне акције) или индиректног власништва над довољним процентом акција или гласачких права, поред осталог преко удела на доносиоца или путем контроле на други начин. Слични критеријуми су такође наведени за друга правна лица и аранжмане, као што су фондације и правни фондови<sup>418</sup>. Поред наведеног, финансијски посредници морају осигурати стални надзор односа у складу са профилем ризика додељеним сваком купцу на основу добијених информација. Поступци дубинске анализе странке треба да омогуће континуирано праћење корисника како би се повремено прегледао њихов профил ризика<sup>419</sup>. Када финансијске институције нису у стању да испоштују захтеве дубинске анализе странке утврђене Директивом, оне не могу успоставити везу нити извршити трансакције, морају прекинути континуирани однос и морају проценити да ли су у обавези да извештавају финансијску обавештајну јединицу<sup>420</sup>.

Обавезни субјекти би требали да имају политику и поступке за откривање необичних или потенцијално сумњивих трансакција. У ту сврху врло је честа употреба софтвера за електронски скрининг који је намењен надгледању трансакција. Поред тога, Директива захтева да државе чланице обезбеде да обавезни субјекти предузму одговарајуће кораке за идентификацију и процену ризика од прања новца и финансисрања тероризма, узимајући у обзир факторе ризика, укључујући оне који се односе на њихове купце, државе или географска подручја, производе, услуге, трансакције или канале испоруке. Ти кораци морају бити пропорционални природи и величини обавеза ентитета<sup>421</sup>.

Предметне процене ризика морају да се документују, ажурирају и ставе на располагање надлежним органима и саморегулаторним телима. Надлежни органи могу одлучити да појединачне документоване процене ризика нису потребне када су посебни ризици својствени сектору јасни и разумљиви. Четврта директива такође захтева постојање обавезаних субјеката политике, контроле и поступака за ублажавање и ефикасно управљање ризицима прања новца идентификованим на нивоу Уније, државе чланице и обавезног ентитета. Ове политике, контроле и поступци морају бити пропорционални природи и величини обавеза обвезника. Политике контроле и поступци спречавања прања новца укључиваће нарочито развој модела управљања ризицима, дубинске анализе ризика, извештавање, вођење евиденције, унутрашње контроле, управљање поштовањем прописа, укључујући где је то потребно с обзиром на величину и природу посла, именовање надлежног службеника на нивоу менаџмента и преглед запослених. Поред тога, кад је то потребно с обзиром на величину и природу посла, функција независне ревизије требало би да тестира интерне политике, контроле и поступке. Општи циљ је да обавезни субјекти морају знати ко су њихове странке, шта раде, без обзира да ли су се бавили криминалном активношћу. Профил странке временом се проширује, чиме се омогућава да се лакше препознају трансакције или активности које могу бити сумњиве а обавезни субјекти морају на основу своје процене ризика, да одлуче о нивоу верификације који треба применити у конкретном случају.

<sup>418</sup> Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing, amending Regulation, art. 3, par. 1

<sup>419</sup> *Ibid*, art. 13

<sup>420</sup> *Ibid*, art. 14

<sup>421</sup> *Ibid*, art. 8, 15, 18

С тим у вези, потребно је размотрити све информације које се прикупљају о клијенту, као део уобичајеног посла и процеса провере. Разматрање укупних информација које се чувају могу изменити профил ризика странке. Обавезени субјекти морају да добију одобрење вишег руководства за политике, контроле и поступке које спроводе и да надгледају и побољшају мере које су предузете, где је то потребно. Поред наведеног, Четврта директива омогућава употребу поједностављеног поступка дубинске анализе странке када обавезни субјекти утврде да пословни однос или трансакција представља нижи степен ризика<sup>422</sup>. Процена нижег степена ризика се заснива на одређеним факторима и доказима како је то дефинисано у посебном делу Директиве (Табела бр. 5.1.).

**Табела бр. 5.1.** Чиниоци ризика и врсте доказа нижег ризика<sup>423</sup>

ЧИНИОЦИ РИЗИКА	ВРСТЕ ДОКАЗА
РИЗИК СТРАНКЕ	<ul style="list-style-type: none"> <li>– јавна предузећа која су на берзи и која подлежу захтевима за објављивање, који уводе захтеве за осигурање одговарајуће транспарентности стварног власништва,</li> <li>– јавне управе или предузећа,</li> <li>– странке које имају боравашта у географским подручјима мањег ризика</li> </ul>
РИЗИК ПРОИЗВОДА, УСЛУГЕ, ТРАНСАКЦИЈЕ ИЛИ КАНАЛА ДОСТАВЕ	<ul style="list-style-type: none"> <li>– полисе животног осигурања за које је премија ниска,</li> <li>– полиса пензионог осигурања ако не постоји могућност ранијег откупа полисе, а полиса се не може употребити као осигурање,</li> <li>– пензиони или сличан систем који осигурава пензије запосленима, где су доприноси уплаћују путем одбијања од плате, а правила система не дозвољавају пренос чланског удела,</li> <li>– финансијски производи или услуге које пружају дефинисане услуге одређеним врстама странка како би повећале приступ у сврху финансијског укључивања,</li> <li>– производи где ризици од прања новца и финансирања тероризма управљају други чиниоци као што су ограничења издатака или транспарентност власништва (одређене врсте електронског новца)</li> </ul>
ГЕОГРАФСКИ РИЗИК	<ul style="list-style-type: none"> <li>– државечланице,</li> <li>– треће државе које имају ефикасан систем спречавања прања новца,</li> <li>– треће државе за које су веродостојни извори установили да имају низак ниво корупције или других криминалних активности,</li> <li>– треће државе за које постоје објективна сазнања да имају захтеве за борбу против прања новца усклађене с ревидираним препорукама FATF и које делотворно спроводе те захтеве</li> </ul>

<sup>422</sup> *Ibid*, art. 15

<sup>423</sup> *Ibid*, Annex II

Поред тога, Четврта директива предвиђа да се електронски новац може сматрати ниским ризиком када су испуњени одређени услови за смањење ризика:

- инструмент плаћања није могуће поново преузети или има максимални месечни лимит платних трансакција од 250 евра који се може користити само у одређеној држави чланици,<sup>424</sup>
- максимални складиштени електронски износ не прелази износ од 250 евра,
- инструмент плаћања се користи искључиво за куповину робе или услуга,
- инструмент плаћања не може бити финансиран анонимним електронским новцем и,
- издавалац врши довољан надзор трансакција или пословних односа како би омогућио откривање необичних или сумњивих трансакција<sup>425</sup>.

Према препорукама FATF-а, примери поједностављења мера дубинске анализе странке укључују проверу идентитета и стварног власника након успостављања пословног односа (нпр. ако се трансакције на рачунима пењу изнад утврђеног монетарног прага), смањење учесталости ажурирања идентификације корисника, смањење степена сталног праћења и помног праћења трансакција на основу разумног монетарног прага, и друго. На супротној страни спектра ризика, треба препознати да одређене ситуације представљају дефиницију већег ризика од прања новца или финансирања тероризма. У тим случајевима треба применити мере појачане ревизије<sup>426</sup>.

Четврта директива је главна прекретница у стратегији ЕУ за борбу против прања новца. Она омогућује Унији, државама чланицама и обавезујућим ентитетима најсавременије алате за ефикасну борбу против прања новца и финансирања тероризма. Истовремено, њена примена представља нове изазове, јер захтева интензивну сарадњу јавних власти и приватног сектора у осмишљавању нових политика и методологија за борбу против прања новца и криминала<sup>427</sup>. У том оквиру, приступ заснован на ризику је пресудан за ефикасну примену Четврте директиве, јер је целокупна структура захтева за борбу против прања новца и финансирања тероризма темељ политике осетљивости на ризик. Када оцењују ризик од прања новца, државе и њихови надлежни органи и остали предвиђени субјекти финансијске институције треба да анализирају и покушају да разумеју како ризици које идентификују утичу на њих. С тим у вези, процена ризика пружа основу за флексибилну и проактивну примену мера за борбу против прања новца и међународног тероризма. Ово ће такође помоћи у управљању променљивом природом техника прања новца и финансирања тероризма. Међутим, приступ заснован на ризику није приступ „нултом неуспеху“. Могу постојати случајеви када је институција предузела све разумне мере за идентификовање и ублажавање ризика од борбе против прања новца и криминала, али је до тога ипак дошло. С друге стране спектра, постоји опасност од прекомерног извештавања од стране обавезних субјеката који покушавају да избегну ризик да буду кажњени због неоткривања благовремених сумњивих трансакција<sup>428</sup>.

Међутим, главни циљ Директиве могао би бити успешно постигнут ако спречава обавезне субјекте да непромишљено примењују захтеве против спречавања прања новца, као

---

<sup>424</sup> Државе чланице могу повећати максимални износ на 500 евра за плаћање инструменте који се могу користити само на њиховој територији.

<sup>425</sup> *Ibid*, art. 12

<sup>426</sup> *Ibid*, art. 18-24

<sup>427</sup> Tsingou E.: *Money Laundering*, in Mügge D.(ed.): *Europe and the Governance of Global Finance*, Oxford University Press, 2014, pp. 153–154.

<sup>428</sup> Unger B., van Waarden F.: How to dodge drowning in data? Rule and risk-based anti-money laundering policies compared, in: Unger B., van der Linde D. (eds.): *Research Handbook on Money Laundering*, Edward Elgar, 2013, p. 405.

списак корака које треба предузети. Супротно томе, обавезни ентитети треба да подстичу своје особље да „размишљају о ризику“ пошто извршавају своје дужности у оквиру правног и регулаторног оквира који регулише сузбијање прања новца и финансирање тероризма. У великој мери, успешна примена Четврте директиве зависи и од побољшане сарадње између државних органа и приватног сектора. Размена релевантних информација и објављивање националних/наднационалних процена ризика биће неопходни да би се омогућило обавезним субјектима да „калибрирају“ своје политике и поступке. У том погледу, Четврта директива поставља темеље за пут сарадње који ће ефикасније ангажовати све укључене актере у постизању доследног решења зарад интегритета целог система.

### 5.1.5. Пета директива

Европска унија је 19. јуна 2018. године објавила Пету директиву<sup>429</sup> за борбу против прања новца којом се врше измене Четврте директиве из 2015. године. Европска комисија је предложила ревидирање директиве против прања новца у јулу 2016. године као део свог Акционог плана против тероризма, објављен у фебруару 2016. године, након терористичких напада у Паризу и Бриселу. Пета директива је ступила на снагу 9. јула 2018. године, а државе чланице су имале обавезу да уграде измењене прописе у националне законе најкасније до 20. јануара 2020. године. Предметна Директива има посебан значај, јер проширује опсег примене на платформе за виртуелну валуту и трговце уметничким делима. Поред тога, она омогућава приступ широј јавности корисним информацијама о власништву компанија са седиштем у ЕУ, а укључује и:

- обавезе држава чланица да направе списак државних јавних служби и функција које се квалификују као политички изложене (РЕР), те да уведу строжије мере дубинске ревизије финансијских токова са високоризичним трећим земљама;
- укидање анонимности банковних и штедних рачуна, као и сефова, те успостављање централних механизма приступа подацима о банковним рачунима и сефовима широм ЕУ;
- стављање на располагање јавним органима информација о власницима некретнина;
- снижавање прагова за идентификацију купаца унапред плаћених картица и за коришћење е-новца;
- додатно проширење овлашћења финансијских обавештајних јединица и олакшавање сарадње и размене информација међу националним властима.

Пета Директива се примењује на пружаоце услуга виртуелних валута и електроничког плаћања како би покрила ризике повезане са виртуелним валутама попут биткоина. Особе које пружају пореске услуге, а нису обавезни ревизори, рачуновође или порески саветници, такође ће су у домену Директиве. Поред тога, трговци уметничким вредностима биће обавезни у обиму у којем тргују вредностима изнад 10.000 евра.

Регистри корисничких података о власништву створени у оквиру претходне директиве биће доступни широј јавности. Потреба показивања легитимног интересовања за приступ биће елиминисана, осим појединих правних аранжмана. У том случају ће се дати приступ корисним информацијама о власништву сваком физичком или правном лицу које може показати легитиман интерес, као и сваком лицу које поднесе захтев у вези са поверењем или сличним

---

<sup>429</sup> Directive (EU) 2018/843 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive (EU) 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, and amending Directives 2009/138/EC and 2013/36/EU.

правним аранжманом који држи или контролише било које правно или друго правно лице ентитет. Приступ ће обухватати најмање месец и годину рођења власника/корисника, земљу пребивалишта, држављанство и природу и обим корисног интереса. Државе чланице морају имплементирати механизме Директиве како би осигурале да информације у тим регистрима буду тачне и ажуриране и да примењују ефикасне санкције у случајевима кршења. Обавезени ентитети морају обавестити надлежне органе о уоченим неподударностима приликом спровођења дубинске провере (КИС) између података о корисничком власништву на регистрима и података о корисном власништву које имају на други начин. Власници ће имати изричиту обавезу да одговарајућим субјектима доставе корисне податке о власништву који су потребни за регистар.

Пета Директива захтева од држава чланица ЕУ да осигурају да су јавни регистар корисничког власништва правних лица успостављени Четвртом директивом буду јавно доступни<sup>430</sup>. Од обвезних субјеката се захтева да обезбеде „адекватне, тачне и ажурне“ информације о својим корисним власницима како би се осигурала тачност регистара о власништву<sup>431</sup>. Стога обвезујући субјекти треба да осигурају (кроз наменске процесе) јавност, квалитет података и доступност информација о стварном власништву свих њихових правних лица, у националним регистрима корисног власништва, у складу са националним законодавством. Пета Директива такође јача сарадњу и размену информација између финансијских супервизора<sup>432</sup>.

С друге стране, Директива захтева да државе чланице ЕУ успоставе централизоване регистре банковних рачуна или системе за преузимање како би се идентификовали власници тих рачуна и рачуна за плаћање. Такви регистри и системи били би доступни јединицама финансијске обавештајне службе из различитих држава чланица ЕУ (на пример *Tracfinay* Француској), како би се омогућила боља сарадња међусобно, као и са другим надлежним властима. Поред тога, Директива уводи хармонизовани побољшани режим посебне пажње (*due diligence*) при обављању послова са трећим земљама високог ризика, за које је Европска Комисија идентификовала недостатке у њиховом оквиру норматива против прања новца и финансирања тероризма<sup>433</sup>.

Као одговор на ове одредбе, надлежни субјекти треба да успоставе одговарајуће процедуре и контроле поштовања обавеза са купцима који се налазе у трећим земљама високог ризика како их је дефинисала Европска комисија. Пета Директива спушта праг за који пружаоци финансијских услуга имају обавезу да идентификују трансакције електронским новцем са унапред плаћеним картицама. Анонимна употреба припејд картица биће дозвољена само у дваслучаја:

- за купце који обављају куповину вредности мањој од 150 евра, једнократно или месечно, спуштајући претходни праг од 250 евра(у држави у којој је издата),и
- када купац изврши интернетску трансакцију са припејд картица испод 50 евра.<sup>434</sup>

---

<sup>430</sup> Directive (EU) 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, Chapter III

<sup>431</sup> Directive (EU) 2018/843 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive (EU) 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, and amending Directives 2009/138/EC and 2013/36/EU, Paragraph 25 of the Preamble

<sup>432</sup> *Ibid*, Paragraph 16

<sup>433</sup> Видети: Press Release, *European Commission adopts new list of third countries with weak anti-money laundering and terrorist financing regimes*, February 13 2019, доступно на: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_19\\_781](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_781)

<sup>434</sup> Directive (EU) 2018/843, article 1, paragraph 7

Државе чланице ЕУ такође морају осигурати да се анонимне припејд картице издате ван Европске уније не користе на европској територији уколико не испуњавају захтеве еквивалентне горе поменутих. Поред тога, Директива уводи ефикаснију методу идентификације политички експонираних лица путем објављивања консолидоване листе истакнутих јавних функција сваке државе чланице ЕУ и акредитованих међународних организација<sup>435</sup>. Организације које подлежу обавезама спречавања прања новца и борбе против финансирања тероризма морају осигурати ефикасне процедуре и контроле поштовања безбедности када се баве трансакцијама које укључују политички изложене личности.

Виртуелне валуте, познате и као крипто валуте, већ су дуже време познате преступницима као средство које помаже прању новца, због чега Директива покушава да дефинише ту сиву област. С тим у вези, дата је њихова законска дефиниција по којој је у питању „дигитално представљање вредности које не издаје или гарантује централна банка или јавни орган, није нужно везано за законом утврђену валуту и нема правни статус валуте или новца, већ је прихваћено од физичких или правних лица као средство размене и које се може преносити, складиштити и трговати електронским путем“<sup>436</sup>.

За потпуније разумевање ове Пете директиве, потребно је размотрити одговарајуће одредбе претходне, а које су измењене у овој директиви. На пример, Четврта директива захтева да „обавезни субјекти“ усвоје приступ заснован на ризику спречавања прања новца и изврше одговарајућу дубинску истрагу нпр. пре успостављања пословног односа који има елемент трајања или закључивања одређених врста трансакција како је Директивом прецизирано. У својим релевантним деловима, претходна директива дефинише „обавезне субјекте“, између осталог, као особе које тргују робом и врше или примају готовинске исплате од 10.000 евра или више у једној операцији или у неколико операција за које се претпоставља да су повезане. Дакле, према Четвртој директиви, галерије или трговци који прихватају готовинско плаћање од 10.000 евра или више за трансакцију или низ повезаних трансакција у вези са уметничким делом сматрају се „обавезним субјектима“ и од њих се захтева да изврше одговарајућу дубинску истрагу када:

- успостављају пословни однос или
- закључе једнократну трансакцију или серију једнократних трансакција где је плаћање у готовини и у износу од 10 000 евра или више.

Пета директива проширује дефиницију „обавезних ентитета“ експлицитним циљањем на сектор уметности. У новој директиви, ревидирана дефиниција „обавезаних ентитета“ између осталог укључује:

- лица која тргују или делују као посредници у трговини уметничким делима, укључујући и када то раде уметничке галерије и аукцијске куће, где вредност трансакције или низа повезаних трансакција износи 10 000 евра или више<sup>437</sup>.

Поред наведених одредби Пета директива посебну пажњу посвећује и сарадњи између надлежних тела држава чланица, при чему се од држава захтева да не забрањују нити успостављају неразумне и рестриктивне услове за размену информација или помоћ у сврху остваривања задатих циљева ове Директиве.

<sup>435</sup> *Directive (EU) 2018/843*, paragraph 23 of the Preamble

<sup>436</sup> *Directive (EU) 2018/843*, article 1, paragraph 18

<sup>437</sup> *Directive (EU) 2018/843*, article 1, paragraph 1

### 5.1.6. Конвенција о прању, тражењу, заплени и конфискацији прихода стечених криминалом (Стразбуршка конвенција)

Поред наведених директива Европске уније, најважније полазиште за деловање у овој области била је Конвенција Савета Европе бр. 141 из 1990. године, која је успоставила свеобухватан систем правила која имају за циљ да покрију све процесне аспекте повезане са прањем новца - од почетних истрага до усвајања и извршење казне одузимања. Поменута Конвенција је предвидела посебне механизме који промовишу најширу могућу сарадњу потребну да се злочиначким организацијама ускрати приступ инструментима прања новца и имовинским приходима. Више него на плану продубљивања постојећих инструмената узајамне правне помоћи, понуђена су детаљна и самим тим и ефикаснија правила о облику који међународна сарадња треба да преузме у специфичном контексту борбе против прања новца. Треба имати у виду да је међународна сарадња заиста кључна у многим случајевима прања новца, где је имовина стечена криминалом често „прана“ у другој земљи. Чињеница да су све државе чланице ЕУ потписале и ратификовале Конвенцију, што је у датом тренутку представљало ретку појаву за инструменте Савета Европе, илуструје значај и вредност коју овај инструмент даје<sup>438</sup>.

Конвенција је, поред осталог, дефинисала да обавеза криминализације прања новца не може бити ограничена искључиво на кривична дела која су повезана са наркотицима, већ да она обухвата и сва предметна кривична дела. С тим у вези, Конвенција државама потписницама даје могућност да усвоје предложене мере које сматрају потребним за укључивање у национално законодавство<sup>439</sup>. С друге стране, Конвенција од држава потписница захтева имплементацију законодавних и других мера потребних за конфискацију имовине и прихода која су стечена криминалним деловањем. Поред наведеног, од држава се очекује и усвајање осталих потребних мера у циљу идентификације и откривања имовине подложне конфискацији у циљу спречавања да предметна имовина не буде измештена пре него што је коначни налог за конфискацију издат и реализован. Такође, члан 4. Конвенције захтева да земље потписнице усвоје такве законодавне и друге мере које могу бити неопходне да би њихови судови или други надлежни органи били овлашћени да нареду да се банкарске, финансијске и комерцијалне документације ставе на располагање или да се заплене у циљу спровођења истражног поступка, а да држава потписница неће одбити да поступи према одредбама овог члана позивајући се на банкарску тајну. Одредбама Конвенције је проширен и појам прања новца већим опсегом предметних дела, а олакшане су и истраге и конфискација незаконитих прихода на међународном нивоу, из чега проистиче несумњиви значај ове конвенције у регулисању спречавања прања новца<sup>440</sup>.

Употребивши постојеће инструменте, савет министара правде и унутрашњих послова Европске уније је почетком децембра 1998. године усвојио заједничку акцију у којој су се државе чланице обавезале да обезбеде да никакве резерве не буду направљене или подржане у вези са члановима 2. и 6. Конвенције бр. 141. На тај начин је могућност коју Конвенција допушта да се изразе резерве елиминисан у односу на државе чланице ЕУ. У том смислу, одузимање имовине и добити стечене прањем новца би било могуће за сва кривична дела кажњива притвором већим од једне године, а овај опсег предикатских дела због прања новца не може се смањити изнад истог прага. Поред ове обавезе, инструмент из 1998. године

<sup>438</sup> Frattini F.: Initiatives of the European Commission, In: Muller H.W., Kalin H. C., Goldsworth G.J.: *Anti-Money Laundering: International Law and Practice*, John Wiley & Sons Ltd, 2007, p. 63

<sup>439</sup> Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime, European Treaty Series - No. 141, art. 6

<sup>440</sup> Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime, European Treaty Series - No. 141, art. 2-3



предвиђа и даље одредбе којима се олакшава замрзавање имовине особа под истрагом и сарадња између повезаних органа. Овај инструмент је ажуриран 2001. године усвајањем Оквирне одлуке 5, тј. еквивалента директиве унутар Трећег стуба (иако без директне ефективности)<sup>441</sup>.

### **5.1.7. Конвенција о прању, тражењу, заплени и конфискацији прихода стечених криминалом и о финансирању тероризма (Варшавска конвенција)**

Конвенција о прању, тражењу, заплени и конфискацији прихода стечених криминалом и о финансирању тероризма донета је и потписана од стране Савета Европе 16. маја 2005. године у Варшави. Конвенција је донета имајући у виду Стразбуршку конвенцију из 1990. године, Резолуцију Савета безбедности Уједињених нација број 2373 од 28. септембра 2001. године и Међународну конвенцију о сузбијању финансирања тероризма коју је Генерална скупштина УН усвојила 28. септембра 2001. године.

Поглавље II Конвенције се односи на финансирање тероризма, а у поглављима III и IV су предвиђене мере које земље потписнице треба да предузму на националном и међународном нивоу у сврху спречавања прања новца и сузбијања финансирања тероризма. Чланом 7 предвиђене су законске и друге мере које земље потписнице треба да донесу у оквиру истражних радњи:

- захтев за подацима о постојању једног или више банкарских рачуна физичког или правног лица,
- захтев за достављање података о банкарским рачунима;
- захтев за праћење промета на банкарским рачунима,
- гарантовање да банка свом клијенту или трећој особи неће открити да су подаци били захтевани или прибављени или да се радило о претрази. Ове одредбе потребно је проширити и на рачуне који су отворени у небанкарским финансијским институцијама.

Државе потписнице Конвенције су се обавезале да ће усвојити потребне законске и друге мере које ће омогућити да ће се наведена дела, када су почињена са намером, оквалификовати као кривична дела, и то:

а) конверзија или трансфер имовине, уз знање да та имовина представља приход од кривичног дела, у сврху сакривања или прикривања незаконитог порекла имовине или помагања било ком лицу које је умешано у извршење кривичног дела у стицају да избегне законске последице својих радњи,

б) сакривање или прикривање праве природе, извора, локације, располагања, кретања, имовинских права или права власништва над имовином, уз знање да та имовина представља приход стечен од кривичног дела,

в) стицање, поседовање или коришћење имовине, уз знање, у тренутку примања те имовине, да она представља приход стечен кривичним делом,

г) учествовање, удруживање или завера у циљу извршења, покушаја извршења и помагања, подстицања, олакшавања и помагања саветима извршења било којег дела утврђеног у складу са овим чланом.

У овој конвенцији наведен је значај „Финансијско-обавештајне јединице“ (FIU) као централне, националне агенције овлашћене да добија, анализира и доставља надлежним органима открића о финансијским информацијама у вези са сумњивим приходима и

---

<sup>441</sup> Frattini F.: Initiatives of the European Commission, In: Muller H.W., Kalin H. C., Goldsworth G.J.: *Anti-Money Laundering: International Law and Practice*, John Wiley & Sons Ltd, 2007, p. 64

потенцијалним финансирањем тероризма, или информацијама које су, сходно домаћем законодавству или прописима, потребне ради борбе против прања новца и финансирања тероризма. Конвенцијом је предвиђено и одлагање домаћих сумњивих трансакција тако што ће се омогућити финансијско-обавештајним јединицама да могу предузети хитну акцију, или да то за њих учини било који други надлежни орган или тело, онда када постоји сумња да је нека трансакција повезана са прањем новца, да ту трансакцију суспендују или да не дају пристанак на њену реализацију, како би је анализирали и потврдили своје сумње. Државе потписнице су се обавезале да осигурају да финансијско-обавештајне јединице сарађују у циљу борбе против прања новца, да сакупљају, анализирају и, ако је то потребно, истражују унутар јединица релевантне информације о свакој чињеници која би могла да представља индикацију за прање новца, а у складу са националним овлашћењима.

## 5.2. Институционални оквир

Савет Европе је прва међународна организација која је нагласила важност предузимања мера за борбу против претњи које за демократију и владавину закона представља прање новца. Напори Савета довели су 1997. године до оснивања Комитета експерата за процену мера против прања новца и финансирања тероризма (*Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism-MONEYVAL*). После терористичких напада у САД 11. септембра 2001. године, Комитет је почео да све више примењује међународне стандарде намењене борби против финансирања тероризма. Данас је Комитет експерата за процену мера за борбу против прања новца и финансирање тероризма стално тело Савета Европе које је задужено да процењује поштовање главних међународних стандарда за сузбијање прања новца и финансирање тероризма и ефикасност њихове примене, али и да даје препоруке националним властима у погледу неопходних побољшања њихових системских мера. Динамичним процесом међусобне евалуације, стручне ревизије и редовног праћења својих извештаја, остварује се циљ Комитета да унапређује капацитете националних власти у ефикаснијој борби против прања новца и финансирања тероризма.

Функционисање Комитета регулисано је општим одредбама Резолуције (2005)47 о одборима и подређеним телима, њиховим задацима и начинима рада. На свом састанку 13. октобра 2010. године, Комитет министара Савет Европе усвојио је Резолуцију CM/Res(2010)12 о Статуту Комитета експерата за оцену мера против прања новца и финансирање тероризма. На основу одредби овог статута, MONEYVAL је од 1. јануара 2011. године прерастао у независни механизам за надгледање унутар Савета Европе, који је директно одговоран Комитету министара. MONEYVAL Статут је мењан и допуњаван 2013. године Резолуцијом CM/Res(2013)13, те 2017. године Резолуцијом CM/Res(2017)19<sup>442</sup>.

У складу са Статутом, Комитет експерата за процену мера против прања новца и финансирања тероризма доноси свој пословник о раду. Правила поступка MONEYVAL детаљно регулишу функционисање и структуру тог тела, у складу са статутом. Поред тога, Пословником се одређују процедуре према којима MONEYVAL процењује поштовање стандарда глобалне борбе против прања новца и финансирања терористичких акција. Конкретно, на тај начин се дефинишу циклуси оцењивања и практично спровођење процена и усвајање извештаја. Чланице Комитета могу бити државе чланице Савета Европе које нису чланице Радне групе за финансијску акцију, затим државе чланице Савета Европе које постану

---

<sup>442</sup> Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism, доступно на: <https://www.coe.int/en/web/moneyval>

чланице FATF и захтевају да наставе са оценом MONEYVAL, те државе нечланице Савета Европе (тренутно Израел и Држава Града Ватикана).

Циљ MONEYVAL је да обезбеди да његове процењене јурисдикције имају ефикасне системе за борбу против прања новца и финансирања тероризма и да поштују релевантне међународне стандарде у овим областима. Наведени циљнастоји да постигне:

- проценама усаглашености са свим релевантним међународним стандардима у правном, финансијском и законодавном сектору кроз поступак међусобног оцењивања,
- објављивањем извештаја који пружају прилагођене и сажетке препорука о начинима побољшања ефикасности националних система за борбу против прања новца и финансирања тероризма и капацитета држава да међународно сарађују у овим областима,
- обезбеђењем ефикасног праћења извештаја о евалуацији, укључујући поступке за унапређење усаглашености, ради побољшања нивоа усаглашености са међународним стандардима борбе против прања новца и криминала од стране држава и територија које учествују у проценама MONEYVAL,
- реализацијом студија о начину прања новца и финансирања тероризма и издавањем извештаја о томе.<sup>443</sup>

У својој организационој структури, Биро MONEYVAL има неколико задатака, укључујући помоћ председавајућем, надгледање припрема пленарних састанака и осигурање континуитета између састанака. Њега чине председавајући, два потпредседника и два друга члана Бироа. Рад Одбора Комитета припрема Биро, који се састоји од председавајућег, два потпредседника и два друга члана, које Комисија бира из реда делегација које уживају гласачка права у Одбору. Мандат чланова Бироа траје две године, а може се обновити једном.

*Ad hoc* групу експерата сачињавају квалификовани волонтерски стручњаци, укључујући стручњаке из MONEYVAL, FATF, међународних финансијских институција и других организација, на основу предлога за номинацију. Примарна функција *ad hoc* група експерата је да осигурају да извештаји о међусобној оцени буду прихватљивог нивоа квалитета и доследности. При томе се формира *ad hoc* група експерата за сваку међусобну евалуацију како би помогла процењивачима, пленарном заседању, председавајућем и секретаријату у поступку међусобне евалуације и деловала као рецензент.

Саветодавна група за политику и процене основана је са циљем да пружи председавајућем и бироу Комитета посебне савете о аспектима који се односе на политике и процене за борбу против прања новца и међународног криминала. Циљ је даље побољшање квалитета доприноса Комитета у раду на глобалном супротстављању прању новца и спречавању финансирања тероризма. Групу чини до 10 стручњака из држава и чланица Комитета и посматрача. Радом Групе координира председавајући, са мандатом од две године, који се може обновити. Радна група за евалуацију помаже Комитету припремајући пленарне расправе и предлажући решења о техничким и другим значајним питањима у вези са међусобним извештајима о евалуацији. По правилу, пре него што се о сваком извештају дискутује на пленарном заседању, Радна група заједно са Секретаријатом припрема списак битних питања о којима ће се расправљати<sup>444</sup>.

<sup>443</sup> *Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism-MONEYVAL*, Annual Report 2018, Council of Europe, 2019, p. 13

<sup>444</sup> *Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism-MONEYVAL*, Structure, доступно на: <https://www.coe.int/en/web/moneyval/moneyval-brief/structure>

Током 2015. године, Комитет је основао Радну групу за евалуације како би помогла пленарном заседању припремајући дискусију и предлажући решења о техничким и другим значајним питањима. То омогућава пленарном заседању да се првенствено фокусира на питања ефикасности, односно на суштинска питања, као и на препоруке за процењену надлежност. Радна група за евалуацију се састаје дан пре почетка сваког пленарног заседања Комитета<sup>445</sup>.

### 5.2.1. Финансијске обавештајне јединице

Размена поверљивих финансијских података и информација између земаља чланица је постала важно средство за ефикасну борбу против прања новца и финансирања тероризма. Да би се ове информације могле ефикасно искористити, а са друге стране да би се заштитила њихова поверљивост, постало је очигледно да је њихова размена морала бити институционализована<sup>446</sup>. Глобални напори на успостављању ефикасног оквира за борбу против прања новца и финансирања тероризма захтевали су и нови приступ, омогућавајући везу између приватног сектора (посебно финансијског тржишта) са структурама које спроводе кривично законодавство. Као резултат ових разматрања, земље чланице су усвојиле иницијативе за успостављање новог типа државног органа јединица финансијске обавештајне службе (*Financial Intelligence Units - FIU*).

Првом директивом успостављени су национални органи за размену информација о сумњивим трансакцијама између држава чланица тада ЕЕЗ, а 2000 године успостављен је нормативни оквир за сардњу финансијско-обавештајних јединица националних држава у оквиру ЕУ, ослањајући се на већ успостављен систем ФОЈ-а у оквиру Егмонт групе. Од 2016. године размена података на новоу ФОЈ-а егзистира у оквиру Европла (*FIU.net*-софистицирана рачунарска мрежа која подржава националне ФОЈ), чиме је успостављена синергија са већ постојећом инфраструктуром Европола, комбинујући податке о финансијским трансакцијама и криминалним активностима.

Основна функција ових јединица је пријем, анализа и пренос извештаја о сумњама које је идентификовао и поднео приватни сектор. Финансијске јединице функционишу као посредник између приватних субјеката, подложних обавезама против прања новца и криминала, и агенција за спровођење закона. Додана вредност ових јединица су анализе које обухватају све примљене информације, као и широк спектар других финансијских информација којима располаже и које може да искористи за бољу процену о конкретним сумњама. Поред својих основних функција, обавештајне јединице може имати додатна овлашћења, све док то не омета њену способност да уредно извршава горе поменути функцију. Међу додатним улогама, обавештајне јединице обично располажу могућношћу одлагања трансакција, имају надзорне функције за спровођење обавеза у вези са борбом против новца и међународног криминала од стране извештајних субјеката, надлежност за издавање смерница и пружање обуке по питањима борбе против новца и међународног криминала, као и остваривање координирације националних иницијатива на нивоу политике. Финансијске обавештајне службе обично имају овлашћења за спровођење закона у вези са питањима борбе финансирања криминала и зато често имају истражне надлежности.

---

<sup>445</sup> *Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism*, Statutory documents, доступно на: [https://www.coe.int/en/web/moneyval/moneyval-brief/statutory\\_documents](https://www.coe.int/en/web/moneyval/moneyval-brief/statutory_documents)

<sup>446</sup> Muller H. W., Kalin H. C., Goldsworth G. J.: *Anti-Money Laundering: International Law and Practice*, John Wiley & Sons Ltd, 2007, p. 7

Од држава се очекује да формирају јединице финансијске обавештајне службе које би уједно представљале националне центре за пријем и анализу извештаја о сумњивим трансакцијама, као и друге информације од значаја за прање новца, с тим повезана кривична дела и финансирање тероризма. Поред тога, јединице финансијске обавештајне службе морају бити у могућности да добију додатне информације од извештајних субјеката као и правовремени приступ финансијским, административним информацијама и информацијама о спровођењу закона које су потребне за правилно обављање својих функција. С тим у вези значајно је неколико главних фактора који обликују стварање предметних једница. То су пре свега закони против прања новца и финансирања тероризма, постојећи законски прописи из области борбе против финансијског криминала и потреба за органом који ће примати, оцењивати и делити финансијске информације<sup>447</sup>.

У пракси постоје четири модела финансијских обавештајних једница. *Први* је модел правосуђа, успостављен унутар правосудне гране власти, у којој истражне агенције државе добијају у надлежност „откривање“ сумњивих финансијских активности из националног финансијског сектора, тако да правосуђе може да се покрене одређене активности (одузимање средстава, замрзавање рачуна и слично). *Други* је модел за спровођење закона, у коме се спроводе мере против прања новца заједно са већ постојећим системима за спровођење закона, подржавајући напоре различитих агенција и служби из те области или правосудних органа са истоврсним или понекад конкурентним надлежним органима за истрагу прања новца. *Трећи* је административни модел, који је је централизован, у коме независно административно тело прима и обрађује информације из финансијског сектора и шаље податке судским или органима за спровођење закона ради кривичног гоњења. На тај начин независно административно тело функционише као „тампон“ између финансијске заједнице и заједница за спровођење закона. Четврти је хибридни модел, где одговарајуће телослужи као посредник у прикупљању и обради података и одржавању веза са правосудним и органима за спровођење закона. Предметни модел комбинује елементе најмање два модела финансијско обавештајних јединица<sup>448</sup>.

### 5.2.2. ЕГМОНТ група

Историја формирања обавештајних финансијских јединица везана је за почетак 1990-их када је настала неформална глобална мрежа финансијских обавештајних јединица. Јуна 1995. године, током састанка представника наведених јединица у палати Егмонт-Аренберг у Бриселу, створена је Егмонт група, неформална група владиних агенција које у свом раду долазе до различитих осетљивих и поверљивих података из финансијске области. Егмонт група је дефинисала као свој заједнички циљ да се „осигура форум за унапређење међусобне сарадње и за размену информација које су корисне у откривању и борби против прања новца и финансирања тероризма“<sup>449</sup>.

Кључни елемент у функционисању финансијских обавештајних јединица је њихова способност да сарађују како са страним колегама, тако и са другим националним институцијама. Тако је 1995. године у оквиру Егмонт групе основана финансијска обавештајна једница ради побољшања размене обавештајних података између надлежних служби. Егмонт-

<sup>447</sup> Видети шире у: *Global Organisation of 159 Financial Intelligence Units Combating Money Laundering and Terrorist Financing*, Annual Report 2017/2018,

<sup>448</sup> Financial Intelligence Units (FIUs), Egmont Group, доступно на: <https://egmontgroup.org/en/content/financial-intelligence-units-fius>

<sup>449</sup> Muller H. W., Kalin H. C., Goldsworth G. J.: *Anti-Money Laundering: International Law and Practice*, John Wiley & Sons Ltd, 2007, p. 7-8

ова финансијска обавештајна јединица настоји да осигура да све обавештајне јединице поштују бројне стандарде како би се омогућила максимална сарадња међу њима. Кључна улога обавештајних јединица у борби против прања новца и финансирања тероризма је побољшана захваљујући њиховој способности да ефикасно комуницирају, сарађују и размењују информације. У ту сврху, Егмонт група је успоставила и *Egmont Secure Web*, канал који се широко користи за размену информација од стране чланова Групе<sup>450</sup>.

Приоритети Егмонт групе посебно су усмерени на подстицање и промовисање најшире и ефикасне сарадње и размене информација између финансијских обавештајних јединица на основу реципроцитета или међусобног договора, унапређење стручности и способности особља, помагање државама да успоставе и развију финансијске обавештајне јединице, промовишући размену експертиза и организовање састанака да би се успоставиле заједничке линије комуникације и размењивала оперативна решења. У циљу подстицања међусобне размене информација и превазилажења препрека које спречавају прекограничну размену података, посебан нагласак посвећен је политикама наведеним у документу „*Принципи размене информација између финансијских обавештајних јединица у случајевима прања новца*“. Овај документ, приложен „Изјави о циљу Егмонт групе за финансијске обавештајне јединице“ (усвојен у Мадриду 24. јуна 1997. године, ревидиран у Хагу 13. јуна 2001. године и 23. јуна 2004. године) садржи опис дотадашње сарадње финансијских обавештајних јединица, оцену остварених домета функционисања Егмонт групе, те циљеве које треба остварити у оквиру националних и међународних напора против прања новца. С тим у вези, дефинисано је тринаест основних принципа којих се треба придржавати како би се подстакла међународна сарадња између финансијских обавештајних јединица у случајевима везаним за прање новца и избалансирала основна начела поверљивости и банкарске тајности. У том циљу подстиче се уједначавање методологије у размени информација, како би се омогућило да размењене податке користе друге националне агенције за спровођење закона или финансијски надзор. Поред тога, у том документу се указује да се национални законски стандарди и закони о приватности не смеју дефинисати тако да спречавају размену информација између финансијских јединица. На основу утврђених принципа, финансијске обавештајне јединице би требало да буду у могућности да слободно размењују информације са другим обавештајним јединицама на бази реципроцитета или обостране сагласности и у складу са процедурама које разумеју замољене странке и странке молиље. Такође, обавештајна јединица која подноси захтев не може преносити информације које дели са другим финансијским јединицама трећем лицу или их користити у административне, истражне, тужилачке или судске сврхе без претходне сагласности јединице која је открила информације. Поред тога, све информације које обавештајне јединице размењују морају бити подвргнуте строгим контролама и заштитним мерама како би се осигурало да се исте користе само на одобрени начин и у складу са националним одредбама о приватности и заштити података<sup>451</sup>.

Криминалистички обавештајни рад обухвата информације које су прикупљене и анализирани како би се постигло боље разумевање деловања криминалних група и њихових активности. Подаци који се притом користе могу се прикупити из различитих извора. Они можда неће носити тежину доказних података, али када се саставе, могу пружити својим корисницима сигурност да постоји довољно основа за поступање. Процес криминалистичког обавештајног рада сматра се циклусом који се може поновити по потреби, јер се додатне информације траже и користе у међувремену. Циклус укључује планирање, прикупљање, процену података, поређење и сачињавање анализа, њихово дистрибуирање и повратне информације. Врсте метода криминалистичке анализе зависе од прикупљених података. У

<sup>450</sup> *Financial Intelligence Units*, Council of Europe, доступно на:

<https://www.coe.int/en/web/moneyval/implementation/fiu>

<sup>451</sup> Ferola Laura: *Global Efforts to Combat Money Laundering: The Egmont Group and the Financial Action Task Force*, In: Shanty G. F. (edit): *Organized crime : from trafficking to terrorism*, ABC-CLIO, Santa Barbara, California, 2008, p.233

случајевима организованог криминала информације о надзору, подаци информатора и телефонски записи могу бити најчешћи извори података. У данашњем окружењу могу се добити и финансијски подаци који приказују методе коришћене за скривање или праће криминалне добити. Процес и методе остају исте у свим врстама злочина који се истражују, а обавештајни процес је у крајњој линији у функцији подршке свим аспектима полицијског рада<sup>452</sup>.

Структура обавештајно финансијских јединица у саставу Егмонт групе је поједностављена и у функцији је постављених циљева, а првенствено прикупљања и размене података. Руководиоци обавештајно финансијских јединица чине управљачко тело Егмонт групе, а задужени су за доношење одлука о свим питањима која утичу на чланство, структуру, буџет и принципе Групе, при чему све одлуке доносе консензусом. Координација се остварује свакодневно, при чему се комуникација одвија путем Егмонтове безбедне мреже. Поред тога, састају се на годишњем пленарном заседању.

Комитет Егмонта служи као механизам за консултације и координацију шефова и радне групе. Његове примарне функције укључују помагање Егмонт групи у низу активности, од интерне координације и администрације, до представљања на другим међународним форумима и надгледања рада Секретаријата Егмонт групе. Одбор Егмонт чине стални и регионални чланови. Комитет Егмонт чине председавајући Егмонт групе која има функцију председавајућег Егмонт комитета, два потпредседника, председавајући четири радне групе, регионални представници из Америке, Азије и Пацифика, Источне и Јужне Африке, Еуроазије, Европе I, Европе II, Блиског Истока и Северне Африке, Западне и Централне Африке, те Извршни секретар Егмонт групе. Пошто је устројена као глобална мрежа финансијских обавештајних јединица, чланство у Егмонт групи подељено је у осам регионалних група. Ове групе су усклађене са регионалним телима FATF-а и узимају у обзир географску дистрибуцију, стратешко разматрање у светлу раста чланства у Егмонт групи и регионалну сталну сарадњу између финансијских обавештајних јединица. Да би остварила своју мисију развоја, сарадње и дељења експертизе, Егмонт група је формирала четири радне групе, које се периодично састају и извештавају шефове обавештајних јединица о својим активностима. Најзначајније радне групе и њихове функције су следеће<sup>453</sup>:

- *Радна група за размену информација о прању новца и финансирању тероризма*, која је надлежна за повезивање између оперативних аналитичара и стручњака информационих технологија у циљу решавања проблема размене информација са којима се суочавају обавештајне јединице. Фокус радне групе је на повећању размене квалитета и количине благовремених информација између обавештајних јединица на основу оперативне и стратешке анализе. Већина посла базира се на пројектима, а резултати се деле члановима и према потреби посматрачким организацијама.
- *Радна група за чланство, подршку и поштовање правила* је одговорна за управљање питањима чланства, рад са регионима на активностима информисања, обраде пријава за чланство од кандидата финансијских обавештајних јединица и за спровођење програма који је одобрен од стране шефова обавештајних јединица у процесу подршке и усклађивања Егмонт групе. У најкраћем, ова група је одговорна за решавање свих питања чланства, подршке и поштовања правила унутар Егмонт групе, укључујући сарадњу између обавештајних јединица.
- *Радна група за политику поступања* одговорна је за утврђивање важних оперативних, политичких и стратешких питања која утичу на Егмонт групу и координацију одговора

<sup>452</sup> Peterson M.: The Criminal Intelligence Process and Organized Crime, In: Shanty G. F.(edit): *Organized crime : from trafficking to terrorism*, ABC-CLIO, Santa Barbara, California, 2008, p. 379-380

<sup>453</sup> *Financial Intelligence Units (FIUs)*, Egmont Group, доступно на: <https://egmontgroup.org/en/content/financial-intelligence-units-fius>

на нивоу организације, као и са партнерским организацијама. Поред тога, одговорна је за обезбеђивање редовног прегледа кључних докумената Егмонт групе, како би се утврдило да ли је потребна ревизија, уз окупљање експерата за политику, правне и оперативне послове.

- *Радна група за техничку помоћ и обуку* надлежна је за идентификацију, развој и пружање техничке помоћи и обуке члановима Егмонт-а у сарадњи са посматрачким организацијама, као и за омогућавање пружања подршке обавештајним јединицама, који се суочавају са значајним изазовима у складу са захтевима Егмонт-а и релевантним FATF препорукама.

Све државе чланице су чланице Егмонт групе укључујући у Европску унију као посматрача чиме је створена функционлна повезаност и у погледу праћења сумњивих трансакција изван ЕУ.

#### 5.2.4. Базелски комитет за банкарску супервизију

Евидентно је да се у протеклим годинама уложило много труда на наднационалном, међународном и националном нивоу у борби против прања новца и финансирања тероризма. Такође је несумњиво да су на основу ових иницијатива приватне иницијативе постале све важније како би се одржала репутација њихове професије. Дobar пример таквих иницијатива је Базелски комитет за банкарску супервизију (*Basel Committee on Banking Supervision - BCBS*), који је октобра 2001. године поставио стандарде за дубинску истрагу клијената. BCBS је у фебруару 2003. године усвојио и објавио као прилог овим стандардима Опште смернице за отварање рачуна и идентификацију клијента. Банке, основане у земљама чланицама, углавном су усвојиле ове стандарде и смернице. У јуну 2003. године, Базелски комитет је у сарадњи са Међународним удружењем супервизора осигурања и Међународном организацијом комисија за хартије од вредности, објавио заједничку белешку у којој је пружио преглед заједничких стандарда спречавања прања новца и борбе против финансирања тероризма који се односе на сваки од ових сектора, уз оцену да ли постоје недостаци или недоследности у приступима и препорукама. Такође, Базелски комитет је за сваки сектор оценио однос између институција и њихових корисника и производа који су посебно подложни прању новца, као и успешност начина на које су се сектори бавили тим рањивостима<sup>454</sup>.

Значај Базелског комитета је и у смерницама у којима описују како банке треба да укључе ризике од прања новца и финансирања тероризма у целокупно управљање ризиком и како супервизори треба да размотре ове ризике. Предметне смернице су усклађене и допуњују се са циљевима и стандардима које је издала Радна група за финансијску акцију (FATF) и принципима и смерницама које је објавио Одбор. Да би се повећала ефикасност надзора над управљањем ризиком банака од прања новца и финансирања тероризма, Комитет је предложио да се дају даље смернице о интеракцији и сарадњи између бонитетног надзора и прања новца и сузбијања финансирања тероризма.

Супервизори спречавања прања новца и сузбијања финансирања тероризма требали би да успоставе ефикасан механизам сарадње без обзира на институционалну основу. На тај начин би се осигурало да се ризици прања новца и финансирања тероризма адекватно надгледају у домаћем и међудржавном контексту, без непотребног дуплирања напора. Ефикасна сарадња и размена информација између бонитетних супервизора спречавања прања новца и борбе против тероризма, при чему су супервизори који су одговорни за банке од суштинског значаја за смањење ризика од прања новца и финансирања тероризма, одржавање

---

<sup>454</sup> Muller H. W., Kalin H. C., Goldsworth G. J.: *Anti-Money Laundering: International Law and Practice*, John Wiley & Sons Ltd, 2007, p. 7-8



интегритета банкарског система и обезбеђивање бонитетне стабилности и стабилности банака<sup>455</sup>.

### 5.2.5. Европски систем супервизора

Одговорност за спровођење закона о прању новца превасходно је на националним надлежним органима које су државе чланице одредиле приликом преношења Директива о сузбијању прања новца. Природа надлежних органа разликује се у државама чланицама. Спровођење правила за борбу против прања новца може подразумевати сарадњу и размену релевантних информација међу органима који имају различите мандате и карактеристике, као што су јединице финансијске обавештајне службе и финансијски супервизори.

С друге стране, кршење спречавања прања новца може представљати симптом дубље укореењених недостатака у управљању унутар банака, али Централна европска банка (ЕЦБ) нема истражна овлашћења за откривање таквих недостатака. То је задатак националних органа у борби против прања новца. Тек када се кршења утврде од стране надлежног националног органа, Централна европска банка може те чињенице узети у обзир у сврху извршавања својих обавеза. У том смислу, у одредбама Јединственог надзорног механизма јасно је наведено да су за спречавање употребе финансијског система за прање новца и финансирање тероризма одговорне националне власти<sup>456</sup>.

У уводном делу Директиве о капиталним захтевима (Capital Requirements Directive)<sup>457</sup> коју је Европски парламент усвојио у априлу 2019. године, апострофира се да, заједно са властима одговорним за спречавање прања новца и финансирања тероризма, надлежни органи овлашћени и задужени за бонитетни надзор имају важну улогу у утврђивању и отклањању слабости (повезаних са спречавањем прања новца). Стога би такви надлежни органи морали доследно укључивати питања прања новца и финансирања тероризма у своје релевантне надзорне активности”. Слична очекивања изражена су и у извештају Заједничке радне групе<sup>458</sup> из августа 2018. године, као и у многим другим документима и извештајима<sup>459</sup>, у којима се наглашава да се бонитетни надзор и прање новца не могу посебно третирати.

У писму од јула 2017. године, тадашњи председавајући јединственог надзорног механизма (*Single Supervisory Mechanism*) нагласио је да је „Европска централна банка идентификовала ризик понашања - који укључује поштовање закона о прању новца - као један од кључних ризика за банкарски систем на том подручју“<sup>460</sup>. На нивоу банке специфичност за идентификовање таквих ризика улази у годишњи надзорни поступак и оцењивање Европске

<sup>455</sup> *Introduction of guidelines on interaction and cooperation between prudential and AML/CFT supervision, Consultative Document*, Basel Committee on Banking Supervision, 2019, pp. 6-7

<sup>456</sup> COUNCIL REGULATION (EU) No 1024/2013, conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions, rec. 28

<sup>457</sup> DIRECTIVE (EU) 2019/878 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL, amending Directive 2013/36/EU as regards exempted entities, financial holding companies, mixed financial holding companies, remuneration, supervisory measures and powers and capital conservation measures, rec. 20

<sup>458</sup> Reflection paper on possible elements of a Roadmap for seamless cooperation between Anti Money Laundering and Prudential Supervisors in the European Union, pp. 2-3, доступно на: <https://g8fip1kplyr33r3krz5b97d1-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2018/09/Reflection-paper-on-elements-of-a-Roadmap-for-seamless-cooperation-betwe....pdf>

<sup>459</sup> Видети: Report on financial crimes, tax evasion and tax avoidance European Parliament resolution of 26 March 2019 on financial crimes, tax evasion and tax avoidance (2018/2121(INI)), доступно на: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0240\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0240_EN.pdf)

<sup>460</sup> Nouy D.: Leter Member of the European Parliament, Frankfurt am Main, 18 August 2017, доступно на: [https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm\\_mepleter170818\\_Giegold.en.pdf?bda3955c6b1e32eba44c53afdb430dd6](https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm_mepleter170818_Giegold.en.pdf?bda3955c6b1e32eba44c53afdb430dd6)

централне банке, што може резултирати додатним захтевима за капиталом или ликвидношћу или, према потреби, надзорним мерама “ . Поред надзорних овлашћења у оквиру процеса надзора и евалуације супервизије, Европска централна банка је идентификовала и друге надзорне алате:

- посебно за значајне институције, процену утицаја који квалификовани акционари могу да имају на рационално и здраво управљање институцијом,
- повлачење ауторизације за све кредитне институције у еурозони (и значајне и мање значајне институције у складу са чланом 14. став 5. Уредбе о јединственом надзорном механизму<sup>461</sup>), између осталог, из разлога прања новца и разлога финансирања тероризма, подложно заштитне мере права Европске уније, укључујући начело пропорционалности. Једном када Централна банка буде упозната са релевантним чињеницама, морала би да процени да ли је надзорна акција (и која) оправдана. Централна банка може затражити сарадњу надлежног националног органа у прикупљању потребних информација након што се открију сумње о прању новца;
- исправна и правилна процена чланова одбора и носилаца кључних функција значајних институција под њеним надзором<sup>462</sup>.

Уредба о оснивању Европских надзорних органа примењује се „у оној мери у којој се ти акти примењују на (финансијске институције и учеснике на финансијском тржишту), релевантне делове Директиве 2005/60/ЕЦ и укључује власти надлежне за обезбеђивање усаглашености са тим директивама. То значи да надзорни орган може да делује у оквиру овлашћења која су дата у оснивачким уредбама Европских надзорних органа (тј. смернице, кршење права Уније, поступање у ванредним ситуацијама, решавање неслагања, колегијум надзорника, стручни преглед, функција координације, прикупљање информација, култура заједничког надзора) у оквиру Директива о спречавању прања новца.

Ревизија Европских надзорних органа коју је Комисија предложила у септембру 2018. године, а која је прихваћена у априлу 2019. године, имала је за циљ да реши поједине недостатке. При томе треба напоменути да су Европски надзорни органи већ користили неке од својих овлашћења за примену стандарда за спречавање прања новца. Тако је Европска банкарска агенција, пратећи комуникације више чланова Европског парламента, извршила прелиминарну истрагу о потенцијалном кршењу права Уније у Португалу и дала низ сугестија на основу откривених података“. Европска банкарска агенција је такође покренула истрагу о поступцима управљања спречавања прања новца на Малти,<sup>463</sup> али је одлучила да не отвори поступак за (могуће) кршење права Уније. У паралелној ситуацији, Резолуцијом Европског парламента од 29. новембра 2018. године о такозваном *Cum-Ex* скандалу<sup>464</sup> од Европске банкарске агенције је затражено да покрене истрагу о томе како такве праксе утичу на интегритет финансијских тржишта.

Европска банкарска агенција је 24. јула 2019. године објавила мишљење о комуникацијама надзираних ентитета у вези с ризицима прања новца и финансирања тероризма у бонитетном надзору. Мишљење је упућено надлежним органима уз позив

<sup>461</sup> COUNCIL REGULATION (EU) No 1024/2013 conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions of 15 October 2013, art. 14(5), доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1024&from=EN>

<sup>462</sup> *Anti-money laundering-reinforcing the supervisory and regulation framework*, Economic Governance Support Unit, European Parliament, 2019, p.4

<sup>463</sup> EBA notifies the European Commission and MEPs on the outcome of its enquiry into the application of EU law on AML in Malta, доступно на: <https://eba.europa.eu/eba-notifies-the-european-commission-and-meps-on-the-outcome-of-its-enquiry-into-the-application-of-eu-law-on-aml-in-malta>

<sup>464</sup> The Cum Ex Scandal: financial crime and the loopholes in the current legal framework European Parliament resolution of 29 November 2018 on the cum-ex scandal: financial crime and loopholes in the current legal framework (2018/2900(RSP)), доступно на: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0475\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0475_EN.pdf)

надзорницима да саопште компанијама да поступају због сумњи на прање новца који могу имати утицаја на безбедност и стабилност институције, као и да упозоре институције да ће се забринутост због прања новца размотрити у поступку прудентног надзора (одобрење, стални надзор, у контексту процеса надзора и евалуације супервизије) или других надзорних мера. Поред тога, наглашава се интерес бонитетних супервизора и органа за борбу против прања новца да размењују и користе информације повезане са спречавањем прања новца у вршењу својих мандата. Ипак, напомиње се да су виши менаџмент и компаније и даље одговорни за обезбеђивање исправне контроле ризика којима је фирма изложена.

Европски надзорни органи (ЕСА-с) су посебно укључени у „олакшавање и подстицање сарадње надлежних органа за борбу против прања новца и криминала широм ЕУ“ и у развијање смерница и мишљења кроз Заједнички одбор<sup>465</sup>. Посебна Директива ЕУ<sup>466</sup> захтева да Европски надзорни орган изда заједничко мишљење о ризицима прања новца и финансирања тероризма који утичу на финансијски сектор Уније. ЕСА је у свом заједничком мишљењу из фебруара 2017. године<sup>467</sup> нагласила да „треба учинити више како би се осигурало да одбрамбене мере Уније буду ефикасне. Ово је посебно важно јер државе чланице прелазе на режим спречавања прања новца и финансирања тероризма заснованом на ризику који претпоставља ниво свести о ризику и експертизи управљања, за које предметно мишљење упућује да још не постоји у свим фирмама и свим секторима.

У свом саопштењу из септембра 2018. године, Европска Комисија<sup>468</sup> позвала је ЕСА да у свом наредном мишљењу истакне стратешке аспекте финансијског сектора за борбу против корупције и сродне налазе, укључујући могуће начине решавања идентификованих недостатака, уколико постоје. Заједнички одбор ЕСА-е је издао Заједничке смернице о карактеристикама приступа заснованог на ризику против прања новца и надзора финансирања тероризма у априлу 2017. године, Заједничке смернице о факторима ризика у јануару 2017. године, те Заједничке смернице за спречавање финансирања тероризма и прања новца у електронском трансферу средстава у јануару 2018. године<sup>469</sup>.

Европска унија је у борби против прања новца направила значајан искорак када су министри финансија Француске, Немачке, Италије, Летоније, Холандије и Шпаније у новембру 2019. године објавили заједнички документ о наведеној проблематици<sup>470</sup>. Њихов предлог ће вероватно отворити пут оснаживању законодавства Европске уније и јачању кредибилитета актуелне Европске комисије. Усвајањем овог предлога по први пут би се створио централизован супервизор за борбу против прања новца који има ауторитет широм

---

<sup>465</sup> Anti-Money Laundering-Objectives and Tasks, доступно на: <https://esas-joint-committee.europa.eu/Pages/Activities/Anti-Money-Laundering-Objectives-and-Tasks.aspx>

<sup>466</sup> DIRECTIVE (EU) 2015/849 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC, art. 6(5)

<sup>467</sup> *Joint Opinion, on risk of money laundering and terrorist financing affecting the Union financial sector*, European Banking authority, 2017

<sup>468</sup> COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL, THE COUNCIL, THE EUROPEAN CENTRAL BANK, THE ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, Strengthening the Union framework for prudential and anti-money laundering supervision for financial institutions, European Commission, Brussels, 2018, pp. 1-2

<sup>469</sup> Видети: Final Guidelines, Joint Guidelines under Article 25 of Regulation (EU) 2015/847 on the measures payment service providers should take to detect missing or incomplete information on the payer or the payee, and the procedures they should put in place to manage a transfer of funds lacking the required information, European Securities and Markets Authority, 2018

<sup>470</sup> Joint position paper by the Ministers of finance of France, Germany, Italy, Latvia, the Netherlands and Spain towards a European supervisory mechanism for ML/FT, доступно на: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/amendementen/detail?id=2019Z21663&did=2019D45039>

Европе. То је адекватан одговор на серију неуспеха у спречавању прања новца. Евиденти неуспеси започели су пропадањем ABLV банке у Летонији након што су америчке Федералне резерве (*Federal Reserve System - FED*) у фебруару 2018. године утврдиле да је за ту банку „примарно питање прања новца“. Након тог позива за буђење, на површини су се појавили и други недостаци у борби против прања новца, праћени губицима који укључују велике европске банке попут ABN AMRO Bank, DanskeBank, ING, Raiffeisen и Swedbank, као и мање банке на Кипру, Естонији, Малти и Летонији<sup>471</sup>.

Заједнички документ шест држава уследио је након иницијалног политичког одговора који је био брз према стандардима ЕУ, али и под евидентним политичким притиском. У септембру 2018. године председник Европске комисије је предложио да се у спречавању прања новца ојача координациона улога Европске агенције за банкарство, агенције ЕУ која окупља банкарске супервизоре свих држава чланица ЕУ<sup>472</sup>. Законодавне измене су одобрене неколико месеци касније, при чему нису отклоњена два основна недостатка. Прво, Европска агенција за банкарство је „супервизор супервизора“ који наступа након што неуспеси у националног надзора постану очигледни, што је прекасно за одвраћање и уједно нуди националним супервизорима мало подстицаја за сарадњу. Друго, начин управљања Агенцијом је неадекватан када је у питању корективна акција, што је показао и одбор супервизора ЕБА када је у априлу 2019. одбио препоруке да настави рад на случају DanskeBank. То је ојачало напоре неколико кључних учесника, укључујући и холандску владу као промотера предлога европског супервизора за борбу против корупције, која је у јулу 2019. године представила заједнички документ. Касније је Европска комисија признала досадашње неуспехе у борби против прања новца и наговестила даље реформе. У међувремену, високи креатори политика ЕУ су захтевали успостављање европског супервизора за борбу против прања новца, уз образложење да је за постизање ефикасности и кредибилности у овој области неопходан ауторитативни надзорник за борбу против корупције на европском нивоу<sup>473</sup>.

Политичке обавезе које имају највеће земље чланице ЕУ добиле су на замаху заједничким документом европских министара финансија из новембра 2019. године. С тим у вези, нови моменат је позивање на „надзорни механизам“, сродан Јединственом надзорном механизму који постоји за бонитетни надзор банака, и као такав би представљао европског централног супервизора који сарађује са националним надзорним органима. Европски супервизор би могао бити или нова агенција ЕУ, сагласно члану 114. Уговора о функционисању Европске уније као претпостављеном правном основу, или Европска банкарска агенција. У другој опцији, заједнички документ јасно даје до знања да ће бити потребан свеобухватан преглед управљања банкарском агенцијом „како би се гарантовао потребни ниво независности“, што уједно представља задатак који је вероватно сложенији што је у питању нова институционална творевина<sup>474</sup>.

Политичко питање на којем се темељи избор између две опције, као и код сваке агенције из ЕУ, јесте локација. Европска банкарска агенција би вероватно остала у Паризу, док би нова агенција могла бити у било којој држави чланици Уније. Као и код Јединственог надзорног механизма, супервизор ЕУ би имао директне надлежности над неким финансијским

---

<sup>471</sup> Kirshenbaum J., Veron N.: A Major Step Toward Combating Money Laundering in Europe, Peterson Institute for International Economics, 2019, доступно на: <https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/major-step-toward-combating-money-laundering-europe>

<sup>472</sup> State of the Union 2018 – Stronger anti-money laundering supervision for a stable banking and financial sector, European Commission, доступно на: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_18\\_5724](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_5724)

<sup>473</sup> Kirshenbaum J., Veron N.: A Major Step Toward Combating Money Laundering in Europe, Peterson Institute for International Economics, 2019, доступно на: <https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/major-step-toward-combating-money-laundering-europe>

<sup>474</sup> Ibid

субјектима и стога не би био пуки надзорник супервизора по садашњем моделу банкарске агенције. У заједничком документу стоји да је „успостављање централног супервизора, који може надгледати државне супервизоре и који може самостално вршити надзор неопходно да би се осигурао доследан и ефикасан европски надзор над спречавању прања новца“. Европски супервизор, након што би објавио темељну процену ризика у сарадњи са националним супервизорима, усредсредило би свој непосредни надзор, ресурсе и напоре на најризичније институције, као и на државе чланице и подручја у којима је национални надзор очигледно недовољан или непримерен. ЕУ надзорник би сам бирао које ће компаније директно бити надзиране. Оно што је најважније, не би се требао ослањати на компромитован процес постизања консензуса са националним властима или на јединствене критеријуме које лако заобилазе сумњиви актери.

Холандија је по том питању дала посебан допринос, предлажући позивање на „објективне критеријуме“ карактеризације ризика. Метода која се може посматрати требало би да уђе у процену, али одлука о томе који субјекти морају да врше надзор треба да се ослања на пресуду европског супервизора. Наведени контекст се веома разликује од јединственог надзорног механизма, где су мање банке углавном препуштене националном надзору. Приступ који се заснива на пропорционалности и који би могао бити примерен за бонитетни надзор не може се применити у надзору за борбу против прања новца, јер се велики пропусти у спречавању прања новца често дешавају у мањим фирмама које иначе немају системски значај. Директни надзорни орган такође имплицира да би супервизор ЕУ могао да изрекне административне казне за кршење законодавног оквира, довољно велике да одврати спорна поступања, мада се у заједничком документу то изричито не наводи. Утврђен је и преседан по коме Европска агенција за хартије од вредности и тржиште (енг. *European Securities and Markets Authority* - ESMA) може изрицати новчане казне субјектима које надгледа (члан 114 Уговора о ЕУ)<sup>475</sup>.

Заједнички документ такође предлаже даљу хармонизацију регулаторног оквира за борбу против корупције и закона ЕУ. Директно применљива регулатива ЕУ заменила би законодавне акте који по актуелној процедури захтевају преношење у национално право. Овај корак има смисла, али не би га требало користити за одлагање успостављања европског централног супервизора, већ би оба задатка било најбоље решити заједно. Ипак, ове мере неће бити лек за све проблеме. С тим у вези, каснији кораци би могли укључивати већу координацију функције јединице финансијско-обавјештајне службе на нивоу ЕУ, с тим што овим мерама мора претходити унапређење полицијских, правосудних, безбедносних и обавештајних способности на нивоу Уније. Успостављање европског супервизора за борбу против прања новца помоћи ће да се отвори пут таквим будућим сложенијим променама.

С обзиром на подстицаје који проистичу из Заједничког документа министара финансија, државе чланице ЕУ вероватно могу да релативно брзо формализују успостављање снажног европског надзорног механизма за борбу против прања новца, што значи да би Европска комисија могла поднети законодавни предлог у првој половини 2020. године. То може значајно помоћи у поједностављењу архитектуре финансијског надзора ЕУ, укључујући реформу ESMA како би се она претворила у заиста независног супервизора комплетног банкарског сектора и самим тим представљала добру вест за Европу.<sup>476</sup>

---

<sup>475</sup> Ibid

<sup>476</sup> Ibid

### 5.3. Офшор финансијски центри и прање новца

Уобичајена представа о офшор финансијским центрима је да се ради о острвима, премда су многе острвске јурисдикције уистину основале офшор центре. И поред недостатка јединствене, односно универзалне дефиниције, офшор центри се могу одредити као места која су одвојена од главних регулационих јединица (држава) географијом и (или) законодавством, као јурисдикције чији финансијски сектори представљају значајан и несразмеран удео у њеној домаћој економији, или као јурисдикције где се већина финансијских трансакција које спроводе њихове институције врши у име клијената са пребивалиштем у другим јурисдикцијама. Историјски гледано, офшор јурисдикције су биле повезане са једним или више фактора који се овде наводе - од ниског или нултог опорезивања, умерене финансијске регулације и надзора, тајности или анонимности у финансијском пословању<sup>477</sup>. Офшор финансијске активности укључују офшор банкарство (пре свега зајмове у евро валути и банкарство са становништвом, нарочито међународно приватно банкарство), офшор фондове, холдинг, финансијске услуге, лиценцирање, трговину, пословну администрацију, инвестиције, лизинг, компаније и осигурање<sup>478</sup>.

Неке од главних карактеристика офшор центара су:

- повољан порески третман за компаније или финансијске инвеститоре,
- непостојање евиденција које се односе на де факто власнике компанија,
- законска забрана објављивања информација о офшор центрима,
- њихова очигледна несклоност за сарадњу из разлога што у већини центара утаја пореза није прекршај прања новца,
- не постоје аранжмани за размену информација са другима државама,
- међународне корпорације могу бити створене са минималним формалностима,
- обезбеђивање банкарске тајне за ове корпорације,
- веома оштри закони за кршење банкарске тајне,
- високо развијена туристичка активност која може оправдати прилив новца,
- висок степен економске зависности у финансијским услугама,
- повољна географска локација за пословна путовања у богате суседне земље и друго<sup>479</sup>.

У оне који одлазе у офшор зоне са својом имовином, из одређених разлога, како правних тако и не сасвим легалних, спадају: криминалци који крију своју нелегалну зараду, корпорације и појединци који избегавају повериоце, лица која желе да тргују хартијама од вредности без откривања свог идентитета, професионалци као што су стоматолози и лекари (посебно хирурзи) који се плаше драстичних казни за нелегални рад, велика богатства за која се жели умањење опорезивања када се имовина пренесе на потомке, грађани који иначе поштују законе, али желе да сакрију имовину од скупљача пореза на доходак<sup>480</sup>.

Прање новца није само синоним за земље у развоју, већ је то и значајан проблем развијених држава. Приходи од корупције не морају увек да се „перу“ у иностранству. Међутим, приход од многих највећих крађа јавне имовине морају бити опрани, било као новац

<sup>477</sup> Johnson J., Holub M.: 'Corporate flight: moving "offshore" to avoid US taxes, *Journal of Financial Crime*, 2003, 10(3), p. 246

<sup>478</sup> *The Princeton Encyclopedia of the World Economy*, 2009, p. 861

<sup>479</sup> Koligkionis C.: *Money laundering and the role of offshore financial centres*, In: Spinellis C.D., Theodorakis N., Billis E., Papadimitrakopoulos (ed.): *Europe in crisis: crime, criminal justice, and the way forward*, Athens, 2017, p. 1357

<sup>480</sup> Mathers Chris: *Crime School: Money Laundering, True Crime Meets the World of Business and Finance*, Firefly Books, 2004, p. 152

или као роба као што су некретнине или уметничка дела. Праће новца има познату тенденцију да обесхрабри или фрустрира легитимне пословне субјекте, корумпира финансијске системе и на крају подрива друштвено-политички систем. Многе западне државе стекле су међународну репутацију током двадесетог века банкарским пословањем чија је тајност олакшавала праће новца. С тим у вези је и тврдња да су офшор финансијски центри играли значајну улогу у обликовању економија и живота оних који живе у земљама у развоју. Офшор центри играју кључну улогу у олакшавању растуће мобилности финансија и успостављању сложених мрежа интеракција и односа који укључују националне државе, мултинационалне корпорације, богату елиту и обичне грађане. Овај процес омогућују државе које нуде уточиште за финансирање и „ослобађање“ капитала. Такве микро државе користе своју суверену законодавну моћ да доносе „лагане“ прописе и да одржавају низак или никакав порески режим како би убедиле компаније и богату елиту да имају успостављену структуру за прикривање њихових незаконитих активности или избегавања плаћања пореза<sup>481</sup>.

Другим речима, „слободни“ капитал тражи локације које нуде политичку и економску стабилност, тајност и поверљивост, при чему се такве локације могу користити и за незаконите активности као што су праће новца, утаје или избегавање пореза. Офшор центри се карактеришу као јурисдикције које привлаче висок ниво нерезидентне финансијске активности, на чијем су простору банкарске трансакције углавном ослобођене од пореза или се третирају под повољним фискалним режимом, без камата и ограничења девизног курса. Бројне компаније и богата елита или појединци који тврде да „бораве“ у таквим јурисдикцијама ретко се тамо заиста физички налазе или тргују, али им „измишљени простори“ омогућавају да избегну порезе и прописе земаља домаћина. То је зато што су њихови послови заштићени строго примењеним законима о тајности и анонимности у офшор подручјима. „Простор тајности“ ствара ефективну препреку за истрагу активности у офшорт зонама од стране екстерних власти и олакшава праће прихода из широког спектра криминалних и неетичких пракси, укључујући преваре, проневере и крађе, примање мита, трговину наркотицима, илегалну трговину оружјем, фалсификовање, трговање на Интернету, лажне трговинске фактуре, фиктивне цене преноса и избегавање пореза<sup>482</sup>.

Анонимност, ниски порези и „лагани“ прописи које су успоставили офшор центри привлачни су не само капиталу који „бежи“ од територијалних надлежности, већ и шпекулантима и криминалцима. Илегални одлазак капитала (праће новца) подразумева једноставно кретање преко међународних граница новца „који се илегално зарађује, илегално преноси или се илегално користи ако крши законе о свом пореклу, кретању или употреби“<sup>483</sup>. У ствари, већ постоји огроман трансфер богатства у глобалном финансијском систему, али трансфери који износе више стотина милијарди долара годишње претежно иду од најсиромашнијих земаља света до најбогатијих. Значајне количине нелегалног новца несумњиво излазе из земаља у развоју. Процењено је да прекогранични незаконити токови новца износе близу 1,5 билиона америчких долара годишње. Већина тих средстава опрана је путем сложених механизма офшор зона које послују кроз глобални банкарски систем. Сматра се да половина овог новца долази из економија у развоју и транзицијских земаља и прелази у главне међународне банкарске центре развијеног света<sup>484</sup>.

---

<sup>481</sup> Palan R.: „Tax havens and commercialization of state sovereignty”, *International Organization*, Vol. 56 No. 1, 2002, pp. 151-76.

<sup>482</sup> Christensen J.: „Follow the money: how tax havens facilitate dirty money flows and distort global markets”, being a paper presented at the *Economic Geography Research Group Geographies of Corruption, RGS-IBG Conference*, 2006, p. 2

<sup>483</sup> Baker R.W.: *Capitalism's Achilles Hell: Dirty Money and How to Renew the Free Market System*, Wiley, Hoboken, NJ, 2005, p. 23

<sup>484</sup> Christensen J.: „Follow the money: how tax havens facilitate dirty money flows and distort global markets”, being a paper presented at the *Economic Geography Research Group Geographies of Corruption, RGS-IBG Conference*, 2006, p. 6

Узимајући у обзир интернационализацију валута, капитала и тржишта хартија од вредности корпорација, брзину путовања, развој у комуникацијама, информацијама и технологији, врло висок удео финансијског криминала попримио је транснационални карактер у концепцији и реализацији. Процес прања новца за организоване криминалне групе готово увек укључује и офшор државе, јер криминалци траже све скривенија места за прање прљавог новца, при чему офшор центри имају важну улогу у читавом том процесу<sup>485</sup>.

Што се тиче фазе пласмана, најефикаснија техника је кријумчарење средстава ка офшор зонама је коришћење банака или финансијских институција. Остали начини пласирања новца у иностранство укључују употребу лажне царинске документације, манипулацију хартијама од вредности, робом и девизним трансакцијама, злоупотребу платног система међународних авиокомпанија, а на крају и физички превоз готовине. Велики део зараде од организованог криминала се не остварује готовински и према томе не пролази кроз фазу пласмана. На пример, добит остварена преварама криминалних организација може се депоновати чеком или електронским преносом на рачун офшор компаније или корпорације непознатог власника. Стога је понекад фаза пласмана изостављена. Једном када се кривични приход смести на офшор простор, додатна тајност се успоставља уколико се приход пропусти кроз један или више циклуса прања, односно слањем средстава у друге земље и прослеђивањем кроз бројне банковне рачуне и легална предузећа. Офшор банкарство игра важну улогу у овој фази, јер банке у офшор центрима осигуравају банкарску тајну и штите идентитет свог клијента потпуно анонимним рачунима, рачунима фиктивних корисника, заштићеним тајним рачунима и слично. Офшор банке привлаче средства углавном зато што обећавају анонимност и могућност избегавања пореза, а у неким случајевима и утају пореза. Електронски трансфери средстава су основни алати у фази покривања, јер олакшавају пословање са великог броја банковних рачуна, на које су депоновани депозити<sup>486</sup>.

### 5.3.1. Офшор активности у пракси

На размере случајева који се везују за офшор финансијске центре, а који се не односе само на прање новца, већ и на целину глобалне економије, указали су тзв. Панама документи, који обухватају 11,5 милиона датотека из базе четврте највеће светске адвокатске фирме на свету *Mossack Fonseca*, чије услуге укључују инкорпорирање компанија у офшор јурисдикције. Подаци *Mossack Fonseca* односе се на више од 200.000 компанија за које је та фирма деловала као регистровани агент. Користећи се могућношћу да на законит начин анонимно држе власничке и банковне рачуне, ове компаније су регистроване у великом броју офшор центара, тако да је, на пример, на Британским Девичанским острвима своје седиште нашло више од 100.000 компанија. Уместо да комуницира са власницима или топ менаџерима корпорација, фирма *Mossack Fonseca* је углавном поступала по упутствима посредника, обично рачуновођа, адвоката, банака и повереничких компанија<sup>487</sup>.

<sup>485</sup> Young A. M.: The exploitation of offshore financial centres', *Journal of Money Laundering Control*, 16(3) 2013, p. 201

<sup>486</sup> Reuter P., Edwin M., Truman M. E.: *Chasing dirty money, the fight against money laundering*, Institute for international economics, 2004, p. 30

<sup>487</sup> Koligkionis C.: *Money laundering and the role of offshore financial centres*, In: Spinellis C.D., Theodorakis N., Billis E., Papadimitrakopoulos (ed.): *Europe in crisis: crime, criminal justice, and the way forward*, Athens, 2017, pp. 1361-1362



Панамски документи и многе друге информације открили су да су прање новца и утаја пореза важна питања која често иду „руку под руку“, као и да прање новца није код свих врста криминала заступљено у истој мери. На пример, код трговине наркотицима је потребан опран новац како би се створила „фасада“ од легалног прихода за своје пословање и на тај начин уживало у добити од илегалних активности. Досадашња пракса показује да су шверц дроге и кривична дела преваре обично повезани са прањем новца, јер велика новчана средства сама по себи стварају подстицај за прање. С тим у вези, једно од веома важних питања је које су земље привлачне за прање новца. То су несумњиво државе са солидним финансијским тржиштима, добрим финансијским услугама, не превисоком корупцијом, високим бруто домаћим производом, великим извозом и увозом, високом тајношћу улога, лаганим прописима против прања новца и ниским казнама. У том контексту, офшор центри и порески рајеви се рангирају на различите начине. На пример, Бахами су на врху, а следе Бермудска и Кајманска острва. Многе европске јурисдикције заузимају веома висока места међу офшор центрима. Од европских држава које су на врху листе издвајају се Малта (6), Кипар (10), Лихтенштајн (12), Швајцарска (19), Ирска (25) и Луксембург (26). Такође, многе европске државе и њихове корпорације користе прекоморске јурисдикције за своје мање транспарентно пословање, где су прописи лабавији него у њиховој матичној земљи<sup>488</sup>. Тако Велика Британија користи Каналска острва, острво Ман, Бермуде, Британска Девичанска острва, Гибралтар. За Француску је то Монако. Италија користи, између осталог, Сан Марино, Холандија своје бивше колоније Арубу и Холандске Антиле, Португал Мадеиру, Шпанија Мелилу. Кад би се открио значај и количина богатства које поседују Европљани у наведеним центрима, то би већ била прекретница у борби против утаје пореза, нарочито ако би се европски офшор центри регулисали или затворили. С тим у вези, доступне информације указују на офшор субјекте који су дефинисани као компаније или фондови створени од стране агента у офшор јурисдикцији са ниским порезом. Они се у овим случајевима дефинишу као особе или компаније које имају улогу у офшор ентитету. Офшор ентитети повезани са неком државом указују да је офшор ентитет основан у овој земљи, или је следљив до одређене земље.

**Табела бр. 5.2.** Офшор активности појединих европских држава према Панама документу<sup>489</sup>

Држава	Офшор ентитети	Службеници	Држава	Офшор ентитети	Службеници
Аустрија	76	121	Ирска	1936	261
Белгија	61	363	Италија	347	1196
Бугарска	50	117	Летонија	2941	162
Кипар	6374	3678	Литванија	33	36
Хрватска	20	38	Луксембург	10877	1764
Чешка	173	272	Малта	714	351
Данска	14	65	Холандија	251	352
Естонија	881	108	Пољска	161	146
Француска	304	1005	Португал	246	300
Немачка	197	504	Румунија	8	109
Грчка	223	400	Словенија	21	58
Мађарска	90	186	Шпанија	1170	831
Исланд	15	213	Шведска	84	201
Ирска	1936	261	У К	17973	5676

<sup>488</sup> Unger B.: *Offshore activities and money laundering: recent findings and challenges*, European Parliament, 2017, p. 22

<sup>489</sup> Unger B.: *Offshore activities and money laundering: recent findings and challenges*, European Parliament, 2017, p. 27

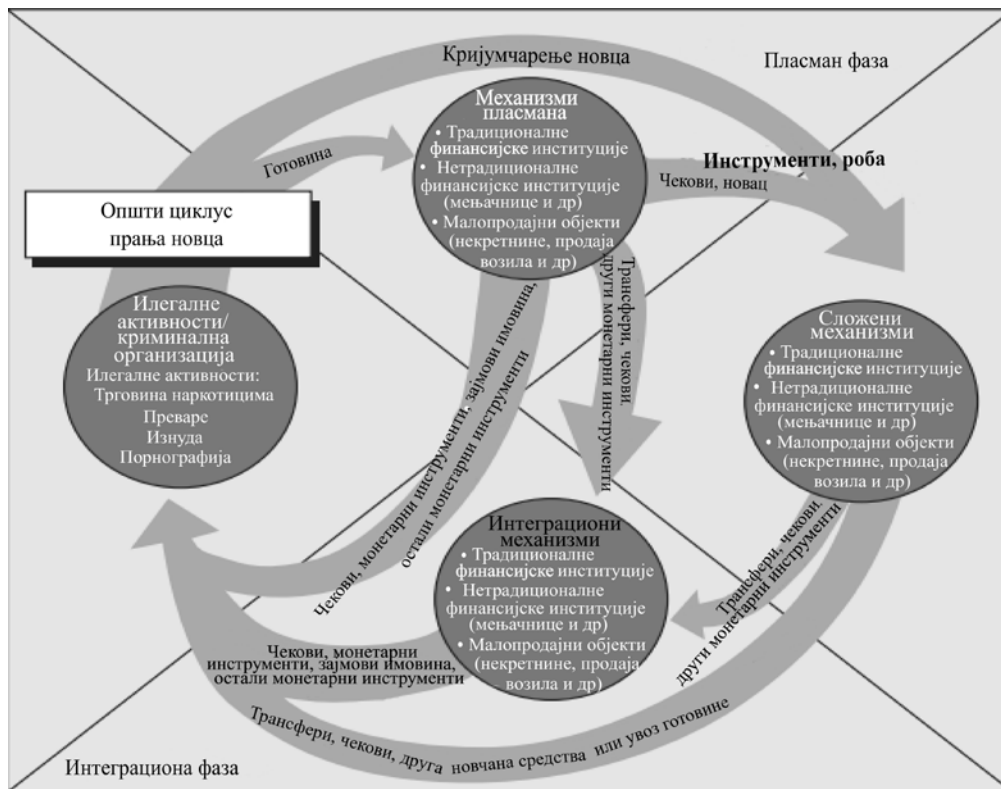
Европске државе су на различите начине и у различитом обиму повезане са офшор центрима (Табела бр. 5.2.). У том низу водећа је Велика Британија са 17.973 офшор ентитета, а следе Луксембург (10.877 ентитета) и Кипар (6374 ентитета). Поред њих, и Летонија, Ирска, Шпанија, Естонија и Малта имају много офшор ентитета повезаних са својом матичном државом. Што се тиче службеника који делују у офшор ентитетима, Италија и Француска се придружују групи активних држава чланица. При томе треба напоменути да се офшор центри могу условно поделити на оне који привлаче и задржавају страни капитал и чисте офшор центре, који су углавном привлачни због протока капитала и успостављања мешовитих облика. Према једном од истраживања, идентификована су 23 офшор центара који привлаче и задржавају страни капитал и пет за проток капитала. Управо најмањи скуп од пет земаља - Холандија, Велика Британија, Ирска, Швајцарска и Сингапур каналише већину офшор инвестиција. Свака земља је специјализована за одређено географско подручје: Уједињено Краљевство служи као канал између европских земаља и Луксембурга, Бермуда, Британских Девичанских острва и Кајманских острва). Холандија је главни канал између европских компанија и Луксембурга, Курасаоа, Кипра и Бермуда. Компаније из Луксембурга и Хонг Конга директно улажу у европске земље и Кину, а да при томе не користе офшор канале. Супротно томе, инвестиције из земаља које су обично идентификоване као мали порески рајеви (нпр. Бермуда, Британска Девичанска острва или Кајманска острва) користе офшор канале, па компаније из ових јурисдикција инвестирају у друге офшор центре.<sup>490</sup>

#### 5.4. Прање новца

Прање новца је поступак рециклаже прљавог новца на међународном нивоу. Током овог процеса се остварују конкретне акције, па је прикладно систематизовати одређен модел. С тим у вези, развијани су различити модели, који прање новца обрађују као затворени процес рециклаже, а поједностављивањем се на задовољавајући начин обухватају активности прања новца. Међутим, у развијању ових модела полазило се од претпоставке да се криминална имовина искључиво инвестира у нову криминалну активност. Имајући то у виду, и поред различитих приступа и решења, у САД и Европи је усвојен амерички модел који обухвата три фазе. Прање новца се генерално посматра као процес пласмана, покривања и интеграције. Идеја је да почетни приходи уђу у банкарски систем на уочену тачку слабости (фаза пласмана), а затим се средства померају тако да се почетни извор средстава прикрива (фаза покривања). Средства се на крају поново интегришу у главни банкарски систем као чиста средства (фаза интеграције)<sup>491</sup>. (Шема бр. 5.1.).

<sup>490</sup> Unger B.: *Offshore activities and moneylaundersing: recent findings and challenges*, European Parliament, 2017, p. 27

<sup>491</sup> Koligkionis C.: *Money laundering and the role of offshore financial centres*, In: Spinellis C.D., Theodorakis N., Billis E., Papadimitrakopoulos (ed.): *Europe in crisis: crime, criminal justice, and the way forward*, Athens, 2017, pp. 1361-1353



Шема бр. 5.1. Циклус прања новца<sup>492</sup>

#### 5.4.1. Фаза пласмана новца

Пласман је почетна фаза процеса прања новца. Нелегитимна средства стечена су на неки начин, можда као резултат изнуде, крађе или трговине дрогом или било којег другог облика предиктног криминала. Та средства ће у почетку морати бити пласирана у банкарски систем за започињање процеса прања новца. Пласман није само пребацивање готовине на банковни рачун, иако се то најчешће разматра. Првобитно пласирање у суштини значи премештање средстава из првобитног извора готовине у неки други облик који ће омогућити прање новца, на начин да ће се започети даље пласирање и прикривати премештени износи. На пример, ако је „перач“ новца купио уметничку слику или други предмет велике вредности, онда би се исти могли накнадно продати, а затим би се ослободила средства која би изгледала као легитимна. Сходно томе, куповина слике на аукцији за готовину би представљала прање новца. Дакле, прва фаза процеса пласман није само постављање готовине на банковни рачун, већ је почетни трансфер сумњиве имовине у други облик. Прање новца обично се фокусира на области у финансијском систему у којима постоји најмање очигледна контрола. Сходно томе, ако „перач“ новца има сазнање да је појединцу или компанији хитно потребан новац, онда ће то вероватно бити показатељ могућности да то буде изабрано за првобитно пласирање нелегитимних средстава. Таква ситуација у којој се нађе појединац или компанија доводи до снижавања мера контроле и да је могућност да се од прања новца профитира. Процес пласмана може се одвијати на веома различите начине - куповина слика, антиквитета, куповина различитих роба, улагања у филателистичке и нумизматичке збирке, откуп деоница, улагање

<sup>492</sup> Madinger J.: *Money Laundering: A Guide for Criminal Investigators, Third Edition*, Taylor & Francis Group, 2012, p. 8

у осигурање, куповина нових или половних аутомобила, набавка чамаца, куповање чипова у коцкарници, куповином приоритетних обвезница, стицање акција у приватним компанијама, давање готовинских кредита компанијама, куповина племенитих метала и слично. Ефективно, модел пласмана је ограничен само визијом перача новца<sup>493</sup>.

Ако постоји филијала банке за коју се зна да је под притиском да повећа своју базу депозита, тада ће је носилаца прања новца активно потражити. Ако постоји банка која се бори да одржи ликвидност, онда би она такође могла постати очигледна мета. Ако продавац добије задатак да оствари бонус, вероватно ће и он постати прилика за перача новца. Особа или посао којима су нужно потребни готовина или брза продаја највероватније ће бити на мети прања новца. Са позиције фирме, ово указује где су потребне додатне контроле. Ако финансијска фирма спроводи неадекватан систем стимулација својих агената, онда ствара подстицаје који могу бити у супротности са циљем програма одвраћања од финансијског криминала. Успостављање пристрасности унутар система, подстицање особља да по сваку цену налази улагаче, на тржиште ће послати поруку да дата фирма очајнички тражи депозите. У настојању да постигну задате цензусе, запослени у финансијској компанији могу одлучити да игноришу упозоравајуће сигнале који би у другим тренуцима могли да доведу до питања поузданости улагача. Међутим, имајући у виду природу тренутног финансијског тржишта, многе фирме активно траже раст својих депозитних биланса, због чега је нужно решити додатне ризике угрожавања репутације који су последица овог начина деловања. То треба постићи комбинацијом додатних контрола, укључујући следеће:

- тајна куповина: лице са прикривеним идентитетом би требало да понуди средства за улагање у вашим филијалама, посебно оним које тренутно не постижу задате циљеве привлачења улагача. Тајни купац је, наравно, запослени у фирми. Представљаће низ сценарија огранку или финансијском службенику, од којих би се у нормалним околностима могла очекивати уздржаност и неповерљивост у вези са таквим понудама. Ако запослени у тој прилици не реагује на одговарајући начин, фирма може бити свесна да је њен програм одвраћања од финансијског криминала престао да буде ефикасан.
- појачан надзор: код отварања рачуна, централни менаџмент тим би требало да изврши низ додатних провера како би се осигурало да је профил ризика идентификован за купца у складу са прикупљеним информацијама<sup>494</sup>.

Треба напоменути да се пласман прљавог новца може постићи и на различите друге начине. Једна од могућности је коришћење примарног депозита, тј. тренутно стављање криминалних прихода у финансијски систем без привлачења пажње регулаторних агенција. У таквим околностима да би се избегла идентификација, обавеза извештавања и потребна документација употребљавају се ограничени износи. Новац се систематски дели на мање партикуларне износе како би се омогућило плаћање на банковним рачунима испод одговарајућих граница идентификације. Пласирање се може постићи и утицајем на финансијске институције, у смислу куповине постојећих банака или отварање нових банака у офшор центрима<sup>495</sup>. Међутим, криминалци су у овој почетној фази постали вештији, па инвестирају у фирме које уобичајено имају висок ток новца. То су првенствено коцкарнице, кафићи, продајна места, трговине уметничким делима, ресторани и слично. Ако су у могућности, перачи новца користе врсте пословања код којих се прихвата да готовина чини највећи део, самим тим и банкарско пословање, што им омогућава да новчана средства убацују у банкарски систем. Криминалне групе могу користити и постојеће компаније, покретати властите, или основати сасвим фиктивне које уопште не послују, већ једноставно „перу“

<sup>493</sup> Cox D.: *Handbook of AntiMoney Laundering*, John Wiley & Sons Ltd, 2014, p. 16

<sup>494</sup> *Ibid*, p. 17

<sup>495</sup> Schneider F., Windischbauer U.: Money laundering: some facts, *European Journal of Law and Economics*, 2008, Springer pp. 394-395.

новац. Такође, могу куповати робу високе вредности (уметничка дела, авионе, имовина, племените метале или драго камење) које продају легитимним купцима и тако приход од криминала инфилтрирају у банкарски систем легалном пословном трансакцијом<sup>496</sup>.

#### 5.4.2. Фаза покривања

Након што су средства у почетку положена, следећа фаза програма прања новца је фаза покривања. Циљ ове фазе је прикривање прихода остварених кривичним делом тако да изворни извор и тренутни положај средстава буду нејасни. То обично може бити изведено на једноставан начин, као што је коришћење нелегитимних средстава за улагање у нешто легитимно, тако да средства сада изгледају „чиста“. У другим случајевима се иде на спровођење далеко сложенијег низа трансакција. У таквим шемама, механизам за прање новца премешта средства између одређеног броја рачуна у више различитих јурисдикција и путем низа пословних субјеката што осигурава да путања кретања новца буде што сложенија. На такав начин се „замрачују“ трагови ревизији и прекидају везе са првобитним криминалним приходима<sup>497</sup>.

У већини идентификованих професионалних случајева прања новца, средства се могу „завртети“ чак десет пута пре него што се интегришу у банкарски систем. Прање новца ће се суочити са различитим нивоима потешкоћа током фазе покривања, зависно од одабраног начина улагања. На пример, антиквитети, слике и слично могу се легитимно прибавити приватно и тако имати низак ниво ризика за оног ко пере новац. Наиме, такве вредне ствари се могу купити на старинским тржницама, у продавницама, на аукцијама или чак на буљвацама. Такође, оне се могу наследити, наћи или поклонити. Неке од рута оваквих набавки садрже формалне евиденције о куповини или продаји, док друге не. Та легитимна активност можда нема документацију која у потпуној мери покрива прање новца, јер нема довољно доказа одакле та имовина долази. На пример, одбрана би могла бити да је таква ствар наслеђена, иако је купљена на нелегалном тржишту. Ако се с тим у вези не постављају никаква питања, онда су актери прања новца очигледно у значајној предности. Ризичнији начин за пераче новца била би куповина непокретне имовине.<sup>498</sup>

С обзиром на циљ прикривања порекла криминалних прихода, све док се готовина не претвори у управљивији облик или положи у финансијски систем, криминалци се морају дистанцирати од незаконитих поступака. Они то могу да постигну успостављањем сложених финансијских трансакција које би требало да заобиђу постојеће законе. Стога се новац може често преносити и расподељивати између банковних рачуна, земаља, особа или предузећа. Новац се такође може подизати у готовини и депоновати на банковне рачуне код других банака. Уобичајено је да се користе банкарски рачуни у земљама са строгим законима о банкарској тајности и да се номинују офшор корпорације за власнике банковних рачуна. Компаније које не прихватају готовину или продавци трајних добара вероватно ће се сусрести са том фазом прања новца<sup>499</sup>.

---

<sup>496</sup> Lilley P.: *Dirty Dealing: The untold truth about global money laundering, international crime and terrorism*, Kogan Page Publishers 2006, p. 49

<sup>497</sup> Madinger J.: *Money Laundering A Guide for Criminal Investigators, third edition*, CRC Press Taylor & Francis Group, 2012, pp. 259-260

<sup>498</sup> Cox D.: *Handbook of AntiMoney Laundering*, John Wiley & Sons Ltd, 2014, p. 16

<sup>499</sup> Money Laundering Awareness Handbook for Tax Examiners and Tax Auditors, OECD 2009, p. 13, доступно на: <http://www.oecd.org/ctp/crime/money-laundering-awareness-handbook-for-tax-examiners-and-tax-auditors.pdf>

### 5.4.3. Интеграциона фаза

Интеграција је последња фаза процеса прања новца. То је фаза у којој се илегални приходи интегришу у легитимни финансијски систем да би се асимилирали са другом имовином у систему. Овде се скривени илегални приходи могу вратити перачима новца који им могу користити и поступати са њима као да се ради о легитимним средствима. Прањем новца обично се улаже новац у легалну економију како би изгледало да је легитимно зарађен. Главни циљ прања новца је његово успешно интегрисање, на начин да се тешко уочава разлика између легитимних средстава и нелегитимних криминалних прихода, те омогућавање да се исти слободно користити у било коју сврху. У пракси постоје разноврсни начини на које се опрани новац може интегрисати у регуларну економију<sup>500</sup>.

Треба имати у виду да је у овој фази прања новца главни циљ поновно уједињење перачаса криминалним приходима на начин који не привлачи пажњу или сумњу. Међутим, често се злоупотребљавају уобичајене шеме прања новца услед похлепе финансијске институције, која након таквих трансакција постаје сумњива, и самим тим идентификује криминалца. На пример, куповина имовине, спортских аутомобила, уметничких дела и слично су уобичајени начини уживања у опраном новцу, а да притом не морају нужно да привуку пажњу. Постоји ризик да упадљиво манифестовање новостеченог богатства проузрокује сумњу надлежних институција или завист окружења, што често резултира идентификацијом противзаконитих радњи. С друге стране, у последњој фази прања новца се све више користе креативни и јединствени начини да се интеграција нелегалне имовине у систем успешно реализује. Неке од тих метода могу укључивати следеће:

- преносиоци новца могу слати увећане рачуне који прецењују робу или услуге што им омогућава да премештају средства из једне државе у другу. Рачуни служе као верификација за порекло средстава која су пласирана код финансијских институција;
- прање новца може се остварити основањем анонимних компанија у државама у којима је загарантовано право на тајност. Они су у могућности да себи дају зајам од криминалног новца у случају будуће правне трансакције. Поред тога, они могу да повећају зараду, да захтевају пореску олакшицу за отплату кредита али и да наплаћују камате на кредит;
- употреба рачуна за трговање код финансијских институција је још један очигледан пример. У поступку прања новца преносе се средства на отворени брокерски рачун, омогућавајући финансијској институцији да тргује у њихово име. У каснијој фази узимају се средства која су након тога опрана са рачуна;
- прање новца може се остварити и отказивањем полисе осигурања након што премија буде уплаћена, а премија коју је вратило осигуравајуће друштво представља опрани новац;
- стечена имовина може се продати или на отвореном тржишту или као приватна продаја, при чему је идеално да се опрана средства електронски преносе на легитимни банковни рачун<sup>501</sup>.

Ово је само неколико начина на које се имовина може интегрисати у легалну економију. Циљ прања новца је обично да се добије готовинско плаћање од легитимне банке које се потом може уплатити на свој рачун у другој легитимној банци. Једном када је то постигнуто, циклус прања је обично комплетан и средства се могу слободно користити у било коју сврху која је перачима потребна, без реалног ризика да буду откривена. Сложеност процеса прања новца

<sup>500</sup>Peterson B. M.: The Process of Money Laundering: Placement, Layering, and Integration, In: Shanty G. F.(ed): *Organized Crime From Trafficking to Terrorism*, Volume One ABC-CLIO, 2008, p.253

<sup>501</sup> Cox D.: *Handbook of AntiMoney Laundering*, John Wiley & Sons Ltd, 2014, p. 19

зависи, између осталог, и од креативности и специфичних потреба сваке криминалне организације. Крајњи циљеви прања новца великих организованих криминалних група се у том смислу разликују од малих ћелија фундаменталистичких религиозних терориста. Међутим, општи циљ процеса прања новца остаје исти, односно прикривање извора прихода или вршења криминалних радњи. С тим у вези, спроводе се и разноврсне технике прилагођене сврси прања новца.

#### 5.4.4. Студије случаја - прања новца у ЕУ

Шпанија је почетком 2016. године реализовала истрагу везану за Индустијску и комерцијалну банку Кине (ICBC)<sup>502</sup> у Мадриду, при чему је ухапшено шесторо запослених (чији идентитет није откривен због сложености истражних радњи), због основане сумње да су учествовали у прању новца појединим криминалним групама и преварама у привредном пословању. Целокупна полицијска и истражна активност одвијали су се у сарадњи са Европолом. Истрага је отворена због наводног прања 40 милиона евра као прихода од ланаца дисконтних трговина, који су криминалцима послужили као параван за стечену добит од кријумчарења наркотика и других илегалних активности. Централна банка Кине је тим поводом издала саопштење у коме се наводи да са пажњом прати предметне активности и остварује сарадњу са истражним органима, као и да примењује прописе везане за спречавање прања новца. С тим у вези је и изјава кинеског изасланства у Мадриду да ICBC банка послује у складу са законодавством Шпаније и Кине. Међутим, након спроведеног хапшења, истражни судија је за три оптужена омогућио полагање кауције од 100.000 евра, док су остала тројица остала у истражном затвору.

ICBC која представља једну од највећих светских кредитора оптужена је да је финансијска средства усмеравала према Кини а да претходно није применила критеријум посебне пажње клијентима (*client due diligence*), односно да није вршила контролу порекла имовине. Предметна акција (кодни назив *Shadow*) може се посматрати и као наставак претходне акције (кодни назив *Snake*) из 2015. године у којој је дошло до разбијања кинеске криминалне мреже која је у Шпанију увозила луксузну робу без пријављивања царини, а све у циљу избегавања плаћања пореза, акциза и царина, при чему су исту робу продавали по дампинг ценама.

Према подацима Европола, криминална група је од 2009. године вршила криминалне делатности, при чему се већи део групе налази у Кини где је према проценама опрано више од 300 милиона евра стечених криминалном делатношћу. Ова криминална група је своју криминалну активност поред Азије остваривала и на простору Немачке, Литваније и Француске, а истрага је потврдила да је стечена финансијска добит била депонована у ICBC банку. Након наведеног, ICBC банка је објавила да намерава да настави сарадњу са шпанским органима у предметној истрази, али под условом да се двојици челника банке који су били у истражном затвору омогући да се бране са слободе. Поред тога, најављено је унапређење интерне контроле и управљања ризицима, али су и даље остали при тврдњи да су у свом досадашњем раду и пракси поштовали законске одредбе. Након тога су и преостали челници

<sup>502</sup>Извор: Yee L.C., White S.: China's ICBC urges Spain to free staff in money laundering probe *Reuters* (25.2.2016., доступно на: <http://www.reuters.com/article/us-spain-icbc-idUSKCN0VY2CP>; Neumann J.: China's ICBC Offices in Spain Raided in Money-Laundering Probe, *The Wall Street Journal*, 17.2.2016, доступно на: <http://www.wsj.com/articles/spanish-authorities-raid-office-of-industrial-commercial-bank-of-china-1455711371>; Xinhua. H. ICBC says to continue to help money-laundering investigation, *ChinaDaily*, 14.4.2016. доступно на: [http://www.chinadaily.com.cn/business/2016-04/14/content\\_24529946.htm](http://www.chinadaily.com.cn/business/2016-04/14/content_24529946.htm); Саопштење ICBC-а доступно на: <http://www.icbc.com.cn/ICBC/About%20Us/Anti-Money%20Laundering%20Announcement/>;

банке пуштени из истражног затвора. Наведени пример указује на сложеност изазова са којима се европске државе сусрећу са прањем новца у савременом међународном финансијском систему. Наиме, криминалне групе уз помоћ финансијских стручњака премештају нелегално стечену добит кроз различите јурисдикције, која се потом упумпава у легалне финансијске токове злоупотребом сложених корпоративних структура, након чега се новац поново враћа у руке криминалаца. У конкретном примеру, криминална група је као начин прања новца користила улагање у финансијски систем, као и у законите послове.

Други случај је посебно специфичан, јер представља највеће прање новца у Великој Британији<sup>503</sup>. Наиме, 2016. године лондонска полиција је велшком граду Бриндгенду ухапсила мушкарца код кога су заплењене три банковне признанице у укупном износу преко 30 милиона фунти. Полиција је утврдила да су наведена средства прикупљена од стране мреже организованог криминала која је употребљавала рачуне компаније у власништву ухапшеног лица у циљу прања новца. Због великог износа новца постојала је основана сумња да наведена средства потичу од трговине наркотицима и илегалних мењачких послова. Истрага у конкретном случају је започета након што је утврђено да је та компанија своју примарну делатност заснивала на бушењима и сондирањима тла са годишњим прометом од око 250.000 фунти. Међутим у новембру 2015. године и фебруару 2016. године компанија је извршила две трансакције у вредности преко 42 милиона фунти. Прва трансакција износила је 13 милиона фунти и пребачена је на рачун фирме, а након тога је уз помоћ компаније специјализоване за конверзију валута, претворена у евре и већи део новца је пребачен на рачун компаније у Грузији. Друга трансакција која је била знатно већа (29 милиона фунти), била је по истом моделу пребачена на рачун исте грузијске компаније. Осумњичени је пред истражним органима тврдио да је новац био намењен за куповину чаја од једне компаније из Шри Ланке. У конкретном случају криминалне групе су као начин прања новца користиле могућност улагања готовине у финансијски систем, мењачке послове поједине компаније, инвестирање у легалне послове, дознаке за иностранство, испостављање фиктивних рачуна као и офшор-зоне.

Поред наведених случајева, пажњу завређује и прање новца у Русији, одакле су илегални фондови у вредности од преко 13 милијарди америчких долара пребачени у Trasta Komercbanka у Летонији и одатле даље слати широм света. С тим у вези, у периоду од 2010. до 2014. године 21 фиктивна компанија извршила је скоро 27 хиљада плаћања преко 732 стране банке. Многе од ових банака биле су лоциране на Кипру, у Данској, Естонији, Немачкој, Холандији, Шведској и Великој Британији – државама чланицама ЕУ. Велики део тог новца прошао је кроз естонску филијалу Danske Bank, највеће данске банке, која се тих година нашла у центру пажње истражних органа, јер је омогућила око 9,5 милиона плаћања од клијената високог ризика, укључујући различите шеме прања новца из Русије и Азербејџана. Укупан износ свих тих плаћања високог ризика износио је око 230 милијарди УСД (200 милијарди ЕУР), што га чини највећим скандалом везаним за прање новца у Европи.

Иако је у протеклих неколико година Европска унија ојачала своја регулаторна правила и прописе против прања новца, надзор и спровођење од стране националних регулатора и органа за спровођење закона у државама чланицама није било доследно. У неким случајевима, национална надзорна тела су реаговала тек након што је Мрежа финансија САД за сузбијање финансијског криминала предузимала посебне акције, или су преваре открили новинари

<sup>503</sup> Извори: Watkinson W.: City of London police make largest ever money laundering bust of £30m, *IBTimes*, 22.4.2016. доступно на: <http://www.ibtimes.co.uk/city-london-police-make-largest-ever-money-laundering-bust-30m-1556131>; Evans M.: Man arrested after police make UK's biggest ever money seizure, *The Telegraph*, 21.4.2016. доступно на: <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/04/21/man-arrested-after-police-make-uks-biggest-ever-money-seizure/>; Grierson J.: £30m worth of banker's drafts seized in Welsh raid, *The Guardian*, 21.4.2016., доступно на: <https://www.theguardian.com/uk-news/2016/apr/21/30m-worth-of-bankers-drafts-seized-in-welsh-raid>



истраживачи. Овакве епизоде нарушавају интегритет и углед финансијског система ЕУ у целини, сугеришући да се његово успешно функционисање у том подручју зависи од спољних информација. Тако је национална ревизија летонског банкарског система након прања новца преко Trasta Komercbanka и Danske Bank успела да утврди износ опраног новца од свега 850.000 USD (640.000 EUR) и да с тим у вези покрене поступак против три банке. Сама Danske Bank се након велике афере није суочила са било каквим финансијским санкцијама упркос бројним доказима о извршеним криминалним радњама. Читав скандал је окончан на начин да су данске и естонске власти отвориле кривичну истрагу у августу 2018. године, четири године након што је естонски супервизор први пут указао на озбиљне недостатке у банкарском пословању. У самој Естонији је ухапшено 10 заступника клијената, а Естонска управа за финансијски надзор и решавање је наложила Danske Bank да затвори своју филијалу у Талину<sup>504</sup>.

Када је реч о стандардима против прања новца, Европска унија несумњиво настоји да обезбеди да државе чланице доследно поштују њене директиве. То се, међутим, не може рећи и за надзор, где правила на нивоу Уније нису довољно прецизна. Уз то, државе чланице имају различите надзорне праксе и усмериле су различите нивое ресурса за борбу против финансијског криминала. У бројним случајевима ове праксе нису показале ефективност у правовременом откривању злоупотреба банака нити су резултирале санкцијама према њима.

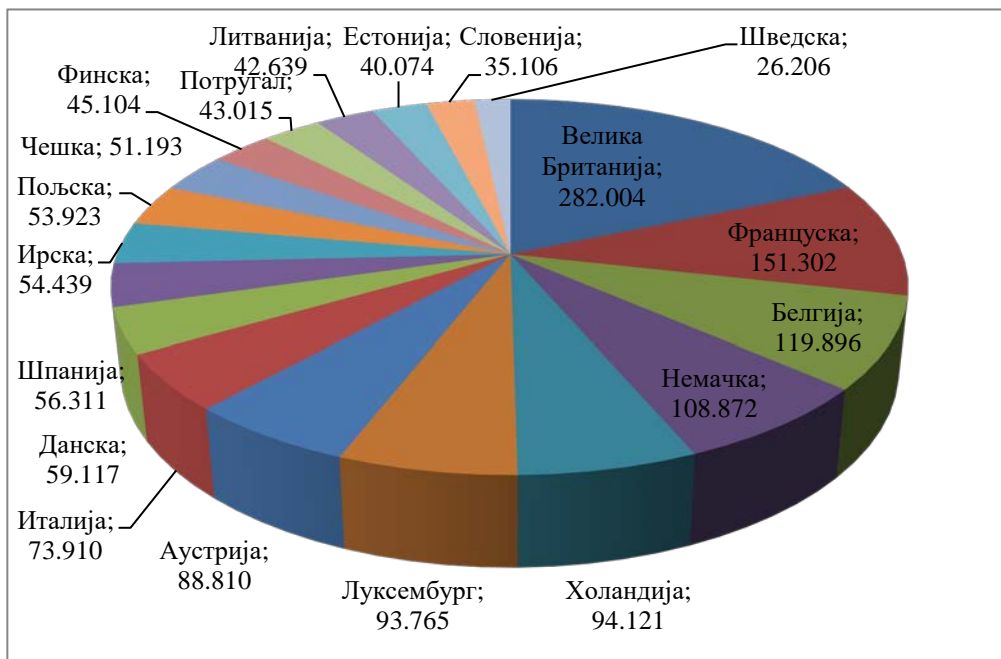
Тренутно је Европска централна банка (ЕЦБ) задужена за бонитетни надзор финансијских институција ЕУ, али опсег њених овлашћења је врло ограничен када је у питању борба против прања новца. То није задовољавајуће стање, јер би ЕЦБ у решавању бројних питања за која је одговорна (лиценцирање, утврђивање квалификованог удела или провере „способности и примерености“) од велике користи биле информације о прању новца од финансијских институција које то прате. Како сада ствари стоје, те институције су под искључивом одговорношћу националних власти. Надлежности у тој области има и Европско тело за банкарство (енг. *European Banking Authority* - ЕВА), које надгледа мере држава чланица против прања новца и врши бонитетни надзор банака. Конкретно, ЕВА може истражити „кршења права Уније“ и, под одређеним околностима, чак и поништити појединачне одлуке националних власти. Међутим, то у досадашњој пракси није чињено проактивно нити благовремено<sup>505</sup>.

На основу свега изнетог, могло би се поставити питање које су земље више од других погодне за прање новца? У пракси, перачи преферирају земље са солидним финансијским тржиштима, добрим финансијским услугама, не превисоком корупцијом, високим бруто домаћим производом, великим извозом и увозом, са високом тајношћу, либералнијим прописима против прања новца и ниским запређеним казнама. Уз то, више им одговарају земље које познају или са којима деле језик, културу, друштвене везе и мреже. Графикон бр. # приказује у коликој су мери европске земље угрожене од прања новца. Евидентно је да се углавном ради о великим државама. На врху листе је Велика Британија, у којој се према проценама ЕУ годишње опере око 280 милијарди евра годишње, а следе је Француска, Белгија, Немачка, Луксембург, Холандија и Аустрија.

---

<sup>504</sup> Martini M., Brillaud L.: *European banks in money laundering scandals: what lessons for the EU?* Voices for Transparency, доступно на: <https://voices.transparency.org/european-banks-in-money-laundering-scandals-what-lessons-for-the-eu-d743f3d7ac9b>

<sup>505</sup> Martini M., Brillaud L.: *European banks in money laundering scandals: what lessons for the EU?*, Voices for Transparency, доступно на: <https://voices.transparency.org/european-banks-in-money-laundering-scandals-what-lessons-for-the-eu-d743f3d7ac9b>



Графикон бр. 5.1. Угроженост појединих европских држава прањем новца<sup>506</sup>

#### 5.4.5. Прање новца у функцији финансирања тероризма

Важност сагледавања повезаности тероризма и организованог криминала подударна се са значајем борбе против ових безбедносних феномена. Адекватна антитерористичка и антикриминална политика на националном и међународном нивоу у великој мери зависи од разумевања сваког проблема одвојено, као и од њихове свестране корелације. У противном, постоји ризик од теоријског „спајања“ једног проблема у други, што у пракси може довести до тешкоћа у супротстављању овим злочинима. Уколико би се на њих гледало као на јединствени феномен, могли би се занемарити важни специфични аспекти тероризма или организованог криминала. У теорији око тога постоји подељеност гледишта. Према неким мишљењима, тероризам је облик организованог криминала, док други аутори сматрају да њихови односи постоје само на нивоу међусобне повезаности, а не на основу преклапајућих карактеристика. Иако је јасно да одређене активности и методе које су заједничке за терористичке организације и организоване криминалне групе могу довести до закључка да оне представљају исту појаву, разлике међу њима указују на оправданост другог тумачења. Уз то, упркос очигледним организацијским и оперативним карактеристикама које су заједничке за оба актера, и из којих често проистичу сличне методе деловања, тероризам и организовани криминал имају потпуно различите циљеве. За терористичке организације је бављење криминалним активностима само средство за постизање политичких и идеолошких циљева. С друге стране, организованим криминалним групама недостаја идеологија, јер су заступници чисто материјалног приступа, са крајњим циљем финансијске зараде<sup>507</sup>.

Повезаност између тероризма и организованог криминала је у научној литератури опсежно анализирана, у вези с чим се апострофира да веза може постојати као асоцијација, унија, сарадња и слично. Један од најочљивијих аспеката њихове међусобне повезаности је

<sup>506</sup> Unger B.: *Offshore activities and moneylaundering: recent findings and challenges*, European Parliament, 2017, p. 23

<sup>507</sup> Shelley L.I., Picarelli J. T.: *Methods not motives: Implications of the convergence of international organized crime and terrorism*, *Police Practice and Research, An international Journal*, 3(4), Routledge, 2002, p. 315

функционалног карактера и обухвата стављање организованог криминала у службу тероризма, кроз укључивање терориста у криминалне активности и финансирање тероризма из средстава стечених организованим криминалом. Стога, када говоримо о вези између организованог криминала и тероризма, то обично подразумева директну употребу криминала од стране терористичких група као извора финансирања, попут опорезивања трговине дрогама, учешће у преварама са кредитним картицама и сличних криминалних активности<sup>508</sup>.

Последњих година је на међународном нивоу евидентно проширење и јачање мера у борби против организованог криминала, попут криминализације прања новца, доношења прописа за побољшање откривања криминалног профита и његовог одузимања. Те мере уједно представљају и инструменте које би требало у одређеној мери применити у борби против тероризма. То се, пре свега, односи на контролу протока новца и приступ имовини која се чини најмање сумњивом, а која представља производ активности криминалних група. Циљ криминалне политике у криминализацији прања новца је првенствено спречавање да се прљави новац произашао из криминала претвара у легални профит или имовину и да се даље улаже у нове криминалне подухвате. С тим у вези, чињеница је да је финансирање тероризма само по себи кажњиво, па не треба доводити у питање потребу за постојањем посебног приступа у општој борби против тероризма. Штавише, укључивање финансирања тероризма у каталог предиката дела прања новца сигурно подржава изградњу предикатног односа у чисто формалном погледу. То се заснива на чињеници да финансирање тероризма представља припремни злочин за касније терористичке акте, и као такво је кажњиво<sup>509</sup>.

Прање новца и финансирање тероризма могу бити повезани, на пример када средства која су дата терористичким организацијама уједно представљају и „прање“ новца. С тим у вези, прање новца и финансирање тероризма могу имати сличне атрибуте и типологије, међутим време и смер њихових трансакција су различити. У вези са прањем новца, фокус је на извору средстава, док је код финансирања тероризма кључна употреба средстава. Стога, иако су тајност и мобилност атрибуту који су неопходни и у програму прања новца и код финансирања тероризма, само финансирање тероризма обично не захтева компоненту „прикривања“ или „интеграције“ која води до фазе у којој се средства користе. Иако се између прања новца и финансирања тероризма не може стављати знак једнакости, они су веома слични и базирају се на финансијским трансакцијама у криминалне сврхе.<sup>510</sup>

Иако су активности финансирања тероризма углавном линеарно напредовање од прикупљања, чувања и премештања, до коришћења средстава и имовине било да потичу из легитимних или илегалних извора. Ако се средства за финансирање могу прикупити на личну иницијативу појединца (легалан рад, криминал или друга средства), складиштење може успоставити финансијску основу за терористичку акцију, док премештање служи да би се новац или инвестиције довели на места где се могу користити, а затим користити за терористички напад. Технике које се користе за прање новца су у основи исте као и оне за прикривање извора и средстава за финансирање тероризма. Средства која се користе за подршку терористичкој делатности могу потицати из легитимних извора, криминалних активности или комбиновано. Ипак, прикривање извора финансирања тероризма је важно, без обзира да ли је извор легитимног или недозвољеног порекла. Ако се извор може сакрити, он остаје доступан будућим активностима финансирања тероризма. Слично томе, за терористе је

<sup>508</sup> Makarenko T.: *The Crime–Terror Continuum: Tracing the Interplay between Transnational Organised Crime and Terrorism*, Global Crime Vol. 6, No. 1. Routledge, 2004, pp. 130-131

<sup>509</sup> Hilf M.: *Money Laundering and Financing Terrorism: Legal Distinctions*, In: Benedek W., Daase C., Dimitrijevic V., van Duyn P.: *Transnational Terrorism, Organized Crime and Peace-Building Human Security in the Western Balkans*, Palgrave Macmillan, 2010, pp. 98-99

<sup>510</sup> Милошевић М.: Нови закон о спречавању прања новца и финансирању тероризма, *Избор судске праксе*, бр. 3/2018, Глосаријум, Београд, 2018, стр. 9-13

важно да прикрију употребу средстава тако да активност финансирања остаје неоткривена. Значајна разлика између прања новца и финансирања тероризма је да прибављена средства могу потицати из легитимних извора као и из криминалних активности. Такви легитимни извори могу укључивати донације или поклоне у готовини или другу имовину организацијама, попут фондација или добротворних организација које се заузврат користе за подршку терористичким активностима или терористичким организацијама.<sup>511</sup>

#### 5.4.5.1. Нова економија тероризма

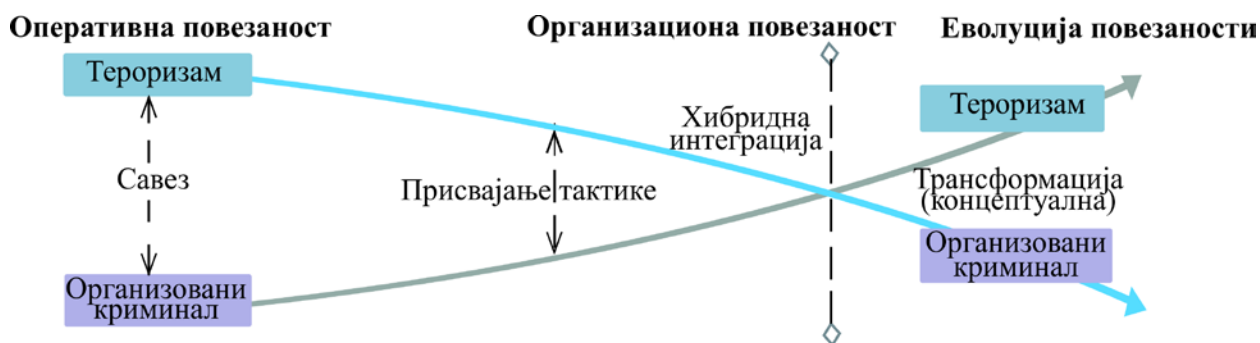
Након терористичких напада 11. септембра 2001. године, Сједињене Америчке Државе прихватиле су врло строг приступ у борби против финансирања тероризма, као део „рата против тероризма“. Под покровитељством ове кампање предузете су бројне агресивне мере, а банкарски рачуни исламских добротворних организација, појединаца и компанија блокирани су или стављени под надзор, због сумње у повезаност са Ал-Каидом и другим терористичким организацијама. Према неким проценама, била је блокирана сума од око 100 милиона долара повезаних с Ал-Каидом и другим групама<sup>512</sup>. Након тога, усвојена су многа међународна и национална документа, попут Резолуција Савета безбедности УН-а и Међународне конвенције о сузбијању финансирања тероризма. Глобални рат против тероризма ограничио је прилив финансијске подршке терористичким групама и како би заобишли ове мере, транснационалне терористичке организације ушле су дубље у сферу организованог криминала. Веза која је створена између терориста и група организираних криминала указује на њихову свест да морају постати „самодовољни“, да би преживели у друштву које је формирано након напада 11. септембра, посебно имајући у виду да је више од 165 земаља усвојило националне мере за борбу против тероризма и блокирање имовине појединаца и организација за које се сумња да имају везе са тероризмом<sup>513</sup>.

Следећи логични корак био је проналажење алтернативног финансирања. Помало иронично, одговор држава на претњу тероризмом довео је до стварања „удруживања“ и „умрежавања“ (Шема бр. 5.2.). Наведене националне мере, међутим, нису имале исти учинак на све субјекте унутар мрежа организованог криминала. Транснационалне организоване криминалне групе попут сицилијанске мафије, кинеске тријаде и руске мафије и даље одбијају сарадњу с терористичким групама због својих дугорочних и стабилних финансијских стратегија. Једини могући начин да се ова ситуација промени јесте да „традиционалне“ групе запрете државним властима до те мере да буду присиљене да ради сопственог опстанка сарађују са терористичким групама. Супротно томе, криминалне групе које немају стабилност у токовима новца виде сарадњу с терористичким групама као начин за постизање високих профита.

<sup>511</sup> Schott A., P.: *Reference Guide to Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism, Second Edition*, The International Bank for Reconstruction and Development, 2006, p. 23

<sup>512</sup> Meyer J., Williams C.J.: \$100 Million in Suspect Assets Frozen, *Los Angeles Times*, 3. 10. 2001, доступно на: <https://www.latimes.com/archives/la-xpm-2001-oct-03-mn-52887-story.html>

<sup>513</sup> Wannenburg G. : Links Between Organized Crime and al-Qaeda, *South African Journal of International Affairs*, 10(2), 2003, pp. 78-79



Шема бр. 5.2. Модел повезивања криминалних и терористичких група<sup>514</sup>

У транзиционим државама, везе организованог криминала и тероризма укључују оперативни и концептуални ниво, са показатељима конвергентних мотивација које доминирају групама које делују у регионима као што је Балкан. Историјско наслеђе, недовољна обезбеђеност граница, слабости у спровођењу закона, корумпираност јавних званичника и успостављене мреже илегалне трговине омогућили су појаву хибридних група које су истовремено тежиле политичким циљевима и максимизацији профита. То се, на пример, може илустровати у изменљивој бази за чланство и регрутовање између албанске мафије и Ослободилачке војске Косова (ОВК) до средине 1990-их година. За време ратова на простору бивше СФРЈ, албански организовани криминал је користио трговину хероином за финансирање набавке оружја и за учвршћивање веза између ОВК и заједница дијаспоре у Западној Европи. Ове две групе заједно су успешно успоставиле операцију шверца хероина, чија је зарада коришћена за криминалне и политичке циљеве сваког од тих ентитета у наведеном периоду. По завршетку ратова 1999. године, припадници ОВК су наставили да одржавају везе са криминалним групама и интегрисали се у криминалне структуре<sup>515</sup>.

Иако су акције организованих криминалних група и терориста уочљивије у појединим земљама, претња која произилази из интеграције ових актера шири се и на целу међународну заједницу. Због развоја технологије, комуникација, транспорта и финансија, мреже терориста и организованих криминалних група које делују на међународном нивоу сада се лакше повезују. Спајањем ресурса и стручности оне значајно повећавају своју способност наношења штета, при чему и процес глобализације, који се у великој мери показао као бумеранг, доприноси овој ситуацији. Отворене границе, јединствено тржиште, као и олакшавање путовања и комуникација, у великој мери користе терористичке организације и организоване криминалне групе<sup>516</sup>.

С друге стране, потреба за самофинансирањем, у комбинацији са захтевом да се самостално организују операције, довела је до тога да се неке ћелије одмакну од савеза и директно примене или интегришу криминалне способности. Употреба криминалних активности од стране терориста развијала се од 1980-их у смислу метода и мотива, тако да се могу уочити одређена кључна дешавања у њиховој еволуцији (Табела бр. 5.3.).

<sup>514</sup> Makarenko T., Mesquita M.: Categorising the crime–terror nexus in the European Union, *Global Crime*, Routledge, 2014, p. 1

<sup>515</sup> Ibidem, p. 3.

<sup>516</sup> Fedotov Y.: *Crime and its deadly link with terrorism*, Statement from Terrorism symposium, Vienna, 16 March 2011, доступно на: <https://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2011/March/crime-and-its-deadly-connection-to-terrorism.html>

**Табела бр. 5.3.** Преглед развоја употреба криминала од стране терориста<sup>517</sup>

	1980-те	1990-те	од 2001
<b>МОТИВ</b>	материјална и логистичка подршка	замена државног спонзорства - финансијска потреба	употреба криминалне експертизе максимализовање профита
<b>МЕТОД</b>	изнуда, ситни криминал	кријумчарење, трговина фалсификованом робом, илегална трговина робом	прање новца
<b>Студије случаја</b>	није забележено у Европи	Ал Каида, ЕТА, чеченски терористи, изданци ИРА	претежно милитантне исламистичке групе

У бројним истрагама спроведеним у државама чланицама ЕУ, доказано је како су питања прања новца, трговине људима, кријумчарења миграната и финансирања тероризма међусобно повезани. Тако је, на пример, у Италији током 2018. године ухапшена група од четири лица, због сумње да су у Сирију пребацивали новац, прибављен спонтаним донацијама сиријских држављана који живе у разним европским земље, као и од прихода остварених кријумчарењем миграната од Блиског Истока до Северне Европе. Део новца је требало да буде искоришћен за финансирање терористичких организација у Сирији, повезаних са Ал-Каидом. У новијем периоду на простору Европске уније није било терористичких напада Радничке партије Курдистана (РКК). Ипак, бројне државе чланице ЕУ истакле су да је та организација задржала своје чланство у Европи, које је наставило да пружа логистичку и финансијску помоћ сународницима у Турској, Сирији и Ираку и да спроводи активности пропагандне и регрутовања. У Француској, Немачкој и Холандији, чланови РКК су осуђивани за учешће у терористичкој организацији, финансирање тероризма, саучесништво у прању новца, регрутовање и обуку својих чланова<sup>518</sup>. С друге стране Турске власти наводе да су чланови Радничке партије Курдистана били умешани у различите облике тешког организованог криминала, посебно у кријумчарење и трговину дрогом, кријумчарење миграната, трговину људима и прање новца<sup>519</sup>.

И у ранијем периоду забележени су случајеви заједничког деловања организованих криминалних и терористичких група. С тим у вези, у првој деценији XXI века, европски истражитељи су идентификовали општи тренд који је настао из мрежа пакистанских исламиста. Наиме, етнички пакистански милитанти, међу којима је било и држављана Уједињеног Краљевства и Белгије, све више су се укључивали у активности организованог криминала, укључујући трговину дрогом, преваре и прање новца. Најзад, на подручју северне Европе је потврђен случај умешаности сомалијске исламистичке организације Ал Шабаб у организовани криминал, и то првенствено у трговину наркотицима и прање новца<sup>520</sup>.

<sup>517</sup> *Europe's Crime-Terror Nexus: Links between terrorist and organised crime groups in the European Union*, European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, 2012, p. 31

<sup>518</sup> *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2018*, European Union Agency for Law Enforcement Cooperation 2018, p. 18

<sup>519</sup> *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2019*, European Union Agency for Law Enforcement Cooperation 2019, pp. 17,54

<sup>520</sup> *Europe's Crime-Terror Nexus: Links between terrorist and organised crime groups in the European Union*, European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, 2012, pp. 32-33

## ШЕСТИ ДЕО

### УСКЛАЂЕНОСТ ЗАКОНОДАВСТВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ СА ПРАВНИМ ОКВИРОМ ЗА БОРБУ ПРОТИВ ОРГАНИЗОВАНОГ КРИМИНАЛА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

СТИЦАЊЕ СТАТУСА ПУНОПРАВНОГ ЧЛАНСТВА У ЕУ ЈЕ ЈЕДНА ОД КЉУЧНИХ СТРАТЕШКИХ ОПРЕДЕЉЕЊА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ОД ПОЧЕТКА ХХИ ВЕКА ДО ДАНАШЊИХ ДАНА. ОД 2000. ГОДИНЕ УСЛЕДИО ЈЕ ПРОЦЕС СЛОЖЕНИХ ПРЕГОВОРА, СТРУКТУРАЛНИХ ПРИЛАГОЂАВАЊА ИНСТИТУЦИЈА И ИСПУЊАВАЊА ФОРМАЛНИХ И ПОЛИТИЧКИХ УСЛОВА У ЦИЉУ ДОБИЈАЊА КАНДИДАТУРЕ ЗА ПУНОПРАВНО ЧЛАНСТВО У УНИЈИ. У ТОМ ЦИЉУ ЗАПОЧЕТЕ СУ И СПРОВОДЕ СЕ ОЗБИЉНЕ РЕФОРМЕ ПРЕВАСХОДНО У ОРГАНИМА ПРАВОСУЂА И УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА, КОЈИМА ОРГАНИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И ДРУГИ РЕЛЕВАНТНИ ФАКТОРИ ПРУЖАЈУ ДРАГОЦЕНУ ПОДРШКУ И ПОМОЋ.<sup>521</sup> ОД МАРТА 2012. ГОДИНЕ РЕПУБЛИКА СРБИЈА ИМА СТАТУС ДРЖАВЕ КАНДИДАТА ЗА ПРИЈЕМ У ЧЛАНСТВО ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ. ЈЕДАН ОД СТРАТЕШКИХ ЗАДАКАУ ПРОЦЕСУ ПРИКЉУЧЕЊА ЈЕ И ХАРМОНИЗАЦИЈА НАЦИОНАЛНОГ ЗАКОНОДАВСТВА СА ПРАВОМ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ, ШТО ЗАХТЕВА АНГАЖОВАЊЕ СВИХ ДРУШТВЕНИХ ЧИНИЛАЦА. С ДРУГЕ СТРАНЕ, СПРЕМНОСТ И ОПРЕДЕЉЕНОСТ ЗА ЧЛАНСТВАУ У УНИЈИ НИЈЕ САМО ПОЛИТИЧКО И ЕКОНОМСКО, ВЕЋ ПРЕ СВЕГА ПРАВНО ПИТАЊЕ. НАИМЕ, ПРОЦЕС УСКЛАЂИВАЊА ПРОПИСА ЈЕ ПО СВОМ ОБИМУ И САДРЖАЈУ НАЈОБУХВАТНИЈИ ЗАДАТАК У ПРОЦЕСУ УЧЛАЊЕЊА. КОПЕНХАШКИ КРИТЕРИЈУМИ ЗА ЧЛАНСТВО СУ ДЕФИНИСАЛИ ДА РЕПУБЛИКА СРБИЈА КАО И СВАКА ДРУГА ДРЖАВА КОЈА ТЕЖИ ДА ПОСТАНЕ ДРЖАВА ЧЛАНИЦА, МОРА ДА УСКЛАДИ СВОЈЕ ПРОПИСЕ СА ПРОПИСИМА ЕУ. У ТОМ СМISЛУ, НАПРЕДАК У УСКЛАЂИВАЊУ ЗАКОНОДАВСТВА ДОВЕШЋЕ ДО ОГРАНИЧЕНОГ НАПРЕТКА У ПРАВЦУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА. ДРУГИМ РЕЧИМА, НАПРЕДАК У ПРОЦЕСУ ИНТЕГРАЦИЈА У ЕВРОПСКУ УНИЈУ ЈЕ У ВЕЛИКОЈ МЕРИ ЈЕ УСЛОВЉЕН НАПРЕТКОМ У УСКЛАЂИВАЊУ ПРОПИСА. У НАВЕДЕНИМ ОКОЛНОСТИМА, НЕИЗОСТАВНА ЈЕ ВИСОКА КООРДИНАЦИЈА НЕ САМО У ПРИПРЕМИ ЗАКОНОДАВНИХ ИЗМЕНА, ВЕЋ И У ДУГОРОЧНОМ ПЛАНИРАЊУ СВЕОБУХВАТНИХ ПРОМЕНА НА ИНСТИТУЦИОНАЛНОМ И ОРГАНИЗАЦИОНОМ ПЛАНУ ПРИ ЧЕМУ ПОЈЕДИНИ СУБЈЕКТИ (ПРАВОСУЂЕ И ПОЛИЦИЈА) ИМАЈУ ПОСЕБАН ЗНАЧАЈ.

#### 6.1. Општи нормативни оквир

СУОЧЕНА СА ПОВЕЋАНОМ ОПАСНОШЋУ ДЕЛОВАЊА ОРГАНИЗОВАНОГ КРИМИНАЛА, РЕПУБЛИКА СРБИЈА ЈЕ ОД 2000. ГОДИНЕ РАТИФИКОВАЛА ВЕЛИКИ БРОЈ МЕЂУНАРОДНИХ ДОКУМЕНТА КОЈИ СУ НА ПОСРЕДАН И НЕПОСРЕДАН НАЧИН УТИЦАЛИ НА ПРОБЛЕМАТИКУ ОРГАНИЗОВАНОГ КРИМИНАЛА. ТО ЈЕ ИЗМЕЂУ ОСТАЛОГ УТИЦАЛО И НА ПРОМЕНЕ У НАЦИОНАЛНОМ ЗАКОНОДАВСТВУ. С ТИМ У ВЕЗИ, МИНИСТАРСТВО ПРАВДЕ ЈЕ У ПРЕТХОДНОМ ПЕРИОДУ ПРЕДЛОЖИЛО НАРОДНОЈ СКУПШТИНИ НИЗ ЗАКОНСКИХ ПРОПИСА КОЈИ СУ БИЛИ УСМЕРЕНИ НА СТВАРАЊЕ УСЛОВА ЗА ЕФИКАСНИЈУ БОРБУ ПРОТИВ ОРГАНИЗОВАНОГ КРИМИНАЛИТЕТА. ПОРЕД ТОГА, УСВОЈЕНА СУ И СТРАТЕШКА ДОКУМЕНТА КОЈА СЕ ОДНОСЕ НА ПОЛИТИКУ БЕЗБЕДНОСТИ И ЗАШТИТУ НАЦИОНАЛНИХ ИНТЕРЕСА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ, КАО И НА БОРБУ ПРОТИВ ОРГАНИЗОВАНОГ КРИМИНАЛА И ТЕРОРИЗМА. У ТОМ КОНТЕКСТУ, ТРЕБА НАПОМЕНУТИ ДА ЈЕ ПРОЦЕС ПРИСТУПАЊА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ УСЛОВЉЕН И ЗНАЧАЈНИМ ИНТЕРВЕНЦИЈАМА У НАЦИОНАЛНОМ ЗАКОНОДАВСТВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ, УКЉУЧУЈУЋИ И ДЕО КОЈИ СЕ ОДНОСИ НА ОРГАНИЗОВАНИ КРИМИНАЛ. НАЈВАЖНИЈЕ СТРАТЕГИЈЕ И ЗАКОНИ КОЈИ ДИРЕКТНО ИЛИ ИНДИРЕКТНО ТРЕТИРАЈУ ПИРТАЊА ОРГАНИЗОВАНОГ КРИМИНАЛА ПРИКАЗАНИ СУ У ТАБЕЛИ БРОЈ 6.1.

<sup>521</sup> Милошевић, М. : *Организовани криминал – збирака прописа са уводним објашњењима и напоменама*, Службени лист СЦГ, Београд, 2003, стр.6

**Табела бр. 6.1. Најважнији нормативни оквир Републике Србије у борби против организованог криминала**

<b>СТРАТЕГИЈЕ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Стратегија националне безбедности Републике Србије</li> <li>- Национална стратегија за борбу против организованог криминала</li> <li>- Национална стратегија за борбу против прања новца и финансирања тероризма</li> </ul>
<b>ЗАКОНИ (ОПШТИ)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције</li> <li>- Закон о кривичном поступку</li> <li>- Кривични законик</li> <li>- Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела</li> </ul>
<b>ЗАКОНИ (ПОСЕБНИ)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Закон о одговорности правнихлица за кривична дела</li> <li>- Закон о агенцији за борбу против корупције</li> <li>- Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије</li> <li>- Закон о полицији</li> <li>- Закон о Безбедносно-информативној агенцији</li> <li>- Закон о програму заштите учесника укривичном поступку</li> <li>- Царински закон</li> <li>- Закон о спречавању прања новца и финансирању тероризма</li> <li>- Закон о пореском поступку и пореској администрацији</li> <li>- Закон о извршењу кривичних санкција</li> <li>- Закон о организацији и надлежности државних органа за борбу против високотехнолошког криминала.</li> </ul>

## **6.2. Стратегија борбе против организованог криминала**

У циљу дефинисања стратешког приступа и сарадње са међународном заједницом, као и развијања националних ресурса у борби против организованог криминала, Република Србија је усвојила Националну стратегију за борбу против организованог криминала<sup>522</sup>. Усвајањем

<sup>522</sup>Национална стратегија за борбу против организованог криминала, *Службени гласник РС*, бр. 23/2009



предметне стратегије остварене су политичке и правне претпоставке за даљи развој превентивног и репресивног деловања, заодузимање имовине проистекле из криминалног деловања, као и за развијање поверења и сарадње са грађанима и приватним сектором у борби против организованог криминала.<sup>523</sup> Поред тога, Стратегијом су дефинисани стратешки циљеви и одговорност надлежних државних органа, као и могућности укључивања Републике Србије у међународни концепт борбе против организованог криминала. Једни од циљева предметне стратегије су и хармонизација националног законодавства са међународним стандардима, пре свега са законодавством ЕУ, те јачање сарадње са међународним партнерима у борби против организованог криминала.

Поред наведеног, у Стратегији је садржан и нормативно-правни оквир за борбу противорганизованог криминала који је заснован на позитивном законодавству Србије, билатералним и мултилатералним уговорима, као и другим актима које је Србија прихватила у оквиру регионалних и универзалних иницијатива. Значај Стратегије огледа се и у чињеници да је представила институционални оквир за борбу против организованог криминала у коме Влада представља кључни субјекат који усмерава и усклађује рад органа државне управе и уједно остварује надзорну улогу над тим органима. С тим у вези, Стратегија посебно издваја најважније организационе целине појединих министарстава задужених за сузбијање организованих криминала (Табела бр. 6.2.)

**Табела бр. 6.2.** Преглед најважнијих субјеката Републике Србије у борби против организованог криминала<sup>524</sup>

НАДЛЕЖНА МИНИСТАРСТВА	ПОСЕБНЕ ОРГАНИЗАЦИОНЕ ЦЕЛИНЕ
Министарство унутрашњих послова	- Управа криминалистичке полиције - Служба за борбу против организованог криминала
Министарство правде	- Посебна одељења судова и посебно Тужилаштво за организовани криминал
Министарство финансија	- Управа за спречавање прања новца - Пореска управа - Управа царине (сектор за контролу примене царинских прописа)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Безбедносно информативна агенција</li> <li>- Војнобезбедносна агенција</li> <li>- Радна тела Владе</li> <li>- Остали државни органи, органи управе, локалне самоуправе и јавних служби</li> </ul>	

<sup>523</sup>Достић, С., и остали: Организовани криминал – теоријски и методолошки приступ, Институт за српску културу, Приштина, Лепосавић, 2019, стр.303

<sup>524</sup>Национална стратегија за борбу против организованог криминала, *Службени гласник РС*, бр. 23/2009,

Из угла институционалног одговора на организовани криминал, Стратегија истиче проблем кадровске попуњености, неповољну ситуацију везану за одлив људства у приватни сектор, као и неопходност стварања квалитетног кадра, што претпоставља вишегодишње ангажовање на овим пословима и усавршавање кроз различите специјализације. У том смислу, специјализација кадрова мора постати трајни процес са развијеним системом обуке у циљу континуираног стицања потребних способности. То је потребно нарочитоу циљу сагледавања особености организованог криминала, усавршавања метода борбе, истраживања и документовања, коришћења специјалних истражних техника, реализацијефинансијских истрага и ефикасног одузимања имовине, имплементације међународних стандарда, развијања правне регулативе и спровођења одговарајућих активности у другим областима. Поред наведеног, евидентна је и потреба сталне техничкемодернизације, с обзиром на опрему и средства које користе савремене криминалне организације. На тај начин би се остварила интеграција и брза реакција свих релевантних државних органа, и обезбедила континуирана и ефикасна међународна борба против организованог криминала.

Из одредби Стратегије уочава се опредељење за проактиван приступ сузбијању организованом криминалу. Ово опредељење захтева и темељне промене у укупном приступу, између осталог и унапређену координацију, бољу употребу обавештајних података, као и појачану међусобну сарадњу државних органа, ефикасније спровођење постојећих закона, повезивање информационаих мрежа и база података надлежних државних органа, као и развијање регионалне сарадње на свим нивоима.

С обзиром на ризике које организовани криминала представља за националну безбедност, тозахтева и појачан криминалистичко-обавештајни рад и размену података. У том смислу, треба размотрити могућности унапређења развоја предметне сарадње ка још ефикаснијем систему заснованом на новим сазнањима и искуствима, како домаћих тако и страних субјеката у борби против организованог криминала. Разлог за то лежи у чињеници да постоје информациона системи надлежних субјеката између којих не постоји адекватна координација. Поред наведених елемената, Стратегија оставља могућност да се на основу процене деловања организованог криминала као и националних капацитета и могућности, предузимају и додатне нормативно-правне и институционалне мере, побољшавају капацитети кадрова и подстиче учешће јавности у промовисању резултата у борбипротив организованог криминала. Предметна старатегија има посебан значај због недвосмислено исказане одлучности у борби против организованог криминала, као и усклађености са Националним програмом интеграцију у Европску унију и процесима реформе како је то дефинисано удокументу Европско партнерство<sup>525</sup>, што представља важан кораку процесу придруживања Републике Србије Европској унији.

### **6.3. Кривично материјално законодавство**

#### **6.3.1. Организована криминална група**

Са аспекта кривичног материјалног законодавства, одређење организованог криминала првобитно је било садржано у Законику о кривичном поступку у оквиру одредби Главе XXIXа. С тим у вези, законодавац је дефинисао обавезне услове (основана сумња да је остварено

<sup>525</sup> Видети: Одлука Савета Европе (2008/213/ЕС) о принципима, приоритетима и условима Европског партнерства са Републиком Србијом укључујући и Косово према Резолуцији 1244 Савета безбедности Уједињених нација од 10. јуна 1999. и о укидању Одлуке 2006/56/ЕС, стр. 13, доступно на: [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/evropsko\\_partnerstvo/evropsko\\_partnerstvo\\_2008\\_sr.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/evropsko_partnerstvo/evropsko_partnerstvo_2008_sr.pdf)

кривично дело резултат организованог деловања више од два лица, усмереног на вршење тешких кривичних дела у циљу стицања добити или моћи). Поред тога, било је неопходно да од осам наведених услова буду остварена најмање три<sup>526</sup>. И поред тога што је наведена законска дефиниција садржавала најважније елементе организованог криминала, евидентно је да предметно одређење није давало одговор на основно питање шта се подразумева под организованим криминалитетом, с обзиром да је осам набројаних услова алтернативно постављено. Треба, међутим, имати у виду да наведена законска одредба није више део позитивног законодавства Републике Србије. Уместо ове одредбе, у Кривичном законнику се даје одређење организоване криминалне групе, као групе од три или више лица, која постоји одређено време и делује споразумно у циљу вршења једног или више кривичних дела за која је прописана казна затвора од четири године или тежа казна, ради непосредног или посредног стицања финансијске или друге користи<sup>527</sup>. Законодавац је истим чланом закона дефинисао и појам групе, коју чини најмање три лица повезана ради трајног или повремениг вршења кривичних дела, при чему истане мора да има дефинисане улоге својих чланова, континуитет чланства и развијену структуру. Из свега наведеног можемо уочити постојање сличности и разлика између наведених законских одређења<sup>528</sup> (Табела бр. 6.3.).

**Табела бр. 6.3.** Сличности и разлике између групе и организоване криминалне групе

ОРГАНИЗОВАНА КРИМИНАЛНА ГРУПА	ГРУПА
најмање три члана	најмање три члана
мора постојати одређено време	
створена са циљем да се изврши само једно кривично дело	усмерена на вршење кривичних дела <sup>529</sup> (трајно или повремено)
тежа кривична дела запређена казном затвора од четири године или строжом казном	вршење било којих кривичних дела
Делује споразумно	не мора имати континуитет чланства, дефинисане улоге чланова нити развијену структуру

Када је реч о постојању организоване криминалне групе и њеног деловања усмереног на извршење само једног кривичног дела, то одређење је спорно због немогућности разграничења са другим облицима учешћа више лица у остварењу кривичног дела. Наиме, Кривични законик захтева да организована криминална група мора постојати одређено време, што би у случају да се ради о циљу вршења само једног кривичног дела могло представљати разлику у односу на саучесништво. С тим у вези, може се поставити и питање шта се подразумева под одредбом одређено време. Због тога је можда прикладније да као критеријум разликовања треба користити организациону структуру и споразумно деловање организоване криминалне групе.

Поред наведеног, када је реч о континуитету чланства треба напоменути да се у литератури наводи да је за организовани криминал карактеристична трајност која подразумева

<sup>526</sup> Игњатовић Ђ., Шкулић М.: *Организовани криминалитет*, Правни факултет, Београд, 2012, стр. 166-167.

<sup>527</sup> Кривични законик „Службени гласник РС“, бр. 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 и 35/2019, чл. 112

<sup>528</sup> Бошковић М.: *Криминолошки лексикон*, Матица Српска, Нови Сад, 2015, стр.75, 348

<sup>529</sup> Кривични законик у дефинисању појма групе користи множину и говори о вршењу кривичних дела, док дефиниција организоване криминалне групе обухвата и јединину имајући у виду формулацију „ради вршења једног или више кривичних дела“.

да група опстаје независно од променљивости њених чланова. С тим у вези, посебно се апострофира да је за опстанак организоване криминалне групе потребно постојање институционализованог процеса увођења нових чланова у групу, као и прихватање вредности и правила понашања групе<sup>530</sup>

И поред знатно јаснијег одређења организоване криминалне групе у Кривичном закону, остају извесне дилеме разграничења саизвршилаштва у односу на појам групе како је то дефинисано законом. Као прво, састав групе је дефинисан бројчаном вредностима као најмање три лица, што није случај када је реч о саизвршилаштву. С друге стране, члан групе не мора учествовати у извршењу кривичних дела због којих је група створена, док саизвршилац може непосредно да предузима радњу извршења или неку другу радњу којом битно доприноси извршењу кривичног дела<sup>531</sup>. Када је реч о чланству у групи, исто обухвата активан однос, што подразумева предузимање одређених активности од стране припадника групе.

Дефиниција организоване криминалне групе у материјалном законодавству скоро је подударна са одређењем криминалне организације у Оквирној одлуци ЕУ бр. 841/2008. Међутим, постоје и одређене разлике. Наиме, Оквирна одлука бр. 841/2008 предвиђа да се под криминалном организацијом подразумева структурна група, која је дефинисана негативно тако да искључује насумично формирање групе ради моменталног извршења кривичног дела, при чему се не захтева ни постојање јасно дефинисаних улога чланова, континуитет чланства и развијена структура. Овакво одређење одговара појму групе из Кривичног законика, а не појму организоване криминалне групе. Са друге стране, код организоване криминалне групе Одлука предвиђа елемент који се односи на циљ вршења кривичних дела (стицање имовинске користи), те наводи врсте кривичних дела због којих се организована криминална група формира (кривична дела запређена казном затвора у трајању од четири године или тежом казном).

Кривично законодавство Републике Србије под одређеним условима инкриминише постизање договора за извршење кривичног дела, као и удруживање више лица ради њиховог вршења<sup>532</sup>. Поред тога што поседују одређене особености, предметна дела имају и неке заједничке карактеристике. Наиме, код оба дела заједничка особина је радња која се састоји у повезивању више особа у циљу остваривања кривичних дела. Поред тога, та дела могу представљати и припремну радњу као и њихов субсидијарни карактер. Када је реч о субсидијарном карактеру, предметна дела постојаће само под условом да законом није предвиђена строжа казна за постизање договора, односно удруживања у циљу вршења кривичних дела. Наведени елемент се посебно апострофира код удруживања у циљу вршења кривичних дела, док то није случај у делу договора за извршење кривичних дела, мада би се могло рећи да и у овом случају егзистира материјална супсидијарност.

С друге стране, између наведених дела постоје и евидентне разлике међу којима поједине доминирају. Као прво, договор за извршење кривичног дела постижу два лица, док је за удруживање потребно повезивање најмање три лица. Друга разлика је у договору за извршење кривичног дела, јер се исти односи на она дела за које се може изрећи казна затвора од пет година или тежа казна. С друге стране, код удруживања ради вршења кривичних дела предвиђено је да се организује (или да лице буде члан) група (организована криминална група) у циљу вршења кривичних дела за која се може изрећи казна затвора од три године или тежа казна (код организоване криминалне групе су у питању кривична дела запређена казном од

<sup>530</sup> Abadinski H.: *Organized crime*, USA, 2010, p. 4

<sup>531</sup> Кривични законик „Службени гласник РС“, бр. 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 и 35/2019, чл. 33

<sup>532</sup> *Ibid.*, чл. 345 и 346

четири године затвора), а код квалификованог облика ако су у питању кривична дела за која се може изрећи казна затвора у трајању од двадесет година, односно затвор од тридесет до четрдесет година.

Посебна разлика је у договору за извршење кривичног дела који се односи на једно или више тачно одређених кривичних дела, док се удруживање ради вршења кривичних дела односи на кривична дела која у тренутку стварања удружења нису конкретно одређена. Разлика постоји и између договора за извршење кривичног дела и извршеног кривичног дела које је резултат постигнутог договора, где постоји привидни стицај тако да лице одговара само за друго кривично дело. Поред тога, између удруживања ради вршења кривичних дела и кривичног дела које изврши организатор (члан) постоји прави стицај.

### 6.3.2. Договор за извршење кривичног дела

Предметно дело састоји се у постизању договора најмање два лица да изврше одређено кривично дело за које се може изрећи казна затвора од пет година или тежа казна. Дело се сматра довршеним када је споразум постигнут. Договара се извршење по врсти и објекту конкретно одређеног кривичног дела, а евентуално и по месту, времену и другим околностима које га конкретизују. Све ове околности не морају бити јасно утврђене, међутим споразум који би обухватио само врсту кривичног дела не би био довољан за постојање инкриминације<sup>533</sup>.

С друге стране, предметно дело се може посматрати и као припремна радња за остваривање дела за које се припремна радња односи. У околностима када би дошло до покушаја или остваривања кривичног дела обухваћеног договором, постојаће привидни и делани стицај по основу супсидијаритета<sup>534</sup>. Учиницац кривичног дела одговараће само за покушај односно довршено кривично дело на које се односио договор, а не и за дело договора за извршење кривичног дела. Ако би само једно лице учествовало у извршењу или покушају кривичног дела на које је био усмерен договор, одговарало би за тако покушано или довршено кривично дело.<sup>535</sup>

Поред наведеног, потребно је направити и јасну разлику између договора за извршење дела и подстрекавања. При томе су могућа два случаја. Први се односи на околности када подстрекач не успева да створи одлуку код другог лица да изврши кривично дело. У таквој ситуацији подстрекач ће одговарати за неуспело подстрекавање. У околностима када је подстрекавање утицало на постизање договора за извршење кривичног дела које не буде ни покушано ни довршено, подстрекач ће бити одговоран за неуспело подстрекавање.

Посебно питање се односи се на случај када два лица постигну договор да изврше два или више кривичних дела. Према појединим мишљењима, у том случају постоји само једно кривично дело договора за извршење кривичног дела. Супротна гледишта везано за наведене околности заступају ставда постоји стицај кривичних дела, или другим речима постоји толико кривичних дела договора колико је кривичних дела на која су договори усмерени. Постоји и становиште према коме ово питање треба решавати у сваком конкретном случају, узимајући у обзир да ли је договором обухваћено извршење истоврсних или различитих кривичних дела,

<sup>533</sup> Чејовић Б., Кулић М.: *Кривично право, посебни део*, Службени гласник, Београд, 2011, стр. 556

<sup>534</sup> Стојановић З., Делић Н.: *Кривично право, посебни део*, Правни факултет, Београд, 2014, стр. 314

<sup>535</sup> *Ibid.*, стр. 298

какав је циљ учесника договора, као и то да ли постоје евентуално друге околности које повезују припремање више кривичних дела и слично<sup>536</sup>.

Посебно је значајно анализирати разграничење договора за извршење више кривичних дела од појма групе како је то у закону дефинисано. С тим у вези, суштински проблем је кадау постизању договора за извршење више од једног кривичног дела учествује три лица, како направити разлику у односу на групу коју чини најмање три лица, чији је циљ повремено или трајно вршење кривичних дела. Као критеријум разликовања не може се узети у обзир само постојање групе, јер, је законодавац дефинисао да исту не одликују дефинисане улоге чланова, континуитет чланства и развијена структура. Једна од могућности је разграничењена основу околности да се договор постиже за извршење конкретног кривичног дела. Наиме, групасе ствара са циљем вршења кривичних дела која у тренутку формирања групе нису конкретно одређена. Довољно је у том смислу да је група основана како би се вршила кривична дела која су одређена само по врсти.

### 6.3.3. Удруживање ради вршења кривичних дела

Предметно дело има неколико облика, при чему основни облик чини лице које организује групу која има за циљ вршење кривичних дела за које се може изрећи казна затвора од три године или тежа казна, ако законом за такво организовање није предвиђена тежа казна. Радња кривичног дела се састоји у организовању групе, што треба схватити као оснивање удружења које до тада није постојало, али и као коришћење неког већ постојећег удружења коме се даје нова садржина. Законодавац је посебно дефинисао да ће овај облик кривичног дела постојати само уколико за такво организовање није предвиђена строжа казна.

Ово дело је довршено самим организовањем групе, при чему није потребно да је дошло до покушаја или извршења кривичних дела ради којих је група основана. Законодавац је предвидео и тежи облик који постоји уколико се организује организована криминална група. Овде треба напоменути да се наведене различитичу врсте групе која се организује, с обзиром да се у конкретном питању ради о организованој криминалној групи која је дефинисана посебним чланом закона. Законик и овде наводи да ће кривично дело постојати уколико за такво организовање није предвиђена строжа казна<sup>537</sup>.

Лакши облици су везани заприпадање односно чланство у појединим облицима организовања, а у зависности да ли је у питању припадност групи или организованој криминалној групи предвиђене су и различите казне. Поред наведеног, тежи облик предвиђен је посебним одредбамаи односи се на групу или организовану криминалну групу која има за циљ вршење кривичних дела за која се може изрећи казна затвора од двадесет година или затвор од тридесет до четрдесет година. Објективни услов за постојање овог облика је апстрактна тежина кривичних дела због којих је група или организована криминална група основана. За организатора групе или организоване криминалне групе предвиђена је казна од најмање десет година затвора или затвор од тридесет до четрдесет година, а за припадника групе или организоване криминалне групе казна од шест месеци до пет година<sup>538</sup>.

Такође, законодавац је предвидео посебну могућност за организатора криминалне групе, да, уколико откривањем неког од ових облика удруживања или на други начин спречи

<sup>536</sup> Срзентић Н.: Коментар кривичног закона СФРЈ, Савремена администрација, Београд, 1978, стр. 771

<sup>537</sup> Стојановић З., Делић Н.: *Кривично право, посебни део*, Правна књига, Београд, 2017, стр. 277

<sup>538</sup> Лазаревић Љ.: *Коментар Кривичног законика*, Правни факултет Унион, Београд, 2011, стр. 1003

извршење кривичних дела ради којих су она основана, буде кажњен затвором до три године, а постоји и могућност ослобођења од казне. С друге стране, за припадника организоване криминалне групе предвиђено је да ће бити кажњен затвором до једне године, а може се такође ослободити од казне уколико открије неко од ових удружења пре него што је у њиховом саставу или за њих учинио неко кривично дело ради којих је организована криминална група основана.

Да би кривично дело постојало није неопходно да дође до извршења неког од кривичних дела због којих је створена организована криминална група. Уколико је организатор или члан удружења учествовао у извршењу неког од тих кривичних дела, одговараће како за то кривично дело тако и за предметно дело, односно неће постојати привидни идеални стицај по основу супсидијаритета. Такав став се правда тиме што се сматра да се криминална активност не исцрпљује извршењем једног или више кривичних дела, нити постојање организоване криминалне групе престаје са извршењем једног дела. Овај став једино не би био прихватљив код оних кривичних дела код којих је као квалификаторна околност предвиђено да су учињена од стране групе или организоване криминалне групе, где не би било оправдано да се иста околност квалификује и као кривично дело из чл. 346 Кривичног законика које би постојало у стицају са тим другим кривичним делом.<sup>539</sup>

#### **6.3.4. Одузимање имовинске користи проистекле из кривичног дела**

Изменама Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела предвиђена је проширена могућност одузимања имовинске користи а који су познати у многим страним правним системима. Од међународних докумената које је Република Србија потписала и ратификовала у овој области значајни су између осталог, Конвенција Савета Европе о прању, откривању, заплени и конфискацији прихода стечених криминалом, Кривичноправна конвенција Савета Европе о корупцији и Конвенција Савета Европе о прању, тражењу, заплени и конфискацији прихода стечених криминалом и о финансирању тероризма.

Међутим, када је реч о мери одузимања имовинске користи која потиче од оствареног кривичног дела, за коју је судском одлуком утврђено да је прибављена одређеним кривичним делом или кривичним делима, треба имати у виду да иста не спада у групу кривичних санкција, јер нема репресивни карактер. Другим речима, та мера не подразумева одузимање или ограничавање права учиниоца кривичног дела, јер он никада не може стећи право својине на имовини која је прибављена кривичним делом<sup>540</sup>. Међутим, у околностима када се не може доказати да имовина потиче од конкретног кривичног дела, онда не постоји ни могућност примене ове мере предвиђене Кривичним закоником. С друге стране, евидентно је постојање сумње када су у питању кривична дела организованих криминалних група да је имовина стечена вршењем кривичних дела, која нису обухваћена оптужницом (најчешће јер нема довољно доказа). То су уједно и разлози за увођење механизма који омогућавају одузимање имовине за коју не постоје докази да потиче од кривичног дела, али је доказано њено незаконито порекло<sup>541</sup>.

Поред тога, законодавац је предвидео и услов да имовинска корист проистекла из кривичног дела прелази износ од милион и петсто хиљада динара. Поред кривичних дела код којих се као квалификаторна околност појављује наведени новчани износ, законодавац је предвидео да ће одузети и имовинска корист проистекла из напред наведених кривичних дела

<sup>539</sup> Ђорђевић Ђ.: *Кривично право, посебни део*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2014, стр. 215

<sup>540</sup> Стојановић З.: *Кривично право, општи део*, Правни факултет, Београд, 2013, стр. 247

<sup>541</sup> Игњатовић Ђ., Шкулић М.: *Организовани криминалитет*, Правни факултет, Београд, 2012, стр. 382

која немају тежи облик квалификован поменути новчаним износом, само под условом да имовина која је проистекла из тих кривичних дела прелази износ од милион и петсто хиљада динара. Једино у погледу организованог криминалитета и неовлашћене производње и стављања у промет опојних дрога услов у погледу новчаног износа није предвиђен.

Круг кривичних дела из којих проистиче имовинска корист доста је широко одређен у националном законодавству. Једино се као нека врста ограничења наводи висина новчаног износа. Према Директиви ЕУ о забрани располагања и одузимању средстава коришћених у извршењу кривичних дела и имовине стечене кривичним делом из 2014. године круг кривичних дела је слично одређен као и у домаћем законодавству. Другим речима, истане садржи искључиво дела учињена од стране криминалних организација, као што је то предвиђено Оквирном одлуком бр. 212/2005.

Поредтога, значајно је да је законодавац под имовином обухватио добро сваке врсте (материјално или нематеријално, покретно или непокретно, процењиво или непроцењиво) велике вредности, као и исправе у било којој форми којима се доказује право или интерес у односу на такво добро. Када је реч о имовини проистеклој из кривичног дела, њоме сесматра имовина окривљеног, окривљеног сарадника, оставиоца, правног следбеника и трећег лица. Под окривљеним лицем подразумева се осумњичени, лице против кога је покренут кривични поступак или лице које је осуђено за неко од наведених кривичних дела<sup>542</sup>.

Предметни Закон између осталог регулише и одузимање имовине проистекле из кривичних дела организованог кримнала. За поједина кривична дела са ове листе постоји имовински цензус, као услов да је прибављена имовинска корист у износу већем од законом прописаних. Законодавац је такође предвидео привремено и трајно одузимање имовине стечене извршењем кривичног дела. При томе је трајно одузимање могуће тек након правоснажне спресуде за оно дело за које се може одузети имовина. Када је реч о привременом одузимању, исто започиње захтевом јавног тужиоца у околностима постојања опасности да би евентуално касније одузимање било отежано или онемогућено<sup>543</sup>.

Законодавац је посебним одредбама предвидео субјекте којима је дато у надлежност откривање, одузимање и управљање имовином проистеклом из кривичног дела. То су, између осталог, јавни тужилац, суд, организациона јединица Министарства унутрашњих послова надлежна за финансијску истрагу и Дирекција за управљање одузетом имовином. Организациона јединица надлежна за финансијску истрагу је специјализована организациона јединица Министарства унутрашњих послова која открива имовину проистеклу из кривичног дела и врши друге послове у складу законом.

Дирекција за управљање одузетом имовином налази се у саставу Министарства правде и државне управе. Дирекцијом руководи директор кога поставља и разрешава Влада, на предлог министра надлежног за правосуђе. За свој рад, директор Дирекције је одговоран министру надлежном за правосуђе. Дирекција има својство правног лица. Најважније надлежности Дирекције су:

- управљање привремено и трајно одузетом имовином, имовином привремено одузетом по наредби јавног тужиоца, предметима кривичног дела, имовинском користи прибављеном кривичним делом, имовином датом на име јемства у кривичном поступку и предметима привремено одузетим у кривичном поступку,

<sup>542</sup> Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела, „Службени гласник РС“, бр. 32/2013, 94/2016, 35/2019, чл. 2

<sup>543</sup> Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела, „Службени гласник РС“, бр. 32/2013, 94/2016, 35/2019, чл. 23-48



- процењивање вредности одузете имовине проистекле из кривичног дела,
- складиштење, чување и продаја привремено одузете имовине и управљање тако добијеним средствима у складу са законом,
- вођење евиденције о имовини којом управља и о судским поступцима у којима је одлучивано о одузимању имовине и
- учествовање у пружању међународне правне помоћи<sup>544</sup>;

Као одраз усклађивања са стандардима ЕУ односно Конвенцијама Савета Европе, законодавац је предвидео и специјализовану организациону јединицу надлежну за финансијску истрагу у оквиру Министарства унутрашњих послова, а сам поступак финансијске истраге је регулисан је посебним одредбама<sup>545</sup>. Финансијска истрага је део који се води истовремено са кривичном истрагом у циљу откривања криминалних прихода, утврђивања имовине која се може одузети и привременог осигурања имовине како би се омогућило евентуално накнадно коначно одузимање. Циљ паралелне финансијске истраге је да одузме приход стечен кривичним делом, због чега је важно да финансијска истрага почне у раној фази кривичне истраге. Разлог за то је што резултат обе истраге може бити значајан у остваривању оба циља. Успешним откривањем и привременим одузимањем имовине спречава се њено прикривање и располагање и омогућава ефикасно коначно одузимање на крају кривичног поступка.

Међународни одговор на проблем супротстављања организованом криминалу умногом се заснива на чињеници да је реч о глобалном феномену. Криминалне организације злоупотребљавају светски систем финансија, међународне робне токове, савремене видове транспорта, технолошка достигнућа и убрзан проток информација, робе, услуга и људи, не само у вршењу незаконитих активности, већ и у легализацији прљавог профита. То указује да је потребан висок степен међународне сарадње и координације. Другим речима, неопходна је инкорпорација међународних правних аката у унутрашњи правни систем и активно учешће међународних организација у њиховом остваривању. Развијање модалитета међународне сарадње треба да омогући идентификовање, праћење и вредновање својине која је предмет конфискације, примену мера као што су замрзавање заплена ради спречавања било каквог поступања, трансфера или одлагања нелегално стечене имовине и предузимање свих одговарајућих истражних радњи.

У циљу ефикасније реализације модела међународне сарадње у одузимању прихода стечених криминалом, државе би требало да инкорпорирају моделе сарадње у унутрашња законодавна решења. Република Србија је своје опредељење за остваривање међународне сарадње у овој области исказала и кроз усклађени законодавни оквир<sup>546</sup>.

Одредбама Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела дефинисана је међународна сарадња као пружање помоћи у проналажењу имовине проистекле из кривичног дела, забрану располагања и привремено или трајно одузимање такве имовине. Законодавац је посебно дефинисано и надлежност домаћег јавног тужилаштва што је од посебног значаја за остваривање међународне сарадње, као и претпоставке за пружање помоћи. Молба иностраног органа за сарадњу доставља се домаћем јавном тужилаштву, односно суду, преко Министарства надлежног за правосуђе. На исти начин достављају се иностраном органу молба, односно одлука домаћег јавног тужилаштва односно суда. У хитним случајевима, под

<sup>544</sup> Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела, „Службени гласник РС“, бр. 32/2013, 94/2016, 35/2019, чл. 49-63

<sup>545</sup> Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела, „Службени гласник РС“, бр. 32/2013, 94/2016, 35/2019, чл. 6-7, 17-22

<sup>546</sup> Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела, „Службени гласник РС“, бр. 32/2013, 94/2016, 35/2019, чл. 64-78

условом узајамности, молба за проналажење, забрану располагања, односно привремено одузимање имовине, може се доставити посредством Јединице за финансијску истрагу. На тај начин је остварена и хармонизација националног законодавства са одредбама међународних конвенција, као што су Конвенција Савета Европе о пружању, откривању, заплени и конфискацији прихода кажњивих дела и финансирања тероризма као и Оквирне одлуке Савета ЕУ о извршењу налога за замрзавање имовине или доказа и друге.

#### 6.4. Прање новца

Са пуноправним чланством у различитим међународним финансијским организацијама, Република Србија је преузела и обавезе које се тичу решавања проблема у домену прања новца. Те активности су започете доношењем Закона о спречавању прања новца 2001. године, којим су регулисане основе превентивног деловања на плану супротстављања прању новца. У поступку усклађивања нормативног оквира са Другом директивом ЕУ и ревидираним препорукама FATF-а, дошло је до измене националног законодавства и доношења новог Закона о спречавању прања новца 2005. године. Ради усаглашавања са променама међународних стандарда у овој области, 2009. године је донет Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма<sup>547</sup>. Појачаном активношћу на универзалном плану али пре свега ЕУ у области нормативног уређења области спречавања прања новца у последњих десет година, Србија је 2017. године усвојила нови Закон о спречавању прања новца и финансирању тероризма који се ослања на већ успостављене механизме проширујући подручје свог деловања. Овим законом јединствено је регулисана материја спречавања прања новца и финансирање тероризма што је био случај и у досадашњем закону из 2009. године.<sup>548</sup>

Република Србија је у претходном периоду значајно унапредила свој нормативни оквир првенствено кроз измене и допуне Кривичног законика и Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела. Иновирањем законских одредби је дефинисано да имовина која је предмет кривичног дела прања новца потиче од „криминалне делатности“. Раније одредбе су прописивале да имовина потиче од „кривичног дела“. Актуелне одредбе дају свеобухватнији опис порекла предметне имовине којим се не захтева навођење детаљних података о појединомпредикатном кривичном делу којим је имовина стечена. На тај начин је, између осталог, олакшано кривично гоњење и доказивање. Законодавац је прописао распон казни сразмерно тежини и друштвеној опасности овог кривичног дела. Законски оквир за одузимање имовине је сада знатно свеобухватнији и укључује меру безбедности одузимања предмета, имовинске користи, као и тзв. „проширено одузимање имовине“. Закон обезбеђује надлежним органима и могућност предузимања хитних мера у циљу спречавања преноса или склањања имовине проистекле из кривичног дела, било кроз забрану располагања или привремено одузимање предмета, новца или хартија од вредности од окривљеног коме је потребно одузети имовинску корист, или од трећег лица на које је ова имовинска корист пренета.

<sup>547</sup> Радоњић С.: *Прање новца и његов утицај на економски развој и прераспodelу друштвеног богатства*, Банкарска академија, Београд, 2016, стр. 101

<sup>548</sup> Милошевић М.: *Нови закон о спречавању прања новца и финансирању тероризма, Избор судске праксе*, бр. 3/2018, Глосаријум, Београд, 2018, стр. 9-13.

#### 6.4.1. Стратегија за борбу против прања новца и финансирања тероризма (за период 2020-2024. године)

На основу препорука из извештаја Moneyval-a, Влада Републике Србије је донела препоруку Националну стратегију за борбу против прања новца и финансирања тероризма<sup>549</sup>, као иновирани документ којим се дефинишу препоруке за унапређење постојећег система за борбу против прања новца и финансирања тероризма.

Општи циљ Стратегије је заштитити националног привредног и финансијског систем од опасности које са собом носи прање новца и финансирање тероризма и ширење оружја за масовно уништење. Предметни циљ треба остварити кроз активну сарадњу јавног и приватног сектора и приступ заснован на анализи и процени ризика, уз јачање система и интегритета институција финансијског и нефинансијског сектора. На основу општег, дефинисани су и посебни циљеви, као што су смањење предметног ризика успостављањем и унапређењем стратешког, законодавног и институционалног оквира, координацијом и сарадњом свих субјекта који представљају систем борбе против прања новца и финансирања тероризма и међународном сарадњом, те ефикасно и делотворно кажњавање починиоца и одузимање незаконито стечене имовине.

Спровођење Националне стратегије за борбу против прања новца и финансирања тероризма поверено је Сталној координационој групи, чији је председавајући из Министарства финансија, док су чланови представници Министарства правде, Министарства унутрашњих послова, Народне банке Србије, Безбедносно-информативне агенције, Министарства одбране, Министарства спољних послова и других институција. Основни задаци координационе групе су праћење спровођења Стратегије, те предлагање и координирање активности из области прања новца и финансирања тероризма. По питању примене предметне стратегије посебно је важан Акциони план за спровођење, који обухвата скуп конкретних мера и активности које треба остварити у одређеном периоду у циљу унапређења ефикасности целокупног система за борбу против прања новца и финансирања тероризма.

Као и остале секторске стратегије, и Стратегија за борбу против прања новца и финансирања тероризма анализира актуелни оквир у законским актима и националним стратегијама којесу од значаја за њену имплементацију. С друге стране, као задатак је постављено и праћење иновирања међународних и европских стандарда у овој области, с обзиром да се приликом периодичног извештавања о испуњавању примедба Moneyval-a које се односе на конкретне препоруке FATF, проверава да ли је и на који начин нормативни и институционални оквир државе усклађен и са свим препорукама FATF које су у међувремену евентуално измењене или допуњене.

Предметна стратегија се заснива на извештајима Комитета Савета Европе (Moneyval), годишњих извештаја ЕУ о напретку, као и другим релевантним документима у контексту придруживања Републике Србије Европској унији. Најпотпунија анализа стања система борбе против прања новца у Србији дата је у оквиру процеса узајамне евалуације Републике Србије од стране MONEYVAL кроз извештаје о евалуацији и напретку на испуњавању препорука. Када је реч о анализи стања у Србији и препорукама за унапређење на нивоу техничке усклађености и делотворности, исте се остварују на основу Методологије FATF-a.

---

<sup>549</sup> Стратегија за борбу против прања новца и финансирања тероризма 2020-2024, доступно на: <http://www.apml.gov.rs/cyr45/dir/%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%98%D0%B5.html>

На садржај и закључке Националне стратегије за борбу против прања новца и финансирања тероризма евидентан утицај су имале оцене и препоруке FATF, које пружају увид у степентехничке усклађености и делотворности чланица глобалног система за борбу против прања новца и финансирања тероризма. Доследном применом мера из овог документа јавне политике допринеће се унапређењу положаја Републике Србије у овој области и спречити поновно стављање Србије под режим појачаног прањења од стране међународних организација, што ће само по себи имати позитиван ефекат и на друге процесе (нпр. у вези са значајним аранжманима које Република Србија остварује са међународним финансијским институцијама као што је ММФ, процесом придруживања ЕУ и слично).

У Стратегија се констатује да су у овој области направљени одређени помаци у више области назначених у Извештају о узајамној процени, посебно у онима закоје је FATF оценио да имају стратешки значај и које су биле саставни део Акционог плана FATF за Србију (фебруар 2018 - јун 2019. године). Наиме, ради се о областима националне процене ризика, надзора, радњи и мера идентификовања и прањења странке, транспарентности правних лица, истрага, поступака и пресуда за прање новца као и циљаних финансијских санкција за тероризам и ширење оружја за масовно уништење и надзора над непрофитним сектором из угла евентуалне злоупотребе у финансирању тероризма. Конкретније, Република Србија је спровела националну процену ризика, ојачала надзор над адвокатима и јавним бележницима, као и капацитете надзорних органа, увела је Централну евиденцију стварних власника, повећала број истрага, поступака и пресуда за прање новца за трећа лица и самостално прање новца, проширила могућност примене циљаних финансијских санкција на област ширења оружја за масовно уништење и увела надзор над непрофитним сектором са становишта могућности злоупотребе за финансирање тероризма

Moneyval је у свом извештају о евалуацији идентификовао препоруке за унапређење стања у Србији на нивоу техничке усклађености и на нивоу делотворности. По питању техничке усклађености, према правилима тог Комитета, по истеку три године од усвајања извештаја о узајамној евалуацији, држава мора да буде (минимум у великој мери) усклађена са већином, ако не и са свим препорукама FATF. У Другом извештају о појачаном прањењу Републике Србије из децембра 2018. године, MONEYVAL је констатовао да је Република Србија напредовала у техничкој усклађености и повећао оцене у односу на 10 од 17 препорука FATF, које су у Извештају о узајамној евалуацији 2016. године биле оцењене оценом неусклађенили делимично усклађен. MONEYVAL је на бази достављених информација о напретку, у децембру 2019. године повећао оцене у односу на три препоруке FATF. Од свих замерки које се односе на усклађеност на техничком нивоу из 2016. године, у поређењу са стањем из децембра 2019. године, MONEYVAL треба да верификује напредак Републике Србије у погледу усклађености са преостале четири препоруке FATF. Те препоруке се односе на одредбе које се тичу обавеза примене Закона о спречавању прања новца и финансирања тероризма од стране адвоката и јавних бележника (препоруке 22 и 23 FATF), правила стручности и подобности у нефинансијском сектору у више секторских закона (о играма на срећу, посредовању у промету непокретности, рачуноводству), као и овлашћења надзорних органа по Закону о спречавању прања новца и финансирања тероризма у подручју међународне сарадње и размене информација. Све наведене примедбе су откљоњене закључно са децембром 2019. године, изменама и допунама релевантних закона, међу којима је и Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма.<sup>550</sup> Очекује се ипак да ће MONEYVAL формално верификовати остварени напредак Републике Србије на свом првом пленарном заседању у 2021. години, а не као што се очекивало на пленарном заседању Комитета у децембру 2020. године.

---

<sup>550</sup>Пре свега се ради о изменама и допунама Закона о спречавању прања новца и финансирања тероризма.

## 6.4.2. Кривичноправне одредбе

Изражени међународни проблем прања новца утицао је и на нужност усклађивања одредби садржаних у националним законодавствима са релевантним међународним конвенцијама. С тим у вези, многе државе су последњих година у својим законима предвиделе самостално кривично дело прање новца. У законодавству Републике Србије, предметно дело је сврстано у групу кривичних дела дела усмерених против привреде. На тај начин се пружа заштита функционисању привреде као целине која се схвата као скуп привредних механизма, односа и мера преко којих се остварују одређени привредни задаци и економска политика једне државе<sup>551</sup>. Имајући у виду да кривично право штити човека и друге основне друштвене вредности, које се схватају као она друштвена добра која су у функцији постојања и остваривања основних добара и права<sup>552</sup>, може се поставити питање која су то добра или права човека која се штите кроз кривично дело прања новца. Могло би се на пример говорити о повреди права конкуренције од стране оних привредних субјеката који послују захваљујући имовини која потиче од кривичних дела. Став да се путем супротстављања прању новца пружа заштита привредном систему може бити изложен критици јер се, између осталог, тиме оправдава да учинилац кривичног дела прања новца може бити било које лице, већ би било логичније да то буду лица која обављају привредне активности. Поред тога, објект заштите код прања новца се односи на добро које је повређено кроз претходно кривично дело, чиме је прибављена имовина која је предмет прања новца. Наиме, суштина кривичног дела прања новца састоји се прикривању илегалног порекла имовине, што за последицу има онемогућавање органа кривичног гоњења у њеном проналажењу и одузимању.

Објект радње предметног дела је имовина која потиче од вршења кривичног дела, коју треба схватити у најширем обиму који обухвата новац, покретне и непокретне ствари, имовинска права и слично. Поред наведеног, треба направити разлику између две групе радњи прања новца. Као прво, то су радње преноса или конверзије имовине која потиче од кривичног дела, а као друго у питању су радње прикривања или лажног приказивања порекла имовине. Трећа директива ЕУ изричито наводисваку од ових радњи прања новца. Друга врста радњи обухвата стицање, коришћење или држање имовине која потиче из кривичног дела. За разлику од прве категорије, овде су у питању неутралне радње супсидијарног карактера које су само повезане са прањем новца.

Анализом одредби закона могу се уочити три алтернативне радње. Најпре, то је конверзија под којом се подразумева претварање једног правног стања у друго у потпуности или делимично. У конкретном случају код предметног кривичног дела то би представљало замену(претварање) новца из једне валуте у другу или у хартије од вредности. Друга радња је пренос имовине као својински пренос који може бити остварен на различите начине кроз продају, поклон, цесију и слично. Када се ради о новцу, може се радити о готовинском и безготовинском платном промету и преносу средстава са једног рачуна на други рачун. Трећа алтернативна радња је прикривање или лажно приказивање чињеница у вези имовине која потиче од кривичног дела. Предметна радња постоји када се одређене релевантне чињенице не саопштавају надлежним органима или када се те чињенице приказују на начин који не одговара објективном стању ствари.

Друга група радњи садржи стицање, држање или коришћење имовине која потиче од кривичног дела. Стицање имовине значи успостављање права својине на њом, независно од конкретне форме у којој је то остварено (поклоном, куповином, разменом и слично). Када је

<sup>551</sup> Стојановић З., Делић Н.: *Кривично право, посебни део*, Правна књига, Београд, 2017, стр. 157-158

<sup>552</sup> Стојановић З.: *Кривично право-општи део*, Службени гласник, Београд, 2013, стр. 133

реч о стицању, у конкретном делу треба направити разлику са кривичним делом прикривања. Наиме, дело прикривања чине лица која ствар за коју знају да је прибављена кривичним делом или оно што је за њу добијено продајом или заменом прикривају, протурају, купују, примају у залогу или на други начин прибављају. Изузев радње протурања, у осталим ситуацијама постоји сличност са радњом стицања код прања новца. Разлику чини то што се прикривањем прибавља ствар, док је код прања новца у питању стицање имовине, која поред ствари обухвата и права. Ствар код кривичног дела прикривања може бити и покретна и непокретна ствар као и новац<sup>553</sup>. Новац, као и ствари и права прибављени новцем такође се по природи ствари појављују код кривичног дела прања новца<sup>554</sup>. И код прикривања и код прања новца у обзир долазе сва кривична дела у складу са кривичним законодавством. Држање подразумева фактичко поседовање такве имовине без могућности њене употребе и располагања, док коришћење обухвата употребу имовине која потиче од кривичног дела<sup>555</sup>.

Поред наведеног, постоје мишљења да би радњу стицања требало довести у везу са вршењем конверзије или преноса имовине која потиче од кривичног дела, при чему су у питању наравно различити учиниоци. Лице које врши конверзију или пренос то чини у намери прикривања порекла имовине, а ту имовину стиче друго лице. На тај начин се отвара могућност кажњавања како лица које врши конверзију или пренос имовине која потиче од кривичног дела, тако и лица које са знањем о криминалном пореклу имовине предузима радњу стицања, држања или коришћења. Када је реч о кривичном делу прикривања исто улази у групу кривичних дела код којих се као групни заштитни објект појављује имовина, а не функционисање привреде, због чега се сматра да између прања новца и прикривања не може постојати стицај, с обзиром да се прање новца појављује као посебан облик прикривања<sup>556</sup>.

Како је законом предвиђено, кривично дело прања новца довршено је предузимањем неке од дефинисаних радњи. Законодавац је предвидео да имовина која је предмет прања новца мора потицати од кривичног дела, односно да се може радити како о добити која је остварена извршењем неког кривичног дела, али и о накнади која је учиниоцу плаћена за извршење кривичног дела. Круг кривичних дела није ограничен, што значи да имовина може потицати од било ког кривичног дела предвиђеног у основном или споредном кривичном законодавству. На субјективном плану захтева се умишљај, а експлицитно се захтева и знање да је имовина криминалног порекла. Што се тиче тренутка у коме знање треба да постоји, законодавац изричито наводи да је код треће алтернативно прописане радње неопходно да је учинилац знао да имовина потиче од кривичног дела у тренутку њеног пријема. Када су у питању прве две радње извршења, могло би се сматрати да ће кривично дело постојати и уколико учинилац прибави имовину незнајући да она потиче од кривичног дела, али за ту околност сазна пре него што предузме радњу конверзије, преноса или прикривања и лажног приказивања порекла имовине. Са друге стране, ако би био савестан у тренутку пријема, а сазнао за криминално порекло имовине током њеног коришћења или држања, не би био остварен битан елемент кривичног дела, одакле произлази да лице не би било кривично одговорно<sup>557</sup>.

Без обзира на различите начине извршења, законодавац је предвидео да код свих радњи мора постојати знање о пореклу имовине. У складу са Трећом директивом ЕУ предвиђен је само умишљајни облик прања новца, уз захтев за постојањем знања да имовина потиче од

<sup>553</sup> Лазаревић Љ.: *Коментар кривичног законика*, Савремена администрација, Београд, 2006, стр. 611

<sup>554</sup> Делић Н.: *Кривично дело прања новца-међународни оквир и позитивноправна регулатива*, у: *Примена међународног кривичног права од стране међународних и домаћих судова*, Тара, 2006, стр. 347

<sup>555</sup> Делић Н.: *Кривично дело прања новца-међународни оквир и позитивноправна регулатива*, у: *Примена међународног кривичног права од стране међународних и домаћих судова*, Тара, 2006, стр. 345-346

<sup>556</sup> Стојановић З.: *Коментар кривичног законика*, Службени гласник, Београд, 2006, стр. 552

<sup>557</sup> Лазаревић Љ.: *Коментар кривичног законика*, Правни факултет Универзитета Унион, Београд, 2011, стр. 754

кривичног дела, при чему сенехатни облик не предвиђа, што не обавезује државе чланице. У домаћем кривичном законодавству је дефинисано да учинилац поступа са знањем да имовина потиче од кривичног дела, док је за прве две радње потребно да се предузимају у одређеној намери, што упућује на постојање директног умишљаја. С тим у вези сасвим је оправдано да се знање о криминалном пореклу треба тумачити као актуелно, а не као потенцијално. С друге стране, код радњи стицања, држања и коришћења не мора постојати и намера као субјективни елемент бића кривичног дела. То уједно ствара могућност за различито тумачење елемента знања. У домаћој литератури уочљив је став да знање улази у умишљај и тиме даје интензитет свести у погледу обележја бића кривичног дела. По правилу реч је о директном умишљају, осим у околностима када се знање повезује само за једну околност кривичног дела. Када је реч о последицама постоји свест о могућности њеног наступања и тада постоји евентуални умишљај<sup>558</sup>.

У погледу намере као субјективног елемента, законодавац захтева постојање овог субјективног елемента код прве две алтернативно прописане радње, код конверзије и преноса, као и код лажног приказивања и прикривања чињеница у вези са имовином која је предмет прања новца. Трећа директива ЕУ предвиђа намеру код истих радњи прања новца као што је то случај у српском кривичном законодавству. По питању квалификованих облика, предвиђена је тежа казна уколико износ новца или имовине прелази законом дефинисан износ, а још један тежи облик је уколико је кривично дело учињено у групи.

#### **6.4.3. Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма**

Република Србија од 2001. године уређује законодавни оквир за спречавање прања новца и финансирања тероризма<sup>559</sup>. Као и у другим правним системима, актуелни Закон између осталог регулише дужности обвезника у приватном сектору, надлежност Управе за спречавање прања новца, као и других органа у спречавању прања новца и финансирања тероризма.

Предметним законом је дефинисан круг обвезника на сличан начин као и код Директиве ЕУ, и у већем делу је с њом и усклађен (Прилог бр. 1). Уместо употребе општих појмова као што су финансијске и кредитне институције, законодавац се одлучио за таксативно навођење свих обвезника. То су пре свега банке, овлашћени мењачи, друштва за осигурање, даваоци финансијског лизинга, брокерско-дилерска друштва, предузећа за ревизију, овлашћени ревизори. Поред њих, обвезницима се сматрају и предузетници и правна лица која врше одређене делатности: посредовање у промету непокретности, пореско саветовање, пружање услуга преноса новца<sup>560</sup>. Овим законом је дефинисано укупно девет радњи и мера које предузимају обвезници, а који се условно могу поделити на:

- дужност познавања странке,
- дужност достављања информација и података Управи и
- радње које се предузимају ради ефикаснијег испуњавања обавеза (одређивање одговорног лица, редовно стручно образовање, оспособљавање, вршење унутрашње контроле, израда списка показатеља - индикатора за препознавање лица и трансакција за које постоје основи сумње да се ради о прању новца односно финансирању тероризма, вођење евиденција, извршавање других мера).

<sup>558</sup> Лазаревић Љ.: *Коментар кривичног законика*, Савремена администрација, Београд, 2006, стр.88

<sup>559</sup> Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма, „Службени гласник РС“, бр. 113/2017 и 91/2019

<sup>560</sup> Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма, „Службени гласник РС“, бр. 113/2017 и 91/2019, чл. 4

### 6.4.3.1. Дужност познавања странке

Када је реч о обавезама везаним за познавање странке, иако широко одређена иста обухвата на почетку утврђивање и провера идентитета што се остварује увидом у основна документа, података или информација из поузданих извора као средствима електронске идентификације, а у складу са законом. Поред тога, законодавац је оставио могућност да када обвезник посумња у истинитост података или предметне документацијеу обавези је да о томе прибави писмену изјаву странке. Закон регулише и околности у којима се у име странке појављује заступник или пуномоћник при чему је обвезник дужан да утврди њихов идентитет. Поред наведеног, значајна је дужност прибављања информација о сврси пословног односа (или трансакције) као и дужност праћења пословања и проверавања усклађености активности странке са природом пословног односа и уобичајеним обимом и врстом пословања странке. Обвезник прати пословање странке у обиму и учесталости која одговара степену ризика који је он дужан да изради за сваку групу или врсту странке, пословног односа или услуге коју пружа у оквиру своје делатности<sup>561</sup>.

Радње које чине дужност познавања странке предузимају се у истим ситуацијама које предвиђа Трећа директива ЕУ. У питању су следећи случајеви:

1. при вршењу трансакције у износу од 15.000 евра или више (у динарској противвредности), без обзира да ли се ради о једној или више међусобно повезаних трансакција,
2. при преносу новчаних средстава у износу вишем од 1.000 евра (или динарској противвредности) без обзира на број повезаних новчаних трансакција, у случају када није дошло до успостављања пословног односа,
3. када у вези са странком или трансакцијом постоје основи сумње да се ради о прању новца или финансирању тероризма,
4. када постоји сумња у истинитост или веродостојност прибављених података о странци и стварном власнику<sup>562</sup>.

Како Закон предвиђа решења која не одступају значајније у односу на европске директиве, могу се упутити приговори у погледу утврђивања основа сумње да се ради о једној од наведених криминалних активности.С тим у вези, поставља седилема везана за начин на који ће обвезници утврдити постојање основа сумње. Закон за ову ситуацију предвиђа обавезу, по коме су обвезници дужни да израде листу индикатора за препознавање лица и трансакција за које постоје основи сумње да представљају прање новца или финансирање тероризма<sup>563</sup>.

У складу са европским директивама, Закон прави динстинкцију између појачаних и поједностављених радњи и мера препознавања и праћења странке. Појачане мере<sup>564</sup>предузимају се у неколико случајева од успостављања коресподентског односа са банком или другом сличном институцијом која има седиште у страни држави, услед примене нових технолошких достигнућа и нових услуга, а у складу са проценом ризика, када странка није физички присутна при утврђивању и провери идентитета, која није на листи држава које примењују међународне стандарде у области спречавања прања новца или финансирања

<sup>561</sup> Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма, „Службени гласник РС“, бр. 113/2017 и 91/2019, чл. 7

<sup>562</sup> Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма, „Службени гласник РС“, бр. 113/2017 и 91/2019, чл. 8

<sup>563</sup> Поред индикатора које израђују сами обвезници, такође и Управа за спречавање прања новца прописује индикаторе за сваку категорију обвезника и они представљају саставни део листа индикатора које у пословању примењују обвезници. Видети: Управа за спречавање прања новца:<http://www.apml.gov.rs/cyr/>

<sup>564</sup> Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма, „Службени гласник РС“, бр. 113/2017 и 91/2019чл.



тероризма који су на нивоу стандарда ЕУ или виши. У овом случају обвезник је дужан да прибави додатне информације и документацију, а потребно је и добијање писменог одобрења од одговорног лица у обвезнику пре успостављања пословног односа; код успостављања пословног односа или вршења трансакције са странком која је страни функционер, у ком случају је обвезник дужан да прибави податке о пореклу имовине која је предмет трансакције, што подразумева постојање писаног одобрења од стране одговорног лица у обвезнику, као и да прати са посебном пажњом пословне активности страног функционера током трајања пословног односа; када странка није физички присутна при утврђивању и провери идентитета, у ком случају обвезник има дужност прибављања додатних исправа и података.

С друге стране, што се тиче поједностављених мера, оне се предузимају када је странка одређени обвезник (као што су државни орган, привредно друштво чије су издате хартије од вредности укључене на организовано тржиште хартија од вредности које се налази у Републици Србији или у држави у којој се примењују међународни стандарди на нивоу стандарда ЕУ или виши). Поједностављене мере подразумевају прикупљање мањег броја података при успостављању пословног односа или вршења трансакције у износу од 15.000 евра, а не могу се примењивати ако постоје основи сумње да се ради о прању новца или финансирању тероризма<sup>565</sup>.

#### **6.4.3.2. Дужност достављања информација и података Управи за спречавање прања новца**

Предметна обавеза усмерена је првенствено на податке о трансакцијама које премашују износ од 15.000 евра или више у динарској притивредности<sup>566</sup>. С тим у вези, обвезници су дужни да достављају податке Управи када у вези са трансакцијом или странком постоје основи сумње да се ради о прању новца или финансирању тероризма. Предметна обавеза се односи и на планирану трансакцију без обзира да ли је извршена. За предузеће за ревизију, овлашћеног ревизора и правно или физичко лице које пружа рачуноводствене услуге или услуге пореског саветовања, предвиђена је и обавеза пријављивања уколико странка од њих тражи савет у вези са прањем новца или финансирањем тероризма. Иста обавеза предвиђена је и за адвокате<sup>567</sup>. Наиме, ако адвокат приликом вршења послова код којих предузима радње и мере за спречавање наведених криминалних активности, утврди да у вези са лицем или трансакцијом постоје основи сумње да се ради о прању новца или финансирању тероризма, има дужност обавештавања Управе. Изузетак представља случај у коме је адвокат податак добио од странке при утврђивању њеног правног положаја или њеном заступању у судском поступку или у вези са судским поступком. Адвокат нема обавезу достављања информација о трансакцијама у износу од 15.000 евра или више, осим ако у вези са лицем или трансакцијом не постоји сумња да се ради о прању новца или финансирању тероризма.

<sup>565</sup> Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма, „Службени гласник РС“, бр. 113/2017 и 91/2019 чл. 8 и 42

<sup>566</sup> Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма, „Службени гласник РС“, бр. 113/2017 и 91/2019 чл. 47

<sup>567</sup> Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма, „Службени гласник РС“, бр. 113/2017 и 91/2019 чл. 58

#### 6.4.4. Финансијске истраге

Финансијске истраге су садржане у Директивама ЕУ и представљају средство борбе против организованог криминала и прања новца. Законодавац је прописао да је за покретање финансијских истрага неопходно испуњење формалних и материјалних услова<sup>568</sup>. Формални услов подразумева постојање наредбе јавног тужиоца, а материјални услов је да постоје основи сумње да власник поседује знатну имовину проистеклу из кривичног дела. Финансијску истрагу реализује посебна организациона јединица министарства унутрашњих послова (у даљем тексту *Јединица*), којом руководи јавни тужилац. Из наведеног недвосмислено произлази да је улога тужилаштва у овој фази од пресудног значаја. Јединица по захтеву јавног тужиоца и по службеној дужности прикупља доказе о имовини, законитим приходима и трошковима живота окривљеног сарадника или оставиоца, доказе о имовини коју је наследио (као правни следбеник), као и доказе о имовини и накнади за коју је имовина пренета на треће лице. Државни и други органи, организације и јавне службе су у обавези да Јединици омогуће увид, приступ и преузимање података из ових електронских база, као и увид и доставу евиденција, докумената, података и других предмета који могу послужити као доказ. Увид и достава предмета, евиденција, докумената и података не могу се ускратити позивањем на обавезу чувања тајне. На захтев Јединице, физичка и правна лица која држе податке и доказе о изворима стицања прихода и имовине по било којој основу, дужна су да их предају без одлагања, ако је вероватно да би се на основу њих могла идентификовати имовина проистекла из кривичног дела. Јавни тужилац такође може наредити банкарској или другој финансијској организацији да достави Јединици податке о стању пословних рачуна и личних рачуна власника сефова. Поставља се питање да ли је финансијска истрага обавезна претходна фаза, односно да ли мора претходити поступку за одузимање имовине проистекле из кривичног дела. С тим у вези, треба имати у виду формулацију у закону да се финансијска истрага покреће<sup>569</sup>. Поред тога, може постојати и дилема да ли је за покретање финансијске истраге потребно да је већ покренут кривични поступак? Како је у законској одредби предвиђено да се финансијска истрага покреће против власника, што значи и против окривљеног (који обухвата осумњиченог, лице против којег се води кривични поступак и осуђеног), јасно је да услов за њено покретање не подразумева да је такав поступак покренут<sup>570</sup>.

Посебна карактеристика финансијских истрага је у субјектима који се ангажују на плану борбе против организованог криминала и који чине јединствен систем, при чему степен њихове специјализације и интеракције у значајној мери опредељује успеху остваривању циљева. С друге стране, сваки појединачни субјект се не може самостално упуштати ратпротив организованог криминала, због чега се њихова међусобна сарадња јавља као императив. Промене правних прописа јесу нужан, али не и довољан услов за успешно одузимање имовине стечене криминалом, при чему су културолошке и организационе промене незаобилазне. С тим у вези је и посебан значај разних финансијских институција и регулаторних тела који у свакодневном раду долазе до низа информација које могу послужити у финансијским истрагама (Шема бр. 6.1.). У складу са својим надлежностима, оне прате делатност физичких или правних лица везаних за активности на финансијском тржишту и на тај начин долазе до података који могу бити интересантни за утврђивање криминалног порекла новца, а самим тим и за преузимање финансијских истрага.

<sup>568</sup> Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела, „Службени гласник РС“, бр. 32/2013, 94/2016, 35/2019, чл. 17-19

<sup>569</sup> Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела, „Службени гласник РС“, бр. 32/2013, 94/2016, 35/2019, чл. 19

<sup>570</sup> Бошковић Г., Маринковић Д., Лајић О.: *Финансијске истраге организованог криминала*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2015, стр. 200-201

У складу са националним законодавством, финансијске институције и регулаторна тела дужни су да податке који указују на незаконите активности доставе надлежним органима по службеној дужности. Поред тога, уколико постоји основи сумње да је извршено теже кривично дело, иницијатива за предузимање одговарајућих провера унутар документације финансијских институција може потећи и од органа који води предистражни или кривични поступак. На пример, јавни тужилац, на основу овлашћења може захтевати да му банкарска или друга финансијска организација достави податке и обавештења о рачунима које осумњичени има или контролише и средствима која на њима држи, као и податке из одговарајућих евиденција, односно надзор над сумњивим трансакцијама. Поред тога, по предлогу јавног тужиоца, судија за претходни поступак може привремено обуставити извршење сумњиве трансакције<sup>571</sup>. Слична овлашћења има јавни тужилац и у финансијским истрагама, с тим што стање пословних и личних рачуна и сефова власника у финансијским истрагама може постати и предмет аутоматске обраде података, на основу наредбе тужиоца<sup>572</sup>. Све то указује на изузетан значај које ове институције могу имати у откривању криминалног порекла имовине и поступку његовог одузимања.

**Шема бр. 6.1.** Субјекти који могу учествовати у финансијским истрагама<sup>573</sup>



<sup>571</sup>Закон о кривичном поступку, „Службени гласник РС“, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014 и 35/2019, чл. 144-146

<sup>572</sup> Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела, „Службени гласник РС“, бр. 32/2013, 94/2016, 35/2019, чл. 22

<sup>573</sup> Ненадић Н.: Финансијске истраге за кривична дела из области организованог криминала, корупције и прања новца у Србији, у: *Финансијске истраге за кривична дела из области организованог криминала, корупције и прања новца, компаративна анализа Босне и Херцеговине, Црне Горе и Србије*, Центар за мониторинг и истраживања, Београд, 2018, стр. 158

## 6.5. Високотехнолошки криминал

У складу са опредељењем за европске интеграције и потпуно чланство у Европској унији, Република Србије је преузела низ обавеза и препорука које су садржане у оквиру Акционог плана за поглавље 24 Приступних преговора. Један од фокуса у предметном поглављу је и унапређење организационих, кадровских и техничких капацитета, анализирања тренутног нормативног и организационог оквира и предузимања радњи у циљу усаглашавања са правним тековинама ЕУ у области високотехнолошког криминала, као и ојачавање сарадње између државних органа и институција. С обзиром да је транснационална природа једна од главних карактеристика високотехнолошког криминала, од Републике Србије се очекује да повећа ефикасност рада у предметима високотехнолошког криминала. Наведена очекивања су првенствено усмерена на бржи проток информација потребних за откривање и гоњење учинилаца кривичних дела, као и ефикаснија међународна сарадња попитању захтева за пружање међународне правне помоћи, што је у крајњој линији повезано са јачањем капацитета надлежних државних органа. Поред наведеног, значајно је да је Република Србија ратификовала бројне међународне уговоре, међу којима и Конвенцију о високотехнолошком криминалу (сачињена у Будимпешти, енгл. *Budapest Convention*), као и Директиву ЕУ 2013/40/о нападима на информационе системе.

### 6.5.1. Стратегијски приступ високотехнолошком криминалу

На основу наведених међународних и националних докумената Република Србија је донела другу Стратегију за борбу против високотехнолошког криминала за период 2019-2023. године<sup>574</sup>. Наведена Стратегија представља наставак претходне, са проширеним активностима на плану јачања ефикасности свих субјеката у области сузбијања високотехнолошког криминала. Стратегија је посебно усмерена на наставак усклађивања законодавства с међународним стандардима, даље повећање капацитета носилаца борбе против високотехнолошког криминала, унапређење превентивног и проактивног приступа друштва у сузбијању свих облика криминала у тој области, унапређење интересорне сарадње у друштву, као и сарадње Републике Србије на регионалном и међународном нивоу у области високотехнолошког криминала.

Поред дела који се односи на дефинисање општих појмова, предметна стратегија посебно наводи међународноправни оквир од значаја за стратешки приступ високотехнолошком криминалу. С тим у вези су и најважније директиве, агенде, стратегије и други акти који потичу од надлежних органа и институција ЕУ. Посебна целина везана је за усклађивање политике високотехнолошког криминала Републике Србије са политиком Европске уније у тој области. Посебно се наводи институционална усклађеност у склопу организационих и кадровских капацитета и апострофирају Посебни тужилац за високотехнолошки криминал, Управа за спречавање прања новца и Министарство трговине, туризма и телекомуникација. Стратегија наглашава законодавни оквир којим се уређује област високотехнолошког криминала, као и остварене измене у националној легислативи у циљу даљег усклађивања са прописима ЕУ.

Стратегија за борбу против високотехнолошког криминала је заснована на анализи већег броја проблема које је потребно отклонити ради ефикаснијег супротстављања овом облику криминалитета. Из угла националног и међународног оквира, а пре свега обавеза везаних за Поглавље 24, у стратегији се наводи потреба усаглашавања Кривичног законика и

<sup>574</sup> Стратегију за борбу против високотехнолошког криминала за период 2019- 2023. године, „Службени гласник РС“, бр. 71/2018

Законика о кривичном поступку са правним тековинама Европске уније, што подразумева допуне и измене постојећих закона који дефинишу надлежност државних органа у делу који се односи на област високотехнолошког криминала, као и уређење ове области подзаконским актима. Од осталих задатака који су везани за поменуто преговарачко поглавље посебно се истичу:

- у складу са Законом о организацији надлежних органа за борбу против високотехнолошког криминала, успоставити потребне капацитете полиције и тужилаштва, али и изменити наведени закон ради унапређења институционалних капацитета тужилаштва и полиције и других државних органа који су носиоци борбе против високотехнолошког криминала, као и акте о унутрашњем уређењу и ситематизацији радних места у органима државне управе, и
- успоставити јединствени централизован кривично обавештајни систем и сигурну платформу за комуникацију између органа за спровођење закона, те унапредити повезаност релевантних база података и прикупљање обједињених статистичких података о кривичним делима.

Спровођење предметне стратегије поверено је министарствима и другим државним органима, у складу са њиховим надлежностима. У околностима када је потребна сарадња више државних субјеката, активност преузима министарство (државни орган) у чијој је претежној надлежности таква активност. С тим у вези, преко Савета за борбу против високотехнолошког криминала обезбеђује се сарадња и координисано деловање свих субјеката. Поред тога, у надлежности Савета је и предлагање и формирање Стручних тима за имплементацију Стратегије за спровођење конкретних активности. Стручни тим чине запослени у организационим јединицама које су уједно и носиоци активности у Акционом плану. Стручни тим за имплементацију Стратегије је одговоран за праћење ефикасности примене због чега је неопходно успостављање механизма континуираног прикупљања података од свих одговорних органа јавне власти.

Влада Републике Србије има обавезу да образује Савет за борбу против високотехнолошког криминала који би, између осталог, пратио спровођење свих планираних активности и периодично извештавао Владу о напретку у спровођењу предметне Стратегије. Поред тога, Савет може иницирати усклађивање, измене или допуне Стратегије, као и усклађивање законодавних и нормативних аката са међународним прописима и стандардима у овој области, а који су од значаја за Републику Србију. Стратегија за борбу против високотехнолошког криминала предвиђа и функцију Националног координатора за борбу против високотехнолошког криминала који има задатак да информисе Савет о спровођењу Стратегије и координира активности Стручног тима за имплементацију Стратегије. Националног координатора именује Влада, на предлог Савета.

### **6.5.2. Надлежност посебних организационих јединица у борби против високотехнолошког криминала**

Конвенција Савета Европе о високотехнолошком криминалу, поред осталог, обавезује државе потписнице да уреду нормативне претпоставке за увођење додатних процедура и овлашћења, а ради ефикаснијег откривања и процесуирања случајева компјутерског криминала. С тим у вези, посебан значај имају специјализовани државни органи који представљају окосницу борбе против високотехнолошког криминала. Република Србија је, као потписница предметне Конвенције, од 2005. године приступила формирању посебне

организационе јединице државних органа у окривању и процесуирању извршилаца дела везаних за високотехнолошки криминал.

Одредбе Закона о организацији и надлежности државних органа у борби против високотехнолошког криминала<sup>575</sup> недвосмислено указују на обавезу успостављања специјализованих државних органа који би се бавили откривањем, сузбијањем и гоњењем починилаца кривичних дела везаних затај облик криминалитета. У складу са законом, функцију кривичног гоњења остварује Посебно одељење за борбу против високотехнолошког криминала Вишег јавног тужилаштва у Београду. Посебно одељењечинепосебни тужилац за високотехнолошки криминал, заменици тужиоца, портпарол, секретар и остало тужилачко особље. По закону, предност приликом постављења имају они тужиоци, односно заменици тужилаца који поседују посебна знања из области информатичких технологија. Посебног тужиоца поставља Републички јавни тужилац из редова заменика тужилаца, који испуњавају услов да буду заменици вишег јавног тужиоца, а уз писмену сагласност лица које ће бити постављено<sup>576</sup>.

На плану обезбеђења релевантних доказа везаних зависокотехнолошки криминал формирана је специјализована полицијска јединица за борбу против високотехнолошког криминала, која је организационо успостављена као Одељење за борбу против високотехнолошког криминала у саству Службе за борбу против организованог криминала (СБПОК), систематизована у Управи криминалистичке полиције Дирекције полиције у седишту Министарства унутрашњих послова. Надлежног старешину Службе поставља и разрешава министар унутрашњих послова, по прибављеном мишљењу Посебног тужиоца. Законом је предвиђено да надлежни министар одговарајућим подзаконским актом у складу са закономближе уреди рад Службе. Одељење за борбу против високотехнолошког криминала је по природи ствари упућено на сарадњу са другим организационим целинама Службе за сузбијање организованог криминала, посебно са Одсеком за прикупљање и обраду дигиталних доказа у оквиру Службе за специјалнеистражне методе, али и са осталим организационим јединицама Дирекције полиције и одговарајућимслужбама безбедности Републике Србије. Исто важи и за сарадњу са сродним службама у иностранству, односно са органима страних земаља којима је у надлежност стављено откривање, праћење и пресецање делатности организација и појединаца усмерених навршење кривичних дела против интелектуалне својине, имовине и правног саобраћаја.

### **6.5.3. Кривичноправни аспект високотехнолошког криминала**

Кривичним законом су, поред осталог, прописана кривична дела повезана са информационо-комуникационим технологијама. С тим у вези, треба напоменути да је број инкриминација у првим законским решењима која су се бавила кривичним делима из ове области био веома уско одређен. Међутим, каснијим изменама и допунама закона знатно су проширени број и структуру тих дела, чиме је у великој мери дошло до усклађивања са Конвенцијом Савета Европе о високотехнолошком криминалу. Другим речима, предметна група кривичних дела директан је резултат имплементације Конвенције о сајбер криминалу. Иако одредбе Закона које прописују кривична дела против безбедности рачунарских података нису у потпуности усаглашене с одредбама наведене конвенције Савета Европе, уз озвесне резерве се можеконстатовати да Кривични законик Републике Србије, заједно са посебним законима у тој области, посебно са Законом о организацији и надлежности државних органа

<sup>575</sup> Закон о организацији и надлежности државних органа у борби против високотехнолошког криминала, „Службени гласник РС“, бр. 61/2005 и 104/2009.

<sup>576</sup> *Ibid.*, чл. 4-7

за борбу против високотехнолошког криминала, обезбеђује елементарни правни оквир за поступање државних органа у кривичноправној материји у подручју високотехнолошког криминалитета.

Полазећи од општих одредби Кривичног законика, евидентно је да су у изменама и допунама законских одредаба садржани појмови релевантни за основно дефинисање елемената рачунарског система који су предвиђени и Конвенцијом, као што су рачунарски податак, рачунарска мрежа, рачунарски програм, рачунарски вирус, рачунар и рачунарски систем. Међутим, недостају дефиниције провајдера (даваоца услуга), као и податка у саобраћају, који су предвиђени Конвенцијом<sup>577</sup>. О садржајима наведених појмова, као и електронске обраде и преноса података, јавне рачунарске мрежа, рачунарске услуге и слично, може се закључити на основу описа конкретних кривичних дела. По питању конкретних кривичних дела из области рачунарског криминала, одредба везана за нелегални (неовлашћени) приступ је у складу са захтевима Конвенције. С друге стране, када је реч о незаконитом прислушкивању које дефинисано Конвенцијом, може се констатовати да у Законику није предвиђена одредба која би у потпуности дефинисала предметно кривично дело. Одређена сличност постоји са делом неовлашћени приступ заштићеном рачунару, рачунарској мрежи и електронској обради података, с обзиром да се то дело састоји у неовлашћеном приступању рачунару, рачунарској мрежи или електронској обради података, док је посебном одредбом инкриминисано снимање или употреба тако добијеног податка. С обзиром на то да у Кривичном законнику не постоји изричита одредба, остаје дилема да ли се под то кривично дело може подвести и ситуација пресретања (не)јавних преноса рачунарских података.

Када је реч о ометању података, у Законику не постоји јединствена одредба која би целовито уредила кривично дело ометање података. Одређени елементи који се односе на ситуацију ометања рачунарских података се налазе у кривичним делима оштећење рачунарских података и прављење и уношење рачунарских вируса. У првом случају је реч о оштећењу рачунарских података и програма које се постиже брисањем, изменом, оштећењем, прикривањем или на неки други начин чињењем неупотребљивим рачунарских података или програма. У другом случају реч је о прављењу и уношењу рачунарских вируса. Наведене одредбе не прате у потпуности садржину одредбе Конвенције, јер обухватају одређене (ручне) манипулације подацима и програмима, као и ометање података проузроковано вирусима. С друге стране, оне не садрже и друге начине уплитања у податке као што је употреба неких других малициозних програма (рачунарског црва или тројанског коња).

Када је реч о одредбама Конвенције везаних за ометање система, евидентно је да се одредбе о оштећењу рачунарских података и програма, као и прављење и уношење рачунарских вируса квалитативно уклапају у опис тог кривичног дела у истој мери у којој су заступљени у претходном делу. И овде се може констатовати да наведене одредбе не прате у потпуности концепт Конвенције, нарочито у оном делу употребе појединих малициозних програма. Наиме, у Кривичном законнику је прописано једино дело везано за прављење и уношење рачунарских вируса. У контексту уплитања у рачунарски систем, може се издвојити и кривично дело рачунарске саботаже, јер садржи различите манипулативне радње у односу на рачунарски податак, програм, сам рачунар или други уређај за електронску обраду и пренос података у оквиру система одређених институција.

У оквиру Законика, по питању злоупотребе уређаја, постоје одредбе које делимично одговарају захтевима те инкриминације садржене у Конвенцији. Наиме, кривична дела неовлашћени приступ заштићеном рачунару, рачунарској мрежи и електронској обради

---

<sup>577</sup>Кривични законик, „Службени гласник РС“, бр. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 и 35/2019, чл. 112

података, неовлашћено коришћење рачунара или рачунарске мреже, као и део законских одредби везаних за неовлашћено искоришћавање ауторског дела или предмета сродног права, у појединим сегментима обухватају битна питања предвиђена Конвенцијом. Законик такође инкриминише незаконит приступ подацима, али не покрива припремне радње предвиђене Конвенцијом. Наведена констатација се односи и на дело неовлашћено коришћење рачунарских услуга или мрежа, јер не садржи друге деликтне радње које се могу подвести под одредбе Конвенције<sup>578</sup>. С друге стране, одредбе закона које су повезане с дечијом порнографијом, као и оне које се односе на приказивање, прибављање и поседовање порнографског материјала и искоришћавање малолетног лица за порнографију, искоришћавање рачунарске мреже или комуникације другим техничким средствима за извршење кривичних дела против полне слободе према малолетном лицу, могу се дефинисати као одредбе које одговарају деловима Конвенцији који инкриминишу радње везане за производњу и дистрибуцију дечије порнографије. За разлику од систематике инкриминација предвиђених у Конвенцији, одредбе које се односе на ту материју и које су прописане у оквиру Кривичног законика, налазе се у глави под називом Кривична дела против полне слободе, што је на одређени начин дало секундаран значај злоупотреби рачунарске технологије у тој области, а што у пракси никако није случај. У погледу одредби Конвенције везаних за кривична дела кршење ауторских и других с њима повезаних права, повреда моралних права аутора и интерпретатора, неовлашћено искоришћавање ауторског дела или предмета сродног права и неовлашћено уклањање или мењање електронске информације о ауторском и сродним правима, могу се идентификовати као одговарајуће одредбама Конвенције.

Након анализираних кривичних дела предвиђених у Кривичном законнику Републике Србије и Конвенцији Савета Европе о високотехнолошком криминалу, евидентно је да одредбе Кривичног законика још увек нису у потпуности усаглашене са одредбама Конвенције.

---

<sup>578</sup> Зиројевић М.: Високотехнолошки криминал-анализа стања, европски стандарди и мере за унапређење, у: *Супротстављање савременим облицима криминалитета, анализа стања, европски стандарди и мере за унапређење*, том 2, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2015, стр. 159-161



## СЕДМИ ДЕО

### ЕМПИРИЈСКО ИСТРАЖИВАЊЕ

#### 7.1. Резултати испитивања методом научног разговора

Узимајући у обзир специфичност предмета истраживања и успостављеног хипотетичког оквира, за потребе овог рада употребљена је метода научног разговора. У складу са предметом истраживања и постављеним хипотезама, остварени интервјуи су били усмереног карактера. С тим у вези, обављени су усмерени научни разговори са: професором Сенишом Достићем (Факултет за пословне студије и право), др Сергејом Уљановим (Дирекција Полиције МУП-а Републике Србије) проф. др Милицом Каличанин (Факултет за пословне студије и право), др Бруном Векарићем (заменик тужиоца за ратне злочине), проф. др Вељком Икановићем (судија Врховног суда Републике Српске), професором Драгољубом Секуловићем (Факултет за пословне студије и право) професором Гораном Николићем (Факултет за пословне студије и право) и професором Драганом Манојловићем (Универзитет Џон Незбит), Дарком Терзићем (СБПОК – Управа криминалистичке полиције РС), проф. др Душаном Васићем (Универзитет Доња Горица – Подгорица), др. Наташом Таћевић (генералним секретаром Народне Банке РС), проф. др Гораном Матићем (Факултет за пословне студете и право), проф. др Милијаном Даневском (Факултет за послеовне студије и право), проф. др Вандом Божић (Правни Факултет Свеучилишта у Загребу – Привредна академија Нови Сад), проф. др Зораном Пешићем (Факултет за пословне студије и право), др Слађаном Тасевском (Transparency International Macedonia), проф. др Аном Опачић (Факултет за пословне студије и право), Наташом Милидраговић (Управа за међународну оперативну полицијску сардњу МУП РС), проф. др Неџадом Корајлићем (Факултет за криминалистику, криминологију и сгурносне студије Сарајево), проф. др. Миодрагом Гордићем (Факултет за пословне студије и право).<sup>579</sup>

У непосредном контакту са наведеним експертима, а на основу формулисаних питања и забележених одговора, дошли смо до одређених сазнања од значаја за предмет истраживања. Ми смо овомпуступку прибегли да бисмо од ауторитативних стручњака добили оне одговоре и емпиријске податке до којих је тешко доћи пуким анализирањем званичних докумената оних институција Европске Уније које су директно или посредно задужене за сузбијање свих видова организованог криминала. Читаво ово истраживање доказује утемељеност наше главне, као и помоћних хипотеза по којима смо утврдили да је реч о појави која по својим последицама улази у домен кривичног права, међународно-јавног права, кривично-процесног права, али и макроекономског и микроекономског подручја, банкарства и свих других специјалистичких домена због којих смо у уводним разматрањима и напоменули да се овој нежељеној глобалној појави мора прићи - мултидисциплинарно. Реализованим интервјуом, смо уједно претресли сва кључна питања у вези са кривичним делом организованог криминала, а њихове вредносне судове и тврдње синтетизовали у конкретне, искуствено проверљиве чињенице, допринели су уобличавању закључака нашег истраживања и доказивању основаности полазних претпоставки.

---

<sup>579</sup> Изјаве експерата одражавају лични став а не институције у којој су запослени.

## **1. Како оцењујете стање организованог криминала на простору Европске уније ?**

Из обављених интервјуа проистиче општи закључак је да почетак овог века, између осталог, обележило и јачање организованих криминалних група које развиле своју способност да брже делују и раде у ширем спектру активности него раније. С друге стране, већина савремених безбедносних изазова су прекограничног и међусекторског карактера, због чеганиједна агенција, па чак ни држава, није у стању да сама одговори на ове изазове. Поред тога, општи став је да је проблем организованог криминала у Европској Унији и даље један од најсложенијих изазова са којима се та организација и земље чланнице суочавају, због чега се перманентно преиспитује и развија правни и институционални оквир за сузбијање организованог криминала. На политичком нивоу се преузимају кораци за усаглашавање адекватног заједничког одговора на овај проблем, који се морају одвијати кохерентно и једновремено од стране свих држава чланица, на начин који треба да обезбеди оптимални правни и институционални основ за побољшање сарадње и заједничког деловања. О томе сведоче и бројне конвенције и директиве, које су донете у протеклом периоду. На институционалном и професионалном плану организују се и успостављају нове институције, чији су кључни циљеви унапређење сарадње и размене података, што су предуслови за обезбеђење веће ефикасности деловања и остваривања конкретних резултата у тој области.

Истраживање је потврдило тезу да организовани криминал одавно представља значајну безбедносну претњу како на регионалном, тако и на националном нивоу, а да криминална мрежа на различите начине прете нацијама, посебно државама у развоју и слабим демократијама. Носиоци организованог криминала смањују државне приходе кријумчарењем и активностима на црном тржишту, те подривају политичке процесе корупцијом државних службеника и званичника. Организоване криминалне групе на европском простору су различите по карактеру и активности. Унутар Европске унијесу најизраженије активности везане за трговину људима и дрогом, илегалну имиграцију и праће новца. Организована криминална активност се у протеклом периоду проширила и захватила читаво подручје Европе. Традиционалне области илегалних активности као што су кријумчарење дроге, преваре, трговина људима и праће новца и слично, остају важна подручја прекограничног организованог криминала. Ове активности се могу користити за финансирање терористичких активности, као и за богаћење криминалних група. С друге стране, европски географски простор омогућава флексибилну сарадњу не само између европских криминалних структура, већ и са криминалним организацијама на другим континентима. Тако је, на пример, повећана међузависност балтичких, централноевропских и источноевропских криминалних група, уз све израженије повезивање са криминалним групама из централне и јужне Америке, централне Азије и Африке, што јасно показује да активност организованог криминала прелази из домена националног проблема у регионалну, па чак и глобалну претњу, која између осталог захтева и регионални одговор.

Поред наведеног, испитаници оцењују да организовани криминал на европском простору има изражену тенденцију сталног мењања и прилагођавања новонасталим околностима, што од Европске уније захтева стално прилагођавање институционалног и нормативног оквира. С тим у вези је и њихов став да је недостатак опште базе података на нивоу Унијесметња потпунијем анализирању испољавања организованог криминала на европском простору. Наиме, многе агенције ЕУ у складу са својим надлежностима поседују релевантне базе података, али не постоји једна општа база на нивоу Уније која би омогућила потпуно сагледавање обима овог феномена и праћење остварених резултата у његовом сузбијању.

**2. *Да ли је Европска унија са нормативног аспекта у протеклом периоду адекватно одговорила на проблем организованог криминала ?***

Испитаници су мишљења да борба против организованог криминала представља „кормило“ у европској кампањи за хармонизацију кривичних закона у државама чланицама. Наиме, потврђена способност криминалних организација да се шире изван државних граница, делом јеподстакнута иукидањем баријера које ограничавају кретање људи и роба унутар ЕУ, што је између осталог утицало и на традиционалне надлежности националних власти у области кривичног законодавства. Док је у ранијем периоду национални суверенитет спречавао било какве наднационалне интервенције у овој области, чак и онда када је то било потребно, у међувремену је призната нужност светешње европске сарадње у борби против транснационалног криминала, што је утицало на садржај смерница које је развила Европска унија. У том општем оквиру, Европска унија је усвојила бројне прописе за борбу против криминалних организација. И пре него што је Амстердамски уговор ступио на снагу (1. маја 1999. године), ово се сматрало једном од првих „европских дужности инкриминације“. Тако је крајем 1998. године Савет ЕУ јусвојио „Заједничку акцију“ у вези са деловањем криминалних организација у државама чланицама Уније. Ова иновативна тачка је била укључена и у Акциони план против организованог криминала из 1997. године, који је дуго представљао програм европске политике о кривичним стварима.

Борба против организованог криминала као претње демократском уређењу захтева сталну ревизију политика и правних оквира на националном нивоу, али и усклађене акције међународне заједнице. С тим у вези, усвајање и развој европске безбедносне стратегије и европске стратегије за унутрашњу безбедност представљају значајан позитиван искорак. Тако је Европска унија објавила свој амбициозни циљ да буде у стању да изводи више операција истовремено, да развија операције подржане ојачаним дипломатским способностима, те да уводи иновације са низом нових заједничких алата и инструмената за борбу против криминалне економије и прекограничног организованог криминала. Поред тога, европска заједница је препознала потребу за развијањем стратешке културе која подстиче ране и брзе реакције у овој области, при чему су ове идеје сада део реторике и деловања у домену европске безбедности и примене закона. С друге стране, евидентно је да је ЕУ у сталном процесу прилагођавања нормативног оквира у циљу стварања адекватне основе за заједничко деловање држава чланица у овој области.

Уочене слабости у појединим подручјима деловања организованог криминала као што је прање новца указују да на европском простору није адекватно одговорено на изражене претње организованог криминала. Поред тога, испитаници сматрају да и све већа распрострањеност наркокриминалитета указује на потребу одређених измена нормативног и организационог оквира сузбијања организованог криминала и у овом сегменту. И сајбер простор је у протеклом периоду постао подручје све израженијег деловања криминалних група, у чему је Европска унија такође каснила са адекватним одговором.

**3. *Који документ Европске уније по Вашем мишљењу има посебан значај у супротстављању организованом криминалу ?***

Документи Европске уније у супротстављању организованом криминалу су врло разнолики и углавном се односе на појединачне облике испољавања организованог криминала. Осим конвенција које су утемељене на одговарајућим конвенцијама УН, ту су и уредбе, протоколи, препоруке, директиве и одлуке који прописују и перманентно иновирају постојеће документе (нпр. Одлука 2008/6151ЈНА о јачању прекограничне сарадње, нарочито

у борби против тероризма и прекограничног криминала - Одлука из Прима, Оквирна одлука 2006/9601ЈНА- Шведска иницијатива о поједностављењу размене информација и обвештајних података између органа за спровођење закона држава чланица Европске уније, Одлука Савета 2000/642ЈНА везана за аранжмане између финансијско-обавештајних јединица држава чланица у погледу размене информација, одлука Савета 2005/212/ПУП о одузимању добити, предмета и имовине у вези са извршењем кривичног дела, Оквирна одлука Савета 2003/557/ПУП о извршавању налога Европске уније о замрзавању имовине или доказа, Оквирна одлука Савета 2006/783/ПУП о примени узајамног признавања налога о одузимању, Оквирна одлука Савета 20011500/ПУП о прању новца, идентификовању, праћењу, замрзавању, заплени и одузимању средстава и имовине проистекле из криминала и друго). На плану супротстављања организованом криминалу посебан значај и темељ у овој области представља Заједничка акција бр. 733/1998, која је уједно и први покушај хармонизације у погледу одређења организоване криминалне групе у државама чланицама Европске уније.

Поред наведених докумената, за испитанике је од посебне важности и нормативни оквир спречавања прања новца. С тим у вези, указано је да правна регулатива Европске уније о сузбијању прања новца обухвата различите директиве, оквирне одлуке, одлуке и заједничке акције. Први значајан корак у борби против тог вида криминалне активности учињен је 1991. године када је донета Директива бр. 308/1991 о спречавању коришћења финансијских система са циљем прања новца. Поред увођења обавезе за државе чланице да у својим законодавствима забране прање новца, том директивом су предвиђене и обавезе кредитних и финансијских институција (идентификовање странака, вођење евиденција, пријављивање сумњивих трансакција надлежним властима) како би се утицало на редуковање обима прања новца стеченог криминалним активностима. С друге стране, државама чланицама је препуштено да одлуче о врсти санкција у случају да се финансијске и кредитне институције не придржавају предвиђених дужности. Како је поменута директива усвојена пре ступања на снагу Уговора из Мастрихта, требало је пронаћи и правни основ којим се државе чланице обавезују да у своја национална законодавства унесу одговарајуће одредбе, с обзиром да је кривичноправна област у искључивој надлежности држава.

Поред директива, постоје и други релевантни правни акти ЕУ који судонетиса циљем спречавања прања новца. На пример, током 1998. године усвојена је Заједничка акција бр. 699/1998 о спречавању прања новца, идентификацији, проналажењу, забрани располагања, одузимања и конфискацији предмета коришћених у извршењу кривичног дела или стечених кривичним делом, док је 2001. године донета Оквирна одлука бр. 500/2001 о спречавању прања новца, идентификацији, проналажењу, забрани располагања, одузимању и конфискацији имовине проистекле из кривичног дела.

#### **4. *Да ли државе чланице Европске уније на адекватан начин имплементирају прописе у овој области ?***

Једна од главних карактеристика безбедносног домена европског простора је сарадња и усклађивање кривично-правних радњи и организација чији је циљ пружање доследније и координисније одбране од прекограничног организованог криминала. У том оквиру, државе чланице ЕУ директно учествују у заједничким напорима у борби против свих врста прекограничног криминала.

Учесници интервјуа сматрају да, општеузево, чланице Европске уније адекватно примењују усвојене прописе, уз напомену да је та примена квалитетнија у државама тзв. „старе Европе“, док се одређене тешкоће у имплементацији јављају код држава Источне Европе (Румунија, Бугарска, Мађарска, Пољска). За конкретне закључке о квалитету примене ових прописа неопходно је засебно анализирати националне праксе у појединим чланицама Уније.

С тим у вези, треба имати у виду да у пракси и доктрини држава чланица ЕУ не постоји опште усаглашена дефиниција организованог криминала што отежава заједнички и јединствен приступ третману тог феномена. Иницијативе Европске уније усмерене на усклађивање националних одредби које се тичу криминалних организација, оставиле су значајан траг у кривичноправним системима држава чланица. Иако у овој области сигурно не постоји једнообразност и хомогеност, чини се неспорним да су стандарди ЕУ покренули процес приближавања различитих кривично-правних система у погледу одређивања криминалне организације, што је за последицу имало смањење разлика између националних законодавстава.

Иницијативе на нивоу Уније за усклађивање дефиниција криминалних организација, често су критиковане као недовољне и неспособне да утичу на окоштале националнекривичноправне системе. У том контексту, указивано је да је то последица претерано генеричке природе идеја усвојених на европском нивоу и неефикасности предложених мера за ограничење криминалитета у Европи, којима недостају одговарајући механизми примене на плану отклањања недостатака на националном нивоу, посебно у подручју узајамног признавања судских одлука и приближавања кривичних закона.

У подручјима међународних односа и безбедносних интеграција, у Европској унији су током последњих неколико деценија развијени одређени теоријски критички приступи везани за стање и могућности унапређења транснационалне безбедносне сарадње и прекограничне сарадњеполицијских служби. У том смислу, постоји потреба реалне и свеобухватне анализе главних безбедносних изазова, расположивих ресурса и ефеката прописаЕУ у тој области, како би се изнашли начини и модалитети ефикасније сарадње између земаља чланица. Битни фактори на том плану су јачање институционалне сарадње на нивоу Уније, те конкретна оперативна сарадња полицијских и правосудних институција на терену. Очување безбедности и спровођење закона захтевају ефикаснију сарадњу унутар ЕУ у погледу борбе и спречавања организованог криминала, тероризма и илегалних активности повезаних са тероризмом, сајбер криминалом, илегалном трговином, прањем новца и слично. Међутим и поред тога, евидентно је да државе чланице Европске уније на своја национална законодавства гледају као на потврду суверености, због чега не треба очекивати брзу и једноставну имплементацију одредби наднационалног карактера.

##### **5. Колики је значај Лисабонског реформског споразума са аспекта спречавања деловања организованог криминала на простору ЕУ ?**

Интервјуисани експерти су оценили да Лисабонски споразум има сам по себивелики значај, између осталог и зато што је ЕУ изгубила трипартитну структуру (три стуба) и постала правно лице. Тим споразумом су успостављени адекватнији правни оквири за међународну сарадњу и проширене су надлежности Уније у области сузбијања организованог криминала. У том контексту, најважнијим се сматра члан 87. Уговора којим је предвиђено да Европска унија успоставља полицијску сарадњу на начин који ће повезати све надлежне органе држава чланица, укључујући полицијске и царинске, као и друга надлежна тела за спровођење закона, а у вези са превенцијом, откривањем и истрагомкривичних дела. Лисабонски споразум такође прописује да Европски парламент и Савет могу да, у складу са редовном законодавном процедуром, успостављају мере које се односе на прикупљање, складиштење, обраду, анализу и размену релевантних информација, на оспособљавање и сарадњу полицијског особља, као и на заједничке истражне технике које се односе за откривање озбиљних облика организованог криминала. Оваква сарадња подразумева мере попут прислушкивања, аудио и видео надзора и сличних посебнихдоказних радњи. С тим у вези, евидентно је да се током последње деценије надлежности Европске уније у питањима кривичног законодавства постепено повећавају.

Лисабонским уговором су проширена и правила у вези са усклађивањем кривичних дела и њихових казни на десет области „посебно тешког криминала са прекограничном димензијом“. Надлежности Уније сада обухватају и случајеве када се „приближавање кривичних закона и прописа држава чланица показује кључним за осигуравање ефикасне примене политике Уније у области која је била предмет мера хармонизације“. Најзад, тим документом је дефинисано и посебно подручје које се тиче кривичних дела против финансијских интереса Уније. Тенденција ка проширивању надлежности ЕУ у подручју кривичног права и диверзификацији области интервенције одражава све већу улогу коју на том плану имају Европска унија и њене институције. Уопштено посматрано, сви испитаници оцењују да је Лисабонски уговор донео значајне промене у погледу правне природе ЕУ, јер су ојачани постојећи и створени нови елементи, што уједно представља допринос даљем развоју европских интеграција. Поред наведеног, Лисабонски споразум је представљао помак у унапређењу законитости, одговорности и уједно означио почетак реформи везаних за обим и структуру сарадње у кривичној и полицијској области, које су до тада биле у Трећем стубу Европске уније. Међутим, даљи развој политике у овом сектору постао је последњих година отежан, првенствено као последица кризе функционисања заједничких органа Уније и атмосфере све већег неповерења између земаља чланица.

Измене појединих одредби Лисабонског уговора које су извршене ради јачања компетенција и положаја Евроцеста, те успостављања Европског јавног тужилаштва, имале су првенствени циљефикасније спречавање кривичних дела усмерених против финансијских интереса ЕУ. С тим у вези је указано да су активности организованих криминалних група у протеклом периоду биле врло присутне у финансијском сектору, користећи банке основане у бившим совјетским републикама, као и у земљама некадашњег социјалистичког лагера у Источној Европи, као улазне тачке у глобални финансијски систем. Уз отварање простора за спровођење даљих институционалних корака у овој области, Лисабонским уговором је такође утврђено да ће, на плану подршке активностима за спречавање и борбу против тероризма и повезаних активности, Европски парламент и Савет утврдити оквир за административне мере у вези са кретањем капитала и новчаним уплатама, као што су замрзавање средстава, финансијске имовине или економске добити која припада или се налази у поседу физичких или правних лица, група или недржавних субјеката.

**6. У ком правцу треба развијати и усклађивати нормативни аспект супротстављања организованом криминалу у ЕУ ?**

У својим разматрањима испитаници полазе од чињенице да је иза нас период када су државе игнорисале криминал изван својих граница. Брзина којом су се државе чланице Европске уније договориле о сарадњи и посвећеност која се показује на високом политичком нивоу у њеном спровођењу, показују да су исте свесне опасности коју организовани криминал представља за појединца, друштвено окружење, државу и међународну заједницу. С тим у вези, потребна је даља разрада нормативног оквира за поједине облике организованог криминала, а посебно за прање новца исајбер криминала, као и на плану развијања нормативе везане за одузимање имовине проистекле из кривичних дела организованог криминала. Поред тога, уочљиво је настојање ЕУ да иновира постојеће законодавство, као и организациони аспект супротстављању прања новца. На то упућују бројни примери из праксе који указују да у овом сегменту европски простор мора у значајнијој мери деловати усклађено. С друге стране, европске државе су посебно осетљиве када је реч о буџету Уније, што ће умногом убрзати даље иновирање мера и активности уподручју сузбијања прања новца. У овом сегменту треба очекивати повећање ефикасности и ефективности надлежних органа, а евентуално и успостављање нових организационих форми. Међутим, све то ће у великој мери зависити од спремности држава чланица да уступају своје надлежности институцијама наднационалне заједнице каква је Европска унија.

Такође, испитаници су мишљења да је у оквиру ЕУ неопходно развијати заједничке истражне тимове који би могли бити организовани на различите начине. Због тога је потребно да и правни оквир омогући довољно опција за флексибилно коришћење расположивих инструмента. У зависности од случајева који се истражују, иницијатива и приступи могу потицати од надлежних органа држава чланица ка наднационалним телима, или обрнуто. Инструмент заједничких истражних тимова би се могао успешно користити за координацију полицијских и правосудних активности, као и за размену информација, а могао би се конципирати на начин да се искористе предности таквог рада без лоцирања целокупног заједничког тима у једној држави чланици. Досадашња пракса показује да заједнички истражни тимови заиста олакшају сарадњу органа укључених земаља чланица, премда њихов успех зависи и од других фактора. Имплементација овог института у пуном капацитету подразумева и адекватан правни оквир, попутну упознатост са свим могућностима које нуди ЕУ у области полицијске и правосудне сарадње и, што је најважније, спремност националних институција за интензивирање да сарадње на стратешком, оперативном и политичком нивоу. Испитаници су посебно нагласили да су информисаност о правним системима држава учесница, посебно у погледу надлежности различитих органа и тела и националних законских одредби везаних за истражне методе, заједно са организационом структуром вођења истраге и кривичног гоњења, неопходни предуслови за покретање заједничких истражних тимова. С тим у вези је указано да правосудна и полицијска сарадња коју омогућавају заједнички истражнитимови може поставити високе стандарде у оперативној ефикасности, али и у погледу заштите основних права у кривичним истрагама. Међутим, чињеница је да њихов актуелни нормативни облик у великој мери не одговара потребама.

#### ***7. Да ли ЕУ има довољно развијену мрежу субјеката надлежних за сузбијање организованог криминала ?***

Међу испитаницима преовлађује мишљење да Европска унија има довољно развијену мрежу субјеката који се баве организованим криминалом, али и да је неопходна даља интеграција и хармонизација националних капацитета са политиком ЕУ на том плану. У том контексту, посебно је важно имати у виду актуелне „мигрантске процесе“ који са собом доносе пораст одређених облика криминала, укључујући и елементе организованог. То је један од мотива држава чланица Уније да интензивирају активности које би превентивно деловале на сузбијање организованог криминала. Несумњиво је да је у последњих неколико година дошло до занчајног напретка у националном и међународном одговору на организовани криминал, што показује и прилагођавање законодавног оквира, реорганизација кривичноправних система, све већа мрежа билатералних и мултилатералних споразума и јачање формалних и неформалних међународних контаката на том плану. Уколико се анализира историја развоја мреже субјеката ЕУ у тој области, евидентан је тренд њиховог умножавања у односу на ранији период. Формирање посебних организационих целина које су, између осталог, задужене и за борбу против организованог криминала несумњиво је побољшало сарадњу законодавне и извршне власти и поједноставило процес сарадње. Помаци на том плану су везани и за стварање Мреже за правосудну сарадњу и формирање Канцеларије европског тужиоца. Створени су услови да се информације могу брже примати и ефикасније анализирати, а адекватне одлуке брже доносити. Процес умрежавања које се одвија у Европској унији доприноси и да професионалци из надлежних институција у ЕУ и државама чланицама савише поверења гледају на хармонизацију система кривичног правосуђа.

С друге стране, указује се и на постојање нетранспарентне мреже различитих актера унутар Уније, укључујући и правосудне, полицијске и административне чиниоце, који замагљују чињенице ко шта ради и чијој одговорности подлеже, те самим тим компликују сарадњу и чине је мање ефикасном. Поменуте мреже коегзистирају унутар ЕУ, ступајући у

интеракцију с другим транснационалним групама и мрежама које су такође укључене у размену различитих информација везаних за криминалистичке истраге. Пример за то је такозвани административни приступ Европске уније који има за циљ олакшавање „размене информација“ између државних органа и тела за спровођење закона и „административних учесника“, попут министарстава финансија и различитих нивоа локалних и регионалних власти.

Поред наведеног, евидентно је да у новије време у ЕУ преовладава приступ у коме се институције за спровођење закона пре свега усредсређују на превентивно деловање и криминалистичко-обавештајни полицијски рад, што с једне стране доводи до својеврсне маргинализације приступа борбе против криминала који се заснива на кривичном правосуђу, а с друге стране до занемаривања алтернативног мултидисциплинарног приступа (спречавање криминала) сузбијању организованог криминала на европском простору.

Учесници интервјуа истичу и да поједине институције и органи Европске уније који су наднационалног карактера, немају довољну ефикасност у реаговању, а самим тим не испуњавају у потпуности своју улогу у супротстављању организованом криминалу. Чињеница је, међутим, да је њихова примарна функција везана за координацију и подстицање сарадње националних тела, нарочито када се организовани криминал испољава на територији више држава. Уколико ЕУ жели да ојача њихову улогу као и ефикасност, мораће да изнађе нове механизме њиховог деловања. О томе да ли је Европска унија у одговору на организовани криминал побољшала своју ефикасност може се расправљати. Са становишта праксе, може секонстатовати да је сарадња на нивоу Уније и између држава чланица у односу на раније стање ипак учињена ефикаснијом и лакшом.

#### **8. Који субјекти имају посебан значај (и због чега) у супротстављању организованом криминалу на простору ЕУ?**

Према одредбама Лисабонског уговора надлежност Европског парламента је проширена на скоро све области европског законодавства, што укључује и имиграцију, међународну правну помоћ и полицијску сарадњу, што је релевантно за активности на плану сузбијања организованог криминала. Посебан значај у тој области има Европски савет, који чине шефови држава и/или влада чланица и који дефинише опште политичке смернице и приоритете Уније, па тако и оне који се односе на сузбијање организованог криминала. Занимљива је и улога Савета министара ЕУ, који изгласава законе заједно са Европским парламентом у оквиру процедуре саодлучивања и доноси одлуке везане за спровођење заједничке спољне и безбедносне политике, а на основу смерница Европског савета. Надлежност Европског суда правде је и даље искључена у питањима спољних послова, али има јурисдикцију када је реч о контроли примене спољнополитичких санкција, као и у појединим питањима из области слободе, безбедности и правде, која се тичу полиције и сарадње везане за криминал.

Европол има посебно место у супротстављању организованом криминалу. Својом разгранатом мрежом и капацитетима исти имамогућност успостављања сарадње са другим државама и ван европског простора што је од посебног значаја за супротстављање организованом криминалу. Његова улога није само у размени информација, већ и у синхронизацији акција међу државама, што је од интереса за европске државе у остваривању заједничке ефикасности у борби против организованог криминала.

Институционално, Европол и Евроцаст треба даље да развијају модалитете за појачану сарадњу у борби против прекограничног организованог криминала и заштитите спољне димензије безбедности Европске уније. У том контексту, Евроцаст има мисију да подржи и



ојача координацију и сарадњу између државних истражних и тужилачких органа у вези са тешким кривичним делима који погађају две или више држава чланица или захтевају кривично гоњење на заједничким основама, на основу спроведених операција и релевантних информација које пружају органи власти држава чланица Европске уније и Европол.

Улога Европола је посебно значајна с обзиром да је та агенција формирана у околностима различитих правних система и полицијских традиција у земаљама чланицама Европске уније, што је умногометежавало договоре око заједничког приступа борби против организованог криминала. Поменути недостатак консензуса унутар ЕУ, који је у пракси преведен у скуп нејасних и широко формулисаних методологија, оквирних циљева и смерница, омогућио је Европолу да своје извештаје позиционира као референтну тачку у предметном подручју политике ЕУ. Интерес Европола за унапређењем његовог институционалног положаја приближио се интересу различитих држава чланица да ту агенцију Уније користе као платформу за промовисање својих идеја и „европеизацију“ своје националне политике у подручју борбе против организованог криминала. Анализирајући еволуцију и улогу Европолових извештаја о организованом криминалу, може се оценити да је та агенција успела да изврши утицај који превазилази њен дефинисани мандат. Поред наведеног, Европол је остао и изван утицаја појединих држава чланица које су покушале да га инструментализују с циљем промовисања одређеног модела политике, као што је то у одређеном периоду био случај са Уједињеним Краљевством, као и покушаја наметања Европолу да свој рад заснива на полицијском моделу вођеном обавештајним подацима.

## ***9. Да ли заједнички истражни тимови представљају ефикасан начин сарадње међу државама ЕУ?***

Према добијеним резултатима истраживања, заједнички истражни тимовису међу најпознатијим и највише афирмисаним средствима прекограничне сарадње за борбу против организованог криминала. Поједини испитаници су потврдили да су предметни тимови посебно корисни у сложеним случајевима који имају транснационалну димензију, или су везани за прекограничне облике организованог криминала. Поред тога, сматра се да заједничке истраге омогућавају боље организовање истражних способности када су у њих укључене две или више држава чланица ЕУ.

Заједнички истражни тимови такође омогућавају надлежним властима у државама чланицама да предузимају истражне мере без формалног захтева и да олакшавају „директну“ размену информација. С тим у вези, испитаници су мишљења да су заједничке истраге углавном побољшале истраживачке способности Европске уније у области сузбијања организованог криминала. Из тих разлога се оцењује да су европска сарадња и конкретније заједничке истражне иницијативе иницирале важне промене у професионалној култури припадника институција за спровођење закона у државама чланицама Уније. Даље, како то подвлаче неки од испитаника, заједничке истраге омогућавају поједностављење истражне сарадње на нивоу ЕУ, истовремено чинећи модел захтева за узајамну правну помоћ сувишним. Поједини учесници интервјуа сматрају да је модел заједничких истражних тимова посебно користан када је истрага суочена са великим тешкоћама.

С друге стране, евидентно високи административни трошкови успостављања и функционисања заједничког истражног тима често резултирају употребом алтернативних облика сарадње, или ослањањем на размену информација путем наднационалних организација као што је Интерпол. Посебан проблем који додатно усложњава формирање таквих тимова је чињеница да су неке државе чланице Уније поставиле различите формалне захтеве за потписивање споразума о заједничким истражним тимовима, а у неким случајевима они нису успостављани из разлога целисходности или процедуралних пропуста -предлог за формирање

заједничког тима је послат прекасно, или су истраге биле у различитим фазама унутар сваке државе. То указује и на потребу промене по питању поједностављеног поступка успостављања заједничког истражног института у циљу осигуравања ефикасног и брзог процеса, проширења могућности обуке, повећања финансирања од стране ЕУ и успостављања јединствене процедуре за формирање заједничких истрага на нивоу Уније. У појединим случајевима када су околности захтевале укључивање две државе чланице Европске уније, уместо заједничких истражних тимова, обично је примењиван билатерални приступ сарадњи. Међутим, иако одређени случај у почетку може изгледати као билатерална прекогранична трговина људима, током истраге се неретко испоставља да такав случај укључује и трговину дрогом или друге криминалне активности у другим земљама чланицама.

#### **10. Да ли и где постоји простор за даље развијање организационог аспекта сузбијања организованог криминала на простору Европске уније ?**

Суочавање са организованим криминалом на простору Европске уније захтева даље јачање и интеграцију организационих капацитета ове заједнице. Да ли ће у наредним годинама доћи до стварања чвршћих организационих облика сарадње чланица на том плану зависи од свеукупне еволуције ЕУ у ближој и даљој будућности. Тренутна ситуација у вези Брегзита спречава реформе Уније, посебно оне на линији предлога француског председника Емануела Макрона. Јачање терористичких претњи и неких облика организованог криминала могло би да, упркос томе, доведе до прагматичних решења и интеграције организационих капацитета ради што адекватнијег одговора на постојеће изазове.

С друге стране, у пракси се веома дуго чека на одговор од других држава чланица Европске уније када су у питању предузимање конкретних истражних мера или обезбеђивање доказа и починиоца кривичних дела. Још увек већина земаља чланица ЕУ има правило да не одобрава екстрадицију сопствених држављана и да даје политички азил и други вид заштите осуђеницима. Чак и са отворенијим границама, може се много урадити за праћење и сузбијање илегалног или недозвољеног прекограничног кретања. Европска унија може третирати управљање имиграцијом и контролу прекограничног организованог криминала уз појачану употребу иновативне технологије за граничну контролу као другу генерацију Шенгенског информационог система и слично.

С обзиром на пораст претње у сајбер простору од стране криминалних група, треба очекивати даље унапређење одговора надлежних органа и институција Уније. То ће, између осталог, захтевати специјализоване рачунарске форензичке програме који треба да омогуће примену рачунарске технологије и софтверских техника како би се добили подаци из рачунарских система у истражне или обавештајне сврхе. Такође, напредак у иновативној употреби постојеће технологије укључује и стварање напредних рачунарских модела за интернетску идентификацију аномалија у оквиру финансијских трансакција, софтвер за брзе рачунаре који могу да провере идентитет кријумчара наркотика кроз отиске прстију и постављање мрежа који омогућавају надлежним органима да уписују регистрацију власништва над имовином са другим подацима, као што су пријаве пореза и слично. На овај начин очигледна предност коју криминалци имају од употребе високотехнолошких алата се може претворити у предност за спровођење закона. У све наведено је неопходно укључити и приватни сектор у циљу развијања мера за реаговање и заштиту од високотехнолошког криминала. Интернет провајдери су успоставили међународне мреже сарадње са полицијским службама кроз такозване hotline асоцијације које сарађују у борби против употребе дечије порнографије путем интернета. Као једна од могућности решавања проблема у сајбер простору је и формирање посебних организационих целина које би биле оспособљене и опремљене да се у складу са дефинисаним процедурама и материјалним законодавствима супротставе организованом криминалу у електронском окружењу. Поред тога, од

финансијских институција се очекује да преиспитају своје мере на сузбијању прања новца у светлу технолошког развоја. У свим наведеним околностима је преко потребан заједнички именитељ између националног и наднационалног нивоа када је реч о Европској унији. И поред наведеног, на државама чланица и у овом сегменту остаје највећа одговорност да својим правовременим активностима смање простор за деловање криминалних група.

### ***11. Да ли је међу државама чланицама Уније успостављена адекватна и довољна сарадња у борби против организованог криминала ?***

Као што се може видети, Европска унија је у само неколико година увела значајан број мера како би боље спречила и контролисала организовани криминал. Снага Европске уније у међународном кривичном правосуђу састоји се у значајном политичком притиску и подстицању интереса за сарадњу, због чега ће се често успоставити консензус, чак и ако се неке земље у почетку одупру притиску да промене своју казнену политику. Међутим, и ако би државе чланице Европске уније успеле ефикасно да развију своје законе и системе за спречавање и контролу организованог криминала унутар својих граница, то не би било довољно. За спречавање и контролу организованог криминала потребна је глобална сарадња. С обзиром на чињеницу да ЕУ има развијену институционалну мрежу различитих субјеката, државе чланице остварују сарадњу преко тих канала. Предметна сарадња се остварује кроз размену информација, решавање заједничких проблема, размену искустава и слично. Поред тога, треба нагласити да Европска унија има специјализоване институције које се баве појединим облицима испољавања деловања организованог криминала, што умногом олакшава сарадњу у конкретним случајевима. С обзиром на досадашњу праксу, евидентно је да ће у наредном периоду бити преко потребно унапредити сарадњу међу државама чланицама Уније у делу који се односи на развој и размену банке података релевантних за организовани криминал, изградњу оквира за јачу оперативну сарадњу, множење и дељење ресурса у истраживању и иновацијама, као и изградњу европског инфомационо-технолошког центра и обезбеђивање одрживих финансијских улагања у иновације везане за унутрашњу безбедност.

Успостављање минималних правила на нивоу Европске уније у погледу неопходних елемената кривичног дела и санкција за одређене облике организованих прекограничних илегалних активности у складу са Уговором о функционисању Европске уније, питање је од заједничког интереса. Кораци Уније ка успостављању консензуса о директивама везаним за трговину људима, сексуално искоришћавање деце и сајбер-криминал представљају важан развојни пут ка међународној сарадњи на откривању, доказивању и процесуирању ових злочина. Главни циљ Уговора ЕУ био је стварање подручја слободе, сигурности и правде, а током преговора везаних за Мастришки уговор државе чланице су направиле листу домена од заједничког интереса и дефинисале предвиђене начине сарадње. Између осталог, правосудна сарадња у кривичним стварима дефинисана је као тачка од заједничког интереса.

Сарадња држава чланица у погледу њихове безбедности, посебно полицијске и судске сарадње по питању криминала, има дугу историју а започела је на различитим нивоима и у посебним предметима на основу различитих правних основа и инструмената. Правосудна сарадња између држава чланица доживела је многе измене од свог почетка. Поред тога, сарадња се остварује и у оквиру различитих агенција при чему је формирање Евроцаста, представљало важну прекретницу у историји правосудне сарадње у кривичним стварима. И кад је реч о другим институцијама у оквиру Европске уније, сарадња међу државама се остварује првенствено кроз размену информација што је од посебног значаја када се зна да организовани криминал има наднационални карактер на европском простору.

## **12. Који су најважнији проблеми у међдржавној сарадњи на простору ЕУ у овој области?**

За остваривање потпуне сарадње међу државама од пресудног значаја је политички моменат, односно воља политичке елите за заједничко решавање европских проблема, у које спада и организовани криминал. У том контексту, политичка недоследност у очувању најважнијих европских вредности посебно се испољила у решавању мигрантске кризе. Уколико европске државе буду вођене искључиво својим интересима, то ће се негативно одразити и на ефикасност сузбијања организованог криминала. У стварности се може уочити да све државе немају исти утицај на институције Европске уније и на процес одлучивања.

С друге стране, сарадња међу државама је преко потребна када се ради о сузбијању испољавања организованог криминала. Такође, евидентно је и да поједине државе европског континента имају различиту перцепцију организованог криминала. То се првенствено односи на скандинавске државе које су, између осталог, приступиле различитом дефинисању тог појма. Када је реч о проблемима, треба напоменути да све државе немају ни исти степен угрожености од организованог криминала, што умногом одређује спремност држава за учешће у заједничком супротстављању овом феномену. Уз то, посебан проблем представља и сложеност процедуре одлучивања, што уз неједнаку спремност држава чланица Уније отежава ефикасну борбу против организованог криминала.

Међутим, сарадња, па и централизација, не постоји без одређених отпора. С тим у вези, честе су расправе о државном суверенитету и безбедносној сарадњи у Европској унији, јер се безбедносни алати и надлежности за спровођење закона морају пажљиво конструисати како би се заштитила традиционална претпоставка националне независности деловања и суверенитета. Општи тренд је да како домен државе и њена безбедносна улога постају све сложенији и изазовнији, паралелно са социјално-економским и демографским интерактивним дешавањима у регионалним и глобалним аренама, до изражаја долазе вишеслојне интеракције изнутра и споља, што релативизује традиционалне државне границе. Евидентно је да у Европској унији већ постоји неколико прихваћених инструмената сарадње у кривичним стварима, али су присутне и сталне иницијативе за њено унапређење. С тим у вези, преговори су често одређени забринутошћу држава чланица за губитак суверенитета, што је разумљиво имајући у виду да државе чланице Уније нису спремне да се одрекну својих права и овлашћења везаних за кривичну надлежност. Међутим, треба нагласити да поступак доношења одлука, заснованих на политичким компромисима, не би требало да игнорише професионалне аспекте и аргументе, јер у супротном постоји озбиљан ризик да ће празни и бескорисни правни инструменти ступити на снагу, што тешко да ће побољшати сарадњу у кривичним стварима. С тим у вези, најновији пример успешне сарадање унутар ЕУ је подршка држава чланица идеји о оснивању Европског јавног тужилаштва, што значи да је упркос свим испосљеним разликама дата прилика за успостављање предметне институције. Евидентно је да ће будућа ефикасна сарадња држава чланица зависити од политичке воље која је до сада била од пресудног значаја. Међутим, не треба заборавити да је политички моменат повезан на националним интересом државе. Уколико наведени проблеми буду отклоњени, то ће умногome повећати ефикасност заједничког деловања у супротстављању организованом криминалу.

## **13. Који су најопаснији облици испољавања организованог криминала на простору ЕУ ?**

Према мишљењу испитаника, организоване криминалне групе на европском простору су све мање етнички повезане, са тенденцијом лабавих и флексибилних мрежа с вођом групе на челу. Интервјуисани експерти су недвосмислено исказали да је наркокриминал најопаснији облик организованог криминала. Наведена констатација се може наћи у многим званичним документима у којима се недвосмислено наводи да се ради о најраспрострањенијем деловању

организованог криминала на европским просторима, који остварује енормну финансијску добит. Поред наведеног, треба напоменути да је перцепција најопаснијих облика испољавања организованог криминала видљива и у приоритетима борбе против организованог криминала. Евалуација политике ЕУ на овом плану је довела до закључка да су најопаснији облици организованог криминала сајбер криминал, кријумчарење људи, еколошки криминал, прање новца и слично. При томе треба напоменути да су многе криминалне делатности организованог криминала везане за високотехнолошки криминал и тероризам.

Трговина дрогом и трговина људима већ дуго су најважнији домен организованих криминалних група и највероватније ће тако остати у будућности. Око трећине криминалних група у Европској унији је укључено у производњу и дистрибуцију илегалних дрога, укључујући синтетичке дроге произведене у ЕУ. С друге стране, и трговина људима у циљу сексуалног искоришћавања остварује све већу финансијску добит са повећањем броја жртава сваке године. С тим у вези, економска криза је у многим државама продубила трајни недостатак могућности запошљавања, уз истовремено повећање потражње у земљама чланицама Европске уније за јефтиним радном снагом. Ова комбинација чини Унију плодним тлом за радну експлоатацију.

Фалсификовање је облик криминала високог приноса и ниског ризика, који све више спроводе организоване криминалне групе укључене у различита кривична дела трговине људима. При томе је палета фалсификовања знатно проширена и садржи различите производе обухваћене здравственим и безбедносним стандардима (нпр. храна, лекови и играчке). Фалсификовање проузрокује знатне трошкове за европска друштва у смислу прихода од пореза и дажбина, као и изгубљених послова. С друге стране, смањена потрошна моћ грађана у времену економске кризе, утиче да расте потражња за јефтинијом робом широке потрошње и повећава се социјална прихватљивост фалсификата у тој сфери.

Најпроблематичнији аспект организованог криминала је тај што ће та појава у великој мери наставити да одржава привид законитости. Ово се објашњава обимом појаве прања новца чији је циљ прикривање порекла прихода од криминала. Низ коришћених техника креће се од оснивања компанија до сложених међународних шема које укључују низ међународних банковних трансфера. Један од начина за спајање легалне добити и илегалног профита је фиктивно пословање преко легитимних предузећа, од малих фирми које раде углавном са готовим новцем (нпр. мотели), до великих увозно-извозних компанија. Поред наведеног, не треба одбацити могућност да криминалне групе могу преузети компаније на различите начине. Међутим, у многим случајевима интереси криминалних и легалних актера могу бити веома блиски захваљујући тајним договорима и прећутним споразумима. На тај начин легалне локалне компаније могу постати значајан покретач криминала.

#### ***14. Да ли неке специфичности Европске уније погодују испољавању организованом криминалу?***

Иако проблеми са којима се ЕУ данас суочава не изгледају толико ургентни и драматичну као они од пре пет или десет година, актуелно стање функционисања Европске уније доводи у питање и њену одрживост у постојећем облику, при чему је непосредно угрожена и фактички суспендована политика даљег проширења Уније. Проблеми у функционисању ЕУ се манифестују и у актуелној кризи, везаној за пандемију корона вируса у Европи. Постојећи политички оквир Уније ће умногом негативно утицати на супротстављање испољавању организованог криминала на европским просторима у будућем периоду. Наиме, недовољно политичко јединство о важним питањима може се одразити и на заједнички одговор европских држава на ту безбедносну претњу. При томе не треба заборавити да

ефикасно супротстављање организованом криминалу претпоставља заједнички приступ свих држава.

Простор Европске Уније поседује своју особеност која га чини специфичним и уједно утиче на испољавање организованог криминала на подручјима држава чланица. Шенгенски простор без државних граница као и слобода кретања људи, роба и услуга, представљају олакшавајућу околност за деловање организованог криминала. Историјски посматрано, европски простор је одувек представљао раскршће важних путева који су коришћени између осталог и за илегалну трговину од стране криминалних група. Другим речима, стратешки положај европског простора погодује испољавању организованог криминала, као и чињеница да је то један од најбогатијих делова света, чини га привлачним за криминалну делатност. Поред тога, треба додати и последице миграционог притиска на Европску унију, који доводи до јачање специфичних облика организованог криминала, као што је трговина људима.

С друге стране, неповољни демографски трендови као што је старење европског становништва, представљају плодно тло за трговину људима у циљу радне експлатације и илегалних миграција. Економска неједнакост такође утиче да се појединци окрећу криминалним активностима ради стицања добити. Сиромаштво, са економском кризом, има потенцијал привлачења криминалним групама не само миграната, већ и грађана ЕУ. И евентуалне кризе повезане са редовним снабдевањем, као што су недостатак одређених роба и услуга, могу подстицати раст тржишта фалсификоване и украдене робе на европском простору. Недостатак синергије између органа за спровођење закона и законодавних тела омогућава криминалцима да експлоатишу овај недостатак и искористе потражњу за нелегалну робу. У неким случајевима су чак и контролни и регулаторни оквири показали сопствену криминогеност.

Даљи развој Интернета и сродних технологија не само да ће пружити нове алате на располагање свим криминалним групама, већ ће учинити рањивим целокупно национално информационо друштво. И поједини хакерски напади на корпорације и владине веб локације, као и појава алата посебно дизајнираних да ометају управљачке системе критичне инфраструктуре, указују да ће то бити једна од кључних брига у ближој будућности. Истовремено са знатним повећањем обима ових информација, повећава се и њихова улога као роба од којих криминалне групе могу профитирати, посебно у светлу повећаног складиштења података у „облаку“ и тренда масовног коришћења друштвених мрежа. Сајберкриминал је посебна могућност за испољавање организованог криминала, нарочито на европском простору где се савремене информационе технологије употребљавају у свим сферама свакодневног живота. Док се технологија свакодневно мења, органи за спровођење закона често се ослањају на оно што су одувек радили. С друге стране, законодавство се бори да одржи корак, при чему недостатак хармонизације понекад спречава усаглашене напоре и благовремене реакције држава чланица Уније. За све врсте криминалних активности, асиметрија у законодавству и регулаторна политика резултира нескладом, не само између држава чланица, већ између Европске уније и других делова света.

### ***15. Која су најважнија обележја организованог криминала на простору ЕУ ?***

На простору Европске уније се јављају сви познати облици организованог криминала, при чему поједине чланице као што је Италија имају дугогодишње искуство у борби против тог вида криминалних активности. Спектар организованог криминала на простору ЕУ зависи од специфичности везаних за криминалне групе. На пример, уколико се ради о организованим криминалним групама на простору Источне Европе, њихове активности су у значајној мери усмерене на кријумчарење опојних дрога и трговину људима у циљу сексуалне експлатације, при чему испољавају велики степен насиља, што се у значајној мери разликује од појединих

криминалних група (на пример у Чешкој, Словачкој, Луксембургу) које примењују софистициране начие деловања уз коришћење напредних информационих технологија.

Традиционалне криминалне групе су се у протеклом периоду постепено трансформирале у транснационалне организоване криминалне мреже укључене у профитабилне илегалне активности у којима сви укључени актери остварују економску добит. Организовани криминал се све више заснива на пословним пројектима и мешаса легалним компанијама, уз коришћење различитих иновативних технологија. Са друге старне, безбедносни домен Европске уније је у последњој деценији био фокусиран на даљу операционализацију заједничких инструмената и интензивирање употребе постојећих безбедносних алата за борбу против прекограничних организованих криминалних активности. Главна иновација у том погледу од почетка европских безбедносних стратегија и ступања на снагу Уговора из Лисабона је политика ЕУ о јачању спољне димензије њеног безбедносног окружења. Остварене иновације и реформе институционалног и нормативног оквира су омогућиле циклус планирања озбиљног и организованог приступа борби против прекограничног криминала, уз јачање настојања да се постигне кохерентнија међуресурска сарадња држава чланица у спровођењу закона. На том плану се предузимају мере да се политике и инструменти Европске уније што више ставе у функцију стварања адекватних оквира и унапређења могућности за бржу размену информација, ефикаснију сарадњу и спровођење заједничких оперативне акција надлежних институција за спровођење закона.

Процене Европола указују да заједничка перцепција криминала као синдикалних хијерархијских организација са чланством заснованом искључиво на етничкој припадности, све мање одражава реалност. Супротно томе, организоване криминалне групе све више имају тенденцију да буду лабаве и флексибилне мреже, често са дисперзираним вођством групе. Штавише, и традиционалне криминалне групе у све већој мери сарађују са сличним групама које нису искључиво организоване према националном/етничком принципу.

Описујући транснационални организовани криминал и начин на који он делује на простору Европске уније, испитаници указују да није одржива поједностављена представа о моћним мафијашким организацијама које преузимају нове територије у стилу војних освајања. Напротив, сматра се да већина група која је укључена у транснационални криминализван своје матичне земље не успоставља истоветне организационе структуре као у држави одакле потиче. Уз то, овакве криминалне организације не покушавају ни да успоставе исти ниво контроле над новом територијом деловања као што су у позицији да остваре у државама својг порекла. У складу с тим, етничка припадност и језичке везе и даље остају важне и као такве одређују састав основних група које прекогранично све више делују кроз разнолике криминалне мреже. Ипак, према подацима Европола, криминалне групе које се у полицијској терминологији означавају по националном предзнаку или држављанству њихових чланова, и даље се налазе међу најмоћнијим синдикатима транснационалног криминала у Европској унији.

#### ***16. Да ли треба очекивати извесне промене у појединим облицима организованог криминала ?***

Тржиште наркотика и друге незаконите активности у вези с тим се даље развијају и постају све сложенији. Реална је могућност да ће се продаја наркотика у будућности у потпуности остваривати путем информационих технологија, уместо традиционалних дилера. Имајући то у виду, појединци и њихове компликоване мреже незаконите трговине вођене преко Интернета узрокују преиспитивање учинковитости спровођења закона, а владине службенике и аналитичаре наводе да процењују могућности обављања трговине дрогом путем светске мреже. То указује да ће коришћење Интернета за трговину дрогом и другом недозвољеном робом наставити да се развија и у ближој будућности. У том смислу, стално се

откривају разне *spin-off*veb странице које криминалне мреже користе за куповину и продају нелегалне робе и прање новца путем интернета. Како технологија напредује, криминалне мреже ће наставити да користе такве платформе за рад са својим илегалним активностима. Такође, напредне технологије ће бити коришћене од стране криминалаца како за извршење кривичних дела, тако и за прикривање доказа, уз скривање изван националних граница да би се отежало спровођење закона.

Анализе случајева указују да починиоци трговине људима секвенцирају своје радње на начин да идентификују потенцијалне жртве на друштвеним мрежама, успостављају с њима однос поверења, а потом их укључују у експлоатационе ситуације. Злоупотреба савремених технологија олакшава трговцима људима вршење трансакција, омогућава им приступ новим просторима и ширење тржишта. На пример, код кривичних дела трговине људима ради сексуалне експлоатације, у којима жене и девојке представљају највећи број идентификованих жртава широм света, нове технологије, а посебно Интернет, помажу трговцима људима да успешније и брже рекламирају жртве и лакше се повезују са разуђеним тржиштем корисника. Уз то, велике интернетске платформе на којима се оглашавају сексуалне услуге пружају широке могућности организаторима таквих активности за привлачење клијената исексуално искоришћавање жртава. Да таква кривична дела имају јасан тренд раста, указују и процене Европола, према којима је оглашавање сексуалних услуга на мрежи све израженија појава која је повезана са трговином људима ради сексуалне експлоатације, при чему деца се оглашавају као одрасли.

У том контексту, треба имати у виду да је трговина људима и у досадашњем периоду била веома распрострањен облик криминала у Европској унији, укључујући и ВеликуБританију, при чему се њени основни узроци били везани за рањивост због сиромаштва, сукоба, маргинализације, социјалне искључености, дискриминације жена и деце. Процењује се да криминалне групе искоришћавају разлике у законима о раду да би организовале експлоатацију жртава у сивој зони између легалног запошљавања и радне експлоатације. Из тих разлога, Брегзит може имати негативне последице у борби против трговине људима, јер грађани ЕУ више нису заштићени законодавством Уније о слободном кретању радника. Строга контрола имиграције може проузроковати пораст трговине људима, јер је познато да криминалне организације циљају мигранте који нису из земаља Европске уније претећи им да ће им одузети пасоше и вршећи према њима друге облике присиле.

### **17. Да ли Европска унија има адекватан одговор на проблем прања новца ?**

Активности Европске уније на плану сузбијања прања новца су разноврсне и подложне сталним изменама и унапређивању. Ове активности су повезане и ојачане паралелно са повећаним ризиком терористичких активности на подручју ЕУ. То је уједно и један од разлога унапређење система и механизма спречавања прања новца, који је карактеристика готово свих облика организованог криминала на простору Уније. У наведеним околностима, усклађивање је од пресудног значаја зато што тежи стварању адекватне полазне основе за заједничко деловање у спречавању финансијског криминала. С обзиром на специфичност прања новца, Европска унија је приморана да стално усклађује појам прања новца, посебно кроз тачнија одређења релевантних предикатних злочина што у великој мери помаже у обликовању заједничког разумевања овог кривичног дела. То поред осталог олакшава кривичне истраге које су уобичајено транснационалне природе, уз смањење трошкова за усвајање превентивних мења на спречавању прања новца и борбе против финансирања тероризма и унапређење сарадње између полиције, правосуђа и финансијско-обавештајних јединица држава чланица.



Актуелно законодавство ЕУ остварује усклађивање на два различита начина. С једне стране, наглашена је потреба за унапређењем међународне координације за борбу против транснационалног криминала, као што је прање новца. Наиме, прање новца и финансирање тероризма често се остварује у међународном контексту. Мере и активности које су усвојене искључиво у националном оквиру или чак на нивоу Уније, ако не узимају у обзир ширу међународну координацију и сарадњу, имале би врло ограничен ефекат. Имајући то у виду, мере које је Европска унија усвојила у тој области су компатибилне са ширим активностима на међународном нивоу и адекватне безбедносним претњама које проистичу из криминалног деловања везаног за прање новца и финансирање тероризма. Поред тога акције ЕУ на овом плану се усклађују са препорукама и инструментима FATF-аи других међународних тела која се баве супротстављањем прању новца и финансирању тероризма.

С друге стране, евидентно је да је због тамне бројке наведеног облика испољавања организованог криминала, тешко дати објективну оцену стања у овом сегменту. И поред тога, у последњих неколико година забележени су случајеви систематског коришћења банака за прање новца, у вези с чим су спровођене бројне истраге од стране националних власти. Све то указује да Европска унија мора да унапреди постојеће механизме спречавања прања новца. С тим у вези је и настојање Европске комисије и законодавних и других органа на јачању капацитета Уније у спречавању прања новца и финансирања тероризма, тако да у наредном периоду треба очекивати промене и у овом сегменту.

Испитаници закључују да Европска унија ипак поседује адекватан потенцијал за супротстављање прању новца. Успостављен систем се стално нормативно надограђује и усавршава у складу са реалним потребама држава чланица. Међутим, тешко је дати оцену његове ефикасности с обзиром на распрострањеност појаве прања новца, као и чињенице да државе чланице са својим институционалним капацитетима имају пресудну улогу у супротстављању том облику криминалних активности.

#### **18. Како оцењујете развој полицијске сарадње у борби против организованог криминала ЕУ ?**

Ступањем на снагу Лисабонског уговора знатно је побољшан оквир за унапређење полицијске сарадње, посебно у кривичним делима са елементом организованости. Актуелна полицијска сарадња у Европској унији се заснива на директној билатералној и мултилатералној сарадњи надлежних органа за спровођење закона у државама чланицама, у којима постоји потреба данадлежне националне власти остваре ефикаснију међусобну координацијуу спречавању, откривању или истрази кривичних дела. Генерално, инструменти непосредне сарадње у оквиру ЕУ могу бити подељени на подручје размене информација и података, те на оперативне мере за спречавање, откривање и истрагу кривичних дела.

Због добро развијене саобраћајне инфраструктуре, укинутих контрола на унутрашњим границама и изузетно информационо оријентисаног друштва, посебно је значајно да агенције за спровођење закона у земљама чланицама Европске унијебрзо и ефикасно размењују податке и информације потребне за ефикасну борбу против организованог криминала. Агенције за спровођење закона треба да реагују брзо и морају да имају правовремени приступ што је могуће већем броју информација о кривичним делима и њиховим починиоцима, начинима деловања, информацијама о жртвама, и слично. Стога државе чланице ЕУ настављају даље да развијају механизме који ће омогућити примену принципа доступности како је дефинисано у Хашком и Стокхолском програму који формулишу иновативан приступ прекограничној размени информација за откривање и гоњење кривичних дела.

Оперативне мере и облици међународне полицијске сарадње нису ограничени само на размену информација и података за откривање и гоњење кривичних дела, већ укључују и друге облике сарадње који због тактике и метода рада, захтевају заједнички рад једног или више надлежних органа различитих држава чланица. Земље чланице ЕУ су упознате са различитим облицима таквог рада, који су дефинисани националним законодавством, билатералним и мултилатералним међународним уговорима или правним тековинама Уније. Ови облици укључују сарадњу у заједничким истражним тимовима, мешовитепатроле, заједничке операције, сарадњу радних група, надгледање контролисаних достава, учешће у заштити сведоки слично.

За полицијску сарадњу земаља чланица ЕУ посебно су значајни заједнички истражни тимовикао оперативни модел правосудне и полицијске сарадње, који се успостављају у посебне сврхе и на одређено време, а на основу споразума две или више држава чланица и(или) других страна. Формирање ових тимова се обично се предлаже за истраживање случајева тешких облика криминала. Држава предлагач формирања тима може позвати Евроцаст и Еуропол да учествују у активностима тима, што у значајној мери омогућава приступ информацијама и аналитичким системима, при чему су земљама учесницама на располагању финансијска средства за спровођење истражних поступака. Обим рада у кривичном поступку може имати различите облике, при чему се захтева да се испуне законом прописани услови, посебно везани за спровођење различитих прикривених кривичних истрага. Спровођење прикривених радњи у случајевима организованог криминала, где припадници криминалних група долазе из различитих земаља, представља суштински део кривичног поступка.

Из свега наведеног недвосмислено се може закључити да је на европском простору успостављена адекватна полицијска сарадња, која је временом унапређивана нарочито у остваривању заједничког одговора држава чланица на најтеже облике криминала.

### ***19. Који су најважнији проблеми у функционисању Европског јавног тужиоца ?***

На основу досадашњих искуства OLAF-а и Европске комисије уочено је да извршиоци кривичних дела на штету буџета Европске уније користе постојећу ситуацију коју карактерише недовољна ефикасност, недостатак специјализације, као иразличитости у националним прописима и системима. Поред тога, евидентно је да национални органи немају потпуну слику већ су упознати само са националним делом одређеног случаја који спроводе код предметних кривичних дела. С друге стране, Евроцаст има капацитете да помогне у координацији рада тужилаштава држава чланица које су обухваћене одређеним кривичним делом. Међутим, његова природа и организација указују на фрагметираност у кривичном прогону на територији ЕУ.

У циљу очувања и заштите финансијских интереса Европске уније, дошло се на идеју о оснивању института Европског јавног тужиоца. Поред тога, један од разлога који су подстакли формирање наведене институције била је и повећана улога организованог криминала у преварама које су остварене на штету буџета Уније. Као и за све остале облике организованог криминала, и преваре на штету буџета ЕУ најчешће садрже прекогранични елемент. Европски јавни тужилац, као наднационална институција, заједно са одговарајућим материјалним и процесним кривичноправним прописима, може у значајној мери допринети заштити финансијских интереса Европске уније и борби против организованог криминала. Као наднационално тело које је надлежно за вође истраге, разликује се од Евроцаста који само иницира вођење истраге, док саму истрагу спроводе национални органи државе чланице. Најважнија улога и значај Европског јавног тужиоца је у успостављању кохерентног европског одговара на одређена „европска“ кривична дела. На тај начин долази до превазилажења препрека из различитости кривичног права и кривичног поступка у земљама чланицама ЕУ. С друге стране, од држава чланица се захтева постизање

консензуса о хармонизацији кривичног права. Међутим, кривичноправна област је повезана са правом државе да кажњава, при чему државе чланице имају намеру да задрже тај део суверенитета за себе, односно не желе да га пренесу на Европску унију. Поред наведеног, треба напоменути и да се сама организација правосуђа разликује од државе до државе чланице ЕУ, што може представљати изазов за будуће функционисање Европског јавног тужиоца. Од степена сагласности око организације и уређења Европског јавног тужиоца, зависиће у коликој мери ће та институција допринети борби против превара на штету буџета ЕУ.

У циљу остваривања адекватне истраге Европски јавни тужилац има овлашћења да приступи националним базама података, као и да у свом раду користи информације Европола и Евроцаста. Поред широких истражних овлашћења које има, за спровођење истих неопходна је одлука националног судије када се ради о овлашћењима која задиру у сферу заштите људских права и у околностима када то национално законодавство захтева. Кључне проблеме представљају децентрализовани систем организације Европског јавног тужилаштва и положај делегираних тужилаца, који се уређује према националном законодавству. За разлику од судија и судова, положај тужилаштва у државама чланицама Европске уније веома се разликује према степену унутрашње хијерархије, степену утицаја извршне и (или) законодавне власти на тужилаштво, степену дискреционих овлашћења тужиоца да одложи кривично гоњење или одустане од кривичног гоњења, степену независности у раду тужиоца као појединца и овлашћења јавног тужилаштва над полицијом.

## **20. Да ли Република Србија има успостављен одговор на прање новца ?**

Процена ризика од прања новца и финансирања тероризма усвојена је од стране Владе Републике Србије 31. маја 2018. године, док је Акциони план за њено спровођење Влада донела на седници од 12. јула 2018. године. Растућу претњу у Србији у погледу прања новца представљају кривична дела високотехнолошког криминала, а посебно пословна превара електронском поштом (ВЕС - *Business E-mail Compromise*). Када је у питању порекло опраних прихода, утврђено је да је највећи број предикатних кривичних дела извршен у домаћој јурисдикцији, због чега је претња прања новца процењена као висока. Сектори који су најизложенији претњи од прања новца су сектор некретнина, сектор организовања игара на срећу и банкарски сектор, а следе их сектор мењача и рачуновођа.

Највећи део активности из Акционог плана за 2018. годину, које су носиле ознаку приоритетних активности су завршене. Неки од резултата спровођења активности из Акционог плана јесу и потписани Споразуми. У циљу унапређења сарадње и размене информација у циљу откривања и спречавања прања новца, и као резултат спровођења активности из Акционог плана потписан је велики број споразума између надлежних државних институција. Предмет ових споразума су механизми и поступци у циљу унапређења сарадње, стварање услова за ефикасну примену прописа о спречавању прања новца и финансирања тероризма, размену документације, као и решавање других питања од заједничког интереса за споразумне стране.

У оквиру наведених активности, Управа за спречавање прања новца је потписала шест споразума са другим државним органима. Са Канцеларијом за сарадњу са цивилним друштвом је у марту 2018. године потписан споразум са циљем успостављања континуиране сарадње ове две институције ради стварања услова за што ефикаснију примену прописа и унапређења активности у области спречавања прања новца и финансирања тероризма, као и унапређења сарадње са организацијама цивилног друштва у овој области. У августу 2018. године Управа је потписала Споразум о сарадњи са Сектором тржишне инспекције Министарства трговине, туризма и телекомуникација. Како оба државна органа имају одређених инспекцијских надлежности у области спречавања и откривања прања новца и финансирања тероризма,

према Закону, овај споразум је потписан у циљу развоја међусобне комуникације, сарадње и размене информација, података и документације која је од значаја за послове које оба органа обављају са циљем што ефикасније контроле трговинских токова. Управа је са Комором овлашћених ревизора потписала Споразум о сарадњи у августу 2018. године. Са Министарством грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре Споразум је закључен на основу документа „Процена ризика од прања новца и процена ризика од финансирања тероризма“, који је Влада усвојила 31. маја 2018. године, а у којем је сектор грађевинарства означен као ризичан за прање новца, кроз инвестирање у изградњу стамбених и пословних објеката и куповину непокретности. У складу са потписаним споразумом, Управа и Министарство заједнички раде на смерницама и препорукама за препознавање сумње да се ради о прању новца, односно финансирања тероризма, на основу којих ће Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре обавештавати Управу за спречавање прања новца о евентуалним сумњама до који долази у обављању послова из своје надлежности, као што су издавање грађевинских дозвола, озакоњење објеката или инспекцијски надзор. Поред наведеног, банкарске институције морају поседовати процедуре и прописе по којима поступају у циљу спречавања прања новца и финансирања тероризма.

### ***21. Које су најважније мере на спречавању прања новца у ЕУ ?***

Према мишљењима испитаника, најважније мере су садржане у Петој директиви која је усвојена и ступила на снагу 9. јула 2018. године, а према којој државе чланице ЕУ морају да примене нова правила у своје национално законодавство до 10. јануара 2020. године. Пета Директива по својој суштини представља надограђу претходне директиви и уједно је била одговор Уније на талас терористичких напада у западној Европи. У наведеној директиви је посебно наглашена важност увођења јавног регистра власништва за правна лица, као што су компаније. Овај шири приступ везан за део корисних информација о власништву појачаће јавни надзор и допринеће спречавању злоупотреба правних лица за прање новца у циљу финансирања тероризма. Приступ подацима о стварном власнику биће доступан без икаквих ограничења надлежним органима, Јединицама финансијске обавештајне службе, професионалним секторима који подлежу правилима прања новца (банкама, адвокатима и друго) као и другим лицима која могу да демонстрирају легитимни интерес. Национални регистри са корисним информацијама о власништву биће директно повезани како би се олакшала сарадња и размена информација између држава чланица. Поред тога, од држава се очекује да успоставе механизме верификације информација о власништву које су прикупљени од стране регистра како би се побољшала тачност података и њихова поузданост. Од држава чланица се очекује да успоставе централизоване регистре банковних рачуна или системе за преузимање како би идентификовали власнике банковних и платних рачуна. Комисија ће радити на техничким аспектима да би осигурала међусобно повезивање таквих регистара или система за преузимање. Предметна директива ће додатно побољшати размену информација о прању новца и унапредити сарадњу финансијских супервизора, укључујући и Европску централну банку. С тим у вези је значајно да је Европска комисија основала заједничку радну групу да подржи тако замишљену блиску сарадњу и размену информација, с обзиром на то да ризици прања новца могу представљати ризик за финансијску стабилност банака.

Поред наведеног, на унапређење сарадње међу државама на плану одузимања незаконите имовинске користи, снажан утицај имала је и Одлука о сарадњи дирекција за повраћај имовине међу државама чланицама. Предметна Одлука посебно захтева од држава да формирају дирекције које ће првенствено бити усмерене на размену информација у погледу имовине стечене кривичним делом, у циљу олакшања њеног проналажења и одузимања. Такође треба поменути и проширено одузимање имовинске користи које је такође дефинисано Директивом. Претходна Оквирна одлука предвиђала је три решења, при чему је државама

чланицама било дато да се одреде за једну од тих опција, што је створило проблеме на плану узајамних признавања одлука о проширеном одузимању имовине. Наиме, то је био један од разлога за одбијање признања и извршења Одлуке и усвајање другачијих алтернативних правних решења у државама чланицама. Директивом је предвиђено да је одузимање имовине која проистиче из кривичног дела могуће у погледу дефинисаних кривичних дела и под условом да је лице осуђено, при чему је суд на основу одређених доказа стекао уверење да је имовина криминалног порекла. На основу изнетог, уочљиво је да ЕУ има дефинисане механизме спречавања прања новца по различитим основама, при чему се мере стално иновирају и унапређују у складу са актуелним показатељима прања новца.

## ***22. У којој мери државе чланице ЕУ имају развијену међусобну сарадњу у спречавању прања новца ?***

У Европској унији су питања везана за спречавање прања новца и финансирања тероризма у надлежности Савета за економска и финансијска питања (ECOFIN Council). С тим у вези, Савет Европске уније је 4. децембра 2018. године усвојио Акциони план за борбу против прања новца. Једна од препорука Савета био је да ECOFIN на свом састанку од 5. децембра 2019. године донесе закључке о стратешким циљевима доношења закона о прању новца. Поред тога, министри финансија земаља чланица учествују на састанцима Одбора за финансијске услуге ЕУ и Економско-финансијског одбора, који се такође баве питањима везаним за спречавање прања новца и финансирање тероризма на простору Европске уније. Надлежни комитети такође припремају питања којима ће се бавити Савет ЕУ. Представници националних институција надлежних за сузбијање прања новца учествују у Стручној групи Европске комисије за прање новца и финансирање тероризма, која се одржава неколико пута годишње. Експертска група ЕУ разматра актуелна питања везана за прање новца и финансирање тероризма, како у Европи тако и широм света, као што су примена законодавства, појава нелегалних средстава на финансијском тржишту и међународна сарадња.

Поред наведених, постоје и друге релевантне мере Европске уније, међу којима је и Конвенција о узајамној помоћи у кривичним стварима. Протокол Конвенције дефинише посебна питања као што су захтеви за информације о идентитету ималаца банковних рачуна, захтеви за детаље о тим рачунима и банкарским трансакцијама, као и захтеви за надгледање банкарских трансакција. Банкарска тајна није основ за одбијање захтева, нити је то чињеница да се односи на фискални прекршај. Протокол је стога кључан за деловање Европске уније по питањима прања новца. С друге стране државама, чланицама остаје и додатна могућност да у билатералним односима решавају питања од заједничког интереса за сузбијање прања новца.

Такође, и стандарди FATF-а предвиђају да свака земља треба да има јединице финансијске обавештајне службе, које су јавне институције за извештавање задужене за анализу и истраживање извештаја о сумњивим трансакцијама које су поднели од стране обавезних субјеката. С тим у вези, препоруке 31 и 32 утврђују извршна овлашћења која чланице FATF требало да обезбеде за судске и истражне органе у овој области.

Коначно, државе чланице су у обавези да усвоје ефикасне мере међународне сарадње у подручју кривичног права и кривичног поступка, укључујући поступање по захтевима за међусобну правну помоћ, везано за прибављање доказа, изручење, извршење казни, одлуке о одузимању имовине и гашење власништва. FATF игра важну улогу и у изради нових стратегија за борбу против прања новца, као и на плану формулисања одговарајућих мера на националном нивоу за ефикасну контролу прања новца. Данас FATFу свом чланству има 35 држава и две регионалне организације, као и велики број међународних организација које

делују као посматрачи, као што су УН, Светска банка, ММФ и Базелски одбор за надзор банкарства.

### ***23. Да ли ће Брезит утицати на организовани криминал на простору ЕУ***

Брегзит свој утицај може остварити кроз смањени ниво будуће сарадање Велике Британије са одређеним институцијама Европске уније. На пример, формирање и коришћење заједничких истражних тимова подржаних од стране Евроцаста и Европола биће у будућем периоду знатно сложеније. То се у великој мери може одразити и на заједничку борбу против организованог криминала. С друге стране, полиција Велике Британије је до сада имала приступ свим базама података агенција ЕУ, али ће то у будућности бити знатно отежано, с обзиром да државе чланице ограничавају размену информација са државама које нису чланице Уније.

Посебан проблем за Уједињено Краљевство у том случају постаје губљење приступа информационом систему Европола, који садржи податке не само о криминалним делатностима, већ и о потенцијалним терористима из свих држава чланица ЕУ. Самим тим би британске службе за спровођење закона биле принуђене да у многим истрагама поново прикупљају информације о осумњиченим лицима које већ постоје у заједничким базама података. Поред тога, било какав будући споразум Велике Британије са Европолом биће условљен обавезом те земље да у потпуности испуњава стандарде заштите података које захтева Европска унија. Брезит ће имати и значајне последице и на сарадњу надлежних британских институција и тела са Евроцастом, у чијој су надлежност подршка и координација националних истражних поступака и кривичног гоњења за тешка кривична дела почињена у две или више држава чланица Европске уније. Треба напоменути да исамо устројство Евроцаста олакшава истраге, јер се заједничке истражне акције и формирање одговарајућих тимова врше мултилатерално, а не билатерално. На овај начин је могуће проценити ко од потенцијалних учесника има доказе, ко мора заједно да ради и да ли је за одређене истраге потребно имати заједничке истражне тимове. С друге стране, Евроцаст као неутрална агенција, дозвољава неопходну флексибилност, јер поседује капацитете да истовремено комуницира с бројним државама чланицама, а не само билатерално. Велика Британија се, иначе одлучила за заједничке истражне акције још 2014. године, проценивши да поменути вид сарадње са Евроцастом може бити значајна подршка њеним националним агенцијама у истрагама везаним за организовани криминал.

Велика Британија је у протеклом периоду била једна од најизраженијих корисника Евроцаста унутар ЕУ, због чега треба очекивати да ће модалитети будуће сарадње са том агенцијом бити један од приоритета Уједињеног Краљевства у преговорима након престанка чланства у Унији. Британска влада ће настојати да дође до закључивања споразума са Евроцастом сличног споразумима те агенције које имају поједине државе (Норвешка, Швајцарска и САД). Према поменутиим споразумима ове државе делегирају тужиоце за везу у Евроцасту, иако нису део ове агенције ЕУ.

### ***24. У ком правцу ће се организовани криминал на простору ЕУ развијати у наредном периоду ?***

Организовани криминал на простору ЕУ, по процени дела испитаника, развијаће се у смеру пораста сајбер криминала, трговине људима као последице великих мигрантских криза последњих пет година, те прања новца. Прогнозе о најзначајнијим претњама организованог криминала уткане су и у приоритете борбе против тог типа криминала. Осим тога, чињеница на коју треба обратити пажњу је поштравање контроле, које би требало да доведе до укидања тзв. „пореских рајева“, од стране кључних чланица ЕУ, Француске и Немачке. Таква њихова

реакција недвосмислено указује на процену ових држава да је спречавање прања новца један од приоритета ЕУ у борби против организованог криминала.

Даљи развој информационо-комуникационих технологија и мрежа са могућностима које нуде, обезбедиће криминалним групама читав спектар алата и модела који су доступни и легалним секторима економије. Доступност информација учинила би та достигнућа не само доступнијим организованим групама, већ би им олакшала планирање и спровођење различитих активности у домену превара. Такав развој би вероватно повезао и различите опортунистичке прекршиоце закона са постојећим криминалним мрежама. Сајбер криминал ће се даље трансформисати у илегалну индустрију, у којој су „синдикати злочина“ веома софистицирани и тешко их је препознати. Неке индустрије сајбер криминала водиле би искључиво организоване криминалне групе, које константно траже најновија техничка решења и успостављају нова тржишта. Поред примене Интернета у трговини наркотицима и осталом илегалном робом, посебну опасност ће представљати и трговина наоружањем и опремом и то на посебним Dark Web сајтовима, специјализованим за продају свих врста оружја. Ти сајтови се описују као „анонимно тржиште на којем можете куповати и продавати, а да не откријете ко сте“. Заштита идентитета је на предметним сајтовима присутна кроз сваки корак поступка, од повезивања на страницу до куповине одређених предмета, односно до крајње испоруке. С тим у вези, посебна забринутост је везана за на проблем оружја за масовно уништење, с обзиром на потенцијалне последице употребе таквог оружја од стране појединаца или криминалне групе. Иако постоје дилеме да ли добављачи са Dark Web могу набавити довољно радиоактивног материјала за „прљаву бомбу“, опасност од нечег таквог је реална. евидентно је и да ће савремене технологије имати све већу примену у подручју трговине људима. Евидентно је да починиоци тих дела и њихови сарадници све више комуницирају путем шифрованих апликација или користе DarkWeb за повезивање. Такође, и трговина људима у циљу њихове радне експлоатације остварује се и на друштвеним мрежима, уз употребу лажних профила и различитих апликација. Уз то, коришћење крипто валута омогућава трговцима да обављају прикривене финансијске трансакције и анонимно премештање криминалних прихода. Најзад, интернетска повезаност олакшава циљање потенцијалних жртава, приступ личним подацима и регрутовање путем друштвених мрежа, као и обезбеђење логистике и превозење жртава на жељена одредишта.

## ***25. Како видите будућност прања новца ?***

Појаве прања новца и последице по буџете на европском простору недвосмислено указују да ће Европска унија бити приморана да унапреди постојећи систем супротстављања том виду криминалног деловања. С тим у вези, треба очекивати да ће ЕУ наставити са спровођењем политике за јачање надзора против прања новца (AML) на свом јединственом тржишту. То ће, између осталог, захтевати и спровођење захтева према банкама и другим пословним субјектима како би се осигурало да не олакшавају трансакције које укључују приход од незаконитих активности. С друге стране, Европска комисија би требало да брзо делује како би искористила политички простор у циљу формирања централног надзорног тела за борбу против прања новца, што се сматра једним од могућих одговора тој претњи. Једна од могућности је и иницирање новог законодавног оквира Уније, с обзиром да је на ту тему већ објављен заједнички документ који је у новембру 2019. године потписало шест министара финансија земаља чланица ЕУ, чиме се отварају могућности напретка у том подручју.

Упоредо са развојем технологије и финансија, присутно је и прилагођавање и јачање криминалних активности. Савремени криминалци и криминалне групе су се брзо прилагодили променама у глобализованом окружењу и успешно злоупотребљавају инертност и недостатак адекватног одговора надлежних органа. Ситуација на том плану се толико брзо мења, да је

питање да ли ће и садашње водеће дигиталне валуте попут биткоина имати своју будућност, али оно што је сигурно је да ће технологија која их је створила остати и даље. Досадашња пракса је показала да је прање новца значајно надмашило напоре професионалаца за спровођење закона да га спрече, због чега су нужна пажљива испитивања будућних трендова финансијских превара и прања новца.

Један од могућих последица будућих односа Уједињеног Краљевства и Европске уније може бити и реална претња од повећања ризика у простору финансијског криминала – посебно у домену прања новца. С тим у вези, постоји сумња да ће Уједињено Краљевство у наредном периоду постати мета за прање новца, због чега пословни субјекти морају испољити додатну будност и имплементирати ефикасне системе прањења како би уочили и спречили сумњиве активности. На националном нивоу, Велика Британија би требало да прихвати закључивање споразума о сарадњи и дељењу података, који би били од посебне користи за све државе ЕУ и који би јој омогућили наставак приступа заједничкој обавештајној бази података. Иако је будућност Уједињеног Краљевства изван Европске уније, заједничка борба против финансијског криминала у Европи мора постати знатно интензивнија, што подразумева заједничку спремност као и заједничку одговорност. Прање новца ће и у будућности имати пресудан значај за финансирање криминалних активности. Како новац често представља главни извор мотивације криминалне делатности, то ће доводити до пораста нивоа недозвољеног понашања, јер нелегални добици морају да постану легални пре него што се употребе. Како криминалци стално проналазе нове могућности прања новца, то омогућава реализацију других делатности, укључујући трговину дрогом и људима и финансирање тероризма. Претња од прања новца не угрожава Европску унију само на економском нивоу, већ јој намеће и моралну обавезу да спречи незаконите активности које могу нанети штете обичним људима. С друге стране, слабости Европске уније у појединим сегментима, а нарочито у овој области, утицаће на појаву нових криминалних група и даље циклусе прања новца.

## ***26. Да ли ЕУ планира формирање и нових органа у борби против прања новца?***

С обзиром на осетљивост проблематике прања новца у Европској унији, не треба искључити могућност ни формирања посебног тела које има директан надзорни мандат за борбу против прања новца. Разлог томе треба тражити у чињеници да постојећи модел супервизора на нивоу Европске уније по дефиницији делује прекасно. Као једна од могућности се разматра и оснивање нове специјализоване агенције, с обзиром да је постојећи капацитет Европске банке је премален да би могао да адекватно одговори на актуелне изазове. Из тих разлога је потребна радикална измена њене структуре управљања и доношења одлука да би постала ефикасна као супервизор за борбу против прања новца. Наведене промене биле би сложеније од стварања нове агенције, јер би измењена структура такође требала да преузме и друге надлежности Европске банке као банкарског регулатора.

Штавише, Европски супервизор за борбу против прања новца такође би једног дана требао да покрива небанкарске финансијске фирме, па чак и нефинансијске компаније, док је делокруг Европске банке фокусиран искључиво на банке. Нова агенција би требало да буде ауторитативан и независан супервизор који може судити о меритуму сваког случаја, без обзира на присутне дипломатске методе усмерене на уравнотежење и релативизацију нових овлашћења. Независност Европског супервизора (ако буде успостављен) ће вероватно довести до агресивнијег надзора, већих казни и већег одвраћања активности потенцијалних носилаца прања новца.

У наредном периоду треба очекивати даљи утицај три доминантна фактора који ће појачати ризик с којим се банке суочавају у борби против финансијског криминала. Прво, раст

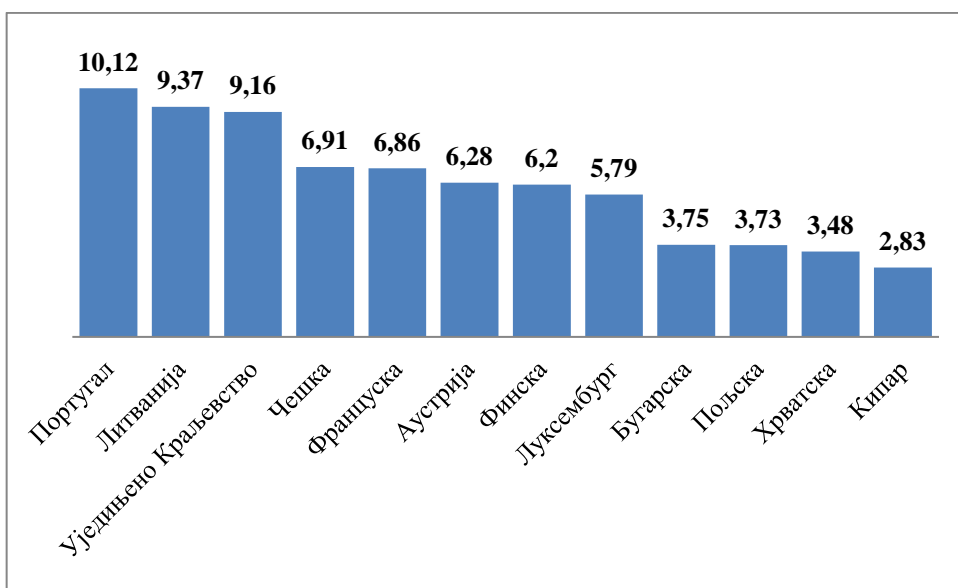


обима прекограничних трансакција и већа интеграција светских економија учинили су банке инхерентно рањивијима. Друго, регулатори континуирано ревидирају правила, јер имају широк фокус - од организованог криминала до тероризма. Коначно, владе су прошириле употребу економских санкција, циљајући поједине земље, па чак и специфичне ентитете, као део своје спољне политике. Банке су реаговале на ове трендове улажући велика средства у људе, мануелне контроле и системе који одговарају тренутним потребама. Банке су обично користиле флексибилни приступ и додавале особље у подручја са најслабијим контролама, што је честорезултирало програмима усклађености изграђеним за појединачне државе, линије производа и сегменте купаца.

## 7.2. Квантитативни показатељи примарних истраживања везаних за најзаступљеније облике организованог криминала на простору Европске уније

### 7.2.1. Нарко криминалитет-квантитативни приказ

Генерално посматрано, нелегалне дроге представљају највредније тржиште за криминалне организације на простору Европске уније, са процењеном малопродајном вредношћу наркотика од 30 милијарди евра годишње. С друге стране, око две трећине криминалних група које се баве трговином дрогом такође је укључено у друге криминалне активности. Поред наведеног, евидентни су показатељи све веће конкуренције међу криминалним групама, што између осталог доводи до ескалације насиља. Релевантни подаци показују да је укупна доступност наркотика у Европи, како природних, тако и синтетичких дрога, и даље веома велика.



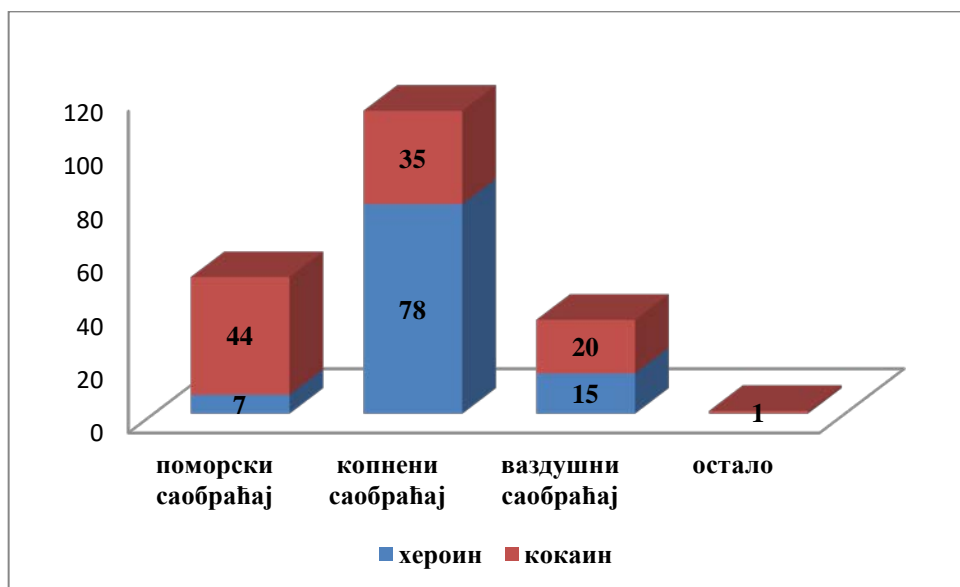
**Графикон бр. 7.1.:** Распрострањеност употребе дрога на 1.000 становника у појединим државама ЕУ у 2017. години<sup>580</sup>

Према званичним статистичким подацима за 2017. годину, Португал је са 10,12 корисника дрога на 1.000 становника, био водећа држава у употреби дрога међу одабраним европским земљама (Графикон бр.7.1.). Према истим подацима, Велика Британија је имала највећи удео у популацији која је користила кокаин у Европи. Наиме, 2,3% британске

<sup>580</sup> Извор: <https://www.statista.com/statistics/597788/problem-drug-use-prevalence-europe-by-country/>

популације користило је кокаин у претходних дванаест месеци, а следе Шпанија и Холандија које су имале по 2 % појединаца који су употребљавали кокаин. Када је реч о амфетаминима, Норвешка и Холандија су имале највећу учесталост употребе са 1,7% популације током 2018. године<sup>581</sup>.

Анализа начина транспорта наркотика показује да су исти под утицајем низа фактора, што укључује географске локације произвођача, одредишта и транзитне државе и слично. Неке облике превоза, као што су коришћење контејнера на бродовима, карактерише могућност превозења велике количине дроге, док су други начини усмерени на транспорт великог броја малих јединица количине, као што је коришћење курира за кријумчарење дроге комерцијалним авионским летовима. С тим у вези, треба напоменути да се коришћени подаци заснивају на основу заплена, тако да се може расправљати и о објективности и потпуности истих. Међутим, на основу доступних података (73 заплена хероина и 239 заплена кокаина на европском тржишту 2017. године), уочљиво да је већина (78%) заплених пошилики хероина транспортована ваздушним саобраћајем, док је нешто мање од половине (44%) пошилики кокаина пресретнуто на поморским путевима. Експлоатација поморских рута представља све већу претњу (Графикон бр. 7.2).



**Графикон бр. 7.2.** Начин транспорта хероина и кокаина на Европском тржишту у % (заплене март 2017-април 2018)<sup>582</sup>

Сваке године морским путем превози се више од 750 милиона еквивалентних јединица од 20 стопа, што чини 90% глобалне трговине теретом<sup>583</sup>. Треба напоменути и да се према подацима Европског савета из 2018. године, 90% спољне трговине ЕУ и 40% њене унутрашње трговине превози морским путем. У таквим околностима, велике контејнерске луке у Европи и на другим континентима све више користе трговци дрогом за масовни превоз незаконитих психоактивних супстанци. На пример, у 2017. години лука Антверпен, најпрометнија у Европи после Ротердама, имала је долазни промет до 3,5 милиона поморских бродских контејнера, од чега је само око 1% прегледано<sup>584</sup>.

<sup>581</sup> EU Drug Markets Report, European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA), 2019, p. 82

<sup>582</sup> EU Drug Markets Report, European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA), 2019, p. 61

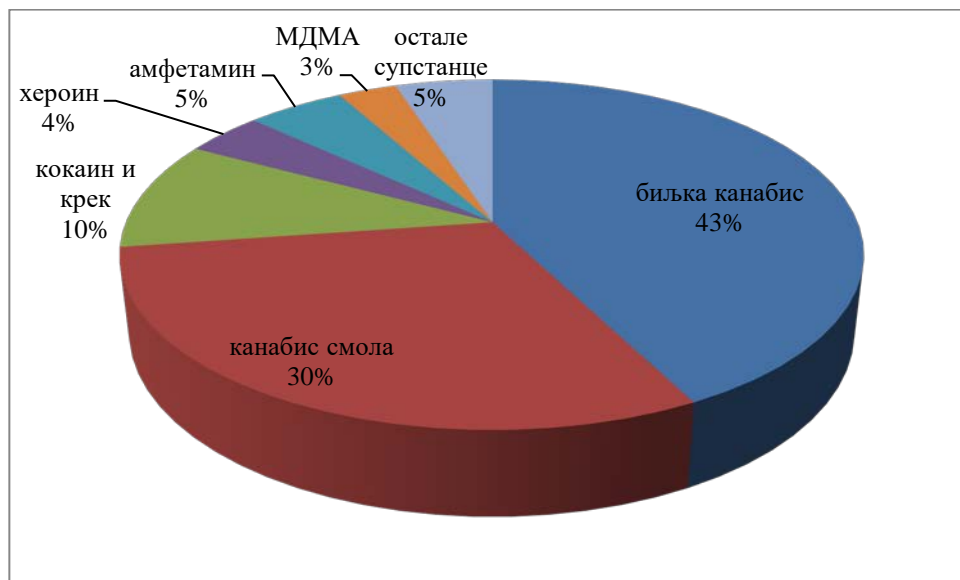
<sup>583</sup> UNODC-WCO Global Container Control Programme, доступно на:

<https://www.unodc.org/westandcentralafrica/en/newrosenwebsite/TOC/container-control-programme.html>

<sup>584</sup> Schneider O.: Customs wants to inspect all containers arriving at Antwerp, *Brussels Times*, 4 April 2018, доступно на: <http://www.brusselstimes.com/business/10891/customs-wants-to-inspect-all-containers-arriving-atantwerp>

Поред поморског превоза, ваздушни превоз се користи и за трговину дрогом унутар ЕУ и ка њој. С тим у вези, постоје две главне категорије цивилног ваздухопловства које се могу користити: редовни ваздушни превоз, укључујући путничке и теретне летове који саобраћају на редовним линијама и опште ваздухопловство, које укључује све остале комерцијалне и приватне летове. Уопштено посматрано, коришћење ваздушног превоза у криминалне сврхе, укључује широк спектар ваздухоплова, од пословних авиона до мањих летелица (лаке и ултралаке летелице, хеликоптери и беспилотне летелице). То се односи како на летелице у приватном власништву, изнајмљене летелице у власништву аеро- клубова и ваздухоплове у власништву компанија за опште ваздухопловство. У поређењу са другим превозним средствима, број случајева пријављених Европолу који су везани за трговину дрогом коришћењем ваздухоплова је низак, иако се повећао последњих година. Недовољно извештавање држава чланица ЕУ и недостатак свести и ефикасне контроле указује да постоји велики број незабележених догађаја. Реални обим претње је готово сигурно већи од пријављеног<sup>585</sup>.

Тржиште нелегалних наркотика обухвата сложен низ међусобно повезаних активности, укључујући производњу, трговину, дистрибуцију и продају крајњим потрошачима. Они се протежу на великим географским растојањима. У различитим фазама могу бити укључени различити актери, али организоване криминалне групе играју доминантну улогу у послу са незаконитим дрогама, у вредности од милијарду евра сваке године. Заплењивање недозвољених дрога од стране агенција за спровођење закона, с преко 1,1 милиона заплена у Европи у 2017. години (Графикон бр. 7.3), важан су показатељ стања тржишта наркотика. Већина пријављених заплена укључује мале количине дроге одузете од корисника. Међутим, мали број вишекилограмских пошиљака дроге чини већину укупне количине одузетих наркотика. Три државе које су извештавале о највећем броју заплена, а које заједно чине преко две трећине заплена свих дрога су Шпанија, Велика Британија и Француска. Међутим, подаци о броју заплена нису доступни за Холандију, док се последњи доступни подаци за Немачку и Словенију односе на 2015. годину, што отежава стицање потпуног увида. Иначе, канабис је најчешће заплењена дрога, на коју отпада скоро три четвртине укупног броја заплена у Европи<sup>586</sup>.



Графикон бр. 7.3. Врста заплењених наркотика у 2017. години<sup>587</sup>

<sup>585</sup>Ibidem, p. 63

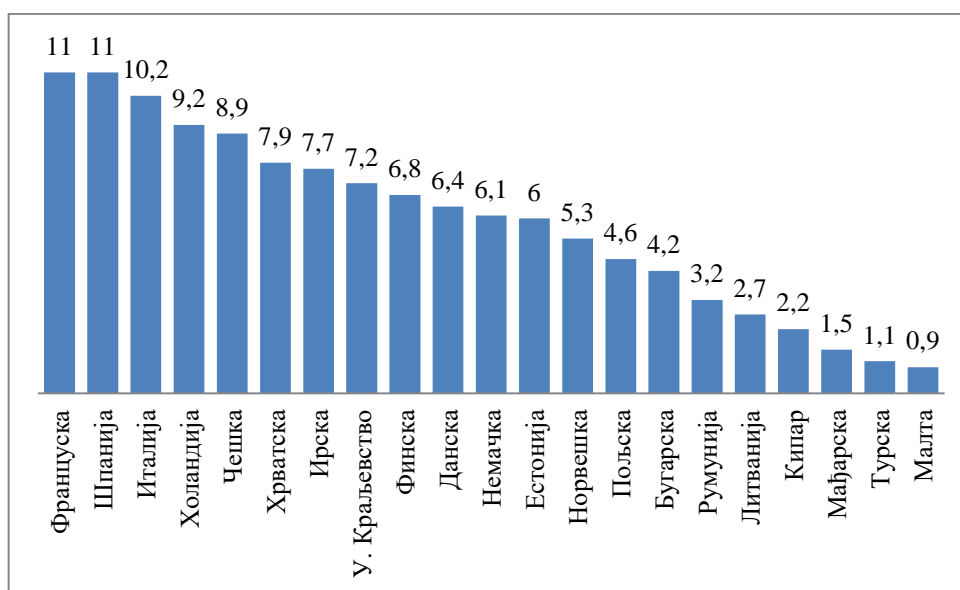
<sup>586</sup>European Drug Report, Trends and Developments, European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA), 2019, p. 20

<sup>587</sup>Ibidem, p. 20

### 7.2.1.1. Тржиште канабиса

На европском тржишту наркотика је најприсутнији канабис, при чему се значајан део производње те дроге одвија унутар Европске уније. Са око 25 милиона корисника годишње, вредност малопродајног тржишта канабиса у ЕУ процењује се на најмање 11,6 милијарди евра. Отприлике свака седма млада одрасла особа у ЕУ је у некој прилици користила канабис, при чему су стопе распрострањености тог наркотика углавном стабилне, са наговештајима могућег пораста у неким државама чланицама<sup>588</sup>.

Француска и Шпанија имале су највећу распрострањеност употребе канабиса међу одраслима у Европи од 2018. године, с тим што је 11% процената њихове популације конзумирало канабис у претходних дванаест месеци. Следила је Италија, са 10,2% становништва која је користило канабис, док је само 0,9% житеља Малте конзумирало тај наркотик у овом временском периоду (Графикон бр. 7.4.). У Француској су у тај проценат у значајној мери укључене млађе старосне групе, које имају и већу учесталост конзумирања канабиса кроз свакодневну употребу. Наиме, према истраживању из 2017. године, 27% лица од 18 до 25 година старости је конзумирало канабис у последњих годину дана, а готово пет процената у истој старосној групи пуши канабис свакодневно. Канабис је далеко најпопуларнија дрога на простору Европске уније, при чему је више од 25% становништва у одређеном животном добу користило ову дрогу. Након тога следи кокаин који је пробало око 5% лица, а затим амфетамини са 3,6%.



Графикон бр. 7.4. Учесталост употребе канабиса у последњој години у Европи од 2018. године (у %) <sup>589</sup>

Биљни канабис се увелико производи у државама чланицама Европске уније, а процене показују да се сваке године открије најмање 20.000 локација за његово гајење. То је уједно и главни извор прихода за криминалну економију. Упркос напорима у супротстављању илегалној производњи, чини се да су западни Балкан, а посебно Албанија, и даље важан извор порекла за заплењене биљне конопље. У случају смоле од канабиса, сарадња европских и мароканских произвођача довела је до увођења нових врста и метода производње канабиса у Мароку. Евидентно се да постоји разноликост укључених криминалних група на тржиште канабиса ЕУ, а конкуренција доводи до већег нивоа насиља и међусобних обрачуна.

<sup>588</sup> *Ibidem*, p. 21

<sup>589</sup> Извор: <https://www.statista.com/statistics/597692/cannabis-use-europe-by-country/>

Криминалне групе мароканског порекла настављају да играју велику улогу у трговини смолом од канабиса, а групе холандског, али и вијетнамског порекла важне су за велике размере производње уља конопље. Шпанија је и даље главна тачка уласка смоле конопље у ЕУ, иако је и Либија постала важно транзитно средиште, упоредо са дифузијом илегалне трговине широм медитеранског региона. Холандија и Шпанија остају главни центри трговине канабисом у Европској унији и обично се идентификују као извори порекла од стране држава ЕУ. Иако је скала тренутно мала у поређењу с традиционалном понудом, продаја канабиса расте и има потенцијал да се даље шири. Системом раног упозорења ЕУ у 2018. години пријављене су нове психоактивне супстанце и то једна недељно (укупно 55), тако да је стање слично 2017. години, али је у поређењу са 2013. и 2014. годином знатно смањено пријављивање нових супстанци. Иако то може сугерисати пад иновација у овој области, треба имати на уму да се значајан број супстанци о којима већ постоји обавештење и даље појављује на европском тржишту дрога сваке године, што указује да се те супстанце могу задржати на тржишту током дужег времена<sup>590</sup>.

### 7.2.1.2. Тржиште хероина

Процењује се да у државама чланицама ЕУ постоји око 1,3 милиона корисника високог ризика, а процена малопродајне вредности хероина износи најмање 7,4 милијарде евра годишње (вероватно у распону од 6,4 милијарде до 9,1 милијарде евра). Иако се обим употребе опијата у многим земљама Европе стабилизовао током последњих година, незаконита употреба и даље остаје одговорна за несразмерно велики део штета повезаних са дрогом<sup>591</sup>.

То се првенствено односи на процене производње опијума из Авганистана, нивое заплене у Турској и обавештајне процене активности дуж главних рута трговине наркотицима ка Европи, као и на чињеницу да су на простору Европске уније откривене велике пошиљке хероина. Уопштено, турске криминалне групе одржавају свеукупну контролу над увозом хероина у Европу. Међутим, постоје и други учесници, као што су балканске, британске, холандске, иранске и пакистанске групе, које такође имају значајну улогу у различитим деловима Европе. Идентификована су и преклапања између криминалних група који су укључене у набавку хероина и оних који су умешане у трговину осталим дрогама, прекурсорима, оружјем и другом недозвољеном робом. Јужна рута, којом пошиљке из Ирана и Пакистана улазе у Европу ваздушним или морским путем, било директно или транзитно кроз Африку, последњих година све више добија на значају. Остале руте укључују „северну руту“ од Авганистана преко централне Азије до Русије, као и путеви преко јужног Кавказа и Црног мора<sup>592</sup>.

Балканска рута и даље остаје кључни коридор за улазак хероина у Европску унију, а самим тим је Турска и даље од посебног значаја за акције које спречавају трговину хероином на тржиште ЕУ. Док активности на северној рути опадају, евидентно је да постоји пораст трговине хероином на Јужној рути, нарочито кроз Суецки канал. Ово се догађа као последица растућих унутрашњих проблема са опијатима у неким афричким земљама. За синтетичке опиоиде извори су различити, укључујући конвенционалне приступе - трговање, злоупотребу медицинских потреба, куповину путем Интернета и неубичајено, производњу унутар ЕУ. Синтетички опијати високог потенцијала представљају посебне изазове за спровођење закона и повећани ризик за здравље.

Употреба опијата високог ризика код одраслих (15-64 године) процењује се на 0,4% становништва ЕУ (еквивалент 1,3 милиона) високо ризичних корисника. На националном нивоу, процене употребе опијата високог ризика крећу се од мање од 1 до више од 8 случајева

<sup>590</sup> *European Drug Report, Trends and Developments*, European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA), 2019, p. 17

<sup>591</sup> *EU Drug Markets Report*, European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, 2019, p. 104

<sup>592</sup> *Ibidem*, p. 24

на 1 000 становника у добу од 15 до 64 године. Пет најмногљуднијих земаља у Европској унији у којима живи 62% њеног становништва, уједно чине и 77% процењеног броја корисника (Немачка, Шпанија, Француска, Италија, Уједињено Краљевство). Од 12 земаља са редовним проценама употребе опијата високог ризика, у периоду 2008 - 2017. године, Грчка, Малта, Словенија и Шпанија показују значајно смањење, док Чешка и Ирска (до 2014) показују тренд значајног пораста.<sup>593</sup>

### 7.2.1.3. Тржиште кокаина

Тржиште кокаина је друго највеће тржиште наркотика на простору Европске уније, чија је процењена минимална малопродајна вредност у 2017. години износила око 9,1 милијарди евра. Истраживања су показала да је у ранијем периоду око четири милиона људи у ЕУ користило кокаин. Употреба те дроге је још увек концентрисана на западу и југу Европе. Процењује се да су производња кокаина у три главне земље произвођача и заплене у Европи биле на рекордном нивоу у 2017. години, што указује да процес производње тог наркотика постаје све ефикаснији. ЕУ је истовремено потенцијални извор прекурсора, с обзиром да су у Европи пријављени покушаји преусмеравања великих количина калијум перманганата и значајне заплене других хемикалија које се користе у производњи кокаина<sup>594</sup>.

Док су колумбијске и италијанске криминалне организације историјски играле најважнију улогу у трговини и дистрибуцији кокаина, у новије време све већи значај добијају све већи значај албанске, британске, холандске, француске, ирске, мароканске, српске, шпанске и турске криминалне групе. Истовремено су неке европске криминалне групе оствариле трајно присуство у латиноамеричким земљама, развијајући нови „крајњи циљ“ пословног модела за управљање ланцем снабдевања, са великим количинама кокаина купљеног у близини производних подручја уз ниже трошкове. То може бити покретач конкуренције и сукоба на тржишту кокаина и довести до повећања насиља и корупције на тржишту. Употреба контејнера за кријумчарење кокаина и њихове заплене у лукама сада су честе, као и чињеница да је шверцовани кокаин велике чистоће, често изнад 85%. Белгија, Холандија и Шпанија остају главне улазне тачке и чворишта за дистрибуцију кокаина у ЕУ.

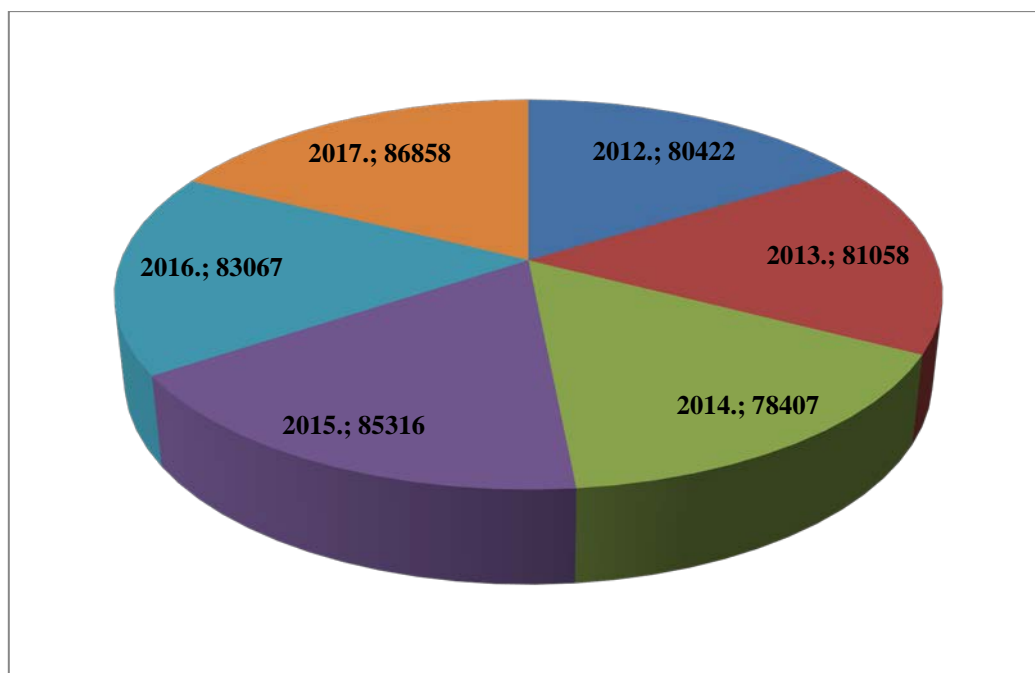
С друге стране, уочљиво је да северна Африка постаје значајнија транзитна тачка за ваздушне и поморске пошиљке кокаина намењене првенствено европским али и потенцијалним другим тржиштима. Подаци указују да глобално тржиште кокаина расте, а да се европски простор све више користи као транзитни за друга тржишта попут Аустралије, Новог Зеланда, Русије, Турске и земаља на Блиском Истоку и Азији. Тржиште кокаина све је више подстакнуто дигиталном технологијом, укључујући тржишта даркнета и употребу површинског веба, друштвених медија и апликација за мобилне телефоне за оглашавање и олакшавање испоруке кокаина потрошачима. Иновације које се виде у ланцу снабдевања на нивоу потрошача указују и на велику доступност и покушаје криминалних група да повећају свој тржишни удео.

У Европи је кокаин доступан у два облика, а најчешћи је кокаин у праху (облик соли), а ређи је кокаин (слободна база) који се користи за пушење. Кокаин на европском тржишту се се производи углавном у Колумбији, Боливији и Перуу. Тај наркотик се превози с различитих дестинација из Јужне и Средње Америке у Европу разним средствима, укључујући путничке

<sup>593</sup>European Drug Report, Trends and Developments, European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA), 2019, p. 55

<sup>594</sup>EU Drug Markets Report 2019, p. 126

летове, теретни ваздушни саобраћај, приватне авионе, јахте и друга мала пловила. Међутим, чини се да се највећа количина кријумчарипреко поморског терета, посебно контејнера. Кариби, западна и северна Африка важне су транзитне зоне за кокаин који долази у Европу. Највеће заплењене количине на простору Европске уније забележене су 2017. године (укупно 140,4 тоне). Наведена количина надмашила је претходни максимум, забележен 2006. године, за више од 20 тона и представља удвостручење количине заплене у односу на 2016. годину. У оквиру наведене количине, на Белгију (45 тона) и Шпанију (41 тона) отпадало је 61% укупне вредности заплењеног кокаина у ЕУ у 2017. години. Велике количине заплењене су и у Француској (17,5 тона) и Холандији (14,6 тона). Чистоћа кокаина на малопродајном нивоу је у порасту од 2010. године, посебно у 2016. и 2017. години, када је достигла највиши ниво у последњој деценији. С друге стране малопродајна цена кокаина остала је стабилна. Предметни показатељи сугеришу да је доступност кокаина на европском простору константно висока<sup>595</sup>. Као доказ наведеном су и подаци о заплењеним количинама (Графикон бр. 7.5.)



Графикон бр. 7.5.: Заплене кокаина за период 2012-2017. године у ЕУ<sup>596</sup>

Европско тржиште синтетичких дрога, посебно у погледу стимуланса попут амфетамина, МДМА (метилендиоксиметамфетамин-екстази) и метамфетамина, убрзано се развија. Унутар тржишта стимуланса, ове дроге се „такмиче“ за удео на тржишту, уз кокаин и низ нових психоактивних супстанци. Од два блиско повезана стимуланса, амфетамин се и даље чешће користи од метамфетамина у већини земаља чланица ЕУ, мада су све већи знакови постепене дифузије употребе метамфетамина. Вредност малопродајног тржишта ЕУ за амфетамин (комбиновани амфетамин и метамфетамин) у 2017.години процењена је на најмање милијарду евра, а за МДМА 0,5 милијарди евра. Већина производње се одвија у ЕУ, а разна развојна средства у производњи и изворним материјалима довела су до мањих трошкова и већих профита остварених од производње. Други утицај развоја ове производње је потенцијално повећање снаге или чистоће синтетичких дрога, тако да је, на пример, МДМА садржај екстази таблета драматично порастао последњих година<sup>597</sup>

<sup>595</sup>European Drug Report, Trends and Developments, European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA), 2019, pp. 26-27

<sup>596</sup> The European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA), доступно на: <https://www.emcdda.europa.eu/data/stats2019/szr>

<sup>597</sup> EU Drug Markets Report 2019, p. 150



Највећи део производње МДМА и амфетамина остао је концентрисан у Холандији, а у мањој мери и у Белгији, при чему главну улогу играју холандске криминалне групе. Производња метамфетамина углавном се одвија у централној Европи, посебно у Чешкој. У последње време, међутим, производња метамфетамина откривена је и у Холандији, са учешћем вијетнамских криминалних група који су раније радили у Чешкој. У Чешкој се метамфетамин производи углавном из псеудоефедрина који се екстрахује из лекова. У 2017. години, од 298 илегалних лабораторија за метамфетамин пријављених у Европској унији, 264 се налазило у Чешкој, где доминирају мале лабораторије локалног карактера за снабдевање домаћег тржишта. Међутим, иза објеката већих размера који су се у тој земљи појавили последњих година стоје иностране организоване криминалне групе које производе метамфетамин за друге европске земље<sup>598</sup>. Додатни проблем који изазива забринутост представља откриће три велика постројења за производњу метамфетамина у Холандији и Белгији у првој половини 2019. године, у којима су Мексиканци радили са локалним криминалним групама. Иначе, одлагање отпадних производа из производње синтетичких дрога резултира оштећењем животне средине, здравственим ризицима и високим трошковима чишћења. Употреба нових хемикалија за производњу прекурсора је погоршала ово питање.<sup>599</sup>

У синтетској дистрибуцији дрога могу се приметити промене у пракси криминалних група, као и већа интеракција између група које су укључене у друге области тржишта наркотика. Ту су пре свега холандске криминалне групе који раде са криминалним групама турског порекла на снабдевању синтетичким дрогама Турске и шире, као и појава забрањених мотоциклистичких банди које су умешане у дистрибуцију синтетичких дрога. Поред тога, тржишта даркнета олакшавају добављачима и дистрибутерима средњег нивоа приступ синтетичким дрогама, попут МДМА, која се може купити у великим количинама таблета, а затим препаковати и продати. Организоване криминалне групе у ЕУ све више играју кључну улогу и на глобалном тржишту амфетамина и метамфетамина. Поједини амфетамини произведени у ЕУ продају се на Блиском Истоку као таблете каптагон, а Европљани су били укључени и у производњу амфетамина на том подручју. Поред тога, метамфетамин произведен у Африци и на Блиском Истоку, а у новије време и Мексику, пролази кроз Европу, обично са крајњим одредиштем у земљама Азије или Океаније.

У последњој деценији подаци о запленама указују да се доступност метамфетамина полако повећава, те да се та синтетичка дрога игеографски шири, премда и даље у много мањој мери него амфетамин. Доступни подаци говоре да се производња амфетамина одвија углавном у Белгији, Холандији и Пољској, а у мањој мери и у балтичким државама и Немачкој. Обично се све фазе производње амфетамина одвијају на истој локацији. Поред тога, заплене амфетаминовог уља у појединим државама чланицама показују да се и овим производом може трговати између земаља.

У 2017. години, државе чланице ЕУ пријавиле су 35.000 заплена амфетамина, у укупној количини од 6,4 тоне. Процењена количина амфетамина заплењеног у Европској унији углавном се кретала око 5 до 6 тона сваке године од 2010. године, при чему је дошло до повећања у последњем периоду. Немачка и Велика Британија заплењују највеће количине, често и више од тоне годишње. Заплене метамфетамина су далеко мање, при чему је у 2017. години у Европској унији пријављено 9.000 заплена, укупно око 0,7 тона, а највеће количине су заплениле Француска (122 кг), Немачка (114 кг) и Чешка (93 кг). Број заплена метамфетамина показује општи пораст од 2002. године, али са знаковима стабилизације у последњим годинама. У 2017. години Турска је запленила више амфетамина (6,6 тона) у

---

<sup>598</sup> *Ibidem*, p. 30

<sup>599</sup> *Ibidem*, p. 151



односу на државе чланице ЕУ заједно (6,4 тоне). Скоро сав амфетамин заплешен у Турској био је у облику таблета (26,3 милиона таблета - преко 99,5% укупне заплешене количине), укључујући велике количине таблета „цаптагон“ које садрже амфетамин. Турска је у 2017. години запленила и веома велику количину метамфетамина (658 кг), што је готово на нивоу свих заплена у Европској унији (662 кг)<sup>600</sup>.

Укупна процена величине тржишта ЕУ, добијена је на основу појединачних процена за канабис, стимулансе и хероин (Табела бр.7.6.) указује на распрострањеност наркотика.

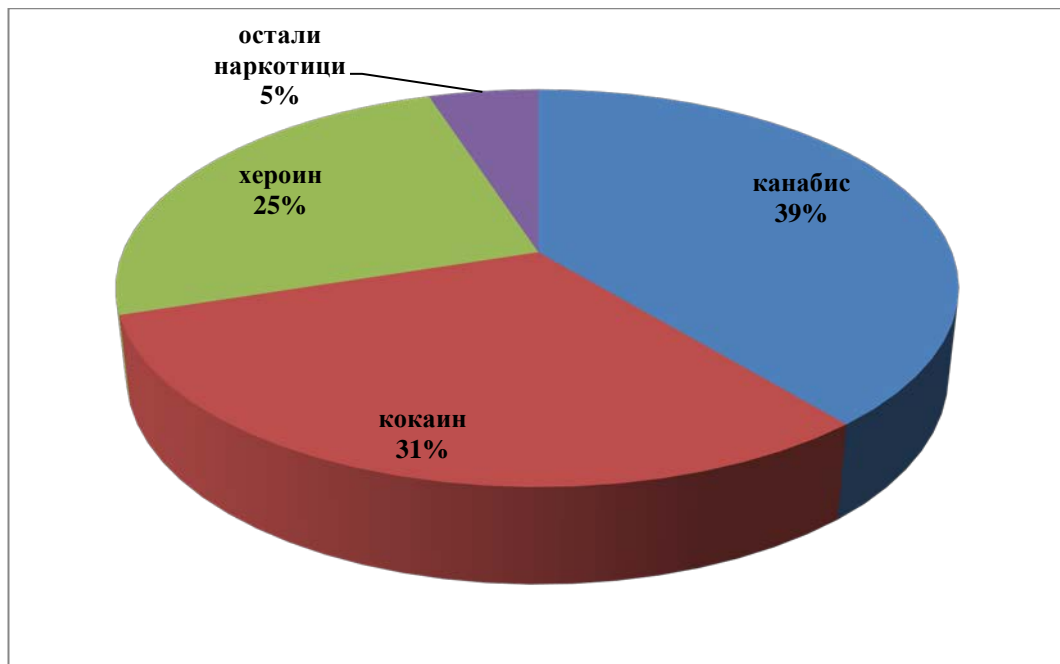
**Табела бр. 7.1.:** Процена величине европског илегалног тржишта наркотика у 2017. години<sup>601</sup>

Квантитативни показатељи			
	Средња	Ниска	Висока
<b>Канабис (у тонама)</b>	1 550,97	1 405,73	<b>1 710,33</b>
<b>Кокаин (у тонама)</b>	118,56	99,65	<b>137,46</b>
<b>МДМА (милиони таблета)</b>	59,73	49,70	<b>69,76</b>
<b>Хероин</b>	148,86	126,81	<b>181,17</b>
Вредност у милионима евра			
<b>Канабис</b>	11 635,04	10 533, 99	<b>12 823,34</b>
<b>Кокаин</b>	9 068, 96	7 635, 30	<b>10502, 60</b>
<b>Амфетамин</b>	1 007, 69	830, 88	<b>1 283, 50</b>
<b>МДМА</b>	528, 63	437, 33	<b>619, 94</b>
<b>Хероин</b>	7 440, 86	6 394,04	<b>9 119, 55</b>
Укупно	29 681, 19	25 831, 54	34 348, 93

Ове процене указују да су конзументи наркотика потрошили око 30 милијарди на годишњем нивоу, а у структури недозвољених дрога предњачи канабис са 39% (Графикон бр. 7.6.)

<sup>600</sup>EU Drug Markets Report, Trends and Developments, European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, 2019, p. 30

<sup>601</sup> Ibidem, p. 6



**Графикон бр. 7.6.** Најзаступљенији наркотици на европском тржишту<sup>602</sup>

Разумевање величине и природе тржишта илегалних дрога је од посебног значаја за планирање и одређивање приоритета активности у решавању проблема повезаних са овим главним светским тржиштима и за препознавање промена у структури тржишта. Међутим, скривена природа недозвољене трговине дрогама отежава процену количине новца који он ствара, а објављене процене су променљиве и покривају различите делове тржишта и различита географска подручја и укључују многе претпоставке и повезане неизвесности. Процена величине тржишта недозвољених дрога је један важан елемент укупне слике која се најчешће разматра. С тим у вези, процењено је да се производња и трговина дрогом у десет држава чланица за које су доступни подаци крећу у распону између 0,02% (Луксембург) и 0,6% (Италија и Шведска) бруто домаћег производа у периоду 2004–15 а био је 0,4% или већи у половини држава чланица <sup>603</sup>.

### 7.2.2. Трговина људима-квантитативни показатељи

Постоји неколико уобичајених образаца понашања који карактеришу организоване криминалне групе укључене у трговину људима. Најопаснијим се сматрају оне групе које су способне да управљају целокупним процесом трговине људима, од регрутовања жртава до реинвестирања стечене криминалне добити. Ове групе су релативно мале (до 15 особа), али имају могућност да се истовремено баве бројним жртвама и да испоље мобилност између различитих места експлоатације, успостављајући логистичке базе и контакте у изворним, транзитним и одредишним државама. Типична организациона структура криминалних група укључених у трговину људима састоји се од лабавих мрежа повезаних сродством или националношћу, са променљивим улогама међу члановима. Њихова флексибилност и прилагодљивост омогућавају њихово присуство у многим државама. То им омогућава да се прилагоде променљивим околностима и брзо реагују на нове прилике, премештајући своје пословање у друге земље након што буду откривене од стране полиције, или ако експлоатацију

<sup>602</sup> *Ibidem*, p. 6

<sup>603</sup> *Ibidem*, p. 7

сматрају профитабилнијом на другој дестинацији. Лабава структура криминалних мрежа спречава откривање, посебно вођа, чак и када је оперативна ћелија идентификована и процесуирана. Не постоји систематска структура у погледу расподеле задатака међу члановима ових криминалних група. Ипак, у мањим групама чланови имају тенденцију да са целокупним саставом учествују у свим фазама процеса трговине људима. У већим групама лидери се могу налазити и у земљи порекла и у земљу експлоатације, одакле прате рад осталих чланова и прикупљају приход. Чланови који бораве у земљи порекла обично су одговорни за примање новца у име вође организоване криминалне групе и заспровођење регрутовања<sup>604</sup>. Организоване криминалне групе укључене у трговину људима често злоупотребљавају легитимне пословне структуре. Криминалци могу директно поседовати компаније, тајно се инфилтрирати и користити легитимне послове за прикривање својих незаконитих активности или чак убедити менаџмент и запослене да сарађују коришћењем мита или претњи<sup>605</sup>.

Случајеви који су расветљени од стране Европола показују да су већина криминалаца који су умешани у трговину људима држављани ЕУ (70%). Европол је у 2013. и 2014. години регистровао 8037 осумњичених за трговину људима. Већина њих је била из Бугарске, Мађарске, Нигерије и Румуније. Остали осумњичени су пореклом били из Бразила, Кине, Чешке, Латвије, Литваније, Пољске, Русије и Словачке. С друге стране, евидентно је да су Аустрија, Белгија, Француска, Немачка, Грчка, Италија, Холандија, Шпанија, Швајцарска, и Велика Британија највише циљане одредишне земље за трговину људима, због велике потражње за јефтиним сексуалним и радним услугама у овим државама. Иако знатно ређе, трговина људима се такође јавља унутар истих националних граница када једна држава може бити и земља порекла, транзита или одредишта за различите токове трговине људима. На пример, Мађарска је земља одредишта за азијске жртве и земља порекла за националне жртве према западним државама. На европском простору, посебно су значајне организоване криминалне активности трговине људима од стране бугарске, кинеске, чешке, мађарске, нигеријске, румунске и словачке криминалне мреже. Ове криминалне групе су у протеклом периоду углавном биле укључене у трговину људима ради сексуалне експлоатације, радне експлоатације и трговине децом. Све те групе су осумњичене за трговину људима углавном из својих матичних држава у централне и западне државе чланице ЕУ<sup>606</sup>.

Познато је да су кинеске мреже активне у трговини људима у многим државама чланицама Европске уније, али стварни обим овог феномена још увек није познат због стања изолације у којем кинеске заједнице дијаспоре традиционално настоје да живе. Процена је да су кинеске организоване криминалне групе високо структуриране и да садрже више ћелија са различитим задацима у фазама трговине људима (нпр. регрутовање, уређивање пасоша и виза за потенцијалне жртве, лучке ћелије смештене у кинеској дијаспори у Европи, или са задацима експлоататора, неговатеља или возача). Припадници тих група су посебно искусни у изради фалсификованих путних исправа којима се олакшава трговина људима<sup>607</sup>. Различите фазе трговине људима често проводе појединачне ћелије, што може учинити проблематичним истраге у циљу утврђивања да ли су одвојене ћелије део исте организоване криминалне групе. Кинеска криминална мрежа трговину људима може истовремено спроводити активности на олакшавању илегалне имиграције, те се бавити преварама и прањем новца.

Криминалне мреже ромске националности изузетно су мобилне. Младе жене и малолетнице ове групе су посебно рањиве на експлоатацију и трговину, што понекад организују и сами чланови породице. То се често дешава у случајевима трговине децом, где

<sup>604</sup>*The Financial Business Model, Assessing the Current State of Knowledge*, Europol, 2015, pp. 5-6

<sup>605</sup>*Serious and Organised Crime Threat Assessment, Crime in the age of technology*, Europol, 2017, p. 24

<sup>606</sup>*Trafficking in human beings in the EU, Situation Report*, Europol, 2016, p. 16

<sup>607</sup>*Ibidem*, p. 17

су родитељи и блиски рођаци део круга за регрутовање<sup>608</sup>. Одредишне земље за малолетнике из ромских заједница су углавном Уједињено Краљевство и Француска, где су жртве изложене сексуалној и радној експлоатацији, присилном просјачењу, ситном криминалу и у мањем обиму систематском обмањивању везаном за социјалне додатке. Вршење имовинских кривичних дела им је главна активност и извор прихода. Жене и малолетници се углавном баве уличним криминалом, попут џепарења, уличних крађа и крађа у туристичким подручјима, док су мушкарци задужени за логистичко и организационо управљање криминалним активностима.

Бугарске, чешке, мађарске, румунске и словачке организоване криминалне групе имају много заједничких карактеристика. Имају хијерархијске структуре са строгим поделама задатака и делују са малим и мобилним групама жртава које контролише неколико чланова групе. Често користе интернет како би договорили састанке са клијентима путем веб страница за пратњу. Криминалне групе често прибегавају физичком насиљу, претњама и принудама над својим жртвама, које доживљавају озбиљну физичку и психолошку зависност. Организоване криминалне групе из тих земаља су углавном укључене у сексуалну експлоатацију, премда постоје и криминалне мреже које тргују људима широм ЕУ у циљу радне експлоатације, присилног просјачења (укључујући жртве са инвалидитетом), присилних бракова између жртава ЕУ и држављана трећих земаља и у мањој мери превара. Случајеви словачких и мађарских организованих криминалних група које сарађују у злоупотреби система социјалне заштите путем лажних пријава за социјална давања такође су забележени од стране Европола<sup>609</sup>.

Квантитативни показатељи трговине људима на простору Европске уније нису потпуно поуздани, а разлог томе је недостатак континуираних података од држава чланица. Наведени проблем утиче на измењену слику овог феномена. Ипак, уз наведена ограничења, а на основу података званичних институција, у овом делу рада указаћемо на обим и распрострањеност феномена трговине људима на простору Европске уније.

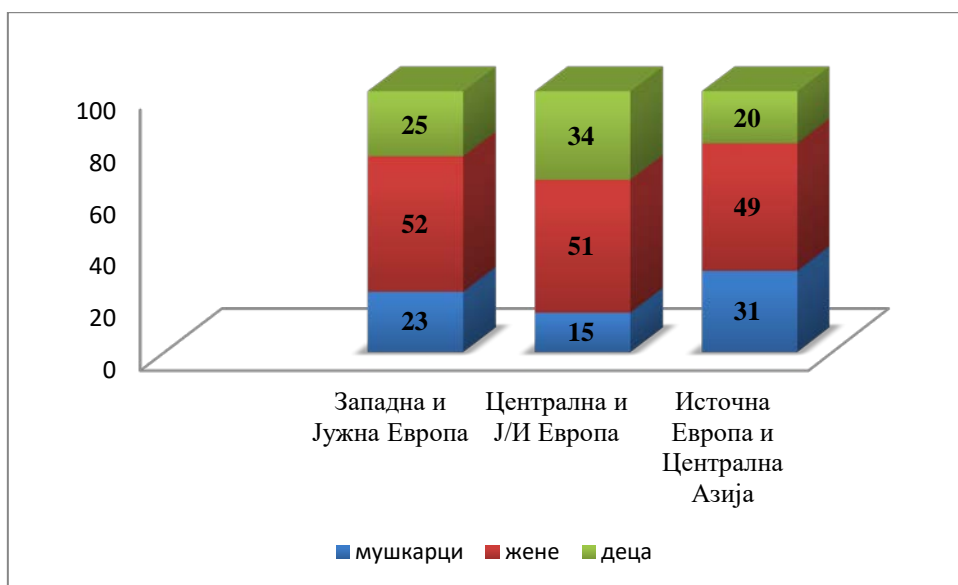
Према подацима Уједињених нација за 2016. годину, на простору западне и јужне Европе<sup>610</sup> највећи проценат жртава трговине људима чине жене (52%), при чему је и проценат мушкараца у порасту. С друге стране, Велика Британија је имала већи удео жртава мушкараца него жена, док су Аустрија, Немачка и Норвешка имале смањење броја мушкараца међу жртвама трговине људима. Удео деце жртава трговине људима остао је непромењен од 2014. године са 25%. Трговина у сврху сексуалне експлоатације је и даље најчешће откривени облик на простору западне и јужне Европе са 66% укупно откривених жртава. Трговина у циљу присилног рада чини мање од једне трећине идентификованих жртава. Поред тога, откривена су два случаја где су жртве биле предмет трговине људима у циљу вађења органа. Посебно је карактеристично да је у Белгији и Великој Британији забележено више жртава трговине људима за принудни рад него за сексуално искоришћавање. Анализом откривених облика експлоатације може се уочити да није дошло до значајне промене у односу на 2014. годину, с обзиром да постоји незнатно смањење откривених жртава трговине људима за присилни рад (са 30% у 2014. на 27% у 2016. години) и повећање код других облика трговине (од 4 до 7%). Значајна већина откривених жртава сексуалне експлоатације и даље су жене, достижући готово 72% у 2016. години. Анализа откривених жртава мушког пола који су били предмет

<sup>608</sup> *Children trafficked for exploitation in begging and criminality: A challenge for law enforcement and child protection*, Council of the Baltic Sea States, 2013, pp. 5-8

<sup>609</sup> *Trafficking in human beings in the EU, Situation Report*, Europol, 2016, p. 18

<sup>610</sup> Овај регион обухвата државе: Андора, Аустрија, Белгија, Кипар, Данска, Финска, Француска, Немачка, Грчка, Ирска, Италија, Лихтенштајн, Луксембург, Малта, Холандија, Норвешка, Португал, Шпанија, Шведска, Швајцарска, Турска и Велика Британија

трговине ради сексуалног искориштавања, показује на генералну тенденцију да је на том тржишту више мушкараца него дечака<sup>611</sup> (Графикон бр. 7.7.).



**Графикон бр. 7.7.** Жртве трговине људима (у %) према полу<sup>612</sup>

И на простору Западне и Јужне Европе уочљив је глобални тренд откривања сопствених држављана као жртава трговине људима. Што се тиче прекограничне трговине, главни извори улазних токова су и даље земље Централне и Југоисточне Европе, иако је ту евидентан тренд опадања у односу на 2012. и 2014. годину. Жртве из југоисточне Европе евидентирани су у великом броју у готово сваком делу ове подрегије. Жртве из средње Европе такође су откривене у многим деловима западне и јужне Европе, мада у мањој мери. Неке западноевропске државе извештавају да су откриле жртве из балтичких држава - Летоније и Литваније, а већи број њих је идентификован у Великој Британији. Актуелни тренд је да државе Западне и Јужне Европе све више откривају жртве из других земаља у овој субрегији. Изван региона западне и централне Европе, субсахарска Африка остаје најрелевантније порекло откривених токова трговине људима у западну и јужну Европу<sup>613</sup>.

Државе Централне и Југоисточне Европе<sup>614</sup> откривају мање жртава мушкараца од глобалног просека, будући да су у 2016. години четири од пет откривених жртава трговине људима биле жене. Међутим, неке државе (Литванија, Румунија и Словачка) пријавиле су мање или више исти број жена и мушкараца међу откривеним жртвама. У погледу трендова, у поређењу са 2014. годином удео откривених дечијих жртава у Централној и Југоисточној Европи, посебно девојчица, је у евидентном порасту, док се удео мушкараца смањује. Неке земље (Босна и Херцеговина, Мађарска и Румунија) имале су више жртава деце него одраслих. У дугорочнијој ретроспективи, од 2014. године, дошло је до значајног смањења удела мушкараца међу откривеним жртвама у овој подрегији, док је повећан удео деце жртава. У Централној и Југоисточној Европи, 70% укупних откривених жртава били су предмет трговине

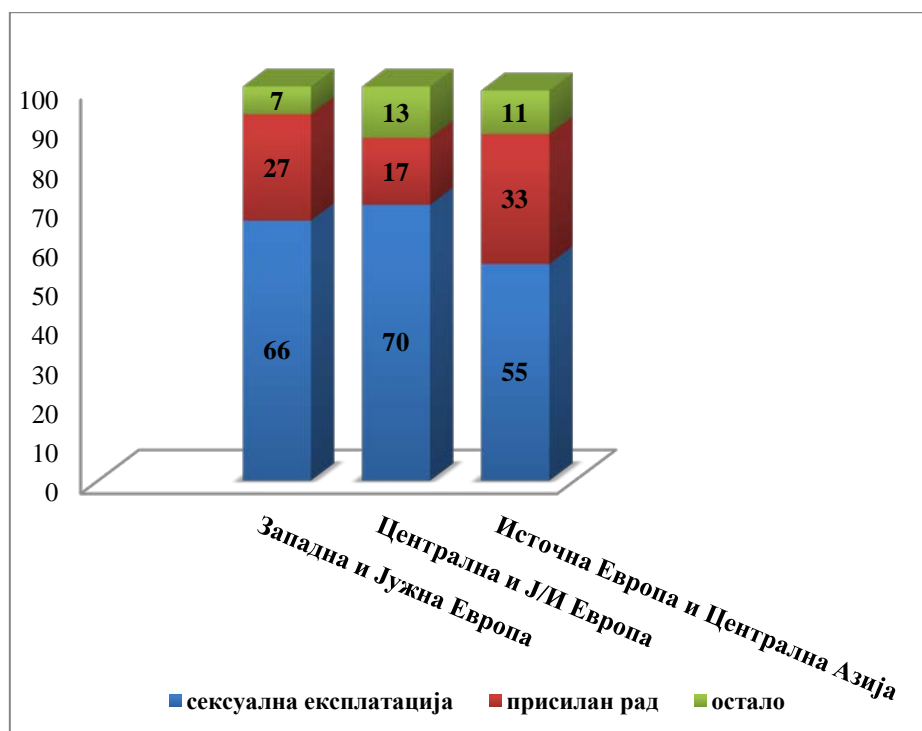
<sup>611</sup> *Global Report on Trafficking in Persons*, United Nations Office on drugs and crime Vienna, 2018, p. 51

<sup>612</sup> Извор: *Global Report on Trafficking in Persons*, United Nations Office on drugs and crime Vienna, 2018

<sup>613</sup> *Ibidem*, p. 53

<sup>614</sup> Ову подрегију чине следеће земље: Чешка, Естонија, Мађарска, Летонија, Литванија, Пољска и Словачка (Централна Европа) и Босне и Херцеговине, Бугарске, Хрватске, Црне Горе, Румуније, Србије, Словеније и Бивше Југословенске Републике Македоније (Југоисточна Европа).

људимаради сексуалног искоришћавања, док је трећина жртава изложена трговини с циљем присилног рада или у друге сврхе (Графикон бр. 7.9).<sup>615</sup>



**Графикон бр. 7.8.** Најзаступљенији облици (у %) трговине људима на европском простору

И на овим просторима као и на глобалном нивоу може се приметити смањење (са 23 на 17%) удела откривених жртава којима се тргује у циљу принудног рада у поређењу са жртвама откривеним 2014. године. С друге стране, значајан је пораст сексуалног искоришћавања (са 65 на 70%). Поред тога, велика већина откривених жртава трговине људима на овом простору су и даље жене. У том контексту, Мађарска је пријавила да је открила знатно више девојака као жртва овог облика трговине људима. Жртве мушког пола се откривају у далеко мањем броју, при чему су дечаци у знатно већој мери жртве трговине људима више него одрасли мушкарци. Када је реч о Централној и Југоисточној Европи, та подручја су пре свега простор порекла за откривене жртве које се продају у друге европске земље. Жртве из овог региона откривене су у великом броју у Западној и Јужној Европи, као и у другим земљама Централне и Југоисточне Европе. Подаци о репатријацији такође откривају ток из Централне и Југоисточне Европе ка Источној Европи.

Ови регионални токови откривени су у значајном броју, док се у другим деловима света веома ретко могу пронаћи жртве из Централне и Југоисточне Европе. Значајни откривени токови потичу из источне Европе, укључујући и Украјине, који се често усмеравају према Пољској и другим земљама Централне Европе. Унутар овог региона, Чешка и Пољска су углавном одредишта за жртве пореклом из југоисточне Европе. Жртве из источне и јужне Азије откривене су у богатијим државама овог региона. Већина жртава откривених у Источној Европи<sup>616</sup> су одрасли, при чему доминирају жене у односу на мушкараце. У поређењу с другим областима, Источна Европа и иначе има већи удео жена жртава у односу на мушкараце (31%), при чему је само у Републици Молдавији више жртава мушкараца него жена. У овој подрегији

<sup>615</sup> *Global Report on Trafficking in Persons*, United Nations Office on drugs and crime Vienna, 2018, pp. 56-58

<sup>616</sup> Источна Европа обухвата Јерменију, Азербејџан, Белорусију, Грузију, Републику Молдавију, Руску Федерацију и Украјину.

одрасли чине 92% свих откривених жртава. Карактеристично је и да у овом региону удео откривене трговине децом остаје минималан у поређењу с другим деловима света. У поређењу са профилом жртава откривених 2014. године, у Узбекистану је смањен број и удео откривених жртава мушкараца, а подаци за 2017. годину такође потврђују овај тренд. У Источној Европи је дошло до благог пораста удела откривених жртава девојака, паралелно са опадајућим уделом жена, што указује на то да се просечна старост откривених жртава које су жртве трговине људима у Источној Европи смањује. Источна Европа је регион порекла за жртве трговине људима. Док већина откривене трговине људима остаје у подрегији, жртве из овог дела света су такође откривене у или враћене из других региона, попут Западне и Централне Европе, али и из Средње и Источне Азије. Последње две области углавном откривају жртве из централне Азије. Жртве из Украјине чешће су откриване у западној и централној Европи него у ранијем периоду.

На простору Европске уније, број регистрованих жртава трговине људима је у 2016. години износио 11.385 лица, што је више него у 2015. години када је забележено 9.147 жртава, што указује да не постоје значајније промене.

**Табела бр. 7.2.** Државе ЕУ са највећим бројем забележених случајева трговине људима<sup>617</sup>

ДРЖАВА	2010	2011	2012	2015	2016	УКУПНО
Велика Британија	331	1998	2145	3266	3805	11545
Италија	2381	1560	2631	781	879	8232
Холандија	993	1222	1711	1295	1147	6368
Румунија	1154	1048	1041	880	756	4879
Француска	726	654	751	-	1516	3647
Немачка	651	672	626	470	536	2955
Шпанија	1605	234	125	267	193	2424
Мађарска	59	134	57	507	489	1246
Пољска	278	310	246	173	197	1204
Белгија	137	149	157	117	119	679

Из наведене табеле (Табела бр. 7.10.) уочава се да једна велика држава као што је Француска није пружила податке за 2015. годину, тако да остаје дилема да ли је забележен стварни пораст трговине људима у 2016. години. Конкретно, 15 држава чланица пријавило је повећање, а 11 смањење. Према подацима Еуростата за период од 2010. до 2012. године државе са највећим бројем забележених случајева трговине људима су Италија, Велика Британија, Холандија, Румунија и Француска, што је настављено и у периоду 2015-2016. године<sup>618</sup>. Првих пет земаља у којима су жртве регистроване разликују се када је фокус на пропорцији жртава у односу на целокупно становништво државе, а не на апсолутном броју жртава у земљи која се региструје. Када се узимају у обзир пропорције, првих пет држава чланица у погледу регистрованих жртава у периоду 2015 – 2016. године у односу на 100.000 становника су: Холандија (72), Велика Британија (54), Кипар (53), Мађарска (51), и Румунија

<sup>617</sup> *Trafficking in human beings*, Eurostat, 2013; *Trafficking in human beings*, Eurostat, 2013; *Situation Report Trafficking in human beings in the EU*, Europol, 2016; *Data collection on trafficking in human beings in the EU*, European Union, 2018

<sup>618</sup> *Data collection on trafficking in human beings in the EU*, European Union, 2018, p. 36



(41) ). Док Холандија, Велика Британија и Румунија остају у првих пет када се посматрају апсолутне и пропорционалне бројке, Италију и Француску (првих пет у апсолутном броју) замењују Кипар и Мађарска (међу првих пет пропорционално заступљених).

У периоду 2015-2016. године на простору Европске уније највећи број жртава је био предмет сексуалне експлоатације. Око једне четвртине регистрованих жртава продато је за радну експлоатацију и 18% за друге видове експлоатације. С тим у вези, већина (61%) регистрованих жртава трговине људима ради радне експлоатације откривена је у Великој Британији. Сходно томе, укључивање или искључење података из Уједињеног Краљевства значајно мења релативни удео трговине људима који се односи на сексуалне, радне или друге облике. Ако подаци из Уједињеног Краљевства нису укључени, тада се пропорције мењају на: сексуални 65%, радни 15% и остали видови експлоатације 20%.



**Графикон бр. 7.9.** Облици трговине људима у ЕУ за 2016. годину<sup>619</sup>

На основу података из наведеног периода, постоје велике разлике између држава чланица у погледу различитих облика експлоатације. У појединим државама је заступљен већи проценат трговине људима ради сексуалне експлоатације, а у другим ради радне експлоатације. У 2015-2016. години, пет држава чланица ЕУ са највећим уделом регистрованих жртава које су биле жртве трговине људима ради сексуалног искориштавања су: Словенија (97%), Мађарска (96%), Естонија (83%), Хрватска (76%) и Данска (76%). Пет држава чланица са највећим уделом регистрованих жртава у циљу радне експлоатације биле су: Малта (84%), Португал (73%), Чешка (56%), Белгија (52%) и Велика Британија (46%)<sup>620</sup>.

У анализираном периоду је настављен тренд по коме су преко две трећине (68%) регистрованих жртава трговине људима биле женског пола (жене и девојчице), а скоро једна трећина (32%) су били мушкарци (одрасли мушкарци и дечаци). С тим у вези преко половине (3.382 од 5.949 или 57%) регистрованих мушкараца жртава трговине људима забележена је је у Великој Британији, тако да подаци из те државе, имајући у виду Брегзит, значајно мењају податке о регистрованим жртвама трговине људима везано за пол.

<sup>619</sup> *Ibidem*, p. 14

<sup>620</sup> *Ibidem*, p. 57



Државе чланице Европске уније које су регистровале највећи удео женских жртава у периоду 2015-2016 биле су: Словенија (97%), Бугарска (92%), Немачка (89%), Мађарска (89%) и Аустрија (88%). Еуростат је 2015. године објавио да женски удео регистрованих жртава у ЕУ износи: 2010 (80%), 2011 (70%) и 2012 (74%). У периоду 2010–2012, Уједињено Краљевство је допринело мањем броју процената жртава регистрованих на простору Уније него што су показали подаци за 2015-2016.годину. Деца су посебно рањива на трговину људима, а одредбе ЕУ Директиве о трговини људима засноване су на најбољем интересу детета и успостављају додатне мере заштите за децу жртве. Иначе, деца су чинила скоро четвртину (23%) регистрованих жртава трговине људима у Европској унији током 2015-2016. године (25% у 2015 и 21% у 2016).

### 7.2.3. Прање новца - квантитативни преглед

У циљу објективног приказа ризика везаног за прање новца и финансирање тероризма, у овом делу рада биће анализиран Базелски индекс ризика од прања новца и финансирања тероризма. Предметни индекс заснива се на истраживањима, а као резултат је рангирање земаља према ризику од прања новца и финансирања тероризма. Тај индекс обезбеђује оцене ризика засноване на квалитету спречавања прања новца у земљи и сузбијању финансирања тероризма (AML/CFT) и повезаних фактора као што су перципирани нивои корупције, стандарди финансијског сектора и јавна транспарентност<sup>621</sup>.

Према извештају за 2019. годину, анализирано је укупно 125 држава са тежиштем на пет домена, као што су квалитет оквира за спречавање прања новца и финансирања тероризма, мито и корупција, финансијска транспарентност и стандарди, јавна одговорност и транспарентност и правни и политички ризици. Базелски индекс мери наведене ризике по земљама користећи податке из јавно доступних извора, као што су Радна група за финансијску акцију, Међународна транспарентност, Светска банка, Светски економски форум. Комбинујући ове изворе података, укупна оцена ризика представља холистичку процену која се односи на структурне и функционалне елементе отпорности земље на прање новца и финансирање тероризма.

Базелски индекс рангира државе на основу њихових укупних резултата, снимајући сложену глобалну природу ризика од прања новца и финансирања тероризма, пружајући корисне податке у упоредне сврхе. Основни циљ је представљање свеобухватне слике нивоа ризика различитих држава, што служи као солидна основа за испитивање напретка у временском периоду. Државе су рангиране од највишег до најнижег нивоа ризика, уз евиденцију промена (поређење између две календарске године). Негативни резултати идентификују остварени напредак (мањи ризици за државу), а позитивни резултати показују пораст ризика од прања новца и финансирања тероризма (Табела бр. 7.3).

---

<sup>621</sup> *Basel AML Index 2019, A country ranking and review of moneylaundering and terrorist financing risks around the world*, Basel Institute on Governance 2019

**Табела бр. 7.3.** Индекс ризика прања новца и финансирања тероризма европских држава у 2019. години<sup>622</sup>

Ранг	Држава	Скор	Промена 2018/2019	Ранг	Држава	Скор	Промена 2018/2019
37	Украјина	6.01	-0,05	103	Белгија	4.29	-0.17
39	Албанија	6.00	0.43	105	Чешка Република	4.15	0.03
74	Кипар	5.01	0.00	107	Португал	4.10	-0.56
75	Италија	4.99	0.1	108	Француска	4.09	-0.03
80	Мађарска	4.90	-0.02	109	Словачка	4.04	-0.09
81	Литванија	4.89	0.91	111	Данска	3.95	-0.16
82	Холандија	4.86	-0.04	113	Малта	3.94	-0.02
85	Луксембург	4.82	-0.29	114	Норвешка	3.91	-0.21
87	Румунија	4.76	0.01	115	Хрватска	3.82	-0.01
92	Аустрија	4.64	0.3	117	Словенија	3.70	-0.05
96	Грчка	4.56	0	119	Летонија	3.55	0,43
97	Ирска	4.55	-0.03	120	Бугарска	3.51	-0,02
99	Немачка	4.49	0.05	121	Шведска	3.51	-0.24
100	Шпанија	4.42	-0.03	124	Финска	3.17	0.6
102	Пољска	4.34	-0.04	125	Естонија	2.68	-0.05

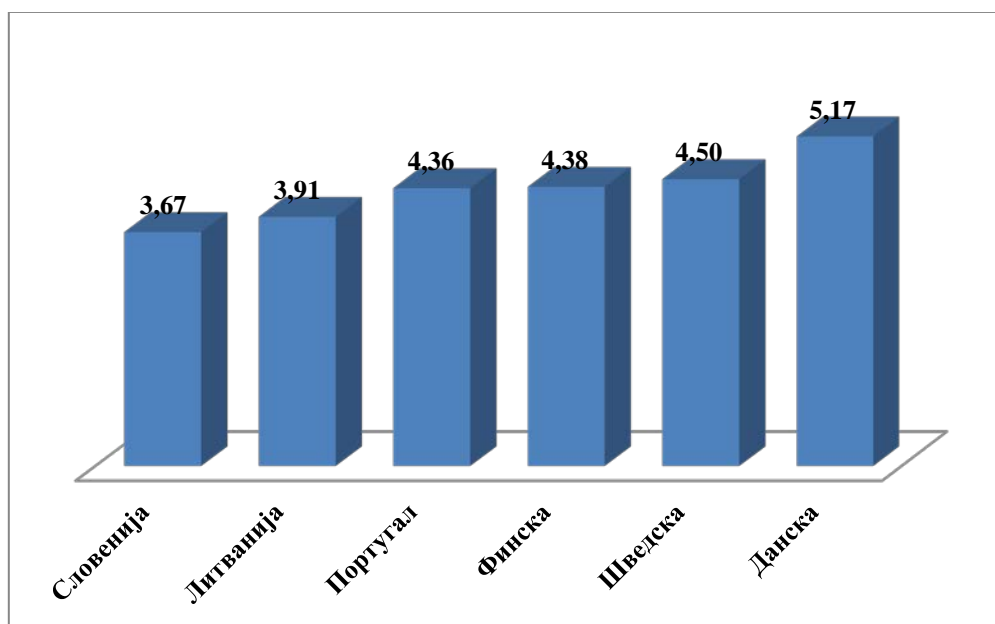
Иако нема државе са нултим ризиком од прања новца, најбоље пласиране земље према базелском AML индексу у 2019. су Естонија, Финска и Нови Зеланд. Укупна оцена ризика Естоније је ниска и износи 2,68. Естонија има оцену 2,95 у домену 1 (Квалитет оквира спречавања прања новца и финансирања тероризма). Резултат са ниским ризиком је у великој мери се поклапа са добрим перформансама тог оквира у извештају о FATF-у за 2014. годину, у коме је дата оцена 3,61, уз констатацију да је надзорни оквир Естоније добар, а да су власти „биле ефикасне у одузимању имовине у случајевима прања новца“. Индекс финансијске тајности такође сврстава Естонију у земље с ниским ризиком, уврстивши је на 93. место од 112 држава. Неколико питања у оквиру Базелског индекса, у вези којих је естонија високо рангирана, односе се на транспарентност правних лица (јавно предузеће, објављивање власништва и пореза на добит предузећа, као и евидентирано власништво предузећа). Естонија такође показује добре резултате у области корупције и примање мита, са 2.54. Иначе, у јануару 2019. године, међународна организација Transparency International именовала је Естонију као најмање корумпирану државу у Европи. Остали резултати у Индексу показују низак ризик у областима финансијске транспарентности, јавне транспарентности и правног и политичког ризика<sup>623</sup>. Важно је напоменути да подаци не одражавају ризик географске близине Естоније и Русије и проблеме који су можда повезани са тим, укључујући и то да се Естонија помиње као једна од првих улазних лука за руско прање новца, преко које перачи настоје да добију приступ европском финансијском тржишту.

<sup>622</sup> *Basel AML Index 2019, A country ranking and review of moneylaundering and terrorist financing risks around the world*, Basel Institute on Governance, 2019, pp. 4-6

<sup>623</sup> *Ibid* p. 9

Када је реч о области квалитета правног и институционалног оквира спречавања прања новца и финансирања тероризма, иста се састоји од три показатеља који покривају ризике одређене земље и способност њеног финансијског и економског система да ублажи предметне ризике. Ова област има 65% пондерисане укупне оцене. Оцене држава за ову област се заснивају на процени података из извештаја Радне групе за финансијску акцију<sup>624</sup> (годишње евалуације држава), Мреже пореске правде (Tax Justice Network, The Financial Secrecy Index-FSI),<sup>625</sup> индекса финансијске тајне и података из извештаја о Стратегији међународне контроле наркотика (International Narcotics Control Strategy Report)<sup>626</sup>.

Према наведеним подацима, у овој области се европске државе налазе у распону од 3,67 до 5,17 (Графикон бр. 7.10). С друге стране, општа расподела предметног ризика у свим процењеним земљама показује да већина држава (87 од 125) има средњи ниво ризика, што значи резултате између 3,3 и 6,6. Поред тога, 36 држава има висок ризик од са 6,70 до 9,90, док су само три државе у свету са ниским ризиком, са оценом испод 3.3.



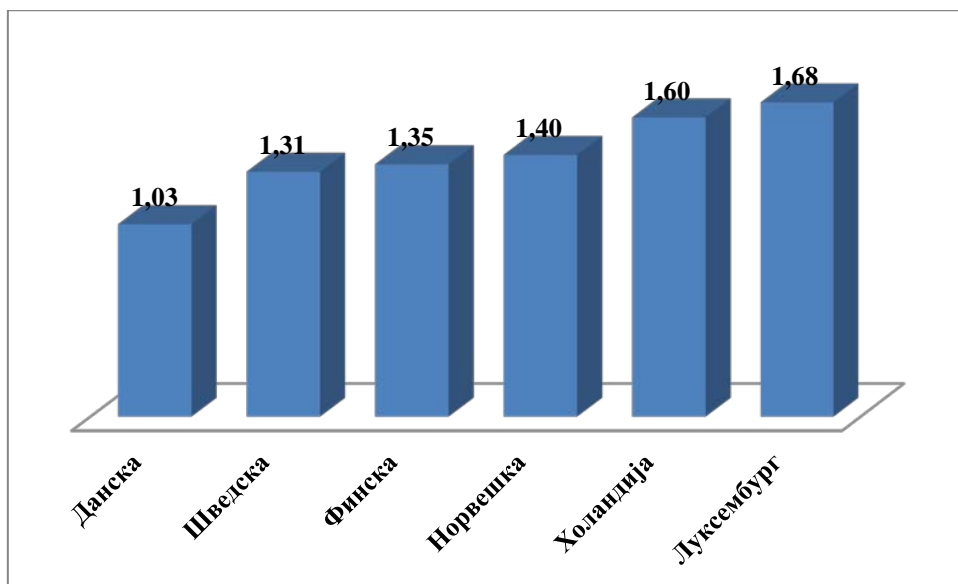
**Графикон бр. 7.10.** Квантитативни приказ квалитета правног и институционалног оквира спречавања прања новца и финансирања тероризма за поједине државе ЕУ

Друга област оцењивања се састоји од два показатеља, који покривају корупцију и примање мита. Корупција и примање мита су веома уобичајена предиктна дела за прање новца. Земље са високом изложеношћу или рањивошћу у односу на корупцију изложене су и већем ризику од прања новца, јер приход од корупције нужно мора бити опран.

<sup>624</sup>Methodology for assessing technical compliance with the fatf recommendations and the effectiveness of AML/CFT systems, October 2019, доступно на: <https://www.fatfgafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF%20Methodology%2022%20Feb%202013.pdf>

<sup>625</sup>Tax Justice Network, Financial Secrecy Index 2020, доступно на: <https://fsi.taxjustice.net/PDF/FSI-Methodology.pdf>

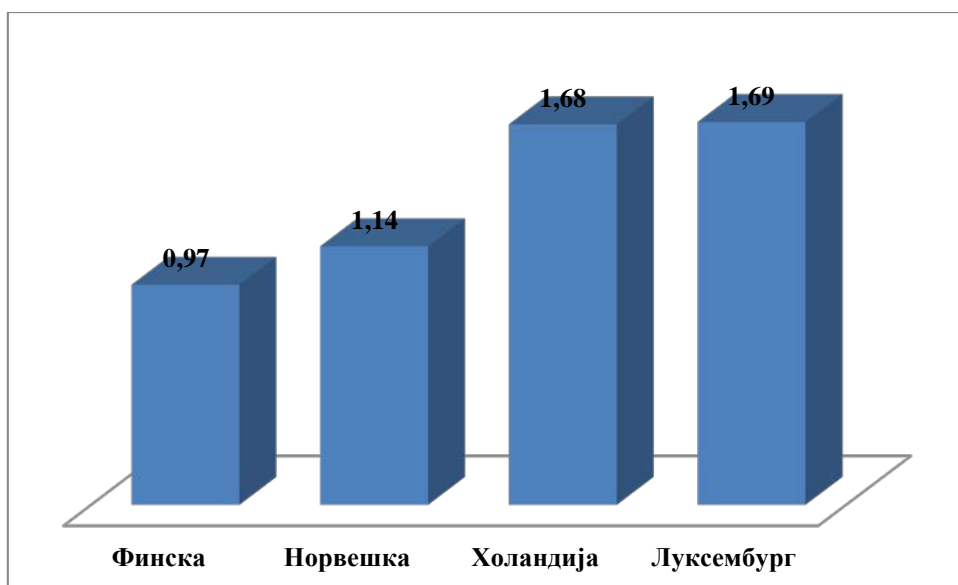
<sup>626</sup> United States Department of State, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, International Narcotics Control Strategy Report, Volume II, Money Laundering, 2019, доступно на: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/03/INCSR-Vol-INCSR-Vol.-2-pdf.pdf>



**Графикон бр. 7.11.** Квантитативни приказ ризика корупције и примања мита

Подмићивање, дефинисано као недозвољени прилив новца од приватног субјекта до јавног званичника у замену за пружање владине услуге, важан је облик корупције. Тиме се стварају значајне количине новца који треба опрати да би ушао у финансијски систем. Према наведеним подацима, најбоље рангирана европска држава на том плану је Данска са индексом 1,03, Луксембург има 1,68 (Графикон бр. 7.11.). Треба напоменути да је Уједињено Краљевство према истој методологији имало 1,82. Европске државе уопштено посматрано имају низак ризик у овој области. У циљу поређења, најслабије су ранжирани Јемен (8,03), Авганистан (8,12) и Венецуела (8,32). Уопштено посматрано, већина државаима средњи ризик од прања новца који је повезан са корупцијом и подмићивањем, а расподела високоризичних земаља с високим нивоом готово је једнака.

Трећа област покрива ризике прања новца, повезане са питањима финансијске транспарентности, при чему се користе показатељи као што су снага ревизије, обелодањивање пословања, прописи о безбедносној размени и квалитету финансијских стандарда.

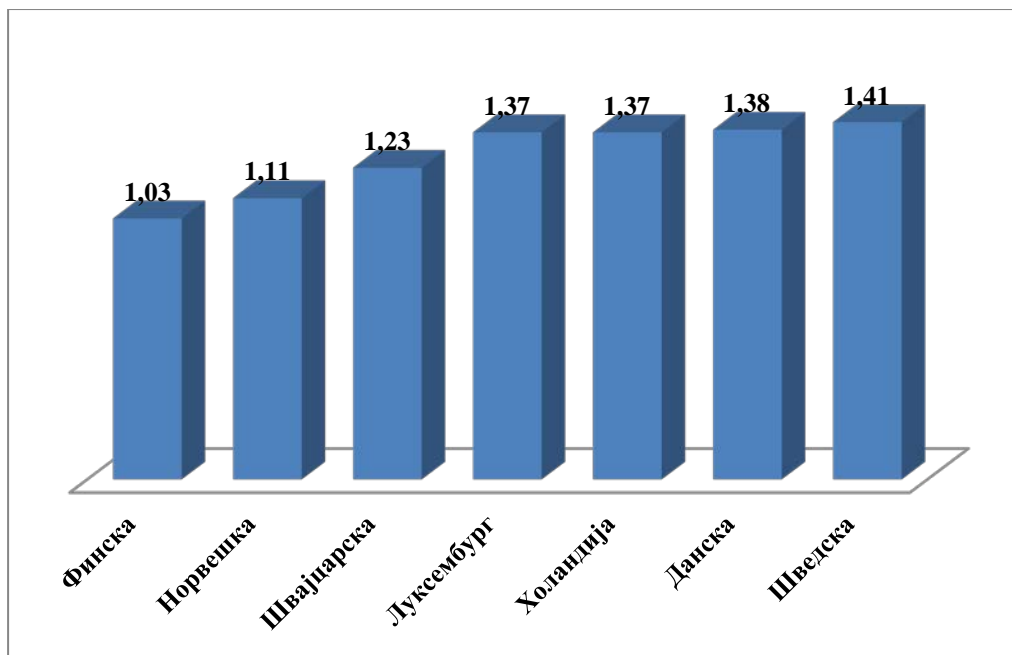


**Графикон бр. 7.12.** Квантитативни приказ ризика финансијске транспарентности

У овој области од европских држава најбоље резултате има Финска (0,97), док се Норвешка, Холандија и Луксембург (Графикон бр. 7.12) налазе међу првих десет најбоље ранжираних. С друге стране, државе са најслабијим перформансама су Маршалска острва (8,00), Јемен (7,62) и Хаити (7,35). Највећи број држава у свету је у средњем нивоу дистрибуције ризика финансијске транспарентности која је посебно важна за холистичку процену могућности прања новца.

Посебна област оцењивања односи се на транспарентност јавних објављивања, отвореност буџета и јавну одговорност. Пример прања новца у овом контексту односи се на примање мита и доприноса у изборним кампањама и политичким странкама у замену за одређене предности. Међу државама са најбољим перформансама које показују готово нулти ниво ризика у овом пољу су Финска, Луксембург, Белгија, Естонија, Ирска и Литванија, које имају укупан резултат између 0 и 1. С друге стране, слабе перформансе у овој области су углавном повезане са лошим нивоом транспарентности финансирања политичких субјеката, што се углавном односи на неадекватно извештавање о потрошњи током кампања од стране политичких странака. За разлику од других домена, расподела оцене ризика показује да је већина европских држава рангирана са ниским ризиком.

Последња област покрива политичке и правне ризике повезане са слободом медија и снагом владавине закона у државама. Слобода изражавања у медијима се види као важно средство за разоткривање прања новца. Поред тога, функционалан и независан правосудни систем и претње казнама су кључне мере за одвраћање од криминала, укључујући финансијски криминал и прање новца.



**Графикон бр. 7.13.** Квантитативни приказ политичких и правних ризика

Као и у претходним областима, и у наведеном домену се међу најбоље ранжираним државама налази велики број земаља са европског простора. С тим у вези, Финска (1,03) заузима прво место у свету, док је Шведска на осмом месту са 1,41 (Графикон бр. 7.13). С друге стране, најслабије оцењене државе су Јемен (8,04), Венецуела (7,83) и Узбекистан (7,35), при чему је већина држава оцењена као средње ризична.

На крају, можемо приметити да поједини случајеви указују да чак ни земље ниског ризика нису у потпуности имуне на ризике прања новца или штете проистекле из финансијског криминала. Отпорност њихових финансијских и јавних институција стално „проверавају“ криминалци, због чега је неопходна стална анализа ризика од прања новца и финансирања тероризма. У том погледу, непознавање корисног власништва остаје кључно питање у свим земљама и захтева координирани одговор на међународном нивоу. Исто се односи и на ризике повезане са све већим обимом међународне трговине. Прање новца на основу трговине заузима све већи простор, што се може одразити на постојеће, али евентуално и на друге трендове.

#### 7.2.4. Квантификовани подаци институција ЕУ



У овом делу ћемо, користећи доступне, квантификоване информације кључних институција Европске уније формално-правно надлежних за што ефикасније сузбијање организованог криминала, покушати да путем анализе података и упоредно историјском методом потврдимо главну и помоћне хипотезе овог рада, усредсређујући се на две доминантне: Европол и Евроцаст. У том смислу, ми смо се најпре определили за испитивање хронологије конституисања кључних институција у чијој ингеренцији је откривање и процесуирање оних кривичних дела која чине конститутивне елементе бића организованог криминала. Полазимо од те искуствено очигледне чињенице, чији значај јесте битан за један научни рад, квалификујући то одсуство синхронитета у настанку појединих органа Европске уније као - индикатор који упућује на структурну институционалну слабост Европске уније на плану борбе против организованог криминала. Док се из самог назива овог транснационалног кривичног дела уочава, не без разлога, "организованост", та "функционална организованост" се не може применити и на оне институте ЕУ који би морали деловати - у синергији. Та симултана оперативна ефективност изостаје и због тога што су сва та тела настајала појединачно, али не и истовремено, што би обезбедило њихову делотворнију координацију, и, закономерно, ефикасније откривање, па и превенирање кривичних дела која спадају у опсег организованог криминала. Узмимо само један пример: од Лисабонског уговора, до, рецимо, доношења Директиве о европском тужиоцу протекло је пуних 8 година (од 2009, до 2017. године, процењује се да ће са радом кренути 2020), при чему шира, и ужа, научна јавност нису ни једним актом обавештени о резултатима тог новоконституисаног тела.

Али, пођимо од тих временских одредница на примеру оне институције која је и *de facto*, и *de iure* оформљена - Еуропола.

На одређеном степену економске интеграције у оквиру Заједнице нужно се је јавила потреба да интеграција прати и друге области, између осталих и стварање механизма за успостављањем реда и мира и његово извршење. Даљом интеграцијом заједнице заснованој на спремности држава чланица да у оквиру наднациоанлног ентитета пренесу део суверенитета, када су у питању економски и финансијски односи и неспремности за одрицањем дела суверенитета када су у питању правосудна и полицијска сарадња, у себи носи узроке одсуства синхронизованог деловања на изградњи механизма сузбијања криминалног деловања са прекограничним елементом. Приликом доношења Конвенције о намери конституисања Еуропола 1991. године, већ на самом почетку су се јавила два опречава виђења будућег Еуропола. С једне стране, став Немачке да Еуропол треба да буде попут „Америчког ФБИ“ а са друге стране став Велике Британије о успостаљању Еуропола на нивоу међувладине сарадње изван формално-правног оквира права Заједнице. Између две крајности уследила су различита компромисна решења која не прате друге области интеграција Заједнице, посебно ако се има у виду да идеја о стварању Еуропола нужно није обухватала и идеју о стварање других институција за кривичноправно процесуирање. Декларацијом је предвидљено да ће у прво време Еуропол бити надлежан искључиво за размену информација а да ће се након ратификације Уговора о Европској унији размотрити могућност његовог оперативног деловања на целој територији Европске уније, а сведоци смо да то оперативно деловање није уследило ни до дана данашњег. У међувремену *ad hoc* Јединца за дрогу са седиштем у Стразбуру која је успостављена као својеврсни „мост“ до доношења Конвенције о Еурополу на основу Уговора о ЕУ, почела је са радом са доста скромним персоналним и техничко-технолошким капацитетима (свега 15 запослених) утирући пут стварању Европске полиције.

Усвајањем Мастрихтшког уговора уследио је логичан сплет, односно прелазак са *ad hoc* сарадње на институционалне облике, стварајући изванредан привид елемената државности, изузимајући класичну поделу власти. Усвајањем Конвенције о Еурополу 1995 и ратификацијом од стране држава чланица 1998. год, Еуропол *de facto* почиње са радом 1999. године.

#### 7.2.4.1 Еуропол



Графикон бр. 7.14. Број запослених у Еурополу по годинама<sup>627</sup>

<sup>627</sup> Europol Annual Review 2001-2018: доступно на: [https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports?rt\[\]=285](https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports?rt[]=285)



Из приложене табеле лако се да закључити да је Европска унија са деклараторних врло брзо прешла на конкретне акте којима би и у смислу инфраструктуре поједине институције надлежене за сузбијање организованог криминала учинила што ефикаснијим. Као што се види број запслених у Европолу 2001. године је износио 323, а у свакој потоњој години он се закономерно повећавао, да би 2019 године био учетворостручен: 2019 број запслених је износио 1299. Иако се може помислити да ова табела нема некакву квалитативну релеванцију, ми је овде износимо због тога што у њој, у методолошком смислу, учачамо *индикатор* који *демонстрира* тенденцију одговарајућих органа ЕУ ( Европол), да и у логистичком смислу ојача своје људске ресурсе у намери да сузбије једну појаву која има значење реметилачког фактора за даљи економски и финансијски развој, као и за остваривање правне сигурности. Без обзира на чињеницу што у формално-правом смислу се све државе чаланице Европске уније у свом унутрашњем законодавству и политичким односима се заснивају на принципу „владавине права“, сама појава транснациоанлног организованог криминала негативно утиче на стварање наддржавног ентитета који би свим државама, па и Европској унији као целини обезбеђивала оно стање које у западним либералним демократијама обележено терминм – државе благостања (Welfare state). Ово у толико пре што је организовани криминал, по дефиницији структурисан тако да се лако адаптира на све политичке, економске, безбедносне и финансијско-фисклане околности, што се не би одрешито могло тврдити за Европску унију која је током без мало три деценије показала извесу, потпуну разумљиву, „институционалну тромост“. Та „тромост“ свој извор има у реализацији једне идеје која се и у свом заметку чинила готово утопијском премда је протекло време показало да је та наддржавна творевина спрема да своје акутне и хроничне проблеме решава поступно, али свеобухватно и крајње функционано. Да закључимо: Не би се могло претпоставити да би Европол могао адекватно одговорити на изазове организованог криминала да је, рецим оброј запслених у тој организацији ЕУ стагнирао, или да је регредирао. Ми из табеле видимо нешто сасвим супротно: да је број запслених увећан и да је тиме створена прва претпоставка да би се подручје организованог криминла уопште могло покрити.



Графикон бр. 7.15. Буџет Европола по годинама<sup>628</sup>

<sup>628</sup> Europol Annual Review 2001-2018: доступно на: [https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports?rt\[\]=285](https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports?rt[]=285)



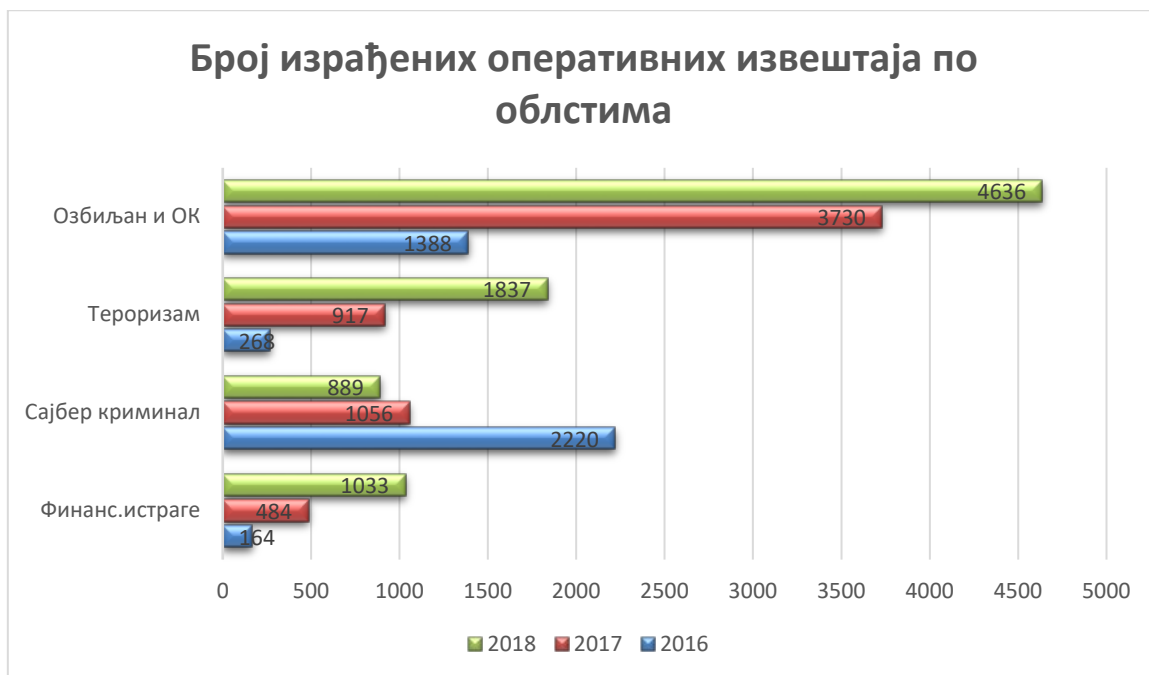
Из ове две табеле ми можемо закључити да је буџет Европола од 2001 годи до 2019. године готово упетостручен, будући да је 2001. године тај буџет износио 36. мил евра, а да је 2019 износио 138 (Буџет за 2020 годину предвиђен у износу од 154 мил. евра). Пада у очи, да за разлику од претходне табеле која се тицала броја запослених у Европолу од 2001-2019 године (раст запослених је из године у годину био континуиран), овај графикон показује извесне осцилације због чега је изглед табеле у вези са Буџетом Европола по година – синусоидан. Уочава се чињеница да је Буџет за 2009. годину износио 68 милиона евра, а да је претходне 2008 године износио милион евра мање од износа који је утрошен у 2007. години. Из овога се не може да закључити да је у оквиру ЕУ, па у толико у Европолу као њеној од њених организација, постојала извесна колебљивост у погледу инвестирања у Европол. Очигледност је најизраженија усвојеним буџетом за 2010. годину када Европол и званично постаје агенција ЕУ, чиме је учињена превага и подстицај у даљем развоју Европола у односу на два опречна става које смо напред поменули. Смањење Буџета за 2008. годину било у непосредној корелацији са великом економском светском кризом која се у банкарским параметрима јавила веће 2007. године због чега је већ следеће године буџет и умањен за један милион. Након 2013. године уочава непрестани раст буџета Европола, без обзира на потресе који су задесили ЕУ и који су по мишљењу многих геостратешких мислилаца идеју Европске уније свели на чисту утопију (Брегзит, мигрантска криза, вели број терористичких акција у главним градовима кључних европских земаља па и ова најновија везана за COVID 19).

С друге стране и по „данима акције“ Европола уочава се пораст конкретних активности Европола и то тако што је тих акција у 2016 било 82 а да су оне две године касније и више него удвостручене и да износе 198 у 2018. години (у 2017 их је било 113). Ове варијабле такође говоре у прилог томе да се Европска унија током последње две деценије институционално консолидовала и да је ојачала своје одбрамбене механизме у односу на дејства организоваог криминала



**Графикон бр. 7.16.** Укупан број израђених оперативних извештаја<sup>629</sup>

<sup>629</sup> Europol Annual Review 2001-2018: доступно на: [https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports?rt\[\]=285](https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports?rt[]=285)



**Грфикон бр. 7.17.** Израђени оперативни извештаји по областима<sup>630</sup>



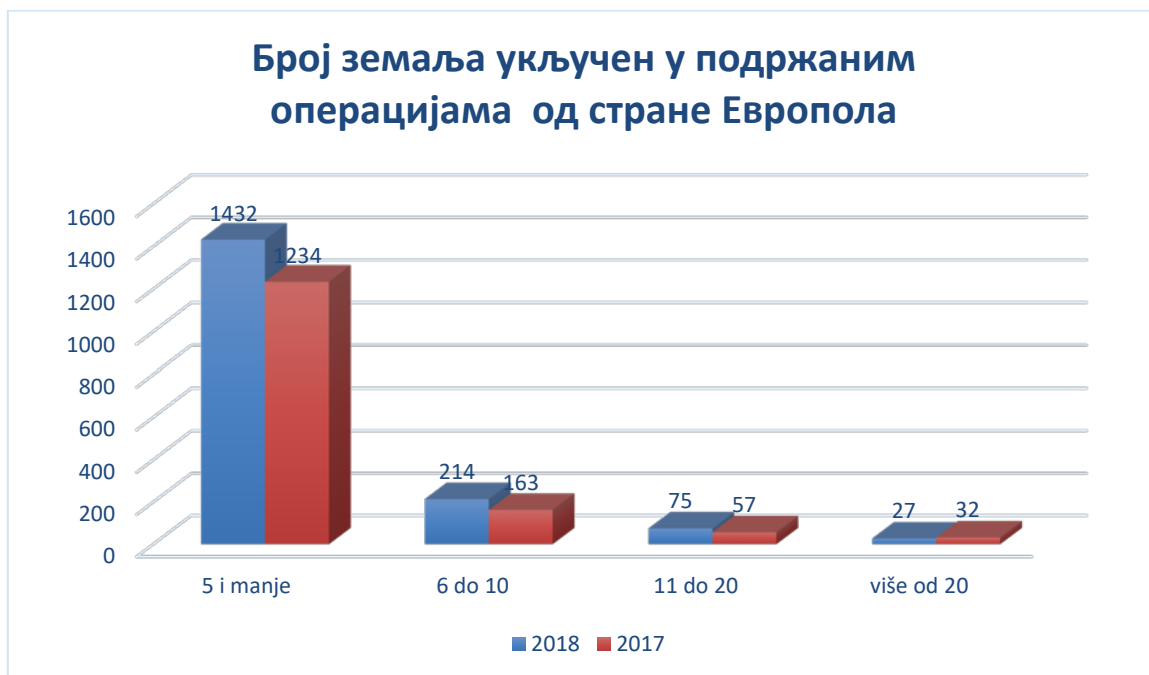
**Графикон бр. 7.18.** Укупан број подржаних акција Европола по годинама<sup>631</sup>

У циљу испуњења својих задатака подршке и синхронизованог деловања надлежних органа држава чланица у спречавању и сузбијању тешког и организованог криминала Европол је у 2018. години подржао 1.748 операција што је увећање у односу на све претходне године приказане у графикану 7.18. имајући у виду да је тај број скоро утростручен у односу на 2011. годину. Највећи број подржанх операција се односио на терористичке активности (42%), сајбер криминал (17%), трговину дрогама (12%), кријумчарење миграната (11%),

<sup>630</sup> Europol Annual Review 2018, pp 7-8, доступно на: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/europol-in-brief-2018>

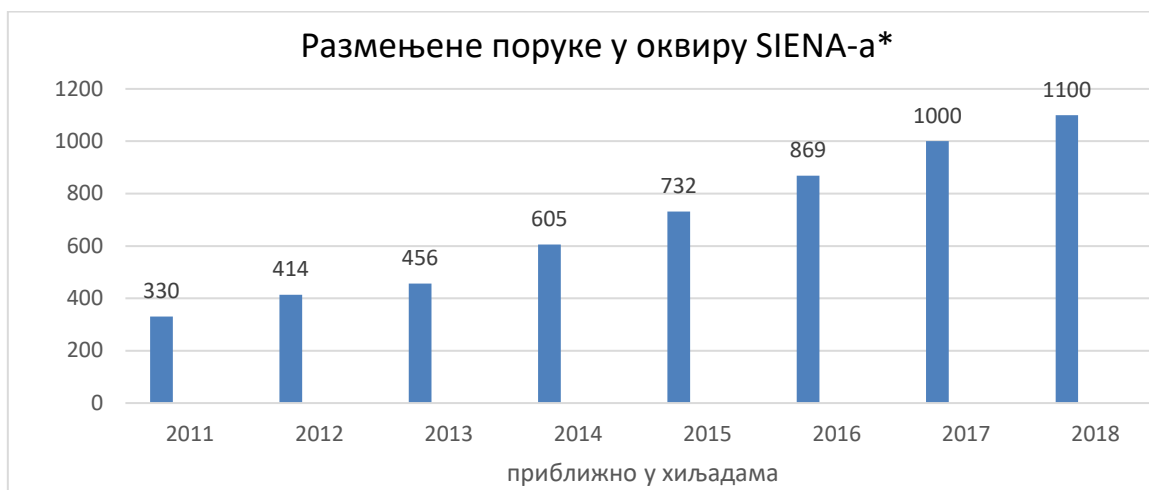
<sup>631</sup> Ibid, p 7-8

финансијских истрага (10%), и на имовински криминал (8%),<sup>632</sup> док се у 2017. години број подржаних операција односио у највећем делу на тероризам (40%), сајбер криминал (17%), трговину дрогама (16%), кријумчарење миграната (9%) и на имовински криминал (18%).<sup>633</sup>



**Графикон бр. 7.19.** Број земаља укључен у подржаним акцијама Европола<sup>634</sup>

Еурополова безбедна мрежа за размену информација користи се за брзу размену оперативних и стратешких података повезаних са криминалом (SIENA)



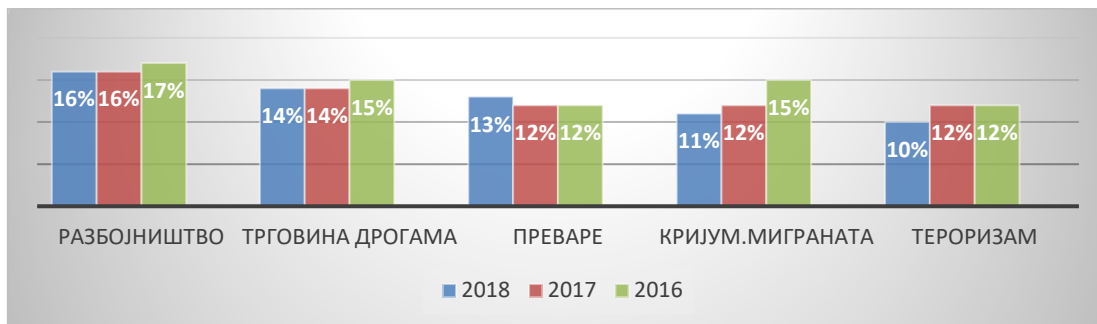
**Графикон бр. 7.20.** Размена информација у оквиру SIENA мрежне платформе

<sup>632</sup> Europol Annual Review 2018, pp 7-8, доступно на: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/europol-in-brief-2018>

<sup>633</sup> Europol Annual Review 2017, p. 9, доступно на: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/europol-in-brief-2017>

<sup>634</sup> Europol Annual Review 2018, p.10, доступно на: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/europol-in-brief-2018>

SIENA мрежна интернетска платформа пружа могућност брзог преноса осетљивих и поверљивих стратешких и оперативних информација повезаних са криминалом у оквиру субјеката којима је то омогућено (официри за везу, аналитичари, експерти, државе чланице, треће земље са којима Европол има закључене уговоре о сарадњи, агенцијма ЕУ и другим релевантним субјектима). На графикону се уочава константан пораст размене информација у оквиру СИЕНА платформе који је 2011. године износио око 330 хиљада да би број размењених информација у 2018 био око 1,1 милион. Најзначајнија подручја у којима је извршена размена информација и покреуте истраге на основу размењених информација су разбојништво, трговина дрогама, преваре, кријумчарење миграната и тероризам. Број покренутих истрага на основу размењених информација је у 2018. години износио приближно 77. хиљада, у 2017 66. хиљада, а у 2016 46 хиљада.



**Графикон бр. 7.21.** Најзначајнија подручја у оквиру којих је извршена размена информација<sup>635</sup>

### Еурополов информациони систем (EIS)



**Графикон бр.7.22.** Укупан број претрага у оквиру EIS-а по годинама

Еурополов информациони систем је централна база података која садржи информације о криминалитету који спада у мандат Европола (информације о злочинима, осђеним и осумњиченим особама, кривичним делима, криминалним структурама и др.). Број претрага је

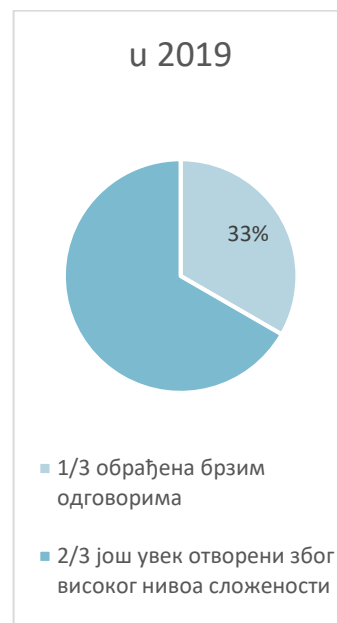
<sup>635</sup> Europol Annual Review 2018, 2017, 2016: доступно на: [https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports?rt\[\]=285](https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports?rt[]=285)

у односу на 2011 годину, када је износио 111. хиљада, умногостручен да би у 2018. години број претрага износио око 4 милиона. Најзначајнија подручја у оквиру којих је вршена претрага у 2018. години су тероризам (61%), трговина дрогама (11%), разбојништво и тешке крађе (9,5%), остале активноси ОК (6,9%), фалсификовање докумената (3,2%), прање новца (2,7%), што је незнатна промена у односу на петходне три године.

#### 7.2.4.2. Евроцаст



Графикон бр. 7.23. Буџет Евроцаста по годинама<sup>636</sup>



Графикон бр. 7.24. Подршка Евроцаста у прекограничним кривичним стварима<sup>637</sup>

<sup>636</sup> Eurojust Annual Report 2010-2019

<sup>637</sup> Eurojust Annual Report 2019, p.7 доступно на: <http://www.eurojust.europa.eu/pages/home.aspx>



Графикон бр. 7.25. Заједнички истражни тимови Евроцаста<sup>638</sup>



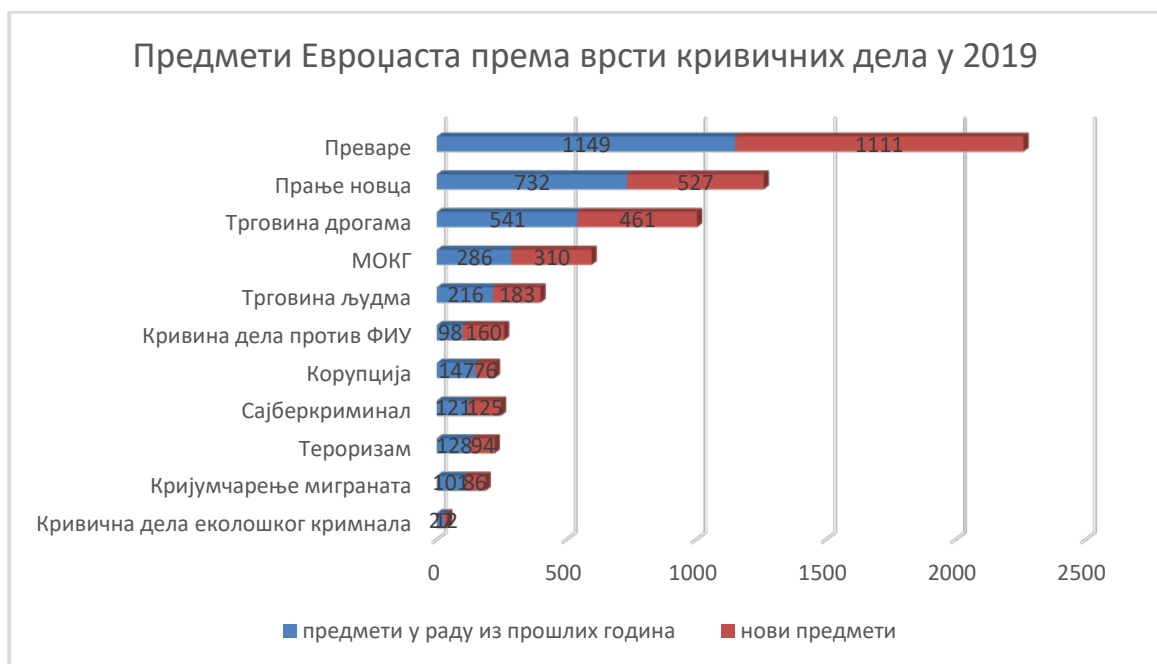
Графикон бр. 7.26. Финансирање ЗИТ од стране Евроцаста по областима<sup>639</sup>

<sup>638</sup> Eurojust Annual Report 2019, p.15 доступно на: <http://www.eurojust.europa.eu/pages/home.aspx>

<sup>639</sup> Ibidem, p 15



**Графикон бр. 7.27.** Укупан број ЗИТ финансираних од стране Евроцаста<sup>640</sup>



**Графикон бр. 7.28.** Предмети Евроцаста у 2019<sup>641</sup>

Организоване криминалне групе се баве различитим активностима као што су: трговина дрогом, кријумчарење миграната, еколошким кривичним делима, прањем ноца и др. Рад Евроцаста зависи од постојећих потреба, тако да се случајеви пријављени Евроцасту

<sup>640</sup> Eurojust Annual Report 2012 - 2019

<sup>641</sup> Eurojust Annual Report 2019, p.15 доступно на: <http://www.eurojust.europa.eu/pages/home.aspx>

односе на широк спектар различитих кривичних дела извршених, у највећем броју случајева, од стране организоване криминалне групе.

Из свих приложених табела и графикана који се тичу визуелног предочавања активности, тенденција и пројекција Европола и Евроцаста, као кључних организација које у средишту својих функција имају сузбијање организованог криминала, очигледно је да је Европска Унија, од свог настанка све до 2020. године, учинила велике напоре да институционално ојача инструменте помоћу којих покушава да ослаби негативне ефекте једне обеспокојавајуће транснационалне појаве. Тај напор је очигледан будући да се из графичких приказа уочава тенденција Европске уније да у свим аспектима оснажи и Европол, и Евроцаст. Штавише, цифре говоре да се ишло ка томе да се ове две институције функционално повежу, што би за последицу требало да има њихово синергијско дејство.

Доношење одлука о конституисању и оних института (Европски тужилац 2017.) који би са овим двома били комплементарни сведоче о томе да сан једног Хелмута Кола који је "маштао" о томе да Европол једног дана поприми структуру ФБИ-а, о чему смо већ писали, и није утопија већ да је потпуно остварива. При том, обе институције су, то се из њихових годишњих извештаја јасно уочава, направиле типологију кривичних дела по критеријуму највеће опасности по безбедност држава чланица Европске уније, али по начела "владавине права" на којима оне почивају.

На врху те пирамиде дела из домена организованог криминала налази се праће новца, а следе: трговина људима, преваре, сајбер криминал, кривична дела која укључују МОКГ, кријумчарење миграната, кривична дела против ФИУ, тероризам, еколошка кривична дела и корупција. Детектовање тих дела од стране Европола није било довољно, нити ефикасно, због чега је потпуно природно што је Европска унија донела кључне акте којим је инфраструктурно подигла функционалност Евроцаста, што је створило нужне претпоставке да се сва инкриминисана дела брзо процесуирају а на њихове виновнике примене одговарајуће санкције. Обилно финансирање Заједничких међународних тимова Евроцаста у периоду од 2012-2019. године такође сведочи о појачаном интересу Европске уније да организованом криминалу стане на пут, или да га бар умањи.

Све делатности Европола и Евроцаста, које смо приказали кроз квантификоване форме произашле из резултата примарног истраживања намећу закључак да су ове две организације Европске уније тако оперативно устројене да на организовани криминал делују синергијски. То наравно не значи да ће Европска унија, користећи унапређене механизме ова два тела, као и других чији смо рад графички приказали, успети коначно да сузбије и одстрани из живота овог наднационалног правног ентитета. Јер, ми смо током читавог рада, примењујући функционалну и компаративну методу, указивали на многобројне варијабле од којих сузбијање организованог криминала зависи, од политичких, правних, геостратешких, економских, финансијско-фискалних и других. Неке од тих варијабли се могу антиципирати, неки пак не, понајвише кад не потичу из интеракције између људи и структура које из такве међузависности проистичу. Примера ради, интеракција између човека и природе била је изван научног хоризонта, али нас догађаји који су се јавили поткрај 2019. године и прелиле свом силином у 2020. (мислимо на већ поменути пандемију „Covid-19“!) уверавају да се на научне предикције не можемо поуздано ослонити. Приводећи ово поглавље крају, ми најављујемо закључно разматрање овог рада, у коме ћемо покушати да пружимо свеобухватну синтезу досадашњег истраживања, али и да укажемо на институционалну моћ органа Европске уније на плану сузбијања свих видова организованог криминала.



### 7.3. Резултати емпиријског истраживања

На основу спроведеног емпиријског истраживања могу се извући одређени општи закључци, који указују на следеће:

1. Организоване криминалне групе су последњих деценија појачале своју активност нарочито на прекограничном плану, због чега националне државе нису у стању да саме адекватно одговоре на ове претње, због чега је нужна сарадња на вишем нивоу. Организоване криминалне групе су развиле и способност усавршавања свог начина деловања због чега мере предузете у оквиру ЕУ морају бити изложене перманентном преиспитивању. Традиционалне области илегалних активности као што су кријумчарење дроге, преваре, трговина људима и прање новца и слично, остају важна подручја прекограничног организованог криминала. Уочена је повећана међузависност криминалних група, уз све израженије повезивање са криминалним групама из централне и јужне Америке, централне Азије и Африке, што јасно показује да активност организованог криминала прелази из домена националног проблема у регионалну, па чак и глобалну претњу, која између осталог захтева саобразни одговор.
2. У општем смислу, ЕУ је у протеклом периоду усвојила бројне документе за борбу против организованог криминала. У ранијем периоду је национални суверенитет спречавао било какве интервенције у овој области, али се временом дошло на становиште да је нужност сарадње у овој области неопходна. Документи које је ЕУ усвојила су различитог опсега и обавезности, при чему су развијене различите врсте инструмента и алата везаних за сарадњу у сузбијању организованог криминала. Истраживање показује да у појединим подручјима деловања организованог криминала као што је прање новца није адекватно одговорено на изражене претње. Поред тога, све већа распрострањеност наркокриминалитета указује на потребу прилагођавања нормативног и организационог оквира сузбијања организованог криминала и у овом сегменту. То се односи и на сајбер простор који је у протеклом периоду постао подручје све израженијег криминалног деловања.
3. Када је реч о документима Европске уније који се тичу супротстављања организованом криминалу, њихов опсег је врло разнолик, а углавном се односи на криминализацију злочиначке организације и на сузбијање појединачних облика испољавања организованог криминала, од којих су као најзначајнији напред поменути у овом раду. Унапређена је нормативна систематичност Европске уније у овом подручју, при чему конзистентност новијих докумената ЕУ из те области значајно доприноси супротстављању организованом криминалу.
4. Документа ЕУ која се тичу организованог криминала су уграђена у национална законодавства, али је изостала њихова адекватна имплементација од стране надлежних државних органа. Наиме, ниво имплементације подразумева и степен доследности у примени, због чега су земље бившег источног блока (Румунија, Мађарска, Бугарска, Пољска, Чешка, Словачка) издвојене као државе чланице са потешкоћама у доследној примени, у вези с чим треба извршити посебну анализу. Други проблем је усклађивање дефиниције криминалних организација, при чему национална законодавства углавном имају чврсто заузет став, што у пракси органа ЕУ изазива бројне потешкоће приликом дефинисања избора најадекватнијих мера за сузбијање појединих облика испољавања организованог криминалног деловања.
5. Посебан значај за супротстављање организованом криминалу на простору Европске уније има усвајање Лисабонског споразума којим је, између осталог, ЕУ изгубила трипартитну структуру и постала правно лице. Тим споразумом су успостављени и

адекватнији правни оквири за међународну сарадњу и проширене надлежности Уније у области сузбијања организованог криминала.

6. Потребна је даља разрада нормативног оквира Уније за поједине облике организованог криминала, посебно за сузбијање прања новца и сајбер криминала, као и на плану развијања нормативе везане за одузимање имовине проистекле из кривичних дела организованог криминала. Може се очекивати да ће државе чланице у предстојећем периоду унапредити већ постојећи оквир, са могућношћу конституисања нових институционалних капацитета у оквиру Европске уније с циљем спречавања штете по финансијске интересе ЕУ, што се посебно односи на могућности развоја инструмената за спречавање прања новца.
7. Европска унија има развијену мрежу субјеката који се баве сузбијањем организованог криминала, али је потребна даља хармонизација и интеграција субјеката са политиком ЕУ. С тим у вези, присутна је и недовољна ефикасност у реаговању појединих институција ЕУ на организовани криминал. Наиме, овлашћења институција Уније углавном су везана за подстицање сарадње и координације националних органа за спровођење закона, што значи да ЕУ у том правцу мора изналазити нове механизме у циљу унапређења њихове ефикасности.
8. Као креатор општих политика Европске уније, Савет је један од кључних субјеката у подручју политике супротстављања организованом криминалу. Европол је у оперативном смислу најзначајнији орган Уније на том плану, будући да координира и подржава оперативне акције са својом разгранатом мрежом и изван подручја ЕУ. Такође, важна је и улога Евроцаста, који има јасно дефинисан задатак да подржи координацију и сарадњу истражних и тужилачких органа органа када су у питању тешка кривична дела са елементима прекограничности.
9. Истраживање је показало да заједнички истражни тимови морају још интензивније да сарађују на плану прекограничне сарадње у борби против организованог криминала, при чему је њихово ангажвање посебно значајно у сложеним случајевима који имају транснационалну димензију.
10. Даље унапређење институционалних капацитета Европске уније на плану сузбијања организованог криминала ће преваходно зависити од укупних будућих кретања у оквиру ЕУ и свеукупних последица политичких процеса у земљама чланицама, с обзиром на све већа размимоилажења и опречне ставове појединих земаља чланица о донетима европских интеграција, улози заједничких институција и будућности саме Уније. Неизвесност будућег функционисања ЕУ је проистекла из нагомиланих проблема везаних за превазилажење последица терористичких претњи, економске и мигрантске кризе, као и за излазак Велике Британије из чланства у Унији (Брегзит), што ће се несумњиво одразити и на будуће облике деловања организованог криминала и негативно утицати на ефикасност заједничких механизма за супротстављање тим претњама.
11. Сарадња држава чланица Европске уније у сузбијању организованог криминала се с једне стране мора одвијати кроз размену информација и заједничко решавање проблема у оквиру развијене институционалне мреже различитих субјеката у оквиру ЕУ, а с друге стране путем сарадње специјализованих институција Уније које се баве појединим облицима сузбијања појавних облика организованог криминала.
12. Највећи проблеми који се јављају у међудржавној сарадњи у оквиру ЕУ су везани за одлучност држава чланица да приоритет дају заштити својих интереса, уз недовољну

спремност за решавање заједничких европских проблема. Уз то, присутан је проблем неуједначености перцепције организованог криминала, посебно када је реч о скандинавским земљама, што је последица чињенице да нису све државе чланице Уније у истом степену погођене организованим криминалом. Поред тога, општи проблем у ефикасном сузбијању организованог криминала је везан и за настојања држава чланица да задрже што већи део свог суверенитета, а да што мање надлежности делегирају Европској унији као наднационалној интируцији.

13. У погледу појавних облика организованог криминала истраживање је показало да је наркокриминал његов најопаснији облик. Уз илегалну трговину наркотицима, посебну пажњу завређују сајбер криминал, кријумчарење људи, праће новца и еколошки криминал, што се подудара и са оценама у званичним документима ЕУ.
14. Простор Европске Уније поседује своју особеност која га чини специфичним и уједно утиче на развој организованог криминала. Простор без граница, историјско наслеђе, али и чињеница да је Европа један од најбогатијих делова света фактори су који погодују испољавању организованог криминала, уз старење европског становништва, економску неједнакост, сиромаштво изван спољних граница Уније и мигрантску кризу.
15. У погледу обележја која карактеришу организовани криминал на простору Европске уније, од кључне важности су његова трансационална својства. Такође, испреплетаност легалних и нелегалних активности, уз јасно напуштање традиционалне хијерахијске структуре унутар организоване криминалне групе, додатно доприносе јачању организованог криминала.
16. На промене у оквиру појединих облика испољавања ораганизованог криминала у будућности посебан утицај ће имати развој информационо-комуникационих технологија, а нарочито интернета (интернет продаја дроге, бржа идентификација жртва трговине људима преко друштвених мрежа и слично). У том контексту, систематично праћење нових технологија може допринети ефикаснијем сузбијању организованог криминала.
17. Због постојања „тамне бројке“ у подручју праћа новца на простору ЕУ, тешко је дати објективну оцену стања у овом сегменту, али се може закључити да Европска унија ипак поседује адекватан потенцијал за супротстављање том виду криминалног деловања. Успостављени систем на нивоу Уније се стално нормативно надограђује и усавршава у складу са реалним потребама држава чланица. Међутим, дискутабилна је његова ефикасност с обзиром на распрострањеност појаве праћа новца, као и чињеницу да тај систем примењују државе чланице са својим институционалним капацитетима. У том смислу, посебан значај има Пета директива ЕУ (5АМЛД) којом су успостављени одговарајући механизми у погледу субјеката и обима и повраћаја незаконито стечене имовине. Такође, од кључне важности је и сарадња кроз институције система ЕУ која се одвија на основу закључених конвенција, као и кроз институције система универзалног карактера (ФАТФ и други).
18. Билатерална и мултилатеална полицијска сарадња унутар простора ЕУ је побољшана након ступања на снагу Лисабонског уговора. Истраживање је показало да је на европском простору у протеклом периоду успостављена адекватна полицијска сарадња, која је временом унапређивана нарочито у остваривању заједничког одговора држава чланица на најтеже облике криминала.
19. Успостављање института Европског јавног тужиоца (ЕЈТ) је од посебне важности за заштиту финансијских интереса ЕУ, при чему је најважнија улога ове институције у

успостављању кохерентног европског одговара на одређена „европска“ кривична дела. Извесне тешкоће које прате функционисање Европског јавног тужиоца узроковане су проблемима у хармонизацији кривичног права унутар ЕУ и неспремношћу држава чланица да пренесу одговарајућа овлашћења у области правосуђа на Унију, што и убудуће може предствалати изазов за ЕЈТ због различитости националних правосудних система у кривичним стварима. С тим у вези, веома значајна је и улога децентрализованих органа Европског јавног тужиоца и њихов положај у односу на национална законодавства.

20. У погледу претњи везаних за прање новца и последица по буџет ЕУ, истраживање је показало да ће Европска унија бити приморана да даље унапређује постојећи систем супротстављања. С тим у вези, треба очекивати да ће ЕУ наставити са спровођењем политике јачања надзорних механизма против прања новца (AML) на јединственом европском тржишту, с обзиром на убрзани развој услуга у финансијском сектору и нужност успостављања јединственог централног механизма у тој области. Разлог томе треба тражити у чињеници да постојећи супервизор неретко делује прекасно, а да Европска банка не поседује адекватне капацитете на плану супротстављања прању новца, нарочито када је у питању нефинансијски сектор (адвокати, нотари и сл.)

## ЗАКЉУЧАК

Организовани криминал, а посебно његови транснационални облици, представља значајну и растућу опасност за националну и међународну безбедност, са директним последицама на личну и имовинску сигурност, здравље, демократске институције и економску стабилност широм света. Не само да се криминалне мреже шире, већ и диверзификују своје активности, што резултира конвергенцијом претњи које су некада биле различитог интензитета, а данас имају експлозивне и дестабилизујуће ефекте. Борба против криминалних организација с обзиром на њихове способности да врше нелегалне активности изван државних граница представљали су и представљају једну од кључних обавеза држава на њиховом европском путу, што се посебно односи на усклађивање националних кривичних закона.

Европска унија у последњих неколико деценија интензивније и на свеобухватан начин развија политику борбе против организованог криминала, првенствено кроз скуп стратегија и мера у циљу заједничког деловања држава чланица. Програми за безбедност, слободу и правду, који су повезани са важним променама Уговора о Европској унији, одиграли су важну улогу подстичући развој правног оквира у државама чланицама, стварањем бројних механизма узајамне помоћи и успостављањем институција ЕУ како би се што ефикасније могло супротставити прекограничним облицима организованог криминала. Међутим, наведене активности постале су могуће тек након увођења релевантних далекосежних промена у уговорној структури Европске уније. Активности који се у последњој деценији предузимају под утицајем Лисабонског уговора нису биле оствариве према условима из Мастришког уговора. Разлог томе треба првенствено тражити у чињеници да су институције Европске уније које доносе политику заиста препознале и идентификовале организовани криминал као истинску претњу Унији. Иако ЕУ има формализовану и прихваћену спољну репрезентативно-правну улогу на међународној сцени, укључујући питања унутрашње безбедности и размене података, ипак је њен стварни политички утицај у овој области ограничен на непосредно окружење и оне државе које су исказале намеру да постану пуноправне чланице Уније.

Повећана сарадња по питањима унутрашње безбедности, која је блиско повезана са борбом против организованог криминала, једно је од главних обележја интеграција унутар ЕУ у последње две деценије. С друге стране, важан подстицај европским иницијативама било је олакшавање и убрзање међусобне правне помоћи и прекограничне сарадње и стварање поверења и веће компатибилности између различитих правних система у државама чланицама. У складу са наведеним, Европска унија развија механизме засноване на заједничком разумевању ове појаве како би заштитила грађане и друштво уопште од организованог криминала. Уочљиви су и напори у јачању полицијске и правосудне сарадње, развоју свеобухватних стратегија и програма и стварању нових тела и радних група, ради суочавања са тим проблемом и остваривариња веће ефикасности. Овај тренд је постепено наглашен увођењем новог законодавства донетог под утицајем одређених догађаја на европском простору, што је као је као резултат имало стварање сложене структуре сачињене од бројних репресивних и превентивних инструмената. У тим околностима агенције за спровођење закона стичу већа овлашћења, при чему је акценат стављен на безбедност, а не на слободу европских грађана.

Постављени хипотетички оквир у раду је верификован адекватним методолошким приступом истраживању. То је подразумевало анализу различитих извора података, као и комплементарно коришћење бројних истраживачких метода, укључујући анализу научне и стручне литературе, анализу правних докумената, метод секундарне анализе, метод анализе садржаја, као и компаративне методе. Поред наведеног, теоријска разматрања су поткрепљена

и емпиријским истраживањем, којим су потврђени полазни хипотетички ставови и резултати теоријског истраживања. С тим у вези, реализовано је емпиријско истраживање кроз научни разговор са испитаницима који су делимично или у целини познаваоци проблематике борбе против организованог криминала у Европској унији. Према формулисаним питањима током разговора су прикупљени подаци који су недвосмислено указали на актуелне проблеме повезане са нормативним оквиром супротстављања организованом криминалу и утицајем тог феномена на државе чланице, као и на кандидате за чланство у ЕУ.

Сprovedено теоријско и емпиријско истраживање је потврдило *генералну хипотезу* да Европска унија перманентно прилагођава нормативни и институционални оквир праћењу трендова организованог криминала на простору Уније, истовремено изграђујући мрежу субјеката усмерених на супротстављање организованом криминалу, што је од посебног значаја за Републику Србију у процесу прикључења ЕУ. Од 70-тих година прошлог века Европска унија предузима различите мере у континуираној борби против организованог и прекограничног криминала у складу са уоченим степеном опасности. С тим у вези, били су успостављени различити видови укључености Европске заједнице (уније) у борбу против организованог криминала, што уједно представља кораке у перманентном развоју концепта. Евидентно је да је након успостављања Европске уније супротстављање организованом криминалу све више добијало на значају, о чему сведочи и перманентни развој институционалних решења у овој области. Једна од основних одлика политике ЕУ у овој области имала је особине кумулативности и свеобухватности. С друге стране, евидентно је да је историја политике у овом сегменту била непосредно повезана са различитим визијама будућности Уније у разним областима изван организованог криминала у ужем значењу. Испреплетаност и повезаност политике Европске уније о организованом криминалу најбоље се може уочити кроз развој Уговора о ЕУ који су, између осталог, доносили и значајне измене у сегменту борбе против организованог криминала.

Објективно сагледавање улоге Европске уније упућује да се њено деловање одвија на два начина, и то учешћем у изради међународних докумената којима се третира организовани криминал и кроз усклађивање првенствено кривичног законодавства унутар Уније. Хармонизација законодавства има посебан значај, јер се на тај начин реализује приближавање националних правних оквира и доприноси ефикаснијем сузбијању организованог криминала, нарочито у оним државама чији законодавни оквир у тој области није адекватно успостављен. Измене које су уведене Лисабонским уговором, несумњиво су дале потребани допринос хармонизацији кривичног законодавства у оквиру Европске уније, јер је евидентно да раније усвојене конвенције и оквирне одлуке нису биле најприкладније средство за постизање усклађеног правног оквира. Наиме, релевантне конвенције као међународне уговоре уређене међународним правом, још увек нису усвојиле све државе чланице Уније, док је главна потешкоћа код оквирних одлука ЕУ недостатак било какве санкције за њихово неспровођење. Промене које су донете Лисабонским уговором омогућиле су даље обједињавање система материјалног права, укључујући материју везану за криминал, који се сматра посебним изазовом за Европску унију.

Свеобухватан приступ ЕУ на плану супротстављања организованом криминалу изражен је и кроз њен институционални оквир. Притом треба напоменути да Савет Европе има кључну улогу јер дефинише општи приступ сузбијању организованом криминалу кроз успостављање одређених стандарда у облику конвенција, резолуција, препорука, али и кроз модалитете праћења њихове имплементације. С друге стране, изграђени нормативни оквир захтевао је и успостављање мреже посебних институција задужених за супротстављање организованом криминалу. С тим у вези, од посебне важности су институти кривичног гоњења на нивоу Европске уније као што су Европол, Евроцаст, Европски биро за сузбијање превара (OLAF), те пројекат Европског тужилаштва. Иако су се наведени институти успостављали у

различитом периоду изградње институционалног оквира ЕУ, евидентно је да су исти у датом тренутку представљали одраз потребе унапређења заједничког одговора на одређени сегмент борбе против организованог криминала. Међутим, најактивнија димензија сарадње унутар Европске уније повезане са унутрашњом безбедношћу, као што су активности наведених институција, углавном је ограничена на прикупљање и размену информација, коришћење података и формирање мрежа међу државама чланицама и шире. Иако је током времена евидентан динамичан раст мреже и улоге ових агенција Европске уније, ипак је на државама чланицама одлучивање о размени осетљивих податка у формалним оквирима ЕУ. У крајњој линији, све наведене мере и активности имају за циљ повећање сарадње држава чланица у сузбијању организованог криминала. С тим у вези, и Република Србија као држава која је исказала опредељење за чланство у Унији као свој спољнополитички циљ, има вишеструки интерес за учешће у имплементацији нормативног оквира и успостављање адекватне сарадње са институцијама ЕУ. Поред остваривања пуноправног чланства у Европској унији, евидентан разлог таквом опредељењу је и присуство организованог криминала на нашим просторима, чиме се остварују и најзначајнији интереси Републике Србије у овом сегменту.

На основу обављеног истраживања потврђена је *прва посебна хипотеза* да адекватна регулатива и развијање институционалних механизма на нивоу Европске уније доприносе ефикаснијем сузбијању организованог криминала на територији држава чланица ЕУ и ширем европском простору.

Европска унија, поред осталог, представља пионира у развоју свеобухватног правног реаговања на организовани криминалитет. Она је коришћењем својих инструмената остварила значајан утицај и допринела ефикаснијој међународној борби против организованог криминала. С тим у вези, у ЕУ су усвојени многи стандарди и правци деловања, нарочито у циљу усаглашавања међународног оквира и хармонизације националних законодавстава држава чланица у борби против организованог криминала.

Развој нормативног оквира Уније се развијао од давања препорука државама чланицама до усвајања одлука које су имале обавезујући карактер. Међутим, на самомом почетку кривичноправног реаговања на организовани криминал било је неопходно јасно дефинисати криминализацију учешћа у организованој криминалној групи. Европска унија, је по овом питању упоставила одређене стандарде и представила концепт борбе против организованог криминалитета на свом простору. Међутим, и поред тога предметни концепт је у одређеној мери проблематичан због широке дефиниције криминалне организације, што може имати битне последице у његовој примени узимајући у обзир основна начела кривичног права. На пример, питања криминалног организовања, постојања или непостојања унутрашње структуре, те броја чланова који чине криминалну групу, могу стварати потешкоће у њиховом тумачењу. Посебно спорна питања тичу се степена знања и намере лица да учествују у криминалним активностима, али и степена њиховог стварног учешћа. Наведена питања биће предмет даљих активности на унапређивању правног оквира Европске уније у реаговању на организовани криминалитет. Лисабонски уговор је створио претпоставке за хармонизацију прописа у области кривичног права, тако да треба очекивати да ће и одредбе о организованом криминалитету бити предмет даље хармонизације у земљама чланицама, али и проширења супранационалних надлежности Уније у области кривичног материјалног и процесног права.

Поред тога, у оквиру Европске уније су успостављени вишегодишњи циклуси политика с циљем обезбеђивања ефикасне сарадње између држава чланица, агенција за спровођење закона, институција и агенција ЕУ и осталих релевантних партнера у вези са супротстављањем тешком и транснационалном организованом криминалитету.

Европска унија посебну пажњу посвећује заштити својих финансијских интереса, због чега је то посебно значајна област сарадње међу државама чланицама. С тим у вези, значајно је реаговање Уније на појаве прања новца, изражено кроз велики број директива, одлука и акција које имају утицај и на државе чланице. Основни циљ таквог деловања ЕУ је подстицање одлучније борбе против прања новца и финансирања тероризма. За постизање наведених циљева неопходна је свеобухватна сарадња међу државама чланицама, као и успостављање одговарајућег институционалног оквира са адекватним овлашћењима. Као и у сегменту организованог кримнала, и по питању прања новца Унија стално усклађује европски правни оквир са релевантним међународним стандардима у овој области. Поједини негативни догађаји утицали су да Европска комисија учини додатне напоре на реформисању политике против прања новца. И у овом сегменту ЕУ стално усклађује свој нормативни и институционални оквир у циљу адекватног одговора.

Европска унија се у својој борби против организованог кримнала суочава са низом изазова у погледу успешности координације. Прво, постоји велики број агенција и институција и зато је неопходно развити потребне синергије. Друго, ове агенције и институције морају доказати додатну вредност координације ЕУ у области у којој претежно доминирају националне надлежности држава чланица Уније. Коначно, политике Европске уније против организованог кримнала се морају координирати и на глобалном нивоу, што подразумева сарадњу са кључним стратешким партнерима.

На основу обављеног истраживања потврђена је и *друга посебна хипотеза* да организовани криминал на простору ЕУ одликује се великом разноликошћу криминалних активности, које између осталог карактерише и употреба савремених технологија у стварању илегалне добити.

Европски простор је одувек представљао најразвијенији део света, што посебно долази до изражаја и у савремено доба. Поред опште посебности овог простора, карактеристика је и особеност деловања криминалних група. С друге стране, предности географског простора и простора без граничне контроле, високе економске развијености, велике повезаности са осталим деловима света и слично, уједно представљају олакшавајуће околности за испољавање деловања организованих криминалних група. Евидентно је да се организовани криминал изразито брзо развија и у доба савремене технологије, при чему је главна покретачка снага финансијска добит, без обзира на начин остварења. Утврђујући друштвене потребе и начине на који се може остварити профит, криминалне групе брзо испоручују робу и услуге (укључујући оне забрањене) које недостају тржишту. Интернет и технолошке иновације су увелико променили утицај географских околности на криминал. Савремене криминалне групе немају територијалних ограничења као што су то имале у прошлости. На трендове организованог кримнала у Европској унији битно утичу и геополитички фактори. Кризе у Либији, Сирији и Украјини директно се одражавају на испољавање организованог кримнала у Европи. Оружани сукоби су кључни фактор пораста мигрантске кризе, манифестација тероризма и радикализације, као и интензивирања трговине оружјем. Државе погођене кризом постају природно уточиште организованим криминалним групама за координацију њихових акција. С друге стране, међународни споразуми, као што су визна либерализација, Шенгенски споразум и споразуми о слободној трговини олакшавају превоз илегалне робе, трговину људима и незаконите миграције.

У контексту организованог кримнала, слобода кретања људи добро функционише, јер смањује могућност откривања криминалних активности. Криминалне групе се могу кретати „без граница“, брзо починити злочине у различитим државама и боравити у било којој држави чланици Европске уније. С друге стране, ту су и околности у којима су одређене активности легалне у једној земљи чланици (нпр. нове психоактивне супстанце) а забрањене у другој. У



таквим околностима организовани криминал користи постојеће законодавне празнине и неефикасну сарадњу у спровођењу закона, при чему је у стању да се брзо прилагођава или чак да предвиђа будуће законодавне промене.

Праће новца омогућава криминалним групама да улажу добијени новац од илегалних активности у легалну или илегалну економију. Скоро све криминалне групе приморане су да „перу“ свој новац, а службама за спровођење закона отежано је праћење илегалних токова новца, будући да су трансакције извршене у оквиру правних финансијских система прикривене и скоро је немогуће повезати их са криминалним групама и њиховим незаконитим активностима. Праће новца је данас главни технички изазов службама за спровођење закона, јер криминалне групе све више користе крипто валуте и анонимне начине плаћања. Подручја нових интернетских платформи и нетрадиционалних система преноса новца често нису законом у довољној мери регулисана, због чега се те активности одвијају на ивици легалности. Криминалне групе ангажоване на великом прању новца користе различите софистициране и иновативне шеме. Између осталог, оне масовно врше злоупотребе банкарских система отварајући нове рачуне и стварајући преносне ланце између покривених предузећа и оф-шор компанија.

На основу обављеног истраживања потврђена је *трећа посебна хипотеза* да Република Србија и Европска унија имају обострани интерес за унапређење сарадње у области сузбијања организованог криминала.

Савремени глобални контекст одражава друштвене, нормативне и технолошке иновације које државе повезују у већој мери него што је то икад пре било. С друге стране, то омогућава брзо ширење безбедносних претњи, прекограничних криза и криминалних активности. Страх од глобалног тероризма усредредио је безбедносне дискусије на тему превенције терористичког насиља, посебно после извршених терористичких напада на европском простору. Истовремено, организована криминална активност се проширила на читавом подручју Европе. Традиционалне области илегалних активности као што су кријумчарење дроге, трговина људима, прекогранични организовани криминал, токови имиграције, ширење екстремизма и радикализација у сајбер-простору, кријумчарење илегалних роба и људи, стварају велики притисак на националне владе да остварују што ефикаснију међународну сарадњу. Глобална природа криминалних мрежа захтева више заједничких и комбинованих операција које укључују полицију, царину, граничне и друге правосудне органе у државама чланицама Европске уније које заједно са наднационалним агенцијама као што су Евроцаст, Европол и друге у циљу супротстављања организованој криминалној делатности.

Повећана сарадња по питањима унутрашње безбедности која је уско повезана и са борбом против организованог криминала било је једно од главних питања у европским интеграцијамау последње две деценије. Заједничко деловање на супротстављању организованом криминалу представља одраз сложеног стања у овој области, при чему ЕУ има посебан значај првенствено у нормативној и институционалној сарадњи. Када се ради о односу Републике Србије и Европске уније, њихова сарадња се остварује на основу вишеструких интереса. Република Србија је као и остале државе у уокружењу суочена са деловањем организованих криминалних група које немају само национални карактер. С друге стране, геостратешки положај је учинио Србију делом „Балканске руте“ илегалне трговине која има крајње одредиште према државама чланицама ЕУ. Поред тога, спољнополитичко опредељење Републике Србије и процес преговора за пуноправно чланство у ЕУ захтева, између осталог, и достизање европских стандарда у области сузбијања организованог криминала. И за Европску унију је од интереса да Република Србија успостави свој национални оквир који би омогућио бржу размену инфорамација и учинио ефикаснијом сарадњу у тој области.

Поред тога, треба напоменути да Европска унија у свом нормативном оквиру посебно потенцира да је за адекватан одговор на организовани криминал потребна и снажна међународна сарадња. У том циљу Република Србија треба да изгради одговарајућу структуру, да имплементира искуства европских држава у истраживању и процесуирању организованог криминала, али и да учествује у заједничким истрагама што је од посебног интереса и за Србију. Из свега наведеног пролизилази основни закључак да је успостављање сарадње одраз обостраног интереса између ЕУ и Републике Србије у циљу ефикасније борбе против организованог криминала.

На основу обављеног истраживања потврђена је *четврта посебна хипотеза* да је актуелни нормативни и организациони модел супротстављања организованом криминалу у Републици Србији неопходно ускладити са Европском унијом, уз уважавање одређених специфичности нашег простора.

С обзиром да је стицање статуса пуноправног члана ЕУ једно од стратешких опредељења Републике Србије, на путу достизања овог циља неопходно је и усклађивање националног законодавства са правом Европске уније, што је по свом обиму и садржају најобухватнији задатак у овом процесу. С тим у вези, неопходна је пуна координација не само у изради законодавног оквира, већ и у припреми и реализацији промена на институционалном и организационом плану, при чему поједини субјекти (правосуђе и полиција) имају посебна значај. Република Србија је и потписница свих релевантних конвенција Уједињених нација и Савета Европе које се односе на супротстављање организованом криминалу, односно на сузбијање прања новца и финансирање тероризма. Евидентно је да законодавни оквир у наведеним областима обухвата и релевантне прописе Европске уније, укључујући и Трећу Директиву о борби против прања новца. По питањима усклађености са сапрепорукама FATF, од стране релевантних међународних организација констатован је остварени напредак у односу на претходни извештај. Република Србија је у досадашњем периоду успоставила адекватан институционални оквир по проблематици прања новца, који одговара националним потребама и могућностима.

Република Србија је у протеклој деценији унапредила свој правни и институционални оквир за борбу против организованог криминала. Међутим не може се оценити да је нормативни оквир у овој области у потпуности усклађен, при чему се као разлог може навести да Република Србија има дугу правну историју и традицију. Такође, треба напоменути да су поједини делови европског законодавства у Републици Србији регулисани посебним законима, што у многоме усложњава имплементирање прописа и стандарда ЕУ. С друге стране, бројне одредбе европског законодавства немају императивни карактер што даје слободу државама у избору могућег решења. Поред тога, поједина нормативна решења се односе искључиво на државе чланице Уније, па као такве нису применљиве на законодавство Републике Србије.

И поред до сада успостављеног законодавног оквира, потребно је наставити рад на даљем усаглашавању националног законодавства у циљу унапређења ефикасности у откривању кривичних дела и кривичном гоњењу носилаца организованог криминала. У борби против организованог криминала као најважнији задаци остају стално унапређење ефикасности надлежних институција, те размена информација на националном и међународном нивоу, што у крајњој линији представља унапређење међународне сарадње.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Abadinsky H.: *Organized Crime*, Wadsworth, California, USA, 2009
2. Albanese J., Reichel P.: *Transnational organized crime : an overview from six continents*, SAGE Publications, 2014
3. Albanese J.S.: *Organized Crime in America*, Anderson Publishing Company, USA, 1996
4. Albanese J.S.: *North American Organised Crime*, *Global Crime*, Vol. 6, No. 1, February 2004
5. Aleo S.: The definition and repression of organized crime. In: Longo F. (ed): *The European Union and the challenge of transnational organised crime: towards a common police and judicial approach*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 2002
6. Álvarez V., D.: *The Material Competence of the European Public Prosecutor's Office*, In: Winter B., L. (ed.): *Legal Studies in International, European and Comparative Criminal Law*, Springer Nature Switzerland, 2018
7. Anti-Money Laundering-Objectives and Tasks, доступна на: <https://esas-joint-committee.europa.eu/Pages/Activities/Anti-Money-Laundering-Objectives-and-Tasks.aspx>
8. *Anti-money laundering-reinforcing the supervisory and regulation framework*, Economic Governance Support Unit, European Parliament, 2019
9. Asp P.: Mutual recognition and the development of criminal law cooperation within the EU. In: Husabø EJ, Strandbakken A (eds): *Harmonization of criminal law in Europe, vol 3, Supranational criminal law: capita selecta*, Intersentia, Antwerpen, 2005
10. Bachmaier Winter L.: The potential contribution of a European Public Prosecutor in light of the proposal for a regulation of 17 July 2013, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 23(2), 2015
11. Baker E., Harding C.: From Past Imperfect to Future Imperfect? A Longitudinal Study of the Third Pillar' *European Law Review* 34(1), 2009
12. Baker R.W.: *Capitalism's Achilles Hell: Dirty Money and How to Renew the Free Market System*, Wiley, Hoboken, NJ, 2005
13. *Basel AML Index 2019, A country ranking and review of money laundering and terrorist financing risks around the world*, Basel Institute on Governance, 2019
14. Benjamin W.: Ross Ulbricht, Creator of Silk Road Website, Is Sentenced to Life in Prison, *The New York Times*, May 29, 2015
15. Bergström M., Svedberg Helgesson K., Mörtz U.: *A New Role for For-Profit Actors? The Case of Anti-Money Laundering and Risk Management*, in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 49, n. 5, 2011
16. *Better Regulation Guidelines*, European Commission, 2017, доступна на: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf>
17. Bigo D.: Liberty, whose liberty? The Hague Programme and the conception of Freedom', in: Balzacq T., Carrera S. (eds): *Security versus Freedom? A challenge for Europe's future*, Aldershot, Ashgate, 2006
18. Boehm F.: *Information Sharing and Data Protection in the Area of Freedom, Security and Justice, Towards Harmonised Data Protection Principles for Information Exchange at EU-level*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2012
19. Bovenkerk F.: Organized Crime and Ethnic Minorities: Is There a Link? in: Williams P., Vlassis D. (ed.): *Combating Transnational Crime: Concepts, Activities and Responses*, Routledge, London 2001
20. Božić V.: *Steps Towards Combating Trafficking in Human Organs in South Eastern Europe, with Particular Reference to the case of Kosovo*, In: *Contemporary Trends in Social Control of Crime*, International Scientific Conference, Skoplje, 2016
21. Breslow S., Hagstroem M., Mikkelsen D., Robu K.: *The new frontier in anti-money laundering*, доступно на: <https://www.mckinsey.com/business-functions/risk/our-insights/the-new-frontier-in-anti-money-laundering#>

22. Brodowski D.: Transnational Organised Crime and Cybercrime, In: Hauck P., Peterke S.: International Law and Transnational Organised Crime, Oxford University Press, 2016
23. Bulanova-Hristova G., Kasper K.: Cyber-Ok in Germany, In: Gergana Bulanova-Hristova (at all): *Cyber-OC – Scope and manifestations in selected EU member states*, Bundeskriminalamt Criminalistic Institute, 2016
24. *Business Fundamentals How Illegal Drugs Sustain Organised Crime in the EU*, European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol), 2017
25. Caianiello M.: *The proposal for a regulation on the establishment of an European Public Prosecutor's Office: everything changes, or nothing changes?* *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 21(2), 2013
26. Calderoni F.: A definition that could not work: the EU framework decision on the fight against organised crime, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 16, 2008
27. Calderoni F.: *Organized Crime Legislation in the European Union Harmonization and Approximation of Criminal Law, National Legislations and the EU Framework Decision on the Fight Against Organized Crime*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2010
28. Calderoni F.: *Organized Crime Legislation in the European Union*, Springer-Verlag, Berlin – Heidelberg – London 2010
29. Canneti A.G.: OLAF and the protection of the European Union's financial interests: Institutional framework and future perspectives, Mediterranean University Center, 2017
30. Carrera Sergio et al.: The Cost of Non-Europe in the Area of Organised Crime, *Papers in Liberty and Security in Europe*, No. 90/April 2016, доступно на: <https://www.ceps.eu/system/files/LSE%20No%2090%20Cost%20of%20Non-Europe%20in%20Organised%20Crime.pdf>
31. Case C-105/14, Taricco and Others, judgment of. 8 September 2015, доступно на: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=167061&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=EN&cid=164534>
32. Center for Social and Economic Research, Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: Warsaw, 2016, доступно на: [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/2016-09\\_vat-gap-report\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2016-09_vat-gap-report_final.pdf)
33. Césaire R. : The Drug Priority in the Common Foreign and Security Policy', in Estievenart G. (ed.): *Policies and Strategies to Combat Drugs in Europe. The Treaty on European Union: Framework for a new European Strategy to Combat Drugs*, Dordrecht, MartinusNijhoff, 1995
34. Children trafficked for exploitation in begging and criminality: *A challenge for law enforcement and child protection*, Council of the Baltic Sea States, 2013
35. Choo Kim-Kwang R.: Online Child Grooming: A Literature Review on the Misuse of Social Networking Sites for Grooming Children for Sexual Offences. Research and Public Policy 103, Australian Institute of Criminology, Canberra, 2009, доступно на: <http://www.aic.gov.au/publications/current%20series/rpp/100-120/rpp103.aspx>
36. Chou M.H. : The European Union and the Fight against Human Trafficking: Comprehensive or Contradicting?. *STAIR* 4:1, 2008
37. Christensen J.: Follow the money: how tax havens facilitate dirty money flows and distort global markets, being a paper presented at the *Economic Geography Research Group Geographies of Corruption, RGS-IBG Conference*, 2006
38. Christou G.: C.: *The challenges of cybercrime governance in the European Union*, European Politics and Society, 2018, доступно на: <http://wrap.warwick.ac.uk/97768/7/WRAP-challenges-cybercrime-governance-Union-Christou-2018.pdf>
39. Cîrlig C.-C.: Europol: The EU law enforcement cooperation agency, *European Parliamentary Research Service*, 2019, доступно на: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/640162/EPRS\\_BRI\(2019\)640162\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/640162/EPRS_BRI(2019)640162_EN.pdf)

40. CodicePenale Italy, доступно на:  
[https://sherloc.unodc.org/cld/legislation/ita/codice\\_penale/libro\\_secondo/article\\_416-416ter/article\\_416-416ter.html?lng=en](https://sherloc.unodc.org/cld/legislation/ita/codice_penale/libro_secondo/article_416-416ter/article_416-416ter.html?lng=en)
41. *Combating crime in a digital age*, European Cybercrime Centre, Europol, 2014, доступно на: <https://www.europol.europa.eu/ec3>
42. *Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism*, доступно на: <https://www.coe.int/en/web/moneyval>
43. *Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism-MONEYVAL*, Structure, доступно на:  
<https://www.coe.int/en/web/moneyval/moneyval-brief/structure>
44. *Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism*, Statutory documents, доступно на:  
[https://www.coe.int/en/web/moneyval/moneyval-brief/statutory\\_documents](https://www.coe.int/en/web/moneyval/moneyval-brief/statutory_documents)
45. 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 information, European Commission, 2004
46. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Tackling Crime in our Digital Age: Establishing a European Cybercrime Centre (COM(2012) 140 final
47. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the council, the European central bank, the economic and social committee and the committee of the regions, Strengthening the Union framework for prudential and anti-money laundering supervision for financial institutions, European Commission, Brussels, 2018
48. Concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF) and repealing Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (Euratom) No 1074/1999
49. Conclusions of the Tampere European Council, 15. –16. 10. 1999, Presidency Conclusions
50. Convention against Trafficking in Human Organs, Council of Europe, доступно на:  
<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/216>
51. Convention based on Article K.3 of the Treaty on European Union, on the establishment of a European Police Office, (OJ C 316, 27.11.1995, p. 2 at Article 2.(2), доступна на: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995F1127\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995F1127(01)&from=ES)
52. Convention on Cybercrime, European Treaty Series - No. 185, Council of Europe, Budapest, 23. 11. 2001, доступно на:  
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680081561>
53. Cornelia R.: EU Agencies Against Trafficking in Human Beings, доступно на:  
<https://eucrim.eu/news/eu-agencies-against-trafficking-human-beings/>
54. Costanzo P.: *The risk-based approach to anti-money laundering and counter-terrorist financing in international and EU standards: what it is, what it entails* in: Unger B., van der Linde D. (eds.): *Research Handbook on Money Laundering*, Edward Elgar, 2013
55. COUNCIL ACT of 29 May 2000 establishing in accordance with Article 34 of the Treaty on European Union the Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union, Official Journal of the European Communities C 197/1, доступно на:  
<http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/JITs/JITs%20framework/2000%20EU%20Mutual%20Legal%20Assistance%20Convention/CAonMLA-2000-05-29-EN.pdf>
56. Council Conclusions on Measures to handle the refugee and migration crisis, Justice and Home Affairs, meeting n°3422, 9 November 2015
57. Council Decision 2009/426/JHA of 16 December 2008 on the strengthening of Eurojust and amending Decision 2002/187/JHA setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime,

58. Council Decision of 6 April 2009 establishing the European Police Office, article 5 (1), OJ 2009
59. Council Decision of 6 April 2009 establishing the European Police Office (Europol) (2009/371/JHA) and Council Decision 2009/936/JHA of 30 November 2009 adopting the implementing rules for Europol analysis work files
60. Council Decision of 6 April 2009 establishing the European Police Office (Europol), OJ 2009, L-121/37, доступно на:  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32009D0371>
61. Council Framework Decision 2004/68/JHA of 22 December 2003 on combating the sexual exploitation of children and child pornography,
62. Council Framework Decision 2004/757/JHA of 25 October 2004 laying down minimum provisions on the constituent elements of criminal acts and penalties in the field of illicit drug trafficking, доступно на:  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32004F0757>
63. Council Framework Decision 2005/222/JHA of 24.2.2005 on attacks against information systems, recital 17
64. Council Framework Decision 2008/841/JHA of 24 October 2008, OJ L 300, доступно на:  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32008F0841>
65. Council Framework Decision of 13 June 2002 on joint investigation teams, Official Journal L 162 , 20/06/2002 P. 0001 – 0003, p.1, доступно на:  
<http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/JITs/JITs%20framework/Framework%20Decision%202002-465-JHA%20on%20JITs/CFDonJITs-2002-06-13-EN.pdf>
66. Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European Arrest Warrant and the surrender procedures between Member States (2002/584/JHA) O.J. 2002, L 190/1, replacing the 1957 European Convention on Extradition (ECE)
67. Council Framework Decision of 28 May 2001 combating fraud and counterfeiting of non-cash means of payment (2001/413/JHA)
68. Council of Europe, Convention on Human Rights and Biomedicine, 1996, доступно на:  
<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/164>
69. Council of Europe, Replies to Questionnaire for Member States on Organ Trafficking, Council of Europe, 2004
70. Council of Europe, Trafficking in Organs in Europe. Report of the Social, Health and Family Affairs Committee (2003),  
<http://assembly.coe.in/Documents/WorkingDocs/doc03/EDOC9845.htm>
71. Council of the European Union (2015), Draft Council Conclusions on the Renewed European Union Internal Security Strategy 2015–2020
72. Council Regulation (EC, Euratom) No 2988/95 of 18 December 1995 on the protection of the European Communities financial interests, art. 9 (2). доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31995R2988>
73. Council Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office (the „EPPO“), доступно на:  
<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2017/1939/oj>
74. Council Regulation (EU) No 1024/2013 conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions of 15 October 2013, доступно на:  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1024&from=EN>
75. Council Regulation (EU) No 1024/2013, conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions, доступна на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex%3A32013R1024>
76. COUNCIL REGULATION on the establishment of the European Public Prosecutor's Office, доступно на: <https://db.eurocrim.org/db/en/doc/2404.pdf>
77. Cox D.: *Handbook of Anti Money Laundering*, John Wiley & Sons, Ltd, 2014

78. Craig P.: 'The Fall and Renewal of the Commission: Accountability, Contract and Administrative Organisation', *European Law Journal*, vol 6, no 2, 2000
79. Criminal code Bulgaria, art. 93, Criminal Code Estonija, доступно на: <https://www.legislationline.org/legislation/section/legislation/country/27>
80. Criminal Code of Austria, доступно на: [www.legislationline.org/download/id/8407/file/Austria\\_CC\\_1974\\_am2019\\_de.pdf](http://www.legislationline.org/download/id/8407/file/Austria_CC_1974_am2019_de.pdf)
81. Criminal Code of the Kingdom of Belgium, art. 322, 324, доступно на: [https://www.legislationline.org/download/id/8240/file/Belgium\\_CC\\_1867\\_am2018\\_fr.pdf](https://www.legislationline.org/download/id/8240/file/Belgium_CC_1867_am2018_fr.pdf)
82. Criminal codes Romania, доступно на: <https://www.legislationline.org/legislation/section/legislation/country/27>
83. Cullen H.: *The EU and Human Trafficking: Framing a Regional Response to a Global Emergency*, In: Antoniadis A., Schütze R., Spaventa E.: *The European Union and global emergencies*, Hart Publishing, 2011
84. Council Directive of 10 June 1991 on prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering (91/308/EEC), доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:31991L0308>
85. DallaPellegrina L., Masciandaro D.: *The Risk-Based Approach in the New European Anti-Money Laundering Legislation: A Law and Economics View*, in *Review of Law and Economics*, 2009
86. Data collection on trafficking in human beings in the EU, European Union, 2018
87. De Moor A., Vermeulen G.: *The Europol council decision: transforming Europol into an agency of the European Union*, *Common Market Law Rev* 47(4), 2010
88. De Sanctis M.F.: *Money Laundering, Through Art a Criminal Justice Perspective*, Springer, 2013
89. Decision No 276/1999/EC of the European Parliament and of the Council of 25 January 1999 adopting a multiannual Community action plan on promoting safer use of the Internet by combating illegal and harmful content on global networks
90. Declaration by the Council on Article 59a - Relations with Member States which do not participate in the enhanced cooperation on the establishment of the EPPO, Council doc. 9896/17 ADD 1 COR 1, 7 June 2017, доступно на: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9896-2017-ADD-1-COR-1/en/pdf>
91. Den Boer M.: Law-enforcement cooperation and transnational organized crime in Europe. In: Berdal M., Serrano M. (eds): *Transnational organized crime and international security: business as usual?*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2002
92. Den Boer M.: *The fight against organised crime in Europe: a comparative perspective*, *European Journal on Criminal Policy and Research* 9, Kluwer Academic Publishers, Netherlands, 2001
93. Dennis M., McCarthy P.: *An Economic History of Organized Crime A national and transnational approach*, Routledge, 2011
94. Diamandouros N. (2005) *The European Ombudsman and EU Drugs Policy*, 10th European Conference on Rehabilitation and Drug Policy – Drug Addiction, Treatment and Prevention in a United Europe: Diversity and Equality, Greece, 2005, доступно на: <http://ombudsman.europa.eu/speeches/en/2005-05-14.htm>
95. Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC, доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32015L0849>
96. Directive (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the COUNCIL of 5 July 2017 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law, доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2017/1371/oj>

97. Directive (EU) 2018/843 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive (EU) 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, and amending Directives 2009/138/EC and 2013/36/EU.
98. Directive (EU) 2019/878 of the European Parliament and of the Council, amending Directive 2013/36/EU as regards exempted entities, financial holding companies, mixed financial holding companies, remuneration, supervisory measures and powers and capital conservation measures
99. Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market ('Directive on electronic commerce') Official Journal L 178, 17/07/2000 P. 0001 – 0016
100. Directive 2001/97/EC of the European Parliament and of the Council of 4 December 2001 amending Council Directive 91/308/EEC on prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering - Commission Declaration, доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32001L0097>
101. Directive 2004/23/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on setting standards of quality and safety for the donation, procurement, testing, processing, preservation, storage and distribution of human tissues and cells, art. 9
102. Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing, доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32005L0060>
103. Directive 2010/45/EU, of the European Parliament and of the Council of 7 July 2010, on standards of quality and safety of human organs intended for transplantation L 207 of 6 August 2010
104. Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA, доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0036>
105. Don T., Williams D. A.: *Wikinomics: How Mass Collaboration Changes Everything*, Atlantic, London, 2006
106. Donovan P.: *Crime Legends in a New Medium, Fact, Fiction and Loss of Authority, Theoretical Criminology 6*, 2002
107. Drewer D., Ellermann J.: *Europol's data protection framework as an asset in the fight against cybercrime*, ERA Forum, Volume 13, Number 3, 2012
108. Đurđević Z.: *Lisabonski ugovor: prekretnica u razvoju kaznenog prava u Evropi, Hrvatski ljetopis za kaznenopravnu praksu 2*, Zagreb 2008
109. *EBA notifies the European Commission and MEPs on the outcome of its enquiry into the application of EU law on AML in Malta*, доступно на: <https://eba.europa.eu/eba-notifies-the-european-commission-and-meps-on-the-outcome-of-its-enquiry-into-the-application-of-eu-law-on-aml-in-malta>
110. Eckes C., Konstadinidis T.: *Crime within the Area of Freedom, Security and Justice*, Cambridge University Press, 2011
111. ECPAT International, *Emerging Global Threats Related to the Online Sexual Exploitation of Children*, доступно на: <https://www.ecpat.org/wp-content/uploads/2018/08/Briefing-Paper-Emerging-Issues-and-Global-Threats-Children-online.pdf>
112. Edwards C. Galla M.: *Governance in EU Illicit Drugs Policy*, International Journal of Drug Policy 25, 2014
113. Elvins M.: *Anti-Drugs Policies of the European Union: transnational decision-making and the politics of expertise*, Palgrave MacMillan, Hampshire, 2003



114. EMCDDA draft budget for 2019, European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, Lisbon, 2018, доступно на: [http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10345/2019\\_EMCDDA\\_Draft\\_budget-28Nov2018.pdf](http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10345/2019_EMCDDA_Draft_budget-28Nov2018.pdf)
115. EU Civil Society Platform and ePlatform against trafficking in human beings, доступно на: [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/media-outreach-els/eu-civil-society-e-platform\\_en](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/media-outreach-els/eu-civil-society-e-platform_en)
116. EU Drug Markets Report, European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, 2019
117. EU Network of National Rapporteurs or Equivalent Mechanisms on Trafficking in Human Beings, доступно на: [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/national-rapporteurs-and-or-equivalent-mechanisms/eu-network-national-rapporteurs-or-equivalent\\_en](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/national-rapporteurs-and-or-equivalent-mechanisms/eu-network-national-rapporteurs-or-equivalent_en)
118. EU Operations in the Mediterranean sea, доступно на: [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/5\\_euoperationsinmed\\_2pg.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/5_euoperationsinmed_2pg.pdf)
119. EU POLICY CYCLE – EMPACT, Europol, доступно на: <https://www.europol.europa.eu/empact>
120. EUDrugsStrategy (2013-20), C 402/01/2012, доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52012XG1229%2801%29>
121. Eulex-Kosovo, доступно на: <http://www.eulex-kosovo.eu/en/pressreleases/0154.php>
122. Eurojust Annual Report 2018, доступно на: [http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/eurojust%20Annual%20Reports/Annual%20Report%202018/AR2018\\_EN.pdf](http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/eurojust%20Annual%20Reports/Annual%20Report%202018/AR2018_EN.pdf)
123. Eurojust-OLAF Practical Agreement, доступно на: [http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/Eurojustframework/agreements/Practical%20Agreement%20on%20arrangements%20of%20cooperation%20between%20Eurojust%20and%20OLAF%20\(2008\)/Eurojust-OLAF-2008-09-24-EN.pdf](http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/Eurojustframework/agreements/Practical%20Agreement%20on%20arrangements%20of%20cooperation%20between%20Eurojust%20and%20OLAF%20(2008)/Eurojust-OLAF-2008-09-24-EN.pdf)
124. *Europe's Crime-Terror Nexus: Links between terrorist and organised crime groups in the European Union*, European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, 2012
125. European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, Council regulation (EU) No 2007/2004 of 26 October 2004
126. EUROPEAN ANTI-FRAUD OFFICE (OLAF), Strategic Plan 2016-2020, доступно на: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strategic-plan-2016-2020-dg-olaf\\_may2016\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strategic-plan-2016-2020-dg-olaf_may2016_en.pdf)
127. European Commission and Europol: Towards a European Strategy to Prevent Organised Crime, Commission Staff Working Paper, Joint Report from Commission Services and Europol, SEC 433, 2001, доступно на: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2001/EN/2-2001-433-EN-1-0.Pdf>
128. European Commission to the European Parliament and the Council, "Evaluation of the application of Regulation (EU, EURATOM) No 883/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 September 2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF) and repealing Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (Euratom) No 1074/1999", COM(2017) 589 final, 2.10.2017, доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0883>
129. European Commission, Public consultation for the 2016 evaluation of the EU Drugs Strategy and Action Plan on Drugs, May 2016, доступно на: [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2016/consulting\\_0032\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2016/consulting_0032_en)
130. European Commission: Action Plan Implementing the Hague Programme, 2005, Doc 2005/184.
131. European Communities' financial interests against fraud and other irregularities, OJ L292, 15 November 1996, доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31996R2185>

132. European Council: Presidency Conclusions of the Vienna European Council, Justice and Home Affairs Council. Vienna-Brussels, 11 - 12 December, 1998, доступно на: [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/00300-R1.EN8.htm](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00300-R1.EN8.htm)
133. European Council: *Presidency Conclusions Tampere European Council*, Tampere, 15 - 16 October 1999, доступно на: [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm)
134. European Drug Report, European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, Lisbon 2016
135. European Drug Report, Trends and Developments, European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA), 2019
136. European Medicines Agency (EMA), доступно на: [http://www.emcdda.europa.eu/about/partners/ema\\_en](http://www.emcdda.europa.eu/about/partners/ema_en)
137. European Migrant Smuggling Centre (EMSC), доступно на: <https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-migrant-smuggling-centre-emsc>
138. European Migrant Smuggling Centre, First Year, Activity Report, 2017
139. European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction Regulation (EC) No 1920/2006, доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32006R1920>
140. European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction-Mission, доступно на: <http://www.emcdda.europa.eu/about/mission>
141. European Parliament & Council of the European Union, Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA. Strasbourg, France (2011, April 5)
142. European Parliament resolution of 12 May 2016 on implementation of the Directive 2011/36/EU of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims from a gender perspective (2015/2118(INI)), доступно на: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0144\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0144_EN.html)
143. European Parliament resolution of 25 October 2016 on the fight against corruption and follow-up of the CRIM resolution (2015/2110(INI)), P8\_TA (2016) 0403, доступно на: [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0403\\_EN.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0403_EN.html)
144. European Parliament, European Parliament Resolution of 3 July 2013 on the Annual Report 2011 on the protection of the EU's Financial Interests - Fight against fraud (A7-0197/2013 / P7-TA (2013) 0318)
145. European Parliament, The law enforcement challenges of cybercrime: Are we really playing catch-up? Technical Report, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Study for the LIBE Committee, 2015
146. European Union Agency for Criminal Justice Cooperation, Data Protection Officer (DPO), доступно на: <http://www.eurojust.europa.eu/Practitioners/Data-Protection/Pages/data-protection-officer.aspx>
147. European Union Committee of the House of Lords The impact of the European Public Prosecutor's Office on the United Kingdom, HL Paper 53, 2014
148. European Union Intellectual Property Office (EUIPO), доступно на: <https://www.europol.europa.eu/about-europol/intellectual-property-crime-coordinated-coalition-ipc3?page=0,2>
149. *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2018*, European Union Agency for Law Enforcement Cooperation, 2018
150. Europol Activities in Relation to the TFTP Agreement, Europol Report, Information Note to the European Parliament 1 August 2010 – 1 April 2011
151. EUROPOL Criminal Networks Involved in the Trafficking and Exploitation of Underage Victims in the EU, доступно на: <http://www.europol.europa.eu/publications-documents/criminal-networks-involved-in-trafficking-and-exploitation-of-underage-victims-in-eu>
152. Europol staff numbers, доступно на: <https://www.europol.europa.eu/about-europol/statistics-data>

153. Europol Strategy 2016-2020, доступно на: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/europol-strategy-2016-2020>
154. Europol Website – Europol launches the European migrant smuggling centre, доступно на: <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol-launches-european-migrant-smuggling-centre>
155. Europol, European Migrant Smuggling Centre – EMSC, доступно на: <https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-migrant-smuggling-centre-emsc>
156. Europol's, cyber community engagement, доступно на: <https://www.europol.europa.eu/ec3/cybercommunity-engagement>
157. Europol-Interpol cybercrime conference steps up policing in cyberspace, доступно на: [www.europol.europa.eu/content/europol-interpol-cybercrime-conference-steps-policing-cyberspace](http://www.europol.europa.eu/content/europol-interpol-cybercrime-conference-steps-policing-cyberspace)
158. Europol's cooperation with strategic partners: strengths and possible inefficiencies in cooperation with Private Parties, доступно на: <https://www.statewatch.org/news/2019/aug/eu-council-europol-private-parties-10494-19.pdf>
159. Eurotransplant International Foundation, Preliminary Procurement Activities, June 2005, доступно на: <https://www.eurotransplant.org/cms/mediaobject.php?file=Newsletter201.pdf>
160. Evans M.: Man arrested after police make UK's biggest ever money seizure, *The Telegraph*, 21.4.2016. доступно на: <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/04/21/man-arrested-after-police-make-uks-biggest-ever-money-seizure/>
161. Explanatory Memorandum on the Council Framework Decision on the Fight Against Organized Crime, COM (2005) 6 final, 2005/ 0003(CNS), 2005
162. Fedotov Y.: *Crime and its deadly link with terrorism*, Statement from Terrorism symposium, Vienna, 16 March 2011, доступно на: <https://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2011/March/crime-and-its-deadly-connection-to-terrorism.html>
163. Ferola L.: Global Efforts to Combat Money Laundering: The Egmont Group and the Financial Action Task Force, In: Shanty G. F.(edit): *Organized crime: from trafficking to terrorism*, ABC-CLIO, Santa Barbara, California, 2008
164. Fichera M.: Organised crime: developments and challenges for an enlarged European Union, In: Eckes C., Konstadinidies T.: *Crime within the Area of Freedom, Security and Justice, A European Public Order*, Cambridge University Press 2011
165. *Fight against organised crime: European Parliament legislative resolution on the proposal for a council framework decision on the fight against organised crime*, European Parliament 2005
166. Fijnaut C., Paoli L.: *Organised Crime in Europe Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond*, Springer, The Netherlands, 2004
167. Fijnaut C.: Controlling organised crime and terrorism in the European Union. In: BassiouniMC., Militello V., Satzger H. (eds): *European cooperation in penal matters: issues and perspectives*, Cedam, Padova, 2008
168. Fijnaut C.: Lombroso's Kijkop de Italiaanse Maffia, *Justitiële Verkenningen* 35(3), 2009
169. Fijnaut C.: Police co-operation and the area of freedom, security and justice. In: Walker N. (ed): *Europe's area of freedom, security and justice*, Oxford University Press, Oxford, 2004
170. Fijnaut C.: Transnational Organized Crime and Institutional Reform in the European Union, in Williams P., Vlassis D. (ed): *Combating Transnational Crime: Concepts, Activities and Responses*, Routledge, London, 2001
171. *Final Guidelines, Joint Guidelines under Article 25 of Regulation (EU) 2015/847 on the measures payment service providers should take to detect missing or incomplete information on the payer or the payee, and the procedures they should put in place to manage a transfer of funds lacking the required information*, European Securities and Markets Authority, 2018
172. Financial Action Task Force, *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, The FATF Recommendations*, Paris, 2012

173. *Financial Intelligence Units (FIUs)*, Egmont Group, доступно на: <https://egmontgroup.org/en/content/financial-intelligence-units-fius>
174. *Financial Intelligence Units*, Council of Europe, доступно на: <https://www.coe.int/en/web/moneyval/implementation/fiu>
175. Finckenauer J.O.: Problems of definition: what is organized crime? *Trends in Organized Crime* 8(3), Springer, 2005
176. Fletcher M., Lööf R., Gilmore B.: *EU Criminal Law and Justice*, Edward Elgar Publishing, Inc, 2008
177. Foster T. W.: Trafficking in Human Organs: An Emerging Form of White-Collar Crime? *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 41(2), 1997
178. Francis R.M, Fordham International Law Journal, Europol: The Culmination of the European Union's International Police Cooperation Efforts, 1995., Volume 19, Issue 1, Article 9, New York 1995
179. Frattini F.: Initiatives of the European Commission, In: Muller H.W., Kalin H. C., Goldsworth G.J.: *Anti-Money Laundering: International Law and Practice*, John Wiley & Sons Ltd, 2007
180. Friedrichs J.: *Fighting Drugs and Terrorism: Europe and International Police Cooperation*, Routledge, London, 2008
181. Frontex – Origin & Tasks, доступно на: <https://frontex.europa.eu/about-frontex/origin-tasks/>
182. Gerecke M.: Impact of the Lisbon Treaty on Fighting Cybercrime in the EU, The redefined role of the EU and the change in approach from patchwork to comprehensiveness, *Computer Law Review International*, Volume 11, Issue 3, 2013
183. German Criminal Code, доступно на: [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/criminal\\_code\\_germany\\_en\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/criminal_code_germany_en_1.pdf)
184. Giuffrida F.: The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom?, CEPS Research Report No 03, 2017
185. Global Organisation of 159 Financial Intelligence Units Combating Money Laundering and Terrorist Financing, Annual Report 2017/2018
186. Global Report on Trafficking in Persons, United Nations Office on drugs and crime Vienna, 2018
187. Grasso G.: Harmonisation of the national penal systems: a possible objective for the European Union? In: Longo F. (ed): *The European Union and the challenge of transnational organised crime: towards a common police and judicial approach*, Giuffre` Editore, Milano, 2002
188. Greenberg A.: The Silk Road's Dark-Web Dream is Dead, *Wired*, January 14, 2016, доступно на: <https://www.wired.com/2016/01/the-silk-roads-dark-web-dream-is-dead/>
189. Grierson J. :£30m worth of banker's drafts seized in Welsh raid, *The Guardian*, 21.4.2016., доступно на: <https://www.theguardian.com/uk-news/2016/apr/21/30m-worth-of-bankers-drafts-seized-in-welsh-raid>
190. Guide for the implementation of the principle of prohibition of financial gain with respect to the human body and its parts from living or deceased donors, доступно на: <https://rm.coe.int/guidefinancialgain/16807bfc9a>
191. Gutheil M. at all: A review and assessment of EU drug policy, European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Brussels, 2016
192. Gutierrez Z. A.: *Exchange of Information and Data Protection in Cross-border Criminal Proceedings in Europe*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2015
193. Hagan F.E.: Organized Crime and "organized crime": indeterminate problems of definition, *Trends in Organized Crime* 9(4), Springer, 2006
194. Hedrich D., Pirona A., Wiessing L.: From Margin to Mainstream: The Evolution of Harm Reduction Responses to Problem Drug Use in Europe. *Drugs: Education, Prevention and Policy* 15(6), 2008
195. HilfM.: Money Laundering and Financing Terrorism: Legal Distinctions, In: Benedek W., Daase C., Dimitrijevic V., van Duyne P.: *Transnational Terrorism, Organized Crime and Peace-Building Human Security in the Western Balkans*, Palgrave Macmillan, 2010

196. House of Lords European Union Committee, 'The Stockholm Programme: Home Affairs, Twenty-fifth Report, Session 2008–2009, доступна на: [www.publications.parliament.uk/pa/ld200809/ldselect/ldeucom/175/175.pdf](http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200809/ldselect/ldeucom/175/175.pdf)
197. House of Lords Europol report, European Union Committee, 29th report of session 2007–2008, Europol: coordinating the fight against serious and organised crime, published 12 November 2008
198. House of Lords, European Union Committee: Brexit: future UK-EU security and police cooperation, 7th Report, Session 2016-17, *HL Paper 77*, <https://publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/ldeucom/77/77.pdf>
199. Hsinchun C.: Nuclear Threat Detection Via the Nuclear Web and Dark Web: Framework and Preliminary Study. In: Ortiz-Arroyo D., Larsen H.L., Zeng D.D., Hicks D., Wagner G. (eds): *Intelligence and Security Informatics. Lecture Notes in Computer Science*, 2014, vol 5376, Springer, Berlin, Heidelberg, 2008
200. Hutter M. B.: *The attractions of risk-based regulation: accounting for the emergence of risk ideas in regulation*, Discussion Paper 33, London School of Economics and Political Science, Economic & Social Research Council Centre for Analysis of Risk and Regulation, London, 2005
201. *Internet Organised Crime Threat Assessment (IOCTA)*, European Union Agency for Law Enforcement Cooperation 2018
202. *Introduction of guidelines on interaction and cooperation between prudential and AML/CFT supervision, Consultative Document*, Basel Committee on Banking Supervision, 2019
203. Janda M., Panait R.: *The OLAF regulation EUCRIM 4, The Associations for European Criminal Law and the Protection of Financial Interests of the EU*, 2017, доступно на: [https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/eucrim\\_17\\_04\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/eucrim_17_04_en.pdf)
204. Johnson J., Holub M.: Corporate flight: moving “offshore to avoid US taxes, *Journal of Financial Crime*, 2003, 10(3)
205. Joint Action of 16 June 1997 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, concerning the information exchange, risk assessment and the control of new synthetic drugs. Official J. L 167. 25.06.1997. 97/396/JHA доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31997F0396>
206. Joint action of 21 December 1998 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on making it a criminal offence to participate in a criminal organisation in the Member States of the European Union (98/733/JHA)
207. *Joint Opinion, on risk of money laundering and terrorist financing affecting the Union financial sector*, European Banking authority, 2017
208. Joint position paper by the Ministers of finance of France, Germany, Italy, Latvia, the Netherlands and Spain towards a European supervisory mechanism for ML/FT, доступно на: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/amendementen/detail?id=2019Z21663&did=2019D45039>
209. Joutsen M.: International cooperation against transnational organized crime: criminalising participation in an organized criminal group. In: UNAFEI (ed): Resource material series no. 59, UNAFEI, Tokyo, 2002
210. Joutsen M.: *The European Union and cooperation in criminal matters: the search for balance*, HEUNI papers, vol 25, HEUNI, Helsinki, 2006
211. Juszczak A., Sason E.: The Directive on the Fight against Fraud to the Union’s Financial Interests by Means of Criminal Law (PFI Directive), The European Criminal Law Associations’ Forum, 2, 2017
212. Kassab S. H., Jonathan D. R.: *Illicit Markets, Organized Crime, and Global Security*, Springer, 2019
213. Kirschenbaum J., Véron N.: *A European anti-money laundering supervisor: From vision to legislation, In fighting anti-money laundering, the European Commission should act fast toward creating a central supervisory authority*, доступно на:

- <https://www.bruegel.org/2020/01/a-european-anti-money-laundering-supervisor-from-vision-to-legislation/>
214. Kirshenbaum J., Veron N.: A Major Step Toward Combating Money Laundering in Europe, Peterson Institute for International Economics, 2019, доступно на: <https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/major-step-toward-combating-money-laundering-europe>
  215. Klement P.: *OLAF and the gates to criminal law*, EUCRIM 4, The Associations for European Criminal Law and the Protection of Financial Interests of the EU, 2017
  216. Kologkionis C.: *Money laundering and the role of offshore financial centres*, In: Spinellis C.D., Theodorakis N., Billis E., Papadimitrakopoulos (ed.): *Europe in crisis: crime, criminal justice, and the way forward*, Athens, 2017
  217. Krieg S. H.: Trafficking in human beings: the EU approach between border control, law enforcement and human rights, *European Law Journal*, 15(6), 2009
  218. Kuijper J. P.: Some Legal Problems Associated with the Communitarization of Policy on Visas, Asylum and Immigration under the Amsterdam Treaty and Incorporation of the Schengen Acquis, *Common Market Law Review*, vol. 37, 2000
  219. Labayle M., Nilsson G.H.: The role and organisation of Eurojust. Added value for judicial cooperation in criminal matters. In: Monar J (ed): *The institutional dimension of the European Union's area of freedom, security and justice*, Lang, Brussels, 2010
  220. Laczko F., Gozdiak E. : Data and research on human trafficking: A global survey , Offprint of the Special Issue of the International Migration, Vol. 43, No. 1/2, International Organization for Migration Geneva, Switzerland, 2005
  221. Ladenburger C.: Police and criminal law in the Treaty of Lisbon – a new dimension for the community model, *Europe Constitutional Law Review*, 4(1), Cambridge University Press, 2008
  222. Lahti R., Sahavirta R.: Finland. *Revue internationale de droit pénal* 78(3–4), 2007
  223. Legislationline, OSCE, доступно на: <https://www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes>
  224. Les principales propositions d'Emmanuel Macron pour relancer le projet européen", Le Monde, 27 September 2017, доступно на: [www.lemonde.fr/europe/article/2017/09/26/les-principales-propositions-d-emmanuel-macron-pour-relancer-le-projet-europeen\\_5191799\\_3214.html](http://www.lemonde.fr/europe/article/2017/09/26/les-principales-propositions-d-emmanuel-macron-pour-relancer-le-projet-europeen_5191799_3214.html)
  225. Ligeti K.: Approximation of substantive criminal law and the establishment of the EPPO, in: Galli F., Weyembergh A. (eds): *Approximation of substantive criminal law in the EU. The way forward*, Éditions de l'Université de Bruxelles, Brussels, 2013
  226. Lilley P.: *Dirty Dealing: The untold truth about global money laundering, inter-national crime and terrorism*, Kogan Page Publishers 2006
  227. Mack J., Kerner H-J.: *The Crime Industry*, Farnborough, Saxon House UK, 1975
  228. Madinger J.: *Money Laundering: A Guide for Criminal Investigators, Third Edition*, Taylor & Francis Group, 2012
  229. Makarenko T., Mesquita M.: Categorising the crime–terror nexus in the European Union, *Global Crime*, Routledge, 2014
  230. Manacorda S (ed): *L'infraction d'organisation criminelle en Europe: (Allemagne –Espagne – France – Italie – Union Européenne)*, Presses Universitaires de France, Paris, 2002
  231. Markoff J.: Tracking Cyberspies through the Web Wilderness, *New York Times*, May 29, 2009, доступно на: <http://www.nytimes.com/2009/05/12/science/12cyber.html?scp=106&sq=dalai+lama&st=nyt>
  232. Mathers Chris: *Crime School: Money Laundering, True Crime Meets the World of Business and Finance*, Firefly Books, 2004,
  233. McCarthy P. M. D.: *An Economic History of Organized Crime, A national and transnational approach*, Routledge, 2011

234. McCarthy P. M.D.: *International Economic Integration in Historical Perspective*, Routledge, 2006
235. Met-Domestici A.: *The hybrid architecture of the EPPO: from the Commission's proposal to the final act*, EUCRIM 3, The Associations for European Criminal Law and the Protection of Financial Interests of the EU, 2017
236. Methodology for assessing technical compliance with the Fatf recommendations and the effectiveness of AML/CFT systems, October 2019, доступно на: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF%20Methodology%202022%20Feb%202013.pdf>
237. Meyer J., Williams C.J.: \$100 Million in Suspect Assets Frozen, *Los Angeles Times*, 3. 10. 2001, доступно на: <https://www.latimes.com/archives/la-xpm-2001-oct-03-mn-52887-story.html>
238. Meyer S.: Trafficking in Human Organs in Europe, a Myth or an Actual Threat?, In: Territo L., Matteson R.: *The International Trafficking of Human Organs, A Multidisciplinary Perspective*, Taylor & Francis Group, 2012
239. *Migrant Smuggling Networks, Joint Europol-Interpol Report, Executive Summary*, May 2016
240. Militello V.: Participation in a criminal organisation as a model of European criminal offence. In: Militello V., Huber B. (eds.): *Towards a European criminal law against organised crime: proposals and summaries of the Joint European Project to counter organised crime*, Iuscrim, Freiburg, 2001
241. Militello V.: The Notion of Organised Crime in EU Law, In: Carnevale S., Forlati S., Orsetta G.(ed): *Redefining Organised Crime: A Challenge for the European Union?*, Hart Publishing, Oxford 2017
242. Mitchel P. Roth: Historical Overview of Transnational Crime, In: Reichel P., Albanese J.: *Handbook of Transnational Crime and Justice, second edition*, SAGE Publications, 2014
243. Mitsilegas V., Giuffrida F.: Raising the bar? Thoughts on the establishment of the European McRedmond P.: Defining Organized Crime in the Context of Human Trafficking, In: Wylie G., McRedmond P.: *Human Trafficking in Europe Character, Causes and Consequences*, Palgrave Macmillan, 2010
244. Mitsilegas V.: *EU criminal law*, Hart Publishing, Oxford and Portland, 2009
245. Mitsilegas V.: European Criminal Law After Brexit, *Criminal Law Forum*, 28, 2017, доступно на: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s10609-017-9314-y.pdf>
246. Mitsilegas V.: *The European Union and the Globalisation of Criminal Law*, Cambridge Yearbook of European Legal Studies, 12, 2010
247. Monar J.: *Justice and Home Affairs in the Treaty of Amsterdam: Reform at the Price of Fragmentation*, European Law Review, vol. 23, 1998
248. Mone T.: Transplant Tourism: The Ethical Implications, *Journal of Humanitarian Medicine*, XI(1), 2011, доступно на: [http://www.iahm.org/journal/vol\\_11/num\\_1/text/vol11n1p6.htm](http://www.iahm.org/journal/vol_11/num_1/text/vol11n1p6.htm)
249. *Money Laundering Awareness Handbook for Tax Examiners and Tax Auditors*, OECD 2009, доступно на: <http://www.oecd.org/ctp/crime/money-laundering-awareness-handbook-for-tax-examiners-and-tax-auditors.pdf>
250. *Monitoring mechanisms in the fight against human trafficking*, October 15, The Hague, Netherlands, 2010, доступно на: <http://lastradainternational.org/lisidocs/Final%20Report%20Monitoring%20mechanisms%20in%20the%20fight%20against%20human%20trafficking.pdf>
251. Muller H. W., Kalin H. C., Goldsworth G. J.: *Anti-Money Laundering: International Law and Practice*, John Wiley & Sons Ltd, 2007
252. Naszczyńska K.: *Overview of the structure of the European Public Prosecutor's Office*. In: Nowak C. (ed): *The European Public Prosecutor's Office and national authorities*, CEDAM/Wolters Kluwer, Milan, 2016

253. Neumann J.: China's ICBC Offices in Spain Raided in Money-Laundering Probe, *The Wall Street Journal*, 17.2.2016, доступно на: <http://www.wsj.com/articles/spanish-authorities-raid-office-of-industrial-commercial-bank-of-china-1455711371>;
254. Nouy D.: *Leter Member of the European Parliament*, Frankfurt am Main, 18 August 2017, доступно на: [https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.mepletter170818\\_Giegold.en.pdf?bda3955c6b1e32eba44c53afdb430dd6](https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.mepletter170818_Giegold.en.pdf?bda3955c6b1e32eba44c53afdb430dd6)
255. OCTA, *Organized Crime Threat Assessment EU*, 2008, доступно на: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/octa-2008-eu-organised-crime-threat-assessment>
256. Odinot G., Verhoeven M.A., de Poot C.J.: *Organised Cybercrime in the Netherlands, Empirical findings and implications for law enforcement*, Ministerie van VeligheidenJustitie, 2017
257. Odinot G., Verhoeven R.L.D, Pool C.J. de P. : Cyber-OC in the Netherlands, In: Gergana Bulanova-Hristova (at all): *Cyber-OC – Scope and manifestations in selected EU member states*, Bundeskriminalamt Criminalistic Institute, 2016
258. *Organ Trafficking and Transplantation pose new challenges*, World Health Organization, 2004, доступно на: <https://www.who.int/bulletin/volumes/82/9/feature0904/en/>
259. Organised Crime: Strategy for the prevention and control of organized crime, *Official Journal C 124*, Council of the European Union 2000, доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000F0503&from=EN>
260. *OSCE Permanent Council, Decision No. 1107/corr.1 (6 December 2013), addendum to the OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings – one decade later*, Office of the Special Representative and Coordinator for combating Trafficking in Human Beings, OSCE, Vienna, 2013
261. PalanR. :Tax havens and commercialization of state sovereignty”, *International Organization*, Vol. 56 No. 1, 2002
262. Paoli L., Fijnaut C.: Introduction to part I: the history of the concept. In: Fijnaut C., Paoli L.(eds): *Organised crime in Europe: concepts, patterns and control policies in the European Union and beyond*, Springer, Dordrecht, 2004
263. Paoli L., Fijnaut C.: Organised Crime and Its Control Policies, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. 14/3, 2006
264. Peers S.: *EU Justice and Home Affairs Law*, Harlow, Longman, 2000
265. Peers S.: *EU justice and Home affairs law, vol 2, 2nd edn*, Oxford EC Law Library, Oxford University Press, Oxford, 2006
266. Peers S.: *UK/EU Security Cooperation After Brexit: the UK Government's Future Partnership Papers*, 25 September 2017, доступно на: <http://eulawanalysis.blogspot.com/search?q=UK%2FEU+Security+Cooperation+After+Bretxit%3A+the+UK+Government%E2%80%99s+Future+Partnership+Papers>
267. *Perspectives on drugs: The EU drugs strategy (2013–20) and its action plan (2013–16)*, European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, 2015
268. Peterson B. M.: The Process of Money Laundering: Placement, Layering, and Integration, In: Shanty G. F.(ed): *Organized Crime From Trafficking to Terrorism*, Volume One ABC-CLIO, 2008
269. Peterson M.: The Criminal Intelligence Processand Organized Crime, In: Shanty G. F.(edit): *Organized crime : from trafficking to terrorism*, ABC-CLIO, Santa Barbara, California, 2008
270. Press Release, *European Commission adopts new list of third countries with weak anti-money laundering and terrorist financing regimes*, February 13, 2019, доступно на: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_19\\_781](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_781)
271. *Prioritizing Cyber Vulnerabilities, National Infrastructure Advisory Council (NIAC)*, 2004, доступно на: [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/niac/NIAC\\_CyberVulnerabilitiesPaper\\_Feb05.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/niac/NIAC_CyberVulnerabilitiesPaper_Feb05.pdf)



272. Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Council Framework Decision 2004/757/JHA of 25 October 2004 laying down minimum provisions on the constituent elements of criminal acts and penalties in the field of illicit drug trafficking, as regards the definition of drug, European Commission COM(2013)0618, доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52013PC0618>
273. Proposal for a Regulation amending Regulation (EC) No 1920/2006 as regards information exchange, early warning system and risk assessment procedure on new psychoactive substances, Explanatory Memorandum, European Commission COM(2016) 547 final, доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A52016PC0547>
274. Proposal for a regulation of the European Parliament and of the council on new psychoactive substances, European Commission, COM(2013) 619 final, доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0619:FIN:en:PDF>
275. Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children, 2237 UNTS 319 (2000) art. 3; Convention on Action against Trafficking in Human Beings, Council of Europe CETS No. 197 (2005) ('CoE Convention')
276. Public Prosecutor's Office, Policy Insights, No 39, 2017, доступно на: [https://www.ceps.eu/download/publication/?id=10340&pdf=PI%202017-39%20Mitsilegas\\_Giuffrida\\_0.pdf](https://www.ceps.eu/download/publication/?id=10340&pdf=PI%202017-39%20Mitsilegas_Giuffrida_0.pdf)
277. Pujas V.: The European Anti-Fraud Office (OLAF): A European Policy to Fight Against Economic and Financial Fraud?', *Journal of European Public Policy*, vol 10, no 5, 2003
278. R. G. Vermot-Mangold G. R.: *Der Organhandel nutzt extreme Armut aus*, *Soziale Medizin, Hintergrund Transplantation*, Gespräch mit Ruth-Gaby Vermot-Mangold 1 (2004)
279. Recommendation 1611: Trafficking in organs in Europe, Council of Europe, 2003
280. Reflection paper on possible elements of a Roadmap for seamless cooperation between Anti Money Laundering and Prudential Supervisors in the European Union, доступно на: <https://g8fip1kplyr33r3krz5b97d1-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2018/09/Reflection-paper-on-elements-of-a-Roadmap-for-seamless-cooperation-betwe....pdf>
281. Regulation (EU) 2015/1525 of the European Parliament and of the Council of 9 September 2015 amending Council Regulation (EC) No 515/97 on mutual assistance between the administrative authorities of the Member States and cooperation between the latter and the Commission to ensure the correct application of the law on customs and agricultural matters, OJ L 243 of 18 September 2015
282. Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC.
283. Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code)
284. Regulation (EU) 2018/1725 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2018 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by the Union institutions, bodies, offices and agencies and on the free movement of such data, and repealing Regulation (EC) No 45/2001 and Decision No 1247/2002/EC, доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1725>
285. Regulation (EU) 2018/1727 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 on the European Union Agency for Criminal Justice Cooperation (Eurojust), and replacing and repealing Council Decision 2002/187/JHA
286. REGULATION (EU) 2018/1727 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 14 November 2018 on the European Union Agency for Criminal Justice

- Cooperation (Eurojust), and replacing and repealing Council Decision 2002/187/JHA, доступно на: [http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/Eurojust-framework/EurojustRegulation/Eurojust%20Regulation%20\(Regulation%20\(EU\)%202018-1727%20of%20the%20European%20Parliament%20and%20of%20the%20Council\)/2018-11-21\\_Eurojust-Regulation\\_2018-1727\\_EN.pdf](http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/Eurojust-framework/EurojustRegulation/Eurojust%20Regulation%20(Regulation%20(EU)%202018-1727%20of%20the%20European%20Parliament%20and%20of%20the%20Council)/2018-11-21_Eurojust-Regulation_2018-1727_EN.pdf)
287. Regulation 2016/794, 11 May 2016 on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol) and replacing and repealing Council Decision 2009/371/JHA, 2009/934/JHA, 2009/935/JHA, 2009/936/JHA and 2009/968/JHA. OJ L 135/53, 24 May 2016
  288. Reitano T., Oerting T., Hunter M. : Innovations in international cooperation to counter cybercrime: The Joint Cybercrime Action Taskforce (J-CAT), *The European Review of Organised Crime*, 2 (2), 2015
  289. Report on financial crimes, tax evasion and tax avoidance European Parliament resolution of 26 March 2019 on financial crimes, tax evasion and tax avoidance (2018/2121(INI)), доступно на: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0240\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0240_EN.pdf)
  290. Report on the implementation of Framework Decision 2004/757/JHA, European Commission, Brussels, 10 December 2009, доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52009DC0669>
  291. Report on the progress made in the fight against trafficking in human beings (2016) as required under Article 20 of Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims {SWD(2016) 159 final}, доступно на: [https://ec.europa.eu/antitrafficking/sites/antitrafficking/files/report\\_on\\_the\\_progress\\_made\\_in\\_the\\_fight\\_against\\_trafficking\\_in\\_human\\_beings\\_2016.pdf](https://ec.europa.eu/antitrafficking/sites/antitrafficking/files/report_on_the_progress_made_in_the_fight_against_trafficking_in_human_beings_2016.pdf)
  292. Reuter P., Edwin M., Truman M. E.: *Chasing dirty money, the fight against money laundering*, Institute for international economics, 2004
  293. Reuter P.: Drug Markets and Organized Crime, In: Letizia P.: *Organized crime*, Oxford University Press, 2014
  294. Robinson J.: The Criminal's Currency of Choice, Time Magazine, online 23 July 2006, доступно на: <http://www.jeffreyrobinson.com/blog/the-criminals-currency-of-choice>
  295. Rošić M.: Europol i međunarodna policijska suradnja kriminalističke policije Republike Hrvatske, *Hrvatski ljetopis za kaznenopravnu praksu*, Vol. 15 No. 1, Zagreb, 2008
  296. S. Ross and M. Hannan, *Money laundering regulation and risk-based decision making*, in *Journal of Money Laundering Control*, Vol. 10, n. 1, 2007
  297. Sakellidou Z.: EU Anti-trafficking Coordinator: Trajectory of a Unique Mandate, In: Winterdyk J., Jones J.: *The Palgrave International Handbook of Human Trafficking*, Springer International Publishing, 2020
  298. Schengen Agreement, *BBC News*, 30 April 2001, доступно на: [http://news.bbc.co.uk/2/hi/in\\_depth/europe/euro-glossary/1230052.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/in_depth/europe/euro-glossary/1230052.stm)
  299. Scheper-Hughes N.: *The Global Traffic in Human Organs: A Report Presented to the House Subcommittee on International Operations and Human Rights*, United States Congress on June 27, 2001
  300. Scherrer A., Antoine M., Valsamis M.: *The EU Role in Fighting Transnational Organised Crime*, European Parliament, Brussels, 2009
  301. Scherrer A.: *The EU role in fighting transnational organised crime*, European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Brussels, 2009
  302. Schneider F., Windischbauer U.: Money laundering: some facts, *European Journal of Law and Economics*, 2008, Springer
  303. Schneider O.: Customs wants to inspect all containers arriving at Antwerp, *Brussels Times*, 4 April 2018, доступно на: <http://www.brusselstimes.com/business/10891/customs-wants-to-inspect-all-containers-arriving-at-antwerp>

304. Schott A., P.: *Reference Guide to Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism, Second Edition*, The International Bank for Reconstruction and Development, 2006
305. Security, law enforcement and criminal justice. A future partnership paper, HM Government 2017, доступно на:  
[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/645416/Security\\_law\\_enforcement\\_and\\_criminal\\_justice\\_-\\_a\\_future\\_partnership\\_paper.PDF](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/645416/Security_law_enforcement_and_criminal_justice_-_a_future_partnership_paper.PDF)
306. Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA), Europol, 2017
307. Shimazono Y.: The State of the International Organ Trade: A Provisional Picture Based on Integration of Available Information, *Bulletin of the World Health Organization*, 85(12),2007
308. Signature of working arrangements with five EU agencies, European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, доступно на:  
<http://www.emcdda.europa.eu/news/2018/signature-of-working-arrangements-with-five-eu-agencies>
309. SintićToić G.: Uloga Frontex-a u nadzoru vanjskih granica Europske unije, *Policija-sigurnost*, br.1, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Zagreb, 2012
310. *SOCTA-EU serious and organised crime threat assessment report*, Europol, The Hague, Netherlands, 2017, доступно на: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017>
311. *Sound management of risks related to money laundering and financing of terrorism*, Basel Committee on Banking Supervision, Basel, 2017, доступно на:  
<https://www.bis.org/bcbs/publ/d405.pdf>
312. Spalevic Z., Ilic M.: The use of the dark web for the purpose of illegal activity spreading, *Journal for Economic Theory and Practice and Social Issues*, 63, 2008
313. *Spanish Criminal Code*, доступно на:  
[https://www.legislationline.org/download/id/6443/file/Spain\\_CC\\_am2013\\_en.pdf](https://www.legislationline.org/download/id/6443/file/Spain_CC_am2013_en.pdf)
314. *Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security-COSI*, доступно на:  
[https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/internal\\_security\\_committee.html](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/internal_security_committee.html)
315. *State of the Union 2018 – Stronger anti-money laundering supervision for a stable banking and financial sector*, European Commission, доступно на:  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_18\\_5724](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_5724)
316. Steenwijk P.: A Balanced Package: Fighting Money Laundering with the 4th European Directive, In: Zwaan J., Martijn L. A. Makinwa A.L.M., Willems P.: *Governance and Security Issues of the European Union Challenges Ahead*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2016
317. Stiegel Ute: Legislating NPS in the European Union, In: Corazza O.: Roman-Urrestarazu A.: *Novel Psychoactive Substances, Policy, Economics and Drug Regulation*, Springer, 2017
318. *Study to assess the impacts related to possible evolutions of EUROSUR - Final Report*, Directorate-General for Migration and Home Affairs, Brussels, 2019, доступно на:  
<https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/multimedia/publications/study-assess-impacts-related-possible-evolutions-eurosur.pdf>
319. Sung E.H.: State Failure, Economic Failure, and Predatory Organized Crime: A Comparative Analysis, *Journal of Research in Crime and Delinquency* 41, 2004
320. Symeonidou-Kastanidou E.: Towards a new definition of organized crime in the European Union, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 15(1), 2007
321. *Tax Justice Network, Financial Secrecy Index 2020*, доступно на:  
<https://fsi.taxjustice.net/PDF/FSI-Methodology.pdf>
322. The Cum Ex Scandal: financial crime and the loopholes in the current legal framework European Parliament resolution of 29 November 2018 on the cum-ex scandal: financial crime and loopholes in the current legal framework (2018/2900(RSP)), доступно на:  
[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0475\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0475_EN.pdf)

323. *The Declaration of Istanbul on Organ Trafficking and Transplant Tourism*, <http://www.declarationofistanbul.org>
324. *The EU Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings 2012–2016*, доступно на: [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eu\\_strategy\\_towards\\_the\\_eradication\\_of\\_trafficking\\_in\\_human\\_beings\\_2012-2016\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eu_strategy_towards_the_eradication_of_trafficking_in_human_beings_2012-2016_1.pdf)
325. *The EU's efforts in fighting cybercrime: putting together legislative action, cross-sectoral and international cooperation, as well as capacity building*, Global Forum on Cyber Expertise News, 07-06-2017, доступно на: <https://www.thegfce.com/news/news/2017/05/31/the-eus-efforts-in-fighting-cybercrime>
326. *The expert meeting (as organised by DG Migration and Home Affairs) on the Internet and drugs was held on 7–8 June 2016*, доступно на: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/drug-control/docs/background\\_document\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/drug-control/docs/background_document_en.pdf)
327. *The Financial Business Model, Assessing the Current State of Knowledge*, Europol, 2015
328. *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, C 236 of 24. 9. 2005], доступно на: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/fight\\_against\\_organised\\_crime/116002\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_organised_crime/116002_en.htm)
329. *The Lisbon treaty, The Readable Version, Third Edition*, Foundation for EU democracy, 2009, доступна на: <http://en.euabc.com/upload/books/lisbon-treaty-3edition.pdf>
330. *The Penal law Greek*, доступно на: <https://www.legislationline.org/legislation/section/legislation/country/27>
331. *The Princeton Encyclopedia of the World Economy*, 2009
332. *The Report on the State of Play contained in Council document 15100/15 of 22 December 2015*, доступна на: <https://db.eurocrim.org/db/en/doc/2404.pdf>
333. *The THB Financial Business Model, Assessing the Current State of Knowledge*, Europol, 2015
334. Thwaites N.: Eurojust: Beacon in EU Judicial cooperation, *Revue internationale de droit penal*, 77(1), 2006
335. Tomiuc E.: Analysis: Council of Europe Examines Problem of Organ Trafficking, *The Ukrainian Weekly*, 2003, доступно на: <http://www.ukrweekly.com/old/archive/2003/330305.shtml>
336. *Towards a stronger European response to drugs*, European Commission, 2011, доступно на: <https://www.tni.org/en/issues/european-drug-policy/item/3129-towards-a-stronger-european-response-to-drugs>
337. *Trafficking Explaine. European Commission*, European Commission, 2018, доступно на: <https://ec.europa.eu/anti-trafficking/citizens-corner/trafficking-explained>
338. *Trafficking in human beings in the EU, Situation Report*, Europol, 2016
339. *Trafficking in human beings, Eurostat, 2013; Situation Report Trafficking in human beings in the EU*, Europol, 2016; Data collection on trafficking in human beings in the EU, European Union, 2018
340. *Trafficking in human organs*, European Parliament, 2015
341. *Trafficking in organs in Europe, Recommendation 1611 (2003)*, Parliamentary Assembly, Council of Europe, 2003
342. *Trafficking in Organs in Europe. Report of the Social, Health and Family Affairs Committee*, Council of Europe, 2003, sec. II
343. *Trafficking in organs, tissues and cells and trafficking in human beings for the purpose of the removal of organs*, Joint Council of Europe/United Nations Study, 2009
344. *Trafficking in Persons for the Purpose of Organ Removal, assessment toolkit*, United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna, 2015

345. Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts – Contents, *Official Journal C 340* , 10/11/1997 P. 0001 – 0144, доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A11997D%2FTXT>
346. Truong T. : *Human Trafficking and Organized Crime*, Institute of Social Studies, Working Paper Series, No. 339, The Hague, 2001
347. Tsingou E.: *Money Laundering*, In: Mügge D.(ed.): *Europe and the Governance of Global Finance*, Oxford University Press, 2014
348. Tundis A., Mühlhäuser M.: The role of information and communication technology (ICT) in modern criminal organizations, In: Ruggiero V.: *Organized Crime and Terrorist Networks*, Routledge, 2020
349. Unger B., van Waarden F.: How to dodge drowning in data? Ruleandrisk-based anti-money laundering policies compared, in: Unger B., van der Linde D. (eds.): *Research Handbook on Money Laundering*, Edward Elgar, 2013
350. Unger B.: *Offshore activities and money laundering: recent findings and challenges*, European Parliament, 2017
351. United Nations Office on Drugs and Crime, *Comprehensive Study on Cybercrime*, New York, United Nations, 2013
352. United States Department of State, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, International Narcotics Control Strategy Report, Volume II, Money Laundering, 2019, доступно на: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/03/INCSR-Vol-INCSR-Vol.-2-pdf.pdf>
353. Urbas G.: Cross-National Investigation and Prosecution of Intellectual Property Crimes: *The Example of 'Operation Buccaneer' Crime Law and Social Change* 46(4–5), 2006
354. van Duyne P. C. & van der Beken T.: *The incantations of the EU organised crime policy making*, Crime Law Soc Change 51, Springer, 2009
355. Vermeulen G.: Where do we currently stand with harmonisation in Europe? In: Klip AH, van der Wilt HG (eds): *Harmonisation and harmonising measures in criminal law*, Royal Netherlands Academy of Science, Amsterdam, 2002
356. Vermot-Mangold G.R.: Der Organhandel nutzt extreme Armutaus, *SozialeMedizin, Hintergrund Transplantation, Gespräch mit Ruth-Gaby Vermot- Mangold* 1 (2004)
357. Vervaele J.A.E.: The material scope of competence of the European Public Prosecutor's Office: Lex incerta and unpraevia? In: Brière C, Weyembergh A. (eds): *The needed balances in EU criminal law*, Hart Publishing, Oxford, Portland, 2017
358. Vogel J.: *The European integrated criminal justice system and its constitutional framework*, Maastricht Journal of European and Comparative Law 12(2), 2005
359. von Lampe K., van Dijck M., Hornsby R., Markina A., Verpoest K.: Organised crime is. findings from a crossnational review of literature. In: van Duyne P.C., Maljevic A, van Dijck M., von Lampe K., Newell J.L.: (eds) *The organisation of crime for profit: conduct, law and measurement*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen, 2006
360. von Lampe K.: Transnational Organized Crime in Europe, In: Albanese J., Reichel P.: *Transnational organized crime: an overview from six continents*, SAGE Publications, Inc., 2014
361. Vranko A.: OLAF i partneri u borbi protiv prijevара, *Policija – sigurnost*, br.4, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske Zagreb 2009
362. Wade L. M.: The European Public Prosecutor: Controversy Expressed in Structural Form, In: Rafaraci T., Belfiore R.: *EU Criminal Justice Fundamental Rights, Transnational Proceedings and the European Public Prosecutor's Office*, Springer Nature Switzerland, 2019
363. Wannenburg G. : Links Between Organized Crime and al-Qaeda, *South African Journal of International Affairs*, 10(2), 2003

364. Watkinson W.: City of London police make largest ever money laundering bust of £30m, *IBTimes*, 22.4.2016, доступно на: <http://www.ibtimes.co.uk/city-london-police-make-largest-ever-money-laundering-bust-30m-1556131>
365. Weyembergh A., Armada I., Brière C.: The inter-agency cooperation and future architecture of the EU criminal justice and law enforcement area, Study for the LIBE Committee, 2014
366. Weyembergh A., Biolley de S. (eds): *Comment Évaluer le Droit Pénal Européen?*, Editions de l'Université de Bruxelles, 2006
367. Wheatley J.: Transnational Organized Crime: A survey of laws, policies and international conventiona, In: Allum F., Gilmour S.(ed.): *Routledge Handbook of Transnational Organized Crime*, USA, 2012
368. White S.: EU anti-fraud enforcement: overcoming obstacles, *Journal of Financial Crime* 17(1), 2010
369. Williams P. : Transnational Criminal Networks In: Arquilla J. Ronfeld D. (ed.): *Networks and Netwars*, Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2001
370. Williams P., Savona E. (eds): *The United Nations and Transnational Organised Crime*, Frank Cass, London, 1996
371. *Working Arrangement*, Europol, доступно на: <https://www.europol.europa.eu/partners-agreements/working-arrangements>
372. World Health Organization, Organ Trafficking and Transplantation Pose New Challenges, доступно на: <https://www.who.int/bulletin/volumes/82/9/feature0904/en/>
373. Xanthaki H.: 'Fraud in the EU: Review of OLAF's Regulatory Framework' In: Bantekas I., Keramidis G. (eds): *International and European Financial Criminal Law*, London, Butterworths, 2006
374. Xinhua. H. ICBC says to continue to help money-laundering investigation, *China Daily*, 14.4.2016. доступно на: [http://www.chinadaily.com.cn/business/2016-04/14/content\\_24529946.htm](http://www.chinadaily.com.cn/business/2016-04/14/content_24529946.htm);
375. Yee L.C., White S.: China's ICBC urges Spain to free staff in money laundering probe *Reuters* 25.2.2016., доступно на: <http://www.reuters.com/article/us-spain-icbc-idUSKCN0VY2CP>;
376. Young A. M.: The exploitation of offshore financial centres', *Journal of Money Laundering Control*, 16(3) 2013
377. Zacks D.: The Future of Anti-Money Laundering Compliance, *The Magazine for Career-minded Professionals in the Anti-Money Laundering Field*, доступно на: <https://www.acamstoday.org/the-future-of-anti-money-laundering-compliance/>
378. Zarza G. A.: *Exchange of Information and Data Protection in Cross-border Criminal Proceedings in Europe*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2015
379. Akdeniz Y.: *Internet Child Pornography and the Law*, Ashgate Publishing Company, Burlington, 2008
380. Вуковић С., Бошковић Г.: Основни приступи и могућности превенције савременог организованог криминала, *Култура полиса – посебно издање*, Београд, 2012
381. Достих, С., Танчић, Д., Танчић, П.: *Организовани криминал – теоријски и методолошки приступ*, Институт за српску културу, Приштина, Лепосавић, 2019
382. Игњатовић Ђ., Шкулић М.: *Организовани криминалитет*, Службени гласник, Београд, 2012
383. Лисабонски уговор, доступно на: <http://www.consilium.europa.eu/treaty-of-lisbon.aspx?lang=en>
384. Лукић Н.: *Сузбијање организованог криминала: компаративни приступ*, Правни факултет, Унивзитета у Београду, Београд, 2014
385. Мијалковић С., Бајагић М.: *Организовани криминал и тероризам, феноменолошки и безбедносни аспект*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012
386. Милосављевић Б.: *Организовани криминал: превентивни приступ*, *Међународни проблеми бр. 2-3*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2016

387. Милошевић М.: *Нови закон о спречавању прања новца и финансирању тероризма*, у: *Избор судске праксе*, бр. 3/2018, Глосаријум, Београд, 2018
388. Милошевић, М. : *Организовани криминал – збирака прописа са уводним објашњењима и напоменама*, Службени лист СЦГ, Београд, 2003
389. Никач Ж.: *Међународна полицијска сарадња*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2015
390. Радоњић С.: *Прање новца и његов утицај на економски развој и прерасподелу друштвеног богатства*, Београдска банкарска академија, Београд, 2016
391. Саопштење ИСВС-а доступно на: <http://www.icbc.com.cn/ICBC/About%20Us/Anti-Money%20Laundering%20Announcement/>
392. Симић Б., Бодрожич И., Стевановић О.: *Полицијска сарадња у ЕУ у оквиру институције Еуропола*, *Зборник радова, Тара 2010*, КПА, Београд, 2010
393. Шкулић М.: *Организовани криминалитет: појам, појавни облици, кривична дела и кривични поступак*, Службени гласник, Београд, 2014

## **ПРИЛОГ**

### **ПРИМЕРИ ДЕЛИМИЧНЕ УСКЛАЂЕНОСТИ НАЦИОНАЛНОГ ЗАКОНОДАВСТВА СА ПРОПИСИМА ЕУ**

Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC



<p>art. 2.3.</p> <p>Member States may decide that persons that engage in a financial activity on an occasional or very limited basis where there is little risk of money laundering or terrorist financing do not fall within the scope of this Directive, provided that all of the following criteria are met:</p> <p>(a)the financial activity is limited in absolute terms;</p> <p>(b)the financial activity is limited on a transaction basis;</p> <p>(c)the financial activity is not the main activity of such persons;</p> <p>(d)the financial activity is ancillary and directly related to the main activity of such persons;</p> <p>(e)the main activity of such persons is not an activity referred to in points (a) to (d) or point (f) of paragraph 1(3);</p> <p>(f) the financial activity is provided only to the customers of the main activity of such persons and is not generally offered to the public.</p> <p>The first subparagraph shall not apply to persons engaged in the activity of money remittance as defined in point (13) of Article 4 of Directive 2007/64/EC of the European Parliament and of the Council (21).</p>		<p>Једини пример у међународној пракси су мењачнице у хотелима које врше замену валуте искључиво за своје госте.</p> <p>Национално законодавство не препознаје групу обвезника који би били искључени од примене закона</p>
<p>art.2</p> <p>4. For the purposes of point (a) of paragraph 3, Member States shall require that the total turnover of the financial activity does not exceed a threshold which must be sufficiently low. That threshold shall be established at national level, depending on the type of financial activity.</p> <p>5. For the purposes of point (b) of paragraph 3, Member States shall apply a maximum threshold per customer and per single transaction, whether</p>	<p>Član 16</p> <p>(1) Издаваоци електронског новца не морају вршити радње и мере познавања и праћења странке ако је у складу са анализом ризика процењено да постоји низак ризик од прања</p>	<p>С обзиром да у чл. 2.3 нису прописани услови, није</p>

<p>the transaction is carried out in a single operation or in several operations which appear to be linked. That maximum threshold shall be established at national level, depending on the type of financial activity. It shall be sufficiently low in order to ensure that the types of transactions in question are an impractical and inefficient method for money laundering or terrorist financing, and shall not exceed EUR 1 000.</p> <p>6. For the purposes of point (c) of paragraph 3, Member States shall require that the turnover of the financial activity does not exceed 5 % of the total turnover of the natural or legal person concerned.</p>	<p>новца или финансирања тероризма и ако су испуњени сви следећи услови:</p> <p>(2) износ електронског новца похрањен на платном инструменту се не може допуњавати или максимални месечни лимит за плаћање је ограничен на 250 евра у динарској противвредности и који се може користити само у Републици Србији</p> <p>(3) максимални износ похрањеног електронског новца не прелази 250 евра у динарској противвредности;</p> <p>(4) новац похрањен на платном инструменту се користи искључиво за куповину робе или услуга;</p> <p>(5) платни инструмент се не може финансирати анонимним електронским новцем</p> <p>(6) издавалац електронског новца у довољној мери прати трансакције или пословни однос тако да може да открије неуобичајене или сумњиве трансакције.</p> <p>(7) Одредбе става 1. овог члана не примењују се ако постоје основи сумње да се ради о прању новца или финансирању тероризма, као и у случају откупа електронског новца за готов новац, или у случају подизања готовог новца у вредности електронског новца, где откупљени износ прелази 100 евра у динарској противвредности.</p>	<p>могућа потпуна усклађеност у овом делу</p>
<p>art.2.</p> <p>7. In assessing the risk of money laundering or terrorist financing for the purposes of this Article, Member States shall pay particular attention to any financial activity which is considered to be particularly likely, by its</p>	<p>чл.6</p> <p>(1) Обвезник је дужан да изради и редовно ажурира анализу ризика од прања новца и финансирања тероризма (у даљем тексту:</p>	

<p>nature, to be used or abused for the purposes of money laundering or terrorist financing.</p> <p>8. Decisions taken by Member States pursuant to paragraph 3 shall state the reasons on which they are based</p>	<p>анализа ризика) у складу са смерницама које деноси орган надлежан за вршење надзора над применом овог закона.</p> <p>(2) Анализа ризика из става 1. овог члана садржи:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- анализу ризика у односу на целокупно пословање обвезника</li> <li>- анализу ризика за сваку групу или врсту клијента, односно пословног односа, односно услуга које обвезник пружа у оквиру своје делатности, односно трансакције.</li> </ul>	<p>Део се односи на обавештавање комисије од стране држава чланица</p>
<p>art. 4</p> <p>Member States shall, in accordance with the risk-based approach, ensure that the scope of this Directive is extended in whole or in part to professions and to categories of undertakings, other than the obliged entities referred to in Article 2(1), which engage in activities which are particularly likely to be used for the purposes of money laundering or terrorist financing.</p> <p>2. Where a Member State extends the scope of this Directive to professions or to categories of undertaking other than those referred to in Article 2(1), it shall inform the Commission thereof.</p>		<p>Све делатности које би евентуално могле бити искоришћене за прање новца и финансирање тероризма су предвиђене као обвезници поЗакону.</p>
<p>art.5</p> <p>Member States may adopt or retain in force stricter provisions in the field covered by this Directive to prevent money laundering and terrorist financing, within the limits of Union law.</p>		<p>Односи се на државе чланице, а није ни императивна норма (<i>may adopt</i>)</p>
<p>art. 6</p> <p>The Commission shall conduct an assessment of the risks of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities</p>		<p>Односи се на Комисију</p>

<p>art. 14</p> <p>Member States shall require that verification of the identity of the customer and the beneficial owner take place before the establishment of a business relationship or the carrying out of the transaction.</p> <p>2. By way of derogation from paragraph 1, Member States <i>may allow</i> verification of the identity of the customer and the beneficial owner to be completed during the establishment of a business relationship if necessary so as not to interrupt the normal conduct of business and where there is little risk of money laundering or terrorist financing. In such situations, those procedures shall be completed as soon as practicable after initial contact.</p>	<p>чл.9. 1.</p> <p>Радње и мере из члана 7. став 1. тач. 1-5. (<i>мере идентификовања</i>) овог закона обвезник врши пре успостављања пословног односа са странком</p> <p>чл.10</p> <p>(1) У случају из члана 8. став 1. тачка 2. (<i>при вршењу трансакције у износу од 15.000 евра</i>) и члана 8. ст. 2. и 3. овог закона обвезник врши радње и мере из члана 7. став 1. тач. 1- 5. овог закона пре извршења трансакције.</p>	<p>Норма није императивне природе (<i>may allow</i>)</p> <p>Одредба из тачке 2 није предвиђена у закону.</p>
<p>3. By way of derogation from paragraph 1, Member States may allow the opening of an account with a credit institution or financial institution, including accounts that permit transactions in transferable securities, provided that there are adequate safeguards in place to ensure that transactions are not carried out by the customer or on its behalf until full compliance with the customer due diligence requirements laid down in points (a) and (b) of the first subparagraph of Article 13(1) is obtained.</p> <p>4. Member States shall require that, where an obliged entity is unable to comply with the customer due diligence requirements laid down in point (a), (b) or (c) of the first subparagraph of Article 13(1), it shall not carry out a transaction through a bank account, establish a business relationship or carry out the transaction, and shall terminate the business relationship and consider making a suspicious transaction report to the FIU in relation to the customer in accordance with Article 33.</p> <p>Member States shall not apply the first subparagraph to notaries, other independent legal professionals, auditors, external accountants and tax advisors only to the strict extent that those persons ascertain the legal</p>	<p>чл.7. ст.2.</p> <p>(2) Обвезник је дужан да одбије понуду за успостављање пословног односа, као и извршење трансакције ако не може да изврши радње и мере из става 1. тач. 1-5. овог члана, а ако је пословни однос већ успостављен дужан је да га раскине, осим у случају када је рачун блокиран на основу одлуке надлежног државног органа у складу са законом.</p> <p>чл.4, ст.2</p> <p>(2) Обвезници су и адвокати и јавни бележници када помажу у планирању или извршавању трансакција за странку у вези са:</p>	

<p>position of their client, or perform the task of defending or representing that client in, or concerning, judicial proceedings, including providing advice on instituting or avoiding such proceedings.</p> <p>5. Member States shall require that obliged entities apply the customer due diligence measures not only to all new customers but also at appropriate times to existing customers on a risk-sensitive basis, including at times when the relevant circumstances of a customer change.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- куповином или продајом непокретности или привредног друштва,</li> <li>- управљањем имовином странке,</li> <li>- отварањем или располагањем рачуном код банке (банкарским рачуном, штедним улогом или рачуном за пословање са хартијама од вредности),</li> <li>- прикупљањем средстава неопходних за оснивање, обављање делатности и управљање привредним друштвима,</li> <li>- оснивањем, пословањем или управљањем привредног друштва или лица страног права; као и када у име и за рачун странке врши финансијску трансакцију или трансакцију у вези са непокретношћу.</li> </ul> <p>чл.47 ст.2</p> <p>(1) Обвезник је дужан да Управи достави податке из члана 81. став 1. овог закона увек када у вези са трансакцијом или странком постоје основи сумње да се ради о прању новца или финансирању тероризма, и то пре извршења трансакције, и да у извештају наведе рок у коме та трансакција треба да се изврши. У случају хитности, такво обавештење може се дати и телефоном, али се накнадно мора доставити Управи у писменом облику најкасније следећег радног дана</p>	
--	--	--

	<p>чл 47. ст.3</p> <p>Обавеза обавештавања о трансакцијама из става 2. овог члана односи се и на планирану трансакцију без обзира на то да ли је извршена.</p> <p>чл.29</p> <p>(1) обвезник је дужан да прати пословање странке са дужном пажњом.</p> <p>(2)праћење пословања странке из става 1. овог члана укључује и:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>-прикупљање података из члана 88. став 1. тач. 7-10. о свакој трансакцији када је пословни однос успостављен;</li><li>-проверу усаглашености пословања странке са претпостављеном сврхом и наменом пословног односа који је странка успоставила са обвезником;</li><li>-праћење и проверу усаглашености пословања странке са њеним уобичајеним обимом пословања;</li><li>-праћење и ажурирање прибављених информација, података и документације о странци и њеном пословању.</li></ul> <p>(3) Обвезник је дужан да радње и мере из става 2. тач. 2-4. овог члана врши у обиму и учесталости која одговара степену ризика утврђеном у анализи из члана 6. овог закона.</p>	
--	--	--

<p>By 26 June 2017, the ESAs shall issue guidelines addressed to competent authorities and the credit institutions and financial institutions in accordance with Article 16 of Regulations (EU) No 1093/2010, (EU) No 1094/2010, and (EU) No 1095/2010 on the risk factors to be taken into consideration and the measures to be taken in situations where simplified customer due diligence measures are appropriate. Specific account shall be taken of the nature and size of the business, and, where appropriate and proportionate, specific measures shall be laid down.</p>		<p>Немогућност имплементације у национално законодавство</p>
<p>art. 30</p> <p>Member States shall ensure that corporate and other legal entities incorporated within their territory are required to obtain and hold adequate, accurate and current information on their beneficial ownership, including the details of the beneficial interests held.</p> <p>Member States shall ensure that those entities are required to provide, in addition to information about their legal owner, information on the beneficial owner to obliged entities when the obliged entities are taking customer due diligence measures in accordance with Chapter II.</p> <p>2. Member States shall require that the information referred to in paragraph 1 can be accessed in a timely manner by competent authorities and FIUs.</p> <p>3. Member States shall ensure that the information referred to in paragraph 1 is held in a central register in each Member State, for example a commercial register, companies register as referred to in Article 3 of Directive 2009/101/EC of the European Parliament and of the Council (31), or a public register. Member States shall notify to the Commission the characteristics of those national mechanisms. The information on beneficial ownership contained in that database may be collected in accordance with national systems.</p> <p>4. Member States shall require that the information held in the central register referred to in paragraph 3 is adequate, accurate and current.</p>	<p>чл. 25</p> <p>1) Обвезник је дужан да утврди идентитет стварног власника странке која је правно лице или лице страног права прибављањем података из члана 88. став 1. тачка 13. овог закона.</p> <p>(2) Обвезник је дужан да податке из става 1. овог члана прибави увидом у оригинал или оверену копију документације из званичног јавног регистра, која не сме бити старија од шест месеци од дана издавања. Подаци се могу прибавити и непосредним увидом у званични јавни регистар у складу са одредбама члана 20. ст. 4. и 6. овог закона.</p> <p>(3) Ако из званичног јавног регистра није могуће прибавити све податке о стварном власнику странке, обвезник је дужан да прибави податке који недостају увидом у оригинал или оверену копију исправе и друге пословне документације, коју му доставља заступник, прокуриста или пуномоћник странке.</p> <p>(4) Податке које из објективних разлога није могуће прибавити на начин утврђен у овом члану, обвезник може прибавити и увидом у</p>	

<p>5. Member States shall ensure that the information on the beneficial ownership is accessible in all cases to:</p> <p>(a) competent authorities and FIUs, without any restriction;</p> <p>(b) obliged entities, within the framework of customer due diligence in accordance with Chapter II;</p> <p>(c) any person or organisation that can demonstrate a legitimate interest.</p> <p>The persons or organisations referred to in point (c) shall access at least the name, the month and year of birth, the nationality and the country of residence of the beneficial owner as well as the nature and extent of the beneficial interest held.</p> <p>For the purposes of this paragraph, access to the information on beneficial ownership shall be in accordance with data protection rules and may be subject to online registration and to the payment of a fee. The fees charged for obtaining the information shall not exceed the administrative costs thereof.</p> <p>6. The central register referred to in paragraph 3 shall ensure timely and unrestricted access by competent authorities and FIUs, without alerting the entity concerned. It shall also allow timely access by obliged entities when taking customer due diligence measures.</p> <p>7. Member States shall ensure that competent authorities and FIUs are able to provide the information referred to in paragraphs 1 and 3 to the competent authorities and to the FIUs of other Member States in a timely manner.</p> <p>8. Member States shall require that obliged entities do not rely exclusively on the central register referred to in paragraph 3 to fulfil their customer due diligence requirements in accordance with Chapter II. Those requirements shall be fulfilled by using a risk-based approach.</p> <p>9. Member States may provide for an exemption to the access referred to in points (b) and (c) of paragraph 5 to all or part of the information on the beneficial ownership on a case-by-case basis in exceptional</p>	<p>комерцијалне или друге доступне базе и изворе података, или из писмене изјаве заступника, прокуристе или пуномоћника и стварног власника странке. У поступку утврђивања идентитета стварног власника, обвезник може да прибави копију личног документа стварног власника странке.</p> <p>(5) Ако обвезник, након предузимања свих радњи прописаних овим чланом није у могућности да утврди стварног власника, дужан је да утврди идентитет једног или више физичких лица која обављају функцију највишег руководства у странци. Обвезник је дужан да документује радње и мере преузете на основу овог члана и мере предузете на основу овог члана.</p> <p>(6) Обвезник је дужан да предузме разумне мере да провери идентитет стварног власника странке, тако да у сваком тренутку зна власничку и управљачку структуру странке и да зна ко су стварни власници странке.</p> <p>(7) Управа и надзорни органи доносе смернице којима ближе уређује начин извршавања обавеза из овог члана.</p>	
---	--	--



<p>circumstances, where such access would expose the beneficial owner to the risk of fraud, kidnapping, blackmail, violence or intimidation, or where the beneficial owner is a minor or otherwise incapable. Exemptions granted pursuant to this paragraph shall not apply to the credit institutions and financial institutions, and to obliged entities referred to in point (3)(b) of Article 2(1) that are public officials.</p> <p>10. By 26 June 2019, the Commission shall submit a report to the European Parliament and to the Council assessing the conditions and the technical specifications and procedures for ensuring the safe and efficient interconnection of the central registers referred to in paragraph 3 via the European central platform established by Article 4a(1) of Directive 2009/101/EC. Where appropriate, that report shall be accompanied by a legislative proposal.</p>		
<p>art.31</p> <p>Member States shall require that trustees of any express trust governed under their law obtain and hold adequate, accurate and up-to-date information on beneficial ownership regarding the <b>trust</b>. That information shall include the identity of:</p> <p>(a)the settlor;</p> <p>(b)the trustee(s);</p> <p>(c)the protector (if any);</p> <p>(d)the beneficiaries or class of beneficiaries; and</p> <p>(e)any other natural person exercising effective control over the trust.</p> <p>2. Member States shall ensure that trustees disclose their status and provide the information referred to in paragraph 1 to obliged entities in a timely manner where, as a trustee, the trustee forms a business relationship or carries out an occasional transaction above the thresholds set out in points (b), (c) and (d) of Article 11.</p>	<p>(1) Обвезник је дужан да утврди идентитет стварног власника странке која је правно лице или лице страног права прибављањем података из члана 88. став 1. тачка 13. овог закона.</p> <p>(2) Обвезник је дужан да податке из става 1. овог члана прибави увидом у оригинал или оверену копију документације из званичног јавног регистра, која не сме бити старија од шест месеци од дана издавања. Подаци се могу прибавити и непосредним увидом у званични јавни регистар у складу са одредбама члана 20. ст. 4. и 6. овог закона.</p> <p>(3) Ако из званичног јавног регистра није могуће прибавити све податке о стварном власнику странке, обвезник је дужан да прибави податке који недостају увидом у оригинал или оверену копију исправе и друге пословне документације, коју му доставља заступник, прокуриста или пуномоћник странке.</p>	<p>Под лицем страног права сматра се и труст (облик повезивања пословних субјеката који се баве сродном делатношћу, у коме удружене компаније или банке само формално зафржавају самосталност, али су стварно потчињене јединственој корпоративној управи).</p>

<p>3. Member States shall require that the information referred to in paragraph 1 can be accessed in a timely manner by competent authorities and FIUs.</p> <p>4. Member States shall require that the information referred to in paragraph 1 is held in a central register when the trust generates tax consequences. The central register shall ensure timely and unrestricted access by competent authorities and FIUs, without alerting the parties to the trust concerned. It may also allow timely access by obliged entities, within the framework of customer due diligence in accordance with Chapter II. Member States shall notify to the Commission the characteristics of those national mechanisms.</p> <p>5. Member States shall require that the information held in the central register referred to in paragraph 4 is adequate, accurate and up-to-date.</p> <p>6. Member States shall ensure that obliged entities do not rely exclusively on the central register referred to in paragraph 4 to fulfil their customer due diligence requirements as laid down in Chapter II. Those requirements shall be fulfilled by using a risk-based approach.</p> <p>7. Member States shall ensure that competent authorities and FIUs are able to provide the information referred to in paragraphs 1 and 4 to the competent authorities and to the FIUs of other Member States in a timely manner.</p> <p>8. Member States shall ensure that the measures provided for in this Article apply to other types of legal arrangements having a structure or functions similar to trusts.</p> <p>9. By 26 June 2019, the Commission shall submit a report to the European Parliament and to the Council assessing the conditions and the technical specifications and procedures for ensuring safe and efficient interconnection of the central registers. Where appropriate, that report shall be accompanied by a legislative proposal.</p>	<p>(4) Податке које из објективних разлога није могуће прибавити на начин утврђен у овом члану, обвезник може прибавити и увидом у комерцијалне или друге доступне базе и изворе података или из писмене изјаве заступника, прокурите или пуномоћника и стварног власника странке. У поступку утврђивања идентитета стварног власника, обвезник може да прибави копију личног документа стварног власника странке.</p> <p>(5) Ако обвезник, након предузимања свих радњи прописаних овим чланом није у могућности да утврди стварног власника, дужан је да утврди идентит једног или више физичких лица која обављају функцију највишег руководства у странци. Обвезник је дужан да документује радње и мере предузете на основу овог члана.</p> <p>(6) Обвезник је дужан да предузме разумне мере да провери идентитет стварног власника странке, тако да у сваком тренутку зна власничку и управљачку структуру странке и да зна ко су стварни власници странке.</p> <p>(7) Управа и надзорни органи доноси смернице којима ближе уређује начин извршавања обавеза из овог члана.</p> <p>12) Стварни власник труста је оснивач, повереник, заштитник, корисник ако је одређен, као и лице које има доминантан положај у управљању трустом. Одредбе ове тачке се аналогно примењују на стварне власнике другог лица страног права.</p>	<p>Многе државе чланице ЕУ нису успоставиле централни регистар.</p>
---	---	---

<p>art. 45</p> <p>Member States may require electronic money issuers as defined in point (3) of Article 2 of Directive 2009/110/EC and payment service providers as defined in point (9) of Article 4 of Directive 2007/64/EC established on their territory in forms other than a branch, and whose head office is situated in another Member State, to appoint a central contact point in their territory to ensure, on behalf of the appointing institution, compliance with AML/CFT rules and to facilitate supervision by competent authorities, including by providing competent authorities with documents and information on request.</p> <p>10. The ESAs shall develop draft regulatory technical standards on the criteria for determining the circumstances in which the appointment of a central contact point pursuant to paragraph 9 is appropriate, and what the functions of the central contact points should be.</p> <p>The ESAs shall submit the draft regulatory technical standards referred to in the first subparagraph to the Commission by 26 June 2017.</p> <p>11. Power is delegated to the Commission to adopt the regulatory technical standards referred to in paragraph 10 of this Article in accordance with Articles 10 to 14 of Regulations (EU) No 1093/2010, (EU) No 1094/2010 and (EU) No 1095/2010.</p>		<p>Платне институције и институције електронског новца су регистроване у Србији, као домаћа правна лица, и ситуација предвиђена у тачки 9. није могућа. У сваком случају није императивна одредба</p> <p><i>(may require)</i></p>
<p>Закон о играма на срећу „Службени гласник РС“, бр. 18/2020</p> <p>Закон о девизном пословању, „Службени гласник РС“, 62/2006,31/2011, 119/2012, 139/2014 и 30/2018</p>		
<p>art. 47</p> <p>Member States shall provide that currency exchange and cheque cashing offices and trust or company service providers be licensed or registered and providers of gambling services be regulated.</p> <p>2. Member States shall require competent authorities to ensure that the persons who hold a management function in the entities referred to in</p>	<p>Закон о играма на срећу</p> <p>чл. 34</p> <p>Посебне игре на срећу у играчницама могу приређивати правна лица са седиштем на територији Републике Србије, на основу дозволе.</p>	

<p>paragraph 1, or are the beneficial owners of such entities, are fit and proper persons.</p> <p>3. With respect to the obliged entities referred to in point (3)(a), (b) and (d) of Article 2(1), Member States shall ensure that competent authorities take the necessary measures to prevent criminals convicted in relevant areas or their associates from holding a management function in or being the beneficial owners of those obliged entities.</p>	<p>Дозвола из става 1. овог члана даје се решењем Владе.</p> <p>чл. 39</p> <p>(3) Уз пријаву на јавни позив за дозволу за приређивање посебних игара на срећу у играоницама, која поред осталог, садржи податке о називу и седишту правног лица, као и податке о оснивачима правног лица које подноси пријаву, доставља се следећа документација:</p> <p>8) акт надлежног државног органа да оснивач или члан правног лица - подносиоца пријаве, као и лице које у смислу закона којима се уређују области опорезивања дохотка грађана и добити предузећа има статус повезаног лица са учесником на јавном позиву, односно његовим оснивачем или чланом, није осуђиван за кривична дела предвиђена актом Владе, а у периоду од пет година који претходи подношењу пријаве;</p> <p><b>Закон о девизном пословању</b></p> <p>чл.39</p> <p>Мењачке послове могу да обављају:</p> <p>1) банке и резидент - привредни субјект који мењачке послове обавља на основу посебног закона којим се уређује његова делатност;</p> <p>2) резиденти - правна лица и предузетници који имају овлашћење Народне банке Србије за обављање мењачких послова.</p>	
--	--	--

	<p>Решење о издавању овлашћења за обављање мењачких послова (у даљем тексту: овлашћење), на основу поднетог захтева, издаје Народна банка када утврди да подносилац захтева испуњава следеће услове:</p> <p>1) да је као привредни субјект регистрован код надлежног органа;</p> <p>2) да са банком има закључен уговор о обављању мењачких послова који не производи правно дејство ако привредни субјект нема овлашћење;</p> <p>3) да власник, односно оснивач привредног субјекта, односно директор привредног субјекта, односно директор оснивача привредног субјекта и радник који ће непосредно обављати мењачке послове није правноснажно осуђен за кривична дела против привреде, имовине, живота и тела, против јавног реда и мира, правног саобраћаја и др.</p>	
<p>art 50</p> <p>The competent authorities shall provide the ESAs with all the information necessary to allow them to carry out their duties under this Directive</p>		<p>Немогућност примене у национално законодавство</p>
<p>art. 51</p> <p>The Commission may lend such assistance as may be needed to facilitate coordination, including the exchange of information between FIUs within the Union. It may regularly convene meetings of the EU FIUs' Platform composed of representatives from Member States' FIUs, in order to facilitate cooperation among FIUs, exchange views and provide advice on implementation issues relevant for FIUs and reporting entities as well as on cooperation-related issues such as effective FIU cooperation, the identification of suspicious transactions with a cross-</p>		<p>Немогућност примене у национално законодавство</p>

<p>border dimension, the standardisation of reporting formats through the FIU.net or its successor, the joint analysis of cross-border cases, and the identification of trends and factors relevant to assessing the risks of money laundering and terrorist financing at national and supranational level.</p>		
<p>art. 52</p> <p>Member States shall ensure that FIUs cooperate with each other to the greatest extent possible, regardless of their organisational status.</p>		<p>Управа сарађује са страним финансијско обавештајним службама без обзира на њихов статус. Закон користи термин „органима страних држава надлежним за спречавање и откривање прања новцаи финансирања тероризма из кога је јасно да не постоје ограничења</p>

## **ПРЕГЛЕД ДЕЛИМИЧНЕ УСКЛАЂЕНОСТИ**

Закона о спречавању прања новца и финансирања тероризма, „Службени гласник РС“, бр. 113/2017 и 91/2020

и

Regulation (EU) 2015/847 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on information accompanying transfers of funds and repealing Regulation (EC) No 1781/2006

<p>art 5.</p> <p>By way of derogation from Article 4(1) and (2), where all payment service providers involved in the payment chain are established in the Union, transfers of funds shall be accompanied by at least the payment account number of both the payer and the payee or, where Article 4(3) applies, the unique transaction identifier, without prejudice to the information requirements laid down in Regulation (EU) No 260/2012, where applicable.</p> <p>2. Notwithstanding paragraph 1, the payment service provider of the payer shall, within three working days of receiving a request for information from the payment service provider of the payee or from the intermediary payment service provider, make available the following:</p> <p>(a) for transfers of funds exceeding EUR 1 000, whether those transfers are carried out in a single transaction or in several transactions which appear to be linked, the information on the payer or the payee in accordance with Article 4;</p> <p>(b) for transfers of funds not exceeding EUR 1 000 that do not appear to be linked to other transfers of funds which, together with the transfer in question, exceed EUR 1 000, at least:</p> <p>(i) the names of the payer and of the payee; and</p> <p>(ii) the payment account numbers of the payer and of the payee or, where Article 4(3) applies, the unique transaction identifier.</p> <p>3. By way of derogation from Article 4(4), in the case of transfers of funds referred to in paragraph 2(b) of this Article, the payment service provider of the payer need not verify the information on the payer unless the payment service provider of the payer:</p> <p>(a) has received the funds to be transferred in cash or in anonymous electronic money; or</p>		<p>Има примену само у државама чланицама ЕУ</p>
---	--	---



<p>(b) has reasonable grounds for suspecting money laundering or terrorist financing.</p>		
<p>Art.6</p> <p>In the case of a batch file transfer from a single payer where the payment service providers of the payees are established outside the Union, Article 4(1) shall not apply to the individual transfers bundled together therein, provided that the batch file contains the information referred to in Article 4(1), (2) and (3), that that information has been verified in accordance with Article 4(4) and (5), and that the individual transfers carry the payment account number of the payer or, where Article 4(3) applies, the unique transaction identifier.</p> <p>2. By way of derogation from Article 4(1), and, where applicable, without prejudice to the information required in accordance with Regulation (EU) No 260/2012, where the payment service provider of the payee is established outside the Union, transfers of funds not exceeding EUR 1 000 that do not appear to be linked to other transfers of funds which, together with the transfer in question, exceed EUR 1 000, shall be accompanied by at least:</p> <p>(a) the names of the payer and of the payee; and</p> <p>(b) the payment account numbers of the payer and of the payee or, where Article 4(3) applies, the unique transaction identifier.</p> <p>By way of derogation from Article 4(4), the payment service provider of the payer need not verify the information on the payer referred to in this paragraph unless the payment service provider of the payer:</p> <p>(a) has received the funds to be transferred in cash or in anonymous electronic money; or</p> <p>(b) has reasonable grounds for suspecting money laundering or terrorist financing.</p>		<p>Има примену само у државама чланицама ЕУ</p>

<p>art. 14</p> <p>Payment service providers shall respond fully and without delay, including by means of a central contact point in accordance with Article 45(9) of Directive (EU) 2015/849, where such a contact point has been appointed, and in accordance with the procedural requirements laid down in the national law of the Member State in which they are established, to enquiries exclusively from the authorities responsible for preventing and combating money laundering or terrorist financing of that Member State concerning the information required under this Regulation.</p>		<p>Члан 14. је у вези са</p> <p>чланом 45.9 Директиве, која предвиђа одређивање централне тачке код обвезника у ситуацији да је седиште обвезника у другој држави. У Србији то није случај јер су све платне институције регистроване као домаћа правна лица и немају централе у другим државама.</p>
<p>art. 15</p> <p>The processing of personal data under this Regulation is subject to Directive 95/46/EC, as transposed into national law. Personal data that is processed pursuant to this Regulation by the Commission or by the ESAs is subject to Regulation (EC) No 45/2001.</p> <p>2. Personal data shall be processed by payment service providers on the basis of this Regulation only for the purposes of the prevention of money laundering and terrorist financing and shall not be further processed in a way that is incompatible with those purposes. The processing of personal data on the basis of this Regulation for commercial purposes shall be prohibited.</p> <p>3. Payment service providers shall provide new clients with the information required pursuant to Article 10 of Directive 95/46/EC before establishing a business relationship or carrying out an occasional transaction. That information shall, in particular, include a general notice concerning the legal obligations of payment service providers under this Regulation when processing personal data for the purposes of the prevention of money laundering and terrorist financing.</p> <p>4. Payment service providers shall ensure that the confidentiality of the data processed is respected.</p>		<p>Предметна област се у националном законодавству регулише Законом о заштити података о личности.</p>

<p>art. 18</p> <p>Member States shall ensure that their administrative sanctions and measures include at least those laid down by Article 59(2) and (3) of Directive (EU) 2015/849 in the event of the following breaches of this Regulation:</p> <p>(a) repeated or systematic failure by a payment service provider to include the required information on the payer or the payee, in breach of Article 4, 5 or 6;</p> <p>(b) repeated, systematic or serious failure by a payment service provider to retain records, in breach of Article 16;</p> <p>(c) failure by a payment service provider to implement effective risk-based procedures, in breach of Articles 8 or 12;</p> <p>(d) serious failure by an intermediary payment service provider to comply with Article 11 or 12.</p>	<p>Чл. 117</p> <p>Новчаном казном у износу од 1.000.000 до 3.000.000 динара казниће се за привредни преступ правно лице ако:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) не утврди идентитет стварног власника странке (члан 25. став 1.);</li> <li>2) не обавести Управу о случајевима када у вези са трансакцијом или странком постоје основи сумње да се ради о прању новца или финансирању тероризма, или када странка тражи савет у вези са прањем новца или финансирањем тероризма, односно не обавести је у прописаним роковима и на прописани начин (члан 47. ст. 2-6);</li> <li>3) не обезбеди овлашћеном лицу услове за вршење послова у складу са овим законом (члан 52. ст. 1- 3);</li> <li>4) не достави Управи, на њен захтев, тражене податке, информације и документацију, односно не достави их у прописаним роковима и на прописан начин (члан 73</li> <li>5) .привремено не обустави извршење трансакције на основу налога Управе или се за време за које је извршење трансакције привремено обустављено не придржава налога Управе који се односе на ту трансакцију или на лице које врши ту трансакцију (члан 75.);</li> <li>6) не поступи по налогу Управе да прати финансијско пословање странке, не обавештава Управу о свим</li> </ol>	
---	---	--

	<p>транзакцијама и пословима које та странка врши, односно не обавештава је у прописаним роковима (члан 76.);</p> <p>7) обвезник, односно његови запослени, укључујући и чланове управног, надзорног и другог органа управљања прекрше забрану дојављивања (члан 90);</p> <p>8) податке и документацију прибављену у складу са овим законом не чува најмање 10 година од дана окончања пословног односа, извршене трансакције, односно од последњег приступа сефу или уласка у играчницу (члан 95.);</p> <p>(2) Новчаном казном у износу од 50.000 до 200.000 динара казниће се за привредни преступ и одговорно лице у правном лицу</p>	
<p>art 23</p> <p>The Commission shall be assisted by the Committee on the Prevention of Money Laundering and Terrorist Financing (the ‘Committee’). The Committee shall be a committee within the meaning of Regulation (EU) No 182/2011.</p> <p>2. Where reference is made to this paragraph, Article 5 of Regulation (EU) No 182/2011 shall apply.</p>		<p>Односи се на Комисију</p>
<p>art. 24</p> <p>The Commission may authorise any Member State to conclude an agreement with a third country or with a territory outside the territorial scope of the TEU and the TFEU as referred to in Article 355 TFEU (the ‘country or territory concerned’), which contains derogations from this Regulation, in order to allow transfers of funds between that country or territory and the Member State concerned to be treated as transfers of funds within that Member State.</p>		<p>Односи се на Комисију</p>

<p>Such agreements may be authorised only where all of the following conditions are met:</p> <p>(a) the country or territory concerned shares a monetary union with the Member State concerned, forms part of the currency area of that Member State or has signed a monetary convention with the Union represented by a Member State;</p> <p>(b) payment service providers in the country or territory concerned participate directly or indirectly in payment and settlement systems in that Member State; and</p> <p>(c) the country or territory concerned requires payment service providers under its jurisdiction to apply the same rules as those established under this Regulation.</p> <p>2. A Member State wishing to conclude an agreement as referred to in paragraph 1 shall submit a request to the Commission and provide it with all the information necessary for the appraisal of the request.</p> <p>3. Upon receipt by the Commission of such a request, transfers of funds between that Member State and the country or territory concerned shall be provisionally treated as transfers of funds within that Member State until a decision is reached in accordance with this Article.</p> <p>4. If, within two months of receipt of the request, the Commission considers that it does not have all the information necessary for the appraisal of the request, it shall contact the Member State concerned and specify the additional information required.</p> <p>5. Within one month of receipt of all the information that it considers to be necessary for the appraisal of the request, the Commission shall notify the requesting Member State accordingly and shall transmit copies of the request to the other Member States.</p> <p>6. Within three months of the notification referred to in paragraph 5 of this Article, the Commission shall decide, in accordance with Article</p>		
---	--	--

<p>23(2), whether to authorise the Member State concerned to conclude the agreement that is the subject of the request.</p> <p>The Commission shall, in any event, adopt a decision as referred to in the first subparagraph within 18 months of receipt of the request.</p> <p>7. By 26 March 2017, Member States that have been authorised to conclude agreements with a country or territory concerned pursuant to Commission Implementing Decision 2012/43/EU, Commission Decision 2010/259/EU, Commission Decision 2009/853/EC or Commission Decision 2008/982/EC shall provide the Commission with updated information necessary for an appraisal under point (c) of the second subparagraph of paragraph 1.</p> <p>Within three months of receipt of such information, the Commission shall examine the information provided to ensure that the country or territory concerned requires payment service providers under its jurisdiction to apply the same rules as those established under this Regulation. If, after such examination, the Commission considers that the condition laid down in point (c) of the second subparagraph of paragraph 1 is no longer met, it shall repeal the relevant Commission Decision or Commission Implementing Decision.</p>		
--	--	--