

Dr.sc. Davor Derenčinović*

UDK: 343.341(4)EU

339.923:061.1>(4)EU

Primljeno: prosinac 2013.

Izlaganje na znanstvenom skupu

KRATAK PREGLED PRAVNOG OKVIRA ZA SUZBIJANJE ORGANIZIRANOG KRIMINALA U PROSTORU SIGURNOSTI, SLOBODE I PRAVDE EUROPSKE UNIJE

Suzbijanje organiziranog kriminala i svih kaznenih djela povezanih s tom pojavom jedan je od prioriteta u Europi bez granica. To je i jedan od prioriteta za Republiku Hrvatsku kao novu državu članicu. Predmet ovoga rada je analiza relevantnih normativnih izvora pravne stečevine Europske unije koji reguliraju opća pitanja organiziranog kriminala. U radu se upozorava na to da usklađivanje (harmonizacija) i približavanje (aproksimacija) nacionalnog kaznenopravnog sustava s europskom pravnom stečevinom nije tek mehanički proces nekritičke recepcije europskih pravnih standarda u hrvatski pravni sustav već ozbiljan projekt kojeg se ne može u potpunosti provesti bez uključenosti svih relevantnih društvenih čimbenika. Autor ukazuje i na disfunkcionalne momente postojećih europskih politika za suzbijanje različitih pojava oblika organiziranog kriminala.

Ključne riječi: pravna stečevina Europske unije, područje pravde, slobode i sigurnosti, organizirani kriminal, usklađivanje, približavanje, ujednačavanje.

1. UVOD

Premda je vrlo teško sa sigurnošću procijeniti njegovu rasprostranjenost i egzaktno izraziti štete do kojih dovodi, transnacionalni organizirani kriminal¹

* Prof. dr. sc. Davor Derenčinović, redoviti profesor na Katedri za kazneno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i redoviti član Akademije pravnih znanosti Hrvatske.

¹ Organizirani kriminal obuhvaća sustavno pripremana, podjelom posla, planski i profesionalno počinjena teža kaznena djela, od najmanje tri međusobno povezana sudionika, udružena u kriminalno udruženje, čija je svrha stjecanje i povećanje financijske dobiti i društvene moći trajnim, tajnim i zajedničkim djelovanjem članova, bez poštovanja međunarodnih granica, korištenjem nasilja, zastrašivanja ili korupcije za osiguranje svoga ilegalnog opstanka odnosno razvoja kriminalne djelatnosti. Prema definiciji njemačke policije kod organiziranog se kriminala radi o "grupi ljudi koja je svjesno i namjerno odlučila surađivati u nezakonitim aktivnostima kroz određeno razdoblje, uz međusobnu podjelu zadataka i korištenje suvremenih infrastrukturnih sustava, s ciljem stjecanja znatne

nedvojbeno je jedna od glavnih prijetnji prostoru sigurnosti, slobode i pravde² Europske unije. Širenju mreža organiziranog kriminala na tom prostoru pogodovale su brojne okolnosti od kojih se posebno izdvajaju dvije. Jedna je potpisivanje Jedinstvenog europskog akta (*Single European Act*) 1986. godine koje se može označiti početkom povijesnog procesa stvaranja bezgraničnog tržišta u zapadnom dijelu starog kontinenta.³ Postizanje pozitivnih učinaka tih povijesnih promjena na europskom kontinentu kao što su olakšavanje protoka ljudi i kapitala, imalo je, nažalost, za nužnu sporednu posljedicu širenje organiziranog kriminala u Europi bez granica, s obzirom na to da je većina pojava oblika organiziranog kriminala po definiciji transnacionalna, kao primjerice trgovanje ljudima, oružjem, različite vrste krijumčarenja, pranje novca itd. Druga okolnost koja je omogućila ekspanziju zone utjecaja organiziranog kriminala u Europi bila je pad Berlinskog zida i raspad SSSR-a krajem 80-ih godina prošlog stoljeća. Nestanak države aktivističkoga tipa⁴ koja intervenira u sve oblike društvenog života i stvaranje *laissez faire* okruženja pogodovalo je u prvom redu ilegalnom poduzetništvu koje je, premda prikriveno, djelovalo i ranije u okvirima jednopartijskih režima. Predatorska varijanta ranog kapitalizma u razdoblju prvobitne akumulacije dovela je do gotovo neograničenog širenja organiziranog kriminala i njegova zadiranja u sve pore društva.⁵ Međutim, to širenje nije ostalo ograničeno samo na države nastale raspadom bivšeg SSSR-a. Prestanak hladnog rada i blokovske podjele svijeta ostavio je besposlenom čitavu vojsku agenata tajnih službi i policija koji su svoje znanje stavili na raspolaganje različitim organiziranim kriminalnim skupinama koje djeluju diljem Europe. Izravno ugrožena prijetnjom organiziranog kriminala, Europska unija započela je 2000. godine s objavljivanjem Izvještaja o stanju

imovinske koristi u najkraćem vremenskom razdoblju”. Interpolova definicija organiziranog kriminala govori o “strukturiranoj grupi ljudi koja kroz nezakonite aktivnosti, osobito korupciju i nasilje, nastoji ostvariti nezakonitu zaradu”. Na osnovi spomenutih definicija zajednički elementi pojma organiziranog kriminala su određena struktura, ograničeno članstvo, trajnost i kontinuitet djelovanja, uključenost u niz zakonitih i nezakonitih djelatnosti, uporaba sile i drugih nezakonitih sredstava (osobito korupcije) u realizaciji postavljenih ciljeva, sudjelovanje stručnjaka različitih profila u aktivnostima organiziranog kriminaliteta i nerijetko utjecaj na državne institucije i donositelje političkih odluka. V. *Derenčinović D.*, Uvod u kriminologiju i socijalnu patologiju s osnovama kaznenog prava, Zagreb, 2004.

² v. http://ec.europa.eu/justice_home/index_en.htm, [02.12.2013].

³ O važnosti toga dokumenta u procesu stvaranja europskih integracija v. na <http://www.historiasiglo20.org/europe/acta.htm>, [02.12.2013];

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_singleact_en.htm [02.12.2013].

⁴ o državi aktivističkog tipa v. *Damaška M.*, *The Faces of Justice and State Authority*, Yale University Press, 1986.

⁵ *Kregar J.*, *Nastanak predatorskog kapitalizma i korupcija*, Zagreb, 1999.

organiziranog kriminala u Europi. Svrha je bila širenje i razmjena informacija o organiziranom kriminalu na području Europske unije s težištem na njegove transnacionalne manifestacije. Izvještaji su kasnije zamijenjeni Procjenom prijetnje organiziranog kriminala u Europskoj uniji.

Osim u Europskoj uniji, organizirani kriminal predstavlja prijetnju i Republici Hrvatskoj. Iz nacionalnih planova te znanstvene i stručne literature proizlazi da su najznačajniji i najprisutniji pojavni oblici tradicionalnog organiziranog kriminala u Republici Hrvatskoj ilegalne migracije, krijumčarenje narkotika, krijumčarenje i ilegalna preprodaja oružja te krivotvorenje odnosno distribucija krivotvorenog novca.⁶ Organizirane kriminalne skupine u Hrvatskoj surađuju međusobno i s drugim kriminalnim skupinama, osobito onima koje djeluju u državama nastalim raspadom bivše SFRJ. Povezanost tih skupina posebice je uočljiva kod krijumčarenja osoba, visokotarifnih roba, oružja, droga i ukradenih motornih vozila. Prema svojim karakteristikama organizirane kriminalne skupine u Republici Hrvatskoj pripadaju profesionalnom tipu kriminalnih udruženja koje se bave jednom ili više kriminalnih aktivnosti (krijumčarenja robe, osoba, oružja, droge, krivotvorenja, iznude i sl.). Njihovo djelovanje ne karakterizira posebna hijerarhijska struktura, subordinacija, plansko i kontinuirano djelovanje, konspirativnosti i sl. Također djeluju kriminalna udruženja prilagodljivog tipa s fleksibilnom unutarnjom organizacijskom strukturom, područjima djelovanja i kriminalnim aktivnostima kojima se bave.⁷

Europska unija brzo je prepoznala prijetnju koju organizirani kriminal predstavlja po temeljne zaštićene vrijednosti kao što su vladavina prava, opća sigurnost ljudi i imovine i sl. To svjedoči i niz dokumenata, dijelom pravnoobvezujućih, a dijelom deklaratorne naravi, kojima se uspostavlja opća platforma za suzbijanje svih pojavnih oblika organiziranog kriminala na području država članica.⁸ Uz donošenje vlastite normativne regulative, Europska unija ugradila je u svoju pravnu stečevinu i pravne instrumente

⁶ Prijedlog Nacionalnog plana za borbu protiv organiziranog kriminaliteta 2007-2008.

⁷ *Ibid.*, str. 12 i 13.

⁸ Između ostalog v. *Action plan to combat organised crime (adopted by the Council on 28 April 1997)*; OJ C 251 of 15 August 1997; *Pre-accession Pact on Organised Crime between the Member States of the European Union and the candidates of central and Eastern Europe and Cyprus. Official Reference OJ C220 of 15 July 1998*; *Council Resolution on the Prevention of Organised Crime with Reference to the Establishment of a Comprehensive Strategy for Combating it. Official reference OJ C 408 of 29 December 1998*; *European Union action plan on common action for the Russian Federation on combating organised crime*, OJ C 106 of 13 April 2000, p. 5-12; *The prevention and control of organised crime: a European Union strategy for the beginning of the new millennium*, OJ C 124 of 3 May 2000, p.1.

ostalnih globalnih i regionalnih međunarodnih organizacija (prvenstveno Ujedinjenih naroda i Vijeća Europe). Iz Stockholmskog programa⁹ proizlaze prioriteti u suzbijanju sljedećih pojava oblika organiziranog kriminala:

- organizirani kriminal – opća pitanja
- trgovanje ljudima
- seksualno iskorištavanje djece i dječja pornografija
- kibernetički kriminal
- gospodarski kriminal i korupcija
- zlouporaba opojnih droga

U nastavku teksta obrađeni su osnovni pravni instrumenti koji reguliraju opća pitanja organiziranog kriminala dok su u prilogu ovom radu (pod 4.) navedeni svi ostali pravni instrumenti koji reguliraju ostala područja definirana Stockholmskim programom.

2. PRAVNI INSTRUMENTI EUROPSKE PRAVNE STEČEVINE ZA SUZBIJANJE ORGANIZIRANOG KRIMINALA

U ovom su dijelu rada kronološki izloženi osnovni pravni instrumenti europske pravne stečevine koji reguliraju opća pitanja suzbijanja organiziranog kriminala: Zajednička akcija o propisivanju kaznenog djela sudjelovanja u kriminalnoj organizaciji (1998) i Konvencija Ujedinjenih naroda protiv transnacionalnog organiziranog kriminala (2000) Osim navedenih, kratko su izloženi i ostali relevantni pravni instrumenti (v. pod 2.3.).

2.1. Zajednička akcija o propisivanju kaznenog djela sudjelovanja u kriminalnoj organizaciji

Prvi pravni instrument koji je regulirao opća pitanja organiziranog kriminala u Europskoj uniji i koji je sadržavao definiciju kaznenog djela sudjelovanja u zločinačkoj organizaciji je Zajednička akcija o propisivanju kaznenog djela sudjelovanja u kriminalnoj organizaciji iz 1998. godine.¹⁰ Razlog za donošenje ovog pravnog instrumenta bila je potreba intenziviranja suradnje između država članica osobito kada je riječ o suzbijanju kaznenih djela

⁹ *The Stockholm Programme – an Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens*, (2010/C 115/01) .

¹⁰ 98/733/JHA: *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*, OJ L 351, 29.12.1998, p. 1–3.

zloporabe opojnih droga, trgovanja ljudima, terorizma, trgovanja umjetninama, pranja novca, teškog gospodarskog kriminala, iznuda i ostalih kaznenih djela protiv života, tjelesnog integriteta i slobode osoba ili stvaranja opće opasnosti za život i tijelo ljudi. Sukladno definiciji iz članka 1., kriminalna organizacija je strukturirano udruženje koje je osnovano i postoji određeno vrijeme i broji više od dvije osobe, a postupa s ciljem počinjenja kaznenih djela kažnjivih oduzimanjem slobode u trajanju od najmanje četiri godine ili težom kaznom i to kada su ta kaznena djela sama sebi svrhom ili su sredstva za ostvarivanje materijalne koristi i kada neprimjereno utječu na obavljanje javnih dužnosti. Države su obvezne kažnjavati učinkovitim, razmjernim i odvraćajućim kaznenim sankcijama postupanje osobe koja, s namjerom i znanjem bilo cilja i opće kriminalne aktivnosti organizacije ili s namjerom organizacije da počini predmetna kaznena djela aktivno sudjeluje u kriminalnim aktivnostima organizacije čak i u onim situacijama u kojima ta osoba ne sudjeluje u počinjenju kaznenih djela i, sukladno općim načelima kaznenog prava države članice, kada ta kaznena djela nisu počinjena odnosno kad sudjeluje u drugim aktivnostima organizacije znajući da će to sudjelovanje doprinijeti ostvarivanju kriminalnih aktivnosti organizacije. Osim toga, države su obvezne kazniti i ponašanje osobe koja se sporazumjela s jednom ili više osoba o tome pa čak i kad ta osoba nije osobno sudjelovala u izvršavanju te aktivnosti. Zajednička akcija je bila na snazi do 2008. godine kada je zamijenjena Okvirnom odlukom Vijeća o borbi protiv organiziranog kriminala.

2.2. Konvencija Ujedinjenih naroda protiv transnacionalnog organiziranog kriminala

Prije donošenja Okvirne odluke Vijeća o borbi protiv organiziranog kriminala, a kojom je učinjen značajan napredak u smjeru vertikalnog usklađivanja (aproksimacije) nacionalnih pravnih poredaka država članica EU, važan pravni izvor za ovo područje je prva globalna konvencija koja je usvojena s ciljem suzbijanja te vrste kriminala – Konvencija Ujedinjenih naroda protiv transnacionalnog organiziranog kriminala (engl. *United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, dalje TOCC) koja je otvorena za potpisivanje u Palermu u prosincu 2000. godine. TOCC ima posebno istaknuto mjesto u *acquisu* u kojem se nalazi na samom vrhu liste. Tom se konvencijom države članice obvezuju u svojim nacionalnim kaznenim zakonodavstvima kriminalizirati stvaranje i/ili udruživanje u “organiziranu zločinačku grupu”. Takva grupa znači grupu od tri ili više osoba, koja postoji tijekom određenog razdoblja i djeluje složno s ciljem počinjenja jednog ili više teških kaznenih djela ili konvencijskih kaznenih djela, a u svrhu izravnog ili neizravnog stjecanja financijske ili druge materijalne koristi. Teško kazneno djelo je, prema članku 2. Konvencije,

ponašanje koje je zapriječeno zatvorskom kaznom u trajanju od najmanje četiri godine ili težom kaznom. Grupa mora biti „strukturirana“ što znači da nije slučajno okupljena radi neposrednog počinjenja kaznenog djela. No, zbog utvrđenih teškoća u dokazivanju elemenata zločinačkog udruživanja tradicionalnog tipa, strukturiranom će se grupom smatrati i takvo udruženje koje nema formalno utvrđene uloge svojih članova, trajnost članstva niti razrađenu strukturu. Atribut „strukturiranosti“ naglašen je radi razgraničenja pojma organizirane zločinačke grupe od ostalih oblika sudjelovanja većeg broja osoba u počinjenju kaznenog djela (supočiniteljstvo, sudioništvo). Ono što organiziranu zločinačku grupu, premda konkretno ne mora imati elemente koji su netom istaknuti, razlikuje od, primjerice, supočiniteljstva, jest da ona postoji tijekom određenog razdoblja, tj. da ima određeni kriminalni kontinuitet. Međutim, važno je da se taj kontinuitet iscrpljuje u samom kriminalnom udruživanju koje se ne mora nužno odražavati u počinjenju većeg broja kaznenih djela. Konvencija se ne primjenjuje na slučajeve tzv. „čistog“ nacionalnog organiziranog kriminala, dakle na situacije u kojima je djelo počinjeno na području jedne države, a prouzročilo je posljedice također samo na području te države. Uvjet transnacionalnosti bit će ispunjen ako je kazneno djelo počinjeno na području više od jedne države, zatim ako je počinjeno u jednoj državi, ali se značajan dio njegove pripreme, planiranja, uputa ili kontrole odvijao u drugoj državi, ako je počinjeno u jednoj državi, ali uključuje organiziranu zločinačku grupu koja se bavi zločinačkim djelovanjem u više od jedne države, te ako je je počinjeno u jednoj državi, ali ima značajne posljedice u drugoj državi. Imajući u vidu okolnost da do donošenja TOCC pranje novca i korupcija nisu bila kaznena djela inkriminirana po pravu Ujedinjenih naroda¹¹, u čl. 6.-9. propisana je obveza država stranaka da u nacionalnim zakonodavstvima provedu zakonske i druge mjere radi propisivanja kažnjivosti tih kaznenih djela i provedbe mjera prevencije.¹² Od ostalih važnijih odredaba TOCC na kojima se temelje i odredbe kasnije donesenih pravnoobvezujućih dokumenata *acquisa*, valja spomenuti onu o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela iz konvencijskog kataloga s

¹¹ Pranje novca bilo je regulirano samo na regionalnoj razini Vijeća Europe kroz Konvenciju o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju prihoda stečenih kaznenim djelima (ETS No. 141), dok je prvi globalni antikorupcijski dokument tzv. Merida konvencija koja je donesena nakon TOCC.

¹² Tako je u čl. 8. TOCC propisana obveza država da u nacionalnim zakonodavstvima propišu kažnjivost podmićivanja domaćih javnih službenika (aktivna i pasivna korupcija), dok je svakoj državi stranci ostavljeno na izbor da razmotri inkriminiranje nekih drugih korupcijskih kaznenih djela kao što je i izrijeком navedeno podmićivanje stranih javnih službenika odnosno podmićivanje službenika međunarodnih organizacija (korupcija s elementom inozemnosti). Više o razlici i razlozima uvođenja tzv. fakultativnih ili opcijjskih klauzula u međunarodne ugovore Ujedinjenih naroda v. *Derenčinović D.*, Komentar Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije, Zagreb, 2005.

obvezom država stranaka na propisivanje razmjernih, učinkovitih i odvraćajućih kazni (čl. 10.), privremeno oduzimanje predmeta stečenih kaznenim djelom i oduzimanje imovinske koristi (čl. 12.), međunarodnoj pravnoj pomoći (čl. 18.), zajedničkim istragama (čl. 19.). Važna novost koju TOCC unosi u međunarodnu suradnju jest njezino proširenje i u postupku oduzimanja imovinske koristi pribavljene kaznenim djelom. Tako je materiju koja je ranije bila regulirana samo izuzetno bilateralnim ugovorima između država, TOCC regulirala vrlo detaljno u čl. 13. i 14. Premda je načelno predviđeno da imovinsku korist zadrži ona država koja je istu oduzela, Konvencija ostavlja mogućnost državama strankama da na osnovi zahtjeva razmotre povrat imovinske koristi u zemlju podrijetla radi obeštećenja žrtava kaznenog djela ili vraćanja koristi ili imovine zakonitim vlasnicima. Istom je odredbom predviđeno i sklapanje bilateralnih sporazuma o načinu povrata odnosno raspodjele oduzete imovinske koristi. Odredbe TOCC o povratu imovine u zemlju podrijetla vrlo su značajne ne samo jer predstavljaju dobru osnovu za detaljno bilateralno uređenje ove problematike, već i stoga jer su poslužile kao obrazac za mnogo detaljnije uređenje načela i postupka povrata oduzete imovinske koristi (*asset recovery*) u zemlju podrijetla u Konvenciji Ujedinjenih naroda protiv korupcije.

2.3. Ostali pravni instrumenti

Okvirna odluka Vijeća o borbi protiv organiziranog kriminala iz 2008. godine¹³ zamijenila je Zajedničku akciju o propisivanju kaznenog djela sudjelovanja u kriminalnoj organizaciji. Sadržaj i struktura Okvirne odluke vrlo su slični TOCC pa ih ovom prilikom ne treba posebno elaborirati. Rok za implementaciju Okvirne odluke bio je 11. svibnja 2010. godine. Prema Rezoluciji o zaštiti svjedoka u borbi protiv međunarodnog organiziranog kriminala svjedok je bilo koja osoba, bez obzira na njezin pravni status, koja raspolaže informacijama koje se od strane nadležnih tijela smatraju materijalom za kazneni progon i koji bi mogli dovesti do ugrožavanja te osobe ukoliko su razotkriveni. Svjedoci moraju biti zaštićeni od svih oblika izravnih i neizravnih prijetnji, pritisaka ili zastrašivanja. Države moraju osigurati primjerenu i učinkovitu zaštitu žrtava prije, tijekom i nakon suđenja kada god je to potrebno. Ta se zaštita mora osigurati i roditeljima, djeci i ostaloj bliskoj rodbini kad je to potrebno kako bi se izbjegao neizravni pritisak. Ako je prijetnja krajnje ozbiljna, može se dopustiti i promjena identiteta svjedoka i članova bliže obitelji. Jedan od oblika zaštite je mogućnost davanja iskaza putem audiovizualnih metoda pri čemu je potrebno poštivati prava obrane u mjeri i na način na koji su ta prava priznata i kroz

¹³ *Council Framework Decision 2008/841/JHA of 24 October 2008 on the fight against organised crime*, (OJ L 300, 11.11.2008, p. 42–45).

praksu Europskog suda za ljudska prava.¹⁴ Osim svjedocima, pravnim instrumentima Europske unije osigurava se zaštita i pripadnicima organiziranih kriminalnih skupina koji surađuju s tijelima kaznenog pravosuđa. Rezolucijom iz prosinca 2006. godine, države se pozivaju na poduzimanje mjera kojima se potiču (ohrabruju) pojedinci koji su sudjelovali kao članovi organiziranih kriminalnih skupina da surađuju s tijelima kaznenog pravosuđa u kaznenom progonu kaznenih djela počinjenih od strane tih organizacija. Suradnja uključuje davanje informacija korisnih za istragu i dokazivanje u vezi sastava, strukture i aktivnosti kriminalnih organizacija, veza (uključujući i međunarodnih) takvih grupa, kaznenih djela koja su takve organizacije počinile ili bi mogle počiniti kao i osiguravanje praktične i konkretne pomoći pri oduzimanju imovinske koristi stečene kaznenim djelima. Rezolucija poziva države članke na davanje određenih pogodnosti (*benefits*) suradnicima kaznenog pravosuđa kao i na njihovu zaštitu (u skladu s Rezolucijom iz 1995. godine). Rezolucijom se potiče i međunarodna pravosudna suradnja na način da se priznaju formalne procesne pretpostavke države tražiteljice u vezi uzimanja izjava od suradnika tijela kaznenog pravosuđa čak i u onim situacijama u kojima zakonodavstvo zamoljene države ne sadrži odgovarajuće odredbe, ukoliko to ne bi bilo u suprotnosti s općim načelima prava te države.¹⁵

Od ostalih izvora europske pravne stečevine koji se odnose na opća pitanja organiziranog kriminala valja spomenuti Rezoluciju o sprječavanju organiziranog kriminala uspostavom sveobuhvatne strategije za borbu protiv tog pojavnog oblika kriminala¹⁶ i Rezoluciju o Model protokolu privatno-javnog partnerstva u ublažavanju šteta od organiziranog kriminala.¹⁷

3. ZAKLJUČAK

Pravni instrumenti europske pravne stečevine za suzbijanje organiziranog kriminala solidna su osnova za suprotstavljanje ovom pojavnom obliku kriminala. Međutim, problem je u tome što ne postoji jedinstveni model

¹⁴ *Resolution of the Council of 23 November 1995 on the protection of witnesses in the fight against international organized crime*, (OJ C 327, 7.12.1995, p. 5–5).

¹⁵ *Council Resolution of 20 December 1996 on individuals who cooperate with the judicial process in the fight against international organized crime*, (OJ C 10, 11.1.1997, p. 1–2).

¹⁶ *Council Resolution of 21 December 1998 on the prevention of organised crime with reference to the establishment of a comprehensive strategy for combating it*, (OJ C 408, 29.12.1998, p. 1–4).

¹⁷ *Council Resolution of 29 April 2004 on a Model Protocol for the establishment in Member States of partnerships between the public and private sectors to reduce the harm from organised crime* (OJ C 116, 30.4.2004, p. 20–22).

transpozicije temeljnih načela i odredaba tih pravnih instrumenata u nacionalne kaznenopravne sustave država članica. U literaturi, kao uostalom niti u praksi, nisu u dovoljnoj mjeri razrađeni niti razjašnjeni pojmovi harmonizacije (usklađivanja) i aproksimacije (približavanja) nacionalnih pravnih sustava s europskom pravnom stečevinom zbog čega se može steći dojam da je zahtjev kojeg ti pravni izvori postavljaju pred zakonodavca u suštini usmjeren na unifikaciju (ujednačavanje) i stvaranje identičnih sustava. Taj dojam potvrđuje i okolnost da trenutno ne postoji jedinstvena pravna definicija koncepta harmonizacije kaznenog prava premda se ovaj termin vrlo često koristi u političkim i znanstvenim raspravama. U suštini se radi o otklanjanju razlika odnosno neusklađenosti u kaznenopravnim sustavima država članica. Za razliku od harmonizacije koja je uvijek horizontalni proces, aproksimaciju kao vertikalni proces karakterizira stvaranje i usvajanje minimalnih pravila od strane svih država članica. U razdoblju do stupanja na snagu Lisabonskog ugovora približavanje se provodilo putem usvajanja okvirnih odluka kao instrumenta tzv. trećeg stupa. Nakon Lisabonskog ugovora koji je ukinuo dotadašnja tri stupa, približavanje (aproksimacija) nacionalnih zakonodavstava na području sprječavanja i borbe protiv kriminala, rasizma i ksenofobije, a radi postizanja visokog stupnja sigurnosti, eksplicirano je u članku 67. stavak 3. Ugovora o funkcioniranju EU. Novi pravni instrument kojim se to ostvaruje su direktive koje, za razliku od okvirnih odluka, imaju izravni učinak (v. o tome v. *Calderoni F., Organized Crime Legislation in the European Union, Springer-Verlag, 2010*).

U kontekstu hrvatskih pristupnih pregovora ostaje dojam da je umjesto na usklađivanju odnosno približavanju, težište bilo na ujednačavanju. To se odnosi i na integraciju sadržaja europskih pravnih instrumenata koji reguliraju različite aspekte organiziranog kriminala u hrvatski kaznenopravni sustav. Pristup i atmosfera u kojoj su pregovori vođeni jasno su indicirali da je usklađivanje (*de facto* ujednačavanje) samo tehničko pitanje kojim se isključivo treba baviti državna uprava. To je, dakako, pogrešno s obzirom da implementacija *acquisa* ne bi trebala biti samo mehaničko ugrađivanje europskih pravnih standarda u hrvatski pravni sustav već i stalno traženje optimalnih zakonodavnih i provedbenih rješenja koja u dovoljnoj mjeri vode računa o vitalnim interesima države i svih njezinih građana. Upravo zbog toga, rasprava oko usklađivanja nije smjela biti tek kabinetske naravi. Ona je morala uključiti sve relevantne društvene čimbenike, pripadnike različitih struka i opće javnosti. U dosadašnjem tijeku pregovora s Europskom komisijom administrativni dio odrađenog posla može se ocijeniti vrlo visokom ocjenom. Međutim, ostaje dojam da je prava rasprava oko načina i sadržaja implementacije *acquisa* nažalost izostala. Osim toga, potreba multidisciplinarnosti i sustavnosti pristupa u provedbi pravne stečevine

proizlazi i iz zahtjeva koji je jasno istaknut od strane Europske komisije, a prema kojem je potrebno postići veću razinu u razvitku strateškog pristupa u borbi protiv organiziranog kriminala. Bez sustavnog pristupa nema niti mogućnosti razvitka i afirmacije institucionalnog okvira kao niti ostvarivanja pune neovisnosti tijela kaznenog progona u suzbijanju ove negativne društvene pojave.

Jedan od disfunkcionalnih momenata u izgradnji pravnog okvira za suzbijanje organiziranog kriminala jest i nedostatak pouzdanih statističkih pokazatelja o dinamici i strukturi pojave na europskoj razini. Za razliku od tzv. tradicionalnog kriminala za kojeg postoje kvalitetnije i u daleko većoj mjeri komparabilnije statistike na europskoj razini (v. izvještaje Eurostata koji se od 2007. godine bavi praćenjem tzv. općeg kriminala u državama članicama EU), u odnosu na organizirani kriminal takve su statistike još uvijek nedovoljno pouzdane, teško međusobno usporedive i kao takve upitne kao osnova za formuliranje prikladnih politika, strategija i akcijskih planova za suzbijanje organiziranog kriminala. To je u prvom redu posljedica okolnosti da se nacionalne statistike temelje na različitim definicijama organiziranog kriminala, ali i bitnih razlika u vezi mehanizama prijavljivanja i kaznenog progona organiziranog kriminala u državama članicama. To je jasno istaknuto i u tzv. Statističkom akcijskom planu mjerenja kriminala u EU za razdoblje od 2011. do 2015. godine (*Measuring Crime in the EU: Statistics Action Plan 2011- 2015*) u kojem se, između ostalog, navodi da je izvjestan napredak razvidan u statističkom praćenju pranja novca i trgovanja ljudima. Pozitivni pomaci posljedica su inzistiranja na tim područjima u strateškom dokumentu Unutarnje sigurnosne strategije iz 2010. godine kojom se osigurava osnova za učinkovitiju suradnju između država članica i europskih institucija u stvaranju prostora sigurnosti (*The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe*, COM(2010) 673 *final*).

4. PRILOG – ODABRANI PRAVNI INSTRUMENTI ZA SUZBIJANJE POJAVNIH OBLIKA ORGANIZIRANOG KRIMINALA

(prema područjima definiranim Stockholmskim programom, izv. <http://eur-lex.europa.eu/en/consleg/latest/index.htm>, [2.12.2013.])

4.1. Policijska suradnja

1. 96/747/JHA: Joint Action of 29 November 1996 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, concerning the creation and maintenance of a directory of specialized competences,

skills and expertise in the fight against international organized crime, in order to facilitate law enforcement cooperation between the Member States of the European Union, (OJ L 342, 31.12.1996, p. 2–3);

2. 97/827/JHA: Joint Action of 5 December 1997 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, establishing a mechanism for evaluating the application and implementation at national level of international undertakings in the fight against organized crime, (OJ L 344, 15.12.1997, p. 7–9);
3. 2001/419/JHA: Council Decision of 28 May 2001 on the transmission of samples of controlled substances, (OJ L 150, 6.6.2001, p. 1–3);
4. Council Recommendation of 25 June 2001 on contact points maintaining a 24-hour service for combating high-tech crime, (OJ C 187, 3.7.2001, p. 5–6);
5. Council Framework Decision of 13 June 2002 on joint investigation teams, (OJ L 162, 20.6.2002, p. 1–3);
6. Council Resolution of 17 December 2003 on training for drug law enforcement officers, (OJ C 38, 12.2.2004, p. 1–2);
7. Council Recommendation of 30 March 2004 regarding guidelines for taking samples of seized drugs, (OJ C 86, 6.4.2004, p. 10–11);
8. Regulation (EC) No 273/2004 of the European Parliament and of the Council of 11 February 2004 on drug precursors (Text with EEA relevance), (OJ L 47, 18.2.2004, p. 1–10);
9. Cooperation Agreement between The European Central Bank - ECB – and The International Criminal Police Organisation – INTERPOL, (OJ C 134, 12.5.2004, p. 6–10);
10. Commission Regulation (EC) No 1277/2005 of 27 July 2005 laying down implementing rules for Regulation (EC) No 273/2004 of the European Parliament and of the Council on drug precursors and for Council Regulation (EC) No 111/2005 laying down rules for the monitoring of trade between the Community and third countries in drug precursors Text with EEA relevance, (OJ L 202, 3.8.2005, p. 7–33);

11. Council Decision of 12 February 2007 establishing for the period 2007 to 2013, as part of General Programme on Security and Safeguarding Liberties, the Specific Programme Prevention of and Fight against Crime, (OJ L 58, 24.2.2007, p. 7–12);
12. 2007/543/EC: Council Decision of 23 July 2007 concerning the accession of Bulgaria and Romania to the Convention on the establishment of a European Police Office (Europol Convention), (OJ L 200, 1.8.2007, p. 47–48);
13. Council Decision 2008/615/JHA of 23 June 2008 on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, (OJ L 210, 6.8.2008, p. 1–11);
14. Council Decision 2008/616/JHA of 23 June 2008 on the implementation of Decision 2008/615/JHA on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, (OJ L 210, 6.8.2008, p. 12–72);
15. Council Decision 2008/616/JHA of 23 June 2008 on the implementation of Decision 2008/615/JHA on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, (OJ L 210, 6.8.2008, p. 12–72);
16. Council Decision of 6 April 2009 establishing the European Police Office (Europol), (OJ L 121, 15.5.2009, p. 37–66).

4.2. Pravosudna suradnja u kaznenim stvarima

1. Council Resolution of 17 January 1995 on the lawful interception of telecommunications, (OJ C 329, 4.11.1996, p. 1–6)
2. 98/699/JHA: Joint Action of 3 December 1998 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on money laundering, the identification, tracing, freezing, seizing and confiscation of instrumentalities and the proceeds from crime, (OJ L 333, 9.12.1998, p. 1–3)
3. Council Resolution of 27 May 1999 on combating international crime with fuller cover of the routes used, (OJ C 162, 9.6.1999, p. 1–1)

4. 2001/500/JHA: Council Framework Decision of 26 June 2001 on money laundering, the identification, tracing, freezing, seizing and confiscation of instrumentalities and the proceeds of crime, (OJ L 182, 5.7.2001, p. 1–2)
5. 2002/187/JHA: Council Decision of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime, (OJ L 63, 6.3.2002, p. 1–13)
6. 2002/584/JHA: Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States - Statements made by certain Member States on the adoption of the Framework Decision, (OJ L 190, 18.7.2002, p. 1–20)
7. Council Recommendation of 25 April 2002 on improving investigation methods in the fight against organised crime linked to organised drug trafficking: simultaneous investigations into drug trafficking by criminal organisations and their finances/assets, (OJ C 114, 15.5.2002, p. 1–2)
8. Council Recommendation of 25 April 2002 on the need to enhance cooperation and exchanges of information between the various operational units specialising in combating trafficking in precursors in the Member States of the European Union, (OJ C 114, 15.5.2002, p. 3–4)
9. Council recommendation of 8 May 2003 on a model agreement for setting up a joint investigation team (JIT), (OJ C 121, 23.5.2003, p. 1–6)
10. Council Framework Decision 2005/212/JHA of 24 February 2005 on Confiscation of Crime-Related Proceeds, Instrumentalities and Property, (OJ L 68, 15.3.2005, p. 49–51)
11. Council Regulation (EC) No 111/2005 of 22 December 2004 laying down rules for the monitoring of trade between the Community and third countries in drug precursors, (OJ L 22, 26.1.2005, p. 1–10)
12. Council Framework Decision 2006/783/JHA of 6 October 2006 on the application of the principle of mutual recognition to confiscation orders, (OJ L 328, 24.11.2006, p. 59–78)
13. Council Framework Decision 2008/841/JHA of 24 October 2008 on the fight against organised crime, (OJ L 300, 11.11.2008, p. 42–45)

4.3. Carinska suradnja

1. Council Resolution of 29 November 1996 on the drawing up of police/customs agreements in the fight against drugs, (OJ C 375, 12.12.1996, p. 1–2)
2. Council Resolution of 9 June 1997 concerning a handbook for joint customs surveillance operations, (OJ C 193, 24.6.1997, p. 4–7)
3. Council Resolution of 13 December 2011 on the future of customs law enforcement cooperation, (OJ C 5, 7.1.2012, p. 1–3)

Summary

A SHORT OVERVIEW OF LEGAL FRAMEWORK FOR SUPPRESSION OF ORGANIZED CRIME IN THE AREA OF SECURITY, FREEDOM AND JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION

*Suppression of organized crime and related criminal offences is one of the priorities in borderless Europe. This is one of the priorities for the Republic of Croatia as a new EU member state too. This article contains analysis of relevant EU legal instruments that regulate general issues concerning organized crime. The author points that harmonization and approximation of domestic criminal justice system with *acquis communautaire* is not just mechanical process of reception of European legal standards but serious project that cannot be properly done without participation of all relevant stakeholders. He put emphasize on dysfunctional moments of existing European policies for suppression of various forms of organized crime.*

Key words: *acquis communautaire, area of justice, freedom and security, organized crime, harmonization, approximation, unification.*