



**УНИВЕРЗИТЕТ "СВ.КИРИЛ И МЕТОДИЈ"  
СКОПЈЕ**



**Филозофски факултет-Институт за безбедност,  
одбрана и мир**

**Ромео Дробаров**

**РАЗВОЈОТ НА ПОЛИТИКАТА И ЕФИКАСНОСТА  
НА ЕВРОПОЛ ВО ПОЛИЦИСКАТА СОРАБОТКА  
СО ЗЕМЈИТЕ ЧЛЕНКИ НА ЕУ  
ПРИ ПРЕВЕНЦИЈА И СПРАВУВАЊЕ СО  
ОРГАНИЗИРАНИОТ КРИМИНАЛ**

**Докторска дисертација**

**Скопје , 2017**

UNIVERSITY "St. CYRIL AND METHODIUS"  
SKOPJE

Faculty of Philosophy- Institute for Security, Defense and  
Peace

**Romeo Drobarov**

DEVELOPMENT OF POLICY AND EFFICIENCY OF  
EUROPOL IN POLICE COOPERATION WITH  
EU MEMBER STATES  
IN PREVENTION AND COUNTERING  
ORGANIZED CRIME

Doctoral Dissertation

Skopje, 2017

**Ментор:**

---

Проф.д-р Митко Котовчевски,

**Членови на комисијата:**

---

Проф.д-р Лидија Георгиева

---

Проф.д-р Томе Батковски

---

Проф.д-р Зорица Салтировска

---

Проф.д-р Тони Милески

**Дата на одбрана:**

---

**Дата на промоција:**

---

*Дисертацијата ја посветувам на мојата сопруга Сања и ќерка Софија .  
Нивната љубов и целосна поддршка ме мотивираа со целосна посветеност да  
дојдам на крајот од најзначајниот чекор во кариерата на едно  
истражување.*

*Посебна благодарност должам на менторот Митко Котовчевски кој во  
секоја смисла од мене направи подобар работник, научник и пред се човек .*

*Благодарност на моите професори Синиша Даскаловски, Тони Милески,  
Лидија Георгиева, Томе Батковски, Зорица Салтировска за на нивната  
искрена поддршка и бројни идеи кои допринесоа кон квалитетот на  
дисертацијата.*

*На моите прекрасни роднини, колеги и пријатели благодарност на  
поддршката и пружените охрабрувачки зборови во текот на пишувањето на  
научниот труд.*

*Скопје,  
22.09.2017.  
Ромео Дробаров*

# РАЗВОЈОТ НА ПОЛИТИКАТА И ЕФИКАСНОСТА НА ЕВРОПОЛ ВО ПОЛИЦИСКАТА СОРАБОТКА СО ЗЕМЈИТЕ ЧЛЕНКИ НА ЕУ ПРИ ПРЕВЕНЦИЈА И СПРАВУВАЊЕ СО ОРГАНИЗИРАНИОТ КРИМИНАЛ

## Резиме:

Во воведниот дел на докторската дисертација се формулира проблемот на истражувањето, изложени се целите и задачите и се наведуваат методите што се користени при нејзината изработка. Појдовната премиса на докторската теза, која доследно провејува низ целиот труд е полициската соработка на Европол со земјите членки. Односно ова истражување се фокусира на ефикасноста на Европол во соработката со земјите членки на ЕУ во превенција и справување со организираниот криминал, а како студија на случај се елаборира случајот на Република Македонија како трета земја во наведениот контекст.

Оттука, главна цел на ова истражување е да се анализира евалуацијата на развојот на Европол. Да се истражи уникатноста на Европол како агенција за спроведување на законот во ЕУ, нејзината структурално-организациска поставеност, мисија и задачи во справувањето со организираниот криминал во и надвор од границите на ЕУ.

Централната хипотеза на трудот е, дека ефикасната политика, структуралната поставеност, начинот на функционирање и оперативната поддршка на Европол придонесуваат за нејзината соработка со земјите-членки на ЕУ и трети земји при превенција и справување со организираниот криминал. Во овој труд всушност фокусот е ставен на проценка на ефикасноста на полициската соработка на Европол во превенција и справување со организираниот криминал. Попрецизно, ова истражување се фокусира на специфичните концепти на Европол изразени преку структуралната поставеност и нејзиниот начин на функционирање а како продукт оперативната поддршка која е содржана во доменот на превенција и справување со организираниот криминал придонесуваат во ефикасноста односно нефикасноста на оваа организација во полициската соработка со земјите членки на ЕУ токму во областа на организираниот криминал како една од главните закани по безбедноста во ЕУ.

Во првиот дел работно насловен како *"Внатрешна Безбедносна Стратегија: Улогата на агенциите за внатрешни работи и знаење"* се опфаќа генералната слика на европската политика поточно целите на Внатрешната безбедносна политика на ЕУ а посебно за нас најбитни димензиите на превенција и справување со организираниот криминал. Овде авторот укажува на потребата за дефинирање на поимот организиран криминал преку неговите кривично правни аспекти.

Анализирањето на полициската соработка низ временска рамка како и низ призмата на нејзиното определување преку Договорите и Одлуките на ЕУ а конкретно нејзиното разгледување преку прекуграничната размена на информации е од клучно значење, бидејќи токму тие го одредуваат овој специфичен начин на полициско разузнавачко работење во процесот на превенција и справување со организираниот криминал.

Во вториот дел со наслов *"Европол-разузнавачка агенција на ЕУ и нејзината полициска соработка во борба против организираниот криминал"* како диспозитив на докторската дисертација комплексно се разработени поставеноста на Европол, преку нејзиниот мандат, целите и задачите. Во ова поглавје авторот пронаоѓа заклучоци во предностите и недостатоците на Европол низ различен временски период. Исто така преку спроведување или користење на делови на интервјуа направени со лица директно инволвирани во Европол процесите, се констатира квалитетот на оваа институција. Целта на ова поглавје е да се претстави Европол како централна разузнавачка агенција и уникатен овозможувач на полициската соработка меѓу органите за спроведување на законот во државите членки во борбата против организираниот криминал.

Третиот дел од докторската дисертација претставува премин кон приказот и описот на принципите на работење во рамките на организацијата и нејзиниот однос со другите органи од државите членки односно вовед во вториот дел од поставеното истражувачко прашање. Ова поглавје носи работен наслов *"Европол-публикации, разузнавање и анализи"*. Тука всушност, се анализирани основните принципи на работење изразено преку продуктите како што се проценките на заканите од организиран криминал и аналитичките работни досија. Преку одредување на Европскиот криминалистички модел како што е наведено, авторот прецизно ја одредува суштината од зедничкото работење на сите органи на државите членки во справувањето со исти закани а во нашиот случај тоа е организираниот криминал.

*"Европол-бази на податоци и системи"* е насловот на четвртиот дел од докторската дисертација. Во ова поглавје на докажување на хипотезите сериозно се анализирани основните форми на информациската платформа на Европол како што се Апликацијата за Мрежна Безбедна Размена на Информации и Аналитичките Работни Досија како уникатни и својствени за оваа агенција што ја прават препознатлива и потребна меѓу другите органи. Начинот на размената и презентирањето на разузнавачките информации се само дел од објаснувањето на работата на оваа институција покрај докажувањето на ефикасноста/неефикасноста на истата во превенцијата и справувањето со организираниот криминал. Презентацијата на статистичките податоци сублимирани во најголем дел во Годишните извештаи на Европол и нивното прикажување а пред се толкување е еден од најефикасните модели на истражување во овој труд кои ги применува авторот. Овде како потврда или негирање на овие резултати содржините се збогатени односно паралелно вметнати извадоци од водени интервјуа а искористени во оваа дисертација.

Додека во петтиот дел *"Човечки и финансиски ресурси на Европол"* се врши верификацијата на поставените хипотези на дисертацијата каде преку објаснување за структуралната поставеност на Европол, нејзините капацитети и ресурси повторно се прават реални обиди во докажување на едни од поставените посебни хипотези. Сите наведени сегменти од организациската структура на Европол како што е Управен Одбор, Директоратот, Офицери за врска со нивните задачи, мандати, начини на донесување на Одлуки и сразмерно бројот на персонал во однос на буџетот влијае во ефикасноста на Европол при превенцијата и справување со организираниот криминал.

Шестиот дел од докторската дисертација насловен како *"Оперативна поддршка и оперативни активности на Европол"* е носечкиот истражувачки дел на оваа докторска дисертација. Во овој дел, всушност е дадена оценката на практичната вклученост на Европол. Всушност тука е анализирана нејзината вклученост во Здружени Истражни Тимови каде реално и крајно би се очекувале видливи резултати во борбата против организираниот криминал. Преку компаративна анализа на бројот на разменети оперативни пораки, иницирани прекугранични случаи, зголемениот број на оперативна поддршка во различни облици авторот прави успешен обид да ја прикаже ефикасноста /неефикасноста на Европол во соработката со земјите членки на ЕУ при превенцијата и справување со организираниот криминал во ЕУ.

И крајниот или седмиот дел *"Активности на Република Македонија во процесот на полициска соработка со Европол"* е само приказ од сегмент на студија на случај обработено од страна на авторот што е преземено од извештаите на вработените во Одделението за Европол при Министерството за внатрешни работи кое се однесува на активностите на ова одделение низ временската рамка на истражуваниот период. Низ прегледот на оваа студија се забележува едно следење на регулативите и процедурите поставени од Централата на Европол и обидите за имплементирање и учество на ова одделение во меѓународната полициска соработка.

Понатаму развојот на политиките на Европската унија се интерпретира преку донесувањето на Стратегиите за безбедност, борба против организираниот криминал итн. Во рамките на ефикасноста на Европол, дел од Европол има релативно ограничени функции споредбено со широкиот опсег на функции доверени на „нормалните“ полициски служби во државите членки; таа нема извршна моќ. Нејзините задачи се ограничени на крим-анализите, размена на информации и координација. И покрај промоцијата на Европол од страна на ЕУ и тоа што проширениот мандат и дава на агенцијата значен потенцијал да ги исполни своите функции на еден комплетен начин, во пракса тоа е постигнато само во неколку области.

Од друга страна, постои огромно разидување меѓу Европската архитектура за внатрешна безбедност која креира силен сет на инструменти, нови агенции и институции за да се овозможи соработка на најдобрите можни начини и недостаток на знаење за овие инструменти од страна на полициските службеници. Се укажува на потребата полициските службеници кои ги вршат овие активности правовремено да се интегрираат на промените и новите услови на преземање мерки во нивната работна средина.

Навистина потенцијалните моќни инструменти не се употребени на начин што треба да бидат, и разликите во каналите водат кон загуби во изведувањето на соработката и размена на информации. Државите-членки и нивните органи за спроведување на законот сè уште не се целосно убедени од потенцијалната вредност на Европол, заради што агенцијата треба да ја подобри својата надворешна и внатрешна слика. Меѓутоа, според досега направените анализи во врска со ефикасноста на Европол, е дека Европол ги постигнува повеќето од нејзините стратегиски и оперативни цели.

**Клучни зборови:**

ефикасност, полициска соработка, Европол, разузнавачки информации.

**Научна област:**

Безбедносни науки

## КРАТКА СОДРЖИНА

Вовед .....	1
<b>1.Методолошка рамка .....</b>	<b>7</b>
1.1 Проблем на истражување .....	7
1.2 Теоретско определување на предметот на истражување .....	8
1.3 Предмет на истражување.....	12
1.3.1 Временско определување на предметот на истражување .....	19
1.3.2 Просторно определување на предметот на истражување .....	20
1.4 Цели на истражувањето.....	20
1.4.1 Општа цел на истражување .....	20
1.4.2 Посебни цели на истражување .....	22
1.4.3 Практични цели на истражување .....	23
1.5 Хипотези на истражувањето.....	23
1.5.1 Општа хипотеза .....	23
1.5.2 Посебни хипотези .....	24
1.5.3.Поединечни хипотези .....	24
1.6. Варијабли.....	26
1.6.1 Независни варијабли .....	26
1.6.2 Зависни варијабли:.....	27
1.7. Индикатори.....	30
1.8. Методи на истражување.....	31
1.9. Извори на податоци .....	35
1.10. Научно-општествена оправданост на трудот.....	37
<b>2. Внатрешна Безбедносна Стратегија: Улогата на агенциите за внатрешни работи и знаење .....</b>	<b>41</b>
2.1. Организиран криминал.....	47
2.2. Борба против организираниот криминал.....	56
2.2.1 Справување и превенција со организираниот криминал во ЕУ.....	60
2.3. Полициска соработка.....	65
2.3.1 Мината, сегашна и идна полициска соработка во Европската Унија. ....	65
2.3.2 Размена на разузнавачки информации. ....	72
2.3.3 Европски модел за размена на информации. ....	75
2.3.4 Прекугранична размена на информации. ....	76
<b>3. Европол-разузнавачка агенција на ЕУ и нејзината полициска соработка во борба против организираниот криминал .....</b>	<b>79</b>
3.1. Развој на Европол во поглед на зајакнување во борбата против организираниот криминал .....	82
3.2. Мандат на Европол .....	84
3.3. Целта на Европол.....	86

Развојот на политиката и ефикасноста на Европол во полициската соработката со земјите членки на ЕУ и Република Македонија при превенција и справување со организираниот криминал

3.4.	Задачи на Европол .....	88
3.5.	Барања од Европол да се иницираат кривични истраги .....	91
<b>4.</b>	<b>Европол-публикации, разузнавање и анализи.....</b>	<b>93</b>
4.1.	Процена на закана од организиран криминал.....	93
4.2.	Менаџмент со податоци и информации .....	95
4.3.	Европскиот криминалистичко разузнавачки модел.....	98
<b>5.</b>	<b>Европол-бази на податоци и системи.....</b>	<b>103</b>
5.1.	Информациска платформа на Европол.....	103
5.2.	Аналитички Работни Досија .....	105
5.3.	Заштита на податоци .....	108
5.4.	Апликација за мрежна безбедна размена на информации.....	110
5.5.	Национални Единици & Мрежа од Офицери за врска.....	115
5.5.1	Национални Единици.....	115
5.5.1.1	Потпирање на Националната Единица на Европол. ....	119
5.5.2	Мрежа на офицери за врска. ....	121
5.5.2.1	Организиран криминал: заедничка рамка за офицерите за врска .	124
5.6.	Капацитет на Европол да се справи со зголемена размена на информации.....	125
<b>6.</b>	<b>Човечки и финансиски ресурси на Европол .....</b>	<b>130</b>
6.1.	Управен Одбор на Европол.....	132
6.2.	Директорат на Европол .....	133
6.3.	Буџет на Европол .....	133
6.4.	Институционална рамка и надворешна соработка на Европол .....	136
6.4.1	Соработка на Европол со трети страни .....	137
	Резиме на заклучоци и препораки .....	139
<b>7.</b>	<b>Оперативна поддршка и оперативни активности на Европол .....</b>	<b>142</b>
7.1.	Здружени истражни тимови во ЕУ.....	148
7.1.1	Компетенции на Европол и вклученост во Здружени Истражни Тимови .....	151
7.1.2	Фази и услови за воспоставување на ЗИТ.....	154
7.1.3	Оперативни активности на ЗИТ .....	155
7.1.4	Скептицизам за учество во ЗИТ .....	157
<b>8.</b>	<b>Активности на Република Македонија во процесот на полициска соработка со Европол.....</b>	<b>161</b>
8.1.	Историјат на активности на Европол во Република Македонија – во текот на 2008 година.....	162
8.2.	Историјат на активности на Европол во Република Македонија – во текот на 2009 година.....	164
8.2.1	Реализирани преговори за склучување на Оперативен и Стратешки договор помеѓу Македонија и Европол.....	167
8.2.2	Воспоставен безбедносен ком. линк помеѓу Р. М. и Европол .....	168
8.2.3	Активности на Р.М. како трета страна во делот на Работни досиеја за анализа .....	170
8.3.	Активности на Европол во Република Македонија – во текот на 2010 г.	171
8.3.1	Овозможување директен пристап до националните разузнавачки	

**Развојот на политиката и ефикасноста на Европол во полициската соработката со земјите членки на ЕУ и Република Македонија при превенција и справување со организираниот криминал**

системи и бази на податоци на СМПС .....	172
8.3.2 Договор за оперативна соработка на Европол со РМ.....	173
8.4. Активности на Европол во Република Македонија –во текот на 2011 г..	175
8.5 Активности на Европол во Република Македонија – во текот на 2012 г..	179
8.6. Активности на Европол во Република Македонија –во текот на 2013 г..	181
<b>Заклучок.....</b>	<b>185</b>
<b>Листа на кратенки/ Abbreviations .....</b>	<b>200</b>
<b>Библиографија.....</b>	<b>202</b>

## Вовед

Во половина век постоење, Европската унија демонстрирала енормен капацитет на раст чија експанзија и понатаму продолжува и која значајно ќе се зголемува со порастот на населението, географските граници и со влијанието на европскиот идеал. Договорите за основање на Европската унија гарантираат целосна слобода на движењето на добра, услуги, лица и капитал низ границите на европските држави-членки. Како резултат на тоа, криминалците значително ја зголемуваат намерата транснационално да се организираат себеси и да преземат предност во ситуацијата преку експлоатирање на границите на Унијата, наоѓајќи празнини во националното законодавство и преку специјализирање во транснационалното нелегално однесување.

Трговијата со луѓе, оружје и дрога, економскиот и финансискиот криминал, корупцијата, перењето пари и сите нови димензии на организиран криминал, како што е сајбер-криминалот и криминалот на животна средина се сите форми на нелегално однесување кои ја сочинуваат заканата и на државите-членки и на Унијата во целост.<sup>1</sup> Борбата против организираниот криминал е проблем кој државите не можат сами да го решат. Овој проблем зазема меѓународни димензии.<sup>2</sup> Така и во рамките на Европската унија, организираниот криминал со сите негови форми останува предизвик за органите за спроведување на законот на државите-членки чија основна цел е заштитата и безбедноста на граѓаните. Од аспект на полициската соработка, спроведувањето на законот останува право на државите членки а притоа зголемувањето на компетенциите на ниво на ЕУ би било од голема полза за државите членки во нивната работа.<sup>3</sup>

Истражувањата за глобалните аспекти на организираниот криминал се секогаш присутни меѓу политичарите, академиците и пред сè, меѓу претставниците на органите за спроведување на законот кои се директно инволвирани во превенцијата и справувањето со истиот.

---

<sup>1</sup> S. Adamoli, A. Di Nicola, E. Savona and P. Zoffi, *Organised crime around the world*, Helsinki, Heuni, 1998, p.106

<sup>2</sup> Оливер Бакрески, "Регионалната соработка и координацијата како предуслов за побрзо членство во НАТО во "Македонија во НАТО", Министерство за одбрана на Република Македонија, Скопје, 2003, стр.158.

<sup>3</sup> Bjorn Fagersten, *European intelligence cooperation*, Routledge, New York, 2014, p.95

Како и да е, самото признавање на организираниот криминал на европско и светско ниво е неопходен и прв чекор за ефективно справување со оваа закана.

На прагматичен и не секогаш политички начин, органите за спроведување на законот од аспект на справување со таа закана ја имаат таа заедничка желба да воспостават формални и неформални канали за заедничка соработка. Односно, напорите за меѓународна соработка биле инструментализирани во истакнувањето на потребата за ефикасна соработка во борбата против сериозниот и организиран криминал. И тоа, само со размена на информации и ресурси –или нивно заедничко генерирање- комплексните безбедносни закани може успешно да се прогнозираат, анализираат и менаџираат.<sup>4</sup>

Од самите почетоци на модерните организации за спроведување на законот, полицијата е на преден план во операциите во борбата против организираниот криминал. Возвраќањето од државните власти кои се компетентни да се борат против криминалот стануваат неадекватни и премногу бавни кога се конфронтираат со меѓународната димензија и тие не можат да дејствуваат директно преку друга јурисдикција.

Променливата природа на организираниот криминал ги придвижува полициските организации во откривање нови нешта за борба против овој предизвик. Меѓународната полициска соработка за справување со меѓународниот организиран криминал е производ од оваа еволуција. Во тој евалуативен процес се развиле широк сет на нови алатки во борбата против транснационалниот криминал на ниво на државите-членки на Европската унија.

---

<sup>4</sup> Bjorn Fagersten, European intelligence cooperation, Routledge, New York, 2014, p.94

Овој вид на соработка меѓу државите предизвикала создавање специјализирани агенции како што се Европол во ЕУ и Интерпол на меѓународно ниво, како и ASEANPOL<sup>5</sup> во Југоисточна Азија. Односно, органите за спроведување на законот од државите-членки на ЕУ во духот на заедничка желба формираат формални и неформални канали за заедничка соработка и на ниво на Унијата се развива институција која овозможува размена на информации меѓу нејзините држави-членки.н. Европол, која исто така може да биде разгледувана како манифестација на оваа потреба за таа мултилатерална координација и соработка.

Корисна функција на оваа институција е создавањето технички механизми за распределување на разузнавачките информации меѓу националните органи. Целта за воспоставувањето на Европол била да им се помогне на државите-членки да соработуваат поблиску и поефективно во превенцијата и справувањето со меѓународниот организиран криминал, и тоа низ процесот на собирање, размена и интерпретација на податоците.<sup>6</sup>

Формирањето на Европол било договорено на Мاستришкиот договор на Европската унија на 7 февруари 1992 година. Таа ги започнала своите операции на 3 јануари 1994 година во форма на Единица на Европол за дроги, борејќи се против дрогите. Постепено биле додадени други важни области на криминал. На 1 јануари 2002 година, мандатот на Европол бил проширен за справување со сите сериозни форми на меѓународен криминал.<sup>7</sup> Конвенцијата за Европол била ратификувана од сите држави-членки и стапила на сила на 1 октомври 1998 година. Ова било проследено со бројни правни акти поврзани со Конвенцијата, па Европол ги започнала своите активности на 1 јули 1999 година.

---

<sup>5</sup> Скратетеница од -Inter Asian Police

<sup>6</sup> Н. Саггариџо, F. Trauner, *Europol and its Influence on EU Policy-making on Organized Crime: Analyzing Governance Dynamics and Opportunities*, Institute for European Integration Research, University of Vienna, Vienna, Austria, p.358

<sup>7</sup> Како што е организирана кражба, измама, компјутерски криминал, корупција, криминал на средина и други кривични дела одредени во Анексот на Конвенцијата на Европол (Конвенцијата на Европол, 1995)

На 18 април 2008 година во Луксембург, министрите за внатрешни работи постигнале политички консензус за Одлука на Советот за воспоставување на Европол. Оваа Одлука стапила на сила во 2010 година и ја заменила Конвенцијата на Европол, со што Европол станала една од агенциите на ЕУ спонзорирана од буџетот на Заедницата наместо од придонесите на државите-членки. Засновано на обезбедувањата од Одлуката на Европол, една од целите на Европол е да се подобри ефективностата и соработката меѓу полициските органи на државите-членки на ЕУ, со цел да се превенира и справи со сериозниот меѓународен организиран криминал.

Последично, справувањето со организираниот криминал може да биде третирано како топ-приоритет за ЕУ во нејзините напори да се создаде „област на слобода, безбедност и правда“.

Овој концепт е иновација на Амстердамскиот договор и обид да се возврати на перцепцијата дека организираниот криминал е растечки во ЕУ.

Посебни области на кривичните истраги на Европол вклучуваат недозволена трговија со дрога, возила и луѓе, вклучувајќи детска порнографија, фалсификување пари, перење пари и тероризам. Даден е приоритет на кривичните дела против лица, финансиските кривични дела и на сајбер-криминалот кога криминалните активности вклучуваат две или повеќе држави-членки на ЕУ.<sup>8</sup>

Слично како структурата на други меѓународни полициски организации (пр., Интерпол), Европол не е извршна полициска служба со независна истражна моќ. Разликата меѓу Европол и Интерпол не е на начинот на кој се организирани агенциите(и двете во основа се институции кои процесираат знаење за криминалците и криминалните активности), туку разликата се согледува во нивната правна конституција. Како и да е, Интерпол по дефиниција е меѓународен механизам за соработка и нејзиното членство е отворено за сите нации во светот, додека членството на Европол во целост е ограничено на државите-членки на ЕУ.

---

<sup>8</sup> Malcolm Anderson, *Counterterrorism as an Objective of European Police Cooperation*, in *European Democracies Against Terrorism*, changed by Fernando Reinares, Onati International Series in Law and Society, Dartmouth, 2000, p. 240

Односно, активностите на Европол се ориентирани кон одредување и овозможување комуникации и поддршка на активностите на органите за спроведување на законот во државите-членки или трети страни. Европол не може да биде анализирана без да се земе предвид променливата природа на Европската унија, притоа водејќи сметка на полициската соработка со земјите-членки.

За време на Европскиот совет во Тампере бил формулиран јасен политички курс кој што се однесувал на важноста од инкорпорирање превентивни аспекти во борбата против организираниот криминал и развој на национални програми за превенција.

Со цел да се следат заклучоците од Европскиот совет кој посебно ги нагласува заедничките политики за превентивна акција, за развој на најдобра пракса за зајакнување мрежа од компетентни национални органи кои ќе се справат со превенција и соработка меѓу националните организации кои оперираат во оваа област, Советот усвои Стратегија на Европската унија за почеток на новиот милениум, во март 2000 година.<sup>9</sup> Во овој стратешки документ не само што се имало намера да се насочи политиката према организираниот криминал, туку и да се зајакне справувањето со овој тип на криминал.

---

<sup>9</sup> European Union Strategy for the beginning of the new Millennium on prevention and control of organised crime, 3 March 2000, O.J. C 124; Commission services and Europol Joint Report: Towards a European strategy to prevent organised crime, 13 March 2001, O.J. C 433.

## **ПОГЛАВЈЕ 1**

### **Методолошка рамка**

## Методолошка рамка

### 1.1 Проблем на истражување

Ефикасноста на Европол во полициската соработката со земјите членки на ЕУ при превенција и справување со организираниот криминал, не е област која е во голем обем истражувана.

Проблемот кој неизбежно се поставува пред ова теоретско-емпириско истражување е поврзан токму со развојот на политиката и ефикасноста на Европол во полициската соработката со земјите-членки на ЕУ при превенција и справување со организираниот криминал.

Во првиот дел на формулирање на проблемот од истражувачки аспект се зема предвид проблемот на идентификација и истражување на превенцијата и справувањето со организираниот криминал во постоечките услови на одредени простори, а особено на просторот на ЕУ како посебно прашање, како во сферата на науката, така и во постоечката пракса. Токму во делот на научно-теориските и практичните проблеми во докторската дисертација се разгледува, функцијата и улогата на Европол и нејзината полициска соработка со државите-членки во превенцијата и справувањето со организираниот криминал. Другиот став го опфаќа проблемот на полициската соработка, односно врските и односите, меѓузависностите (функционални и дисфункционални) меѓу различните држави-членки и трети страни, како и содржината, формите и динамиката, применетите методи и средства кои исто така се дел од овој истражувачки проект.

Проблемот на истражување на ефикасноста на Европол во полициската соработка во рамките на превенција и справување со организираниот криминал меѓу државите-членки и трети страни е предмет на постојано внимание, како во блиската историја така и во современите услови, за што сведочи и научниот фонд и друга литература која од различни аспекти се занимава со овие прашања.

Врз основа на увидот во постоечкиот научен фонд неспорно е дека не постои ниту едно интердисциплинарно научно истражување како една целина кое овие две меѓузависни појави ги опфаќа во целина, во временската рамка на овој научен проект.

Другата страна од проблемот на истражување се резултатите од претходните истражувања, како во криминалистичката правна теорија, така и во постоечката пракса. Врз основа на прелиминарниот увид во постоечкиот научен фонд, како и во криминалистичката и судската пракса, како на просторот на ЕУ така и во Р Македонија може да се констатира одреден степен на нормативна уреденост во поимите на полициска соработка и организиран криминал, но во исто време и висок степен на несогласности при научното разработување на овие процеси.

## **1.2 Теоретско определување на предметот на истражување**

Организираниот криминал е главен безбедносен предизвик во ЕУ. Препознавајќи ја важноста од овој предизвик, ЕУ се здоби со повеќе компетенции во областа на внатрешните работи и стана поактивна во борбата против организираниот криминал.

И покрај тоа што ЕУ останува главен играч на глобално ниво, таа станува дури и партнер во контекст на справувањето со различните димензии на организиран криминал. Познавајќи го организираниот криминал, со него можеме да се справиме само со меѓународна полициска соработка.

Овој труд посебно се фокусира на соработката на Европол со нејзините партнери по прашањата поврзани со меѓународниот организиран криминал, односно се врши анализа на параметри кои ги спроведува Европол во рамките на нејзиниот мандат, цели и задачи во областа на превенцијата и справувањето со организираниот криминал како безбедносен предизвик, особено во Европа.

Понатаму, кој е стратемскиот приод на ЕУ за справување со тој предизвик и негова соодветна имплементација преку соработката на Европол со земјите-членки на ЕУ во борбата против организираниот криминал, со поглед на проценка на генералната ефективност од оваа соработка.<sup>10</sup>

И сето тоа, низ перспектива дека воспоставувањето на Европол е со мандат да им помага на државите-членки во борбата против организираниот криминал. Понатаму, прашањето за полициската соработка меѓу земјите-членки и трети држави во областа на организираниот криминал како закана сè уште ја преокупира ЕУ како едно од поважните безбедносни прашања, и тоа преку најбитниот сегмент на отпочнување и водење истрага преку размена, обработка и дистрибуција на разузнавачки информации.

Има неколку текови во моменталната научно истражувачка област меѓутоа проблемот во оваа област не е длабоко истражуван и честопати тоа е ограничено на нормативни анализи на закани, организации, органи и процедури (COM(2004)376,18.52004;Fijnaut,2004). Постојат многу достапни нормативни истражувања за Европол, како на пример (Darnanville, 1999; Degenhardt, 2003; Kroger, 2004), но има и недостаток на критички научно-евалуирачки истражувања.

Така на пример, во книгата „Европол и полициската соработка во Европа“(ориг. *Europol and police cooperation in Europe* by Michael Santiago, Edwin Mellen, Lewiston 2000) се истражува Европската разузнавачка агенција, Европол, односно нејзината структура, задачи и мисија.

---

<sup>10</sup> Thomas Renard, *Partners in crime? The EU, its strategic partners and international organised crime*, , ESPO working paper n.5 May 2014, p.8

Овде се истражува примената на централизираниот начин на размена на информации и информациско-разузнавачкиот процес меѓу Европол и државите-членки. Во оваа книга, главно истражувачко прашање е дали централизираниот модел на размена на информации на која е заснована Европол е најсоодветниот начин на функционирање. Во книгата, одговорот на ова прашање се бара посебно преку процесот на остварување врска меѓу Европол и државите-членки.

Тоа вклучува студии на случаи во Обединетото Кралство, Холандија, Германија и Шведска.

Низ истражувањето се забележуваат нормативните и процесните аспекти на Европол низ еден практичен приод, меѓутоа не се забележува индексот на ефикасноста преку перцепцијата и мислењата на практичарите директно инволвирани во овие процеси.

Обиди за проценка на Европол како сеопфатен полициски актер со посебен фокус на борбата со криминалот, се забележуваат во истражувањата на книгата „Дали Европол е сеопфатен полициски актер?“ (Is Europol a Comprehensive Policing Actor? by Stephen Rozee, Christian Kaunort & Sarah Leonard, 2013). Во неа се расправа дека Европол се придвижила подалеку од пречките со кои се соочувала порано, а се однесуваат на недостатокот од доверба меѓу полициските органи на државите-членки како и причините и ограничувањата кои ги предизвикале овие проблеми. Агенцијата направила придонес во сите пошироки области поврзани со борбата против меѓународниот криминал. Ова се разгледува низ перспектива на мандатот и активностите на Европол кои вклучуваат опсег на полициски функции преземени во областа на борбата против криминалот.

Во ова истражување не е опфатено прашањето за полициска соработка во една општа рамка, ниту пак е разгледана ефикасноста на Европол во борбата со криминалот.

Академски исклучок по тоа прашање се забележува во книгата „Осмислување на меѓународна соработка во кривичната материја во ЕУ“ (Rethinking International cooperation in criminal matters in the EU by Gert Vermeulen, 2012), каде авторот дава посебен придонес за улогата на Европол во Здружените истражни тимови. Овој истражувач развил посебен интерес во интерфејсот меѓу полициската и судската соработка по кривичните прашања во ЕУ. Во ова истражување се вклучени експертски мислења, одредени податоци од анкети, преку кои се добива сеопфатен преглед на моменталните пречки и идните политички опции.

Меѓутоа, овде не се забележува фокусот и нормативниот концепт на Европол како фактор во превенцијата и справувањето со организирианиот криминал.

Поради тоа, во оваа докторска дисертација ќе направиме обиди да се разработи прашањето на Европол како сервисна организација која имала и има задача за обезбедување поддршка на органите за спроведување на законот на државите-членки на ЕУ во борбата против меѓународниот организиран криминал и тероризмот.

Во изнаоѓање на правно и безбедно решение ќе се разгледуваат компетенциите на Европол да се справи со овие кривично инкриминирани предизвици преку обезбедување на органите за спроведување на законот со потребни информации или специфични анализи кои се потребни во нивните национални или здружени истраги. Понатаму ќе се анализира Европол како меѓународна полициска организација со одредено ниво на структурални врски во рамките на организациската поставеност. Посебен акцент се става на тоа дека оваа агенција е уникатна во својата организација и начинот на структурирање е главниот предизвик за нејзино успешно функционирање.

Нејзиниот развој бележи соочување со голем број предизвици, преку појавата на нови форми на организиран криминал, а со кои треба успешно да се справи и тоа преку постојаните обуки на својот персонал како и со потпишувањето нови конвенции и резолуции со државите-членки и трети држави.

Поради оваа причина, повторно се нагласува потребата од полициска соработка меѓу органите за спроведување на законот на државите-членки и трети земји.

Токму, развојот на политиката и ефикасноста на Европол во полициската соработка на Европол со земјите-членки на ЕУ при превенција и справување со организираниот криминал го поттикнува нашиот интерес, овие појави и процеси меѓузависно да се истражуваат и да се анализираат за притоа да се навлезе во суштината на проблемите.

### 1.3 Предмет на истражување

Како што е познато насекаде во светот, ЕУ е организација која е уникатна особено поради нејзиното функционирање како супранационална организација. Пред Матришкиот договор (1992), главната задача на ЕУ беше меѓусебно интегрирање на европските држави со цел да се постигне подобра Европа и да се обнови деструкцијата што се случи за време на Втората светска војна.

Едно од прашањата кои се споменати во ова истражување и во центарот на многу аналитички приоди во студиите на ЕУ е прашањето за главната насока за соработка и интеграција по прашањето за внатрешна безбедност и посакуваниот ефект на политики и општества. Воедно, анализите за внатрешната безбедност продолжуваат да ја истакнуваат посебната природа на оваа област и уникатните димензии на безбедноста како политичка област.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Raphael Bossong and Mark Rhinard, *Next steps in Theorizing Internal Security Cooperation in the EU*, Oxford University Press, 2016, p.186

Посебно во ова истражување е конципиран збир на научни сознанија кои придонесуваат кон нашето разбирање на динамиките на соработката во внатрешната безбедност на ЕУ, посебно во делот на полициската соработка.<sup>12</sup> Областа на слобода, безбедност и правда-ОСБП претставува симбиоза на термините за полициска и судска соработка, граничен менаџмент, азил и миграција, и против тероризам. Таа е политичка област на ЕУ со голем број на агенции (Kannert et al, 2013). Неколку од нив имаат значајно зголемување на буџетите и статутатурните засилувања во изминатите години (Busuioc and Gronleer, 2013). Овде пред се, се мисли на агенциите, Европол, Европрава и Фронтекс кои најчесто се во првите редови на ЕУ во возвраќањето према новите безбедносни закани, посебно тероризмот и организираниот криминал.

Примената на нормативите и стандардите на областа на слобода, безбедност и правда во ЕУ значајно расте во последните години, кои го потврдуваат изборот направен од државите-членки да ги вклучат овие агенции на ЕУ.<sup>13</sup>

Во ова истражување целосен акцент се става на Европол со нејзината мисија, задачи и цели. Формирањето на оваа агенција како тело на ЕУ, денес покажа дека националните држави се способни и волни за меѓусебна полициска соработка во областа на организираниот криминал. Како што може да се претпостави, полициската соработка зема многу важен дел од овој нов тип на организација, наречена Европол.

Развојот на политиката и ефикасноста на Европол во полициската соработка со земјите-членки на ЕУ при превенција и справување со организираниот криминал, зависи од различни фактори и на повеќе прашања од оваа област треба да се даде одговор за да бидат разјаснети, како на пример: Дали политиката на Европол е ефикасна? Каква е структурата и организациската поставеност на Европол?

---

<sup>12</sup> Исто, стр.183

<sup>13</sup> Final Report Summary - AFSJ-AGENCIES (Agencies in the European Union area of freedom, security and justice: Frontex, Europol and Eurojust)

Како начинот на функционирање на Европол и оперативната поддршка влијаат врз ефикасноста во превенцијата и справувањето со организираниот криминал?

На овие и на многу слични прашања кои произлегуваат од проблемот на истражувањето, потребно е да се даде одговор заради согледување, осознавање и разјаснување на овие процеси. Овој вид на истражување во кое се комбинираат содржински и процесни прашања и проблеми, е редок пример во научно-истражувачката дејност.

Во тој контекст, токму предметот на ова истражување беше политиката и ефикасноста на Европол со нејзината структурална поставеност и начинот на функционирање во соработката со земјите-членки на ЕУ и трети земји при превенција и справување со организираниот криминал. Посебен осврт беше направен на развојот на Европол, стратегиите на ЕУ и Европол, комуникационата инфраструктура, поддршка на операциите во форма на информации и експертиза, овозможување координација на операциите, менаџментот со информации и европскиот криминалистичко-разузнавачки модел.

Дефинирањето на предметот на истражување се изведе постапно, од причина што предметот содржи неколку клучни поими кои што помогнаа за комплетно операционализирање на проблемот на истражувањето.

**Европол (Европска полициска служба)** е одговорна за подобрување на соработката меѓу полициските и царинските власти на земјите-членки на Унијата. Идејата за воспоставување Европска полициска служба, првпат е покренета на Самитот на Европскиот совет во Луксембург (јуни 1991 година). Одредбите за службата се содржани во Договорот од Маастрихт. Таа ги започна своите активности во јануари 1994 година како Единица за дрога при Европол (понатаму во текстот ЕДЕ).

Конвенцијата со која е воспоставена Европол е потпишана во јули 1995 година, а стапи на сила на 1 октомври 1998 година. Областа на надлежност на Европол е борбата против криминалот и тероризмот, но не и формирањето.

Станува збор за инструмент кој им служи на интересите на земјите-членки создаден да им помага за да се справуваат со криминалните феномени.

Во практична смисла, работата на Европол се состои во тоа да го олесни протокот на информации меѓу националните власти, како и да им обезбеди пристап до криминалистичките анализи. Европол учествува во заедничките истражни тимови составени од претставници на различните власти на земјите-членки, со цел да ги обезбеди потребните информации за сите поведени случаи.

**Организиран криминал.** Во овој труд, како и во останатата литература, нема заеднички основи за сеопфатно разбирање на „организираниот криминал“.

Поимот организиран криминал укажува на „различност и аналитички поголем опсег на актери, активности и штетни последици“ (Edwards & Levi, 2008: 364).

Широката интерпретација за организиран криминал ни дава можност да се разгледува овој поим од академска и политичка перспектива. И тоа, организираниот криминал како продорно присуство во општеството, вклучувајќи богатство и сиромаштија, елитни и маргинализирани луѓе.

Во основа, како и од аспект на *Albini* и *McIllwain*, концептот за организиран криминал се темели на поимот на структурирано, повеќесекторско здружение кое е мрежно поврзано во различни нивоа за одредено време, со цел стекнување легални или нелегални придобивки.<sup>14</sup>

Различни дефиниции и размислувања во изминатите 40-50 години се обидуваат да го концептуализираат овој феномен. Организиран криминал е криминалот извршен од структурирани групи кои вршат обезбедување на нелегални добра и услуги за другите. (Andersen & Taylor, 2007: 168).

---

<sup>14</sup> Lippmann, "Underworld: Our Secret Servant," *Forum*, 85 (1931), pp. 1-4, 65-69. (Quoted in Nikos Passos (ed.), *Organized Crime* (Dartmouth, VT, 1995, p. 9

Истиот се дефинира и како криминална активност извршена од трајна структура или организација развиена или примарно посветена на стекнување профит преку илегални нешта.

Организираниот криминал има карактеристики на формална организација: поделба на трудот, координација на активностите преку правила и кодови, и распределба на задачите со цел да се постигнат одредени цели. Организацијата се обидува да се заштити себеси од надворешните и внатрешните закани. (Conklin, 2010: 73).

Прво, изненадувачки малку информации се достапни за периодичното опстојување на организираниот криминал.

Академската литература во поголем опсег се фокусира на дефиницијата и политизацијата на транснационалниот организиран криминал (види Edwards & Gill, 2002; Ruggiero, 2000; Sheptycki, 2003; Woodiwiss, 2003), каде многу фрагментирани информации може да се пронајдат во достапната емпириска литература како и од новинарски и автобиографски извори. Второ, поради разноликоста на транснационалниот криминал тешко е да се одредат општите карактеристики: различните форми и степени на „транснационалност“ на криминалот, и предизвиците кои произлегуваат од оваа „транснационалност“ се разликуваат од типот на криминал и географската локација.

**Превенцијата и справувањето со организираниот криминал**, која е дел од полициската и судската соработка во кривичните прашања (Договорот за ЕУ, Поглавје 6., трет столб) има за цел областа на слободата, безбедноста и правдата, јавната безбедност да ја зголеми на повисоко ниво.

Политиката на ЕУ е насочена кон превенција и справување со организираниот криминал. Таа е информирана и компетирана со работата на меѓународните организации. Примената е пошироко поставена и регулирана со одредбите содржани во националните кривични права од оваа област, како и соработката на Европол, а во определен степен, и на Европрана.

Напорите во борбата против организираниот криминал се утврдени во рамките на петгодишна програма усвоена во 2004 година во Хаг. Централниот дел од развојот на стратегискиот концепт беше предочен во програмата од Хаг, а презентираан од страна на Комисијата во 2005 година.

Како и да е, во моментот постои силно разидување во одредувањето превентивни мерки како адекватни инструменти, слично на широкото и растечко политичко-криминалистичко сфаќање кое бара да се преземаат повеќе превентивни отколку репресивни мерки, доколку е можно.

Во Европската унија најмалку на реторичко ниво, превенцијата и справувањето со криминалот била на врвот на политичката агенда на самитот во Тампере во 1999 (Elvins, 2003).

Во академската литература, исто така постои загрижување околу превенцијата и справувањето со организираниот криминал.

**Полициската соработка** е главниот истражувачкиот термин во истражувачкото прашање во оваа научна студија и на некој начин претставува соработка во кривичните прашања, поради што ние ги исклучивме сите форми на судска соработка, административна и политичка соработка. Како на пример, соработка во кривичното спроведување на законот, како што е екстрадицијата Stanbrook, 1980; заедничка правна помош од судските органи (види Thomas, 1980 и Sjocrono, 1990) и административни и политички аспекти на полициската соработка во граничните области (види Claus, 1995).

Полициската соработка во општи рамки укажува на намерна и ненамерна интеракција меѓу две или повеќе полициски ентитети (вклучувајќи приватни или јавни агенции) за целите во размена на криминалистичко разузнавање, водење истраги итн. Меѓународната полициска соработка е една динамика преку која се разменува криминалистичко-разузнавачки информации преку националните и геополитичките граници (Robertson 1994).

Таа се јавува во многу форми и е широка област за правно истражување и анализи.<sup>15</sup> Истата им дозволува на истражителите да го организираат нивниот план за дејствување, попрецизно и зависно колку и какви информации добиле и да се здобијат со знаење и перспектива за активностите на организираната криминална група врз која се врши истрага.<sup>16</sup>

Сферата на полициската соработка во Европа е од посебен интерес во последните дваесет години. Од тој аспект има значајно истражување на структурите за меѓународна соработка и правна димензија на инструментите користени во таа област. Меѓутоа постоечката литература на внатрешната полициска соработка на ЕУ расправа дека сеуште треба да се развива посистематска дебата за ваквите прашања.<sup>17</sup> Најпрепознатливата празнина во моменталната академска литература од областа на овој вид соработка на ЕУ е недостатокот од меѓувладини приоди.<sup>18</sup>

Полициската соработка во областа на слободата, безбедноста и правдата има за цел да обезбеди висок степен на безбедност за граѓаните на ЕУ преку промоција и зајакнување, како и брза и ефикасна соработка меѓу полициските органи ( член 29 од Договорот за Европската унија).

Полициската и правосудната соработка се пропишани во Поглавје 6. од Договорот за ЕУ, како и целта за спречување и борба против расизмот и ксенофобијата, организираниот криминал и тероризмот, трговијата со луѓе, криминалот против деца, трговијата со дрога, корупцијата и измамата.

---

<sup>15</sup> Michael Robert Walton, *Informal Transnational Police-to-Police Information Sharing: Its Structure and Reform*, York University, Toronto, 2014, p.1

<sup>16</sup> Laure Guille, *International Police Cooperation: Emerging Issues, Theory and Practice*, Routledge, London, 2013, p.1

<sup>17</sup> Raphael Bossong and Mark Rhinard, *Next steps in Theorizing Internal Security Cooperation in the EU*, Oxford University Press, 2016. p.186

<sup>18</sup> Исто, стр.191

Полициската и правосудната соработка по кривичните прашања се спроведува во форма на:

1. Соработка меѓу националните полициски сили;
2. Соработка меѓу национални царински служби;
3. Соработка меѓу националните правосудни органи.

Билатералните и неформалните полициски соработки се најстарите форми на соработка (Anderson 1995, Vigo 1994, 1996, Deflem 2002, Elsen 2007) кои опстојуваат и опстојувале со години. Европол, Европска правда и Европската судска мрежа се релативно нови.

### **1.3.1 Временско определување на предметот на истражување**

Предметот на истражување ќе биде анализиран во периодот од декември 2009 година до декември 2013 година.

Овде ќе бидат опфатени значајни временски периоди гледани низ призмата на конституцијата на Европол и нејзиниот развој во полициската соработка, како и потпишувањето на Оперативниот договор за соработка на Министерството за внатрешни работи на Р Македонија и Европол.

### **1.3.2 Просторно определување на предметот на истражување**

Просторните граници поврзани со темата на истражување ќе бидат разработени според временската рамка и геополитичките констелации во дадениот временски период: Европската унија во стариот состав – нејзините држави-членки во посочениот временски период, и главните надворешни потфати спрема остатокот на Европа од аспект на полициската соработка во областа на превенцијата и справувањето со организираниот криминал, односно трети страни/земји, како што е во нашиот случај Р.Македонија.

## **1.4 Цели на истражувањето**

Сложеноста на истражувачкиот проект се темели на изразената потреба на утврдување на улогата на Европол како агенција за спроведување на законот преку нејзината политика, ефикасноста, структуралната поставеност, начинот на функционирање и полициската соработка со земјите-членки на ЕУ и трети земји и придонесот во успешната (неуспешната) превенција и справување со организираниот криминал.

Ова истражување има три вида на истражувачки цели, и тоа: општи, посебни и практични цели.

### **1.4.1 Општа цел на истражување**

Општата истражувачка цел е да се изврши ретроспективна анализа и евалуација на развојот на Европол.

Општо, евалуацијата може да биде опишана како процес или резултат на тој процес, во кој одредени организациски акции евалуирале во нивниот дизајн, нивната операција и нивниот ефект. Односно, да се истражи уникатноста на Европол како агенција за спроведување на законот во ЕУ, нејзината структурално-организациска поставеност, мисија и задачи во справувањето со организираниот криминал во и надвор од границите на ЕУ.

Понатаму, преку анализа на договорите и конвенциите да се утврди нејзиното институционално место во рамките на ЕУ, нејзиниот моментален статус и идни планови и задачи во процесот на полициската соработка со институциите на ЕУ, државите-членки и трети земји. Преку разработките на одлуки, правилници и извештаи подетално да се одреди мисијата, приоритетите и функциите како фактори кои влијаат врз ефикасноста на полициската соработка, во овој случај, во превенцијата и справувањето со организираниот криминал.

Работата на Европол да се утврди преку оперативниот центар, мрежата од офицери за врска, комуникационата инфраструктура, информацискиот и системот за анализа, експертска поддршка на органите за спроведување на законот. Со разработување и преглед на статистиките поврзани со Европол, да се утврди нејзината ефикасност во поддршката на овие операции и координацијата меѓу различните агенции од државите-членки на ЕУ и трети земји. Преку анализата на Стратегијата на ЕУ и Европол да се утврдат нејзините цели, приоритети, задачи, правци и насоки на дејствување.

## 1.4.2 Посебни цели на истражување

Во однос на општата цел, посебни цели на истражување беа:

- Утврдување и препознавање на заканата од организиран криминал, нејзино дефинирање и доведување на истата во контекст на потребата од полициска соработка преку ангажирање на Европол како агенција за спроведување на законот;
- Утврдување на Стратегиите, Договорите, Конвенциите и Одлуките за формирање на Европол, разработување на нивните политики во однос на институциите на ЕУ, државите-членки и трети земји и давање одговор за тоа дали нејзиниот опстанок и постоење соодветствува за успешна превенција и справување со организираниот криминал;
- Утврдување на структуралната поставеност, начинот на функционирање, оперативната поддршка и пружање на координативно работење на органите за спроведување на законот во земјите-членки на ЕУ и трети земји во превенцијата и справувањето со организираниот криминал;
- Да се изврши преглед и обработка на статистичките податоци, како и на обработени интервјуа на персонал вклучен во активностите на Европол и нејзините одделенија и со тоа да се утврди перцепцијата за ефикасноста во превенцијата и справувањето со организираниот криминал од страна на Европол.

### 1.4.3 Практични цели на истражување

Со ова истражување се дава придонес кон современото национално и меѓународно полициско работење на Република Македонија во однос на осознавањето на европските ставови за меѓусебна полициска соработка.

Ова е особено значајно и од причина што досега недоволно се проучени полициската соработка на ниво на ЕУ, Европол и останатите агенции за спроведување на законот при ЕУ, процесите на функционирање и соработка на истите со останатите држави-членки, а меѓу другото и со трети. Од голема важност е и проучувањето на правните аспекти во процесите на функционирање на оваа агенција, а посебно во делот на размената на информации насочени кон превенција и сузбивање на организираниот криминал.

Соодветниот проблем на истражување има одредено научно и практично значење, затоа што со осознавање на стратегиите, договорите, програмите, одлуките и процедурите за функционирање и меѓусебно соработување на Европол со националните точки при државите-членки на ЕУ и со одделението на Европол при МВР на Р.Македонија, истото ќе најде примена во постапките и ангажирањето на полициските работници во акциите и операциите кои се водат на ниво на ЕУ и пошироко.

## 1.5 Хипотези на истражувањето

### 1.5.1 Општа хипотеза

*Ефикасната политика, структуралната поставеност, начинот на функционирање и оперативната поддршка на Европол придонесуваат за нејзината соработка со земјите-членки на ЕУ и трети земји при превенција и справување со организираниот криминал.*

### 1.5.2 Посебни хипотези

1. Иницијативата за формирањето на Европол претставува прв сериозен заеднички чекор во заштита од облиците на организиран криминал во ЕУ;
2. Обврската на институциите на ЕУ за донесување на стратегии, акти и програми за функционирање на Европол претставува и заедничка основа за дефинирање на поимите и мерките потребни за правно спроведување на законските мерки потребни за сузбивање на организираниот криминал;
3. Структуралната поставеност и начинот на функционирање на Европол влијае во превенцијата и справувањето со организираниот криминал;
4. Оперативната поддршка на Европол на органите за спроведување на законот во државите-членки влијае во справувањето со организираниот криминал.

### 1.5.3 Поединечни хипотези

1. Иницијативата за формирање и формирањето на Европол укажува на појава на заеднички закани, но во исто време и појава на дополнителни проблеми во функционирањето на државите-членки во рамките на ЕУ.
2. Донесувањето стратегии, програми и планови и одлуки со кои се одредува функционирањето на Европол претставува сериозен чекор во заедничката и здружената борба на државите-членки во превенцијата и справувањето со организираниот криминал.

3. а) Зголемувањето на бројот на разменети предмети и лични податоци како и извршените пребарувања укажува на квалитетниот начин на функционирање на информациските системи при Европол.
- б) Зголемениот број на учества на Европол во Заеднички истражни тимови и распоредување на мобилната канцеларија на Европол, укажува на зголемената доверба и сатисфакција на персоналот кој директно учествува во криминалистички акции согласно мандатот на Европол.
4. а) Ефикасноста во пружање оперативна поддршка и овозможувањето на соработка во превенција и справување со организираниот криминал се отсликува во бројот на разменетите информации меѓу Европол, државите-членки и трети земји, бројот на пружени различни оперативни поддршки итн.
- б) Зголемениот број на здружени успешно изведени операции од страна на истражните органи на државите-членки и трети земји укажува на две работи, и тоа: ефикасноста на структурата на Европол во процесот на менаџмент со информации и овозможување на координација во соработката меѓу органите за спроведување на законот.

Овие тези имаат намера да ја измерат ефикасноста на Европол преку користење на индиректна методологија која, исто така, била користена во некои слични научни студии.

Во таа индиректна методологија, се анализираат достигнувањата на Европол преку нејзините основни организациски функции. Овие функции се појавуваат или се во дизајнот, или пак во еволуционата последица на организациската потреба.

Преку аналитичка разработка во овој труд ќе се одреди колку вреден и сеопфатен е придонесот на Европол во борбата против организираниот криминал. Полициската улога на Европол не е слична со она на агенциите за спроведување на законот, поради недостатокот на извршна моќ.

Поради тоа неопходно е да се разгледаат оперативните активности на Европол во врската со компетентните органи во државите-членки.

Во нејзината идеална форма, успешната Европол би се очекувало да има отворени комуникациски канали вклучувајќи формализирани, софистицирани дигитални мрежи и офицери за врска, кои притоа работат во тесна врска. Во контекст на размена на информации, тоа би се постигнало преку обезбедување време и оперативно разузнавање и овозможување на најдобри практики.

## 1.6 Варијабли

### 1.6.1 Независни варијабли

- **Европол во улога на агенција за спроведување на законот** донесена со Одлука на Европскиот совет со посебна мисија, задачи и приоритети, преку нејзината структурална поставеност од Директор, Управен одбор и национални контакт-точки со функционирање на принцип на поддршка преку својот оперативен центар, мрежа од офицери за врска, комуникациона инфраструктура, информациски и аналитички систем, мрежа на размена на информации и аналитички продукти и центар за експертска поддршка;
- И покрај тоа што воспоставувањето на Европол е направено според Договорот на Европската унија од 7 февруари 1992 година (Мастришкиот договор), Европол не е класична агенција на ЕУ.

Таа е меѓународна организација со свое сопствено правно *acquis*. Конвенцијата за основање беше дополнувана три пати и требаше да биде ратификувана од сите држави-членки. Европол ги поддржува државите-членки преку размена на информации меѓу Европол и Европол-офицерите за врска.

Овие офицери се назначени во Европол од страна на државите-членки како претставници на нивните национални агенции за спроведување на законот, а во исто време не се под команда на Европол и нејзиниот директор.

Тие дејствуваат согласно нивниот национален закон. Европол обезбедува оперативни анализи и ги поддржува операциите на државите-членки. Обезбедува експертиза и техничка поддршка за истрагите и водените операции во рамките на ЕУ, под надзор и правна одговорност на државите-членки.

### **1.6.2 Зависни варијабли**

Секогаш постои силна желба за кои било пресметки на „ризик“, „закана“, „големина“ или „влијание“ на организиран криминал. Сериозниот и организираниот криминал има различни облици и форми: трговија со луѓе, трговија со дрога и оружје, перење пари итн. Дури и навидум ситни кривични дела, како што се тешка кражба и кражби на автомобили, протурање фалсификувани евра, продажба на опасни добра и акциите на мобилните банди се честа манифестација на глобални криминални мрежи.

Во овој контекст, треба да се има предвид дека природата и оперативните карактеристики на меѓународниот организиран криминал евалуираат, односно дека истите се променливи.

Според експертите и истражувачите, главниот методолошки проблем кога се проучува организираниот криминал е прашањето за изворите на документација и знаење.

Многу научници инсистираат на фактот дека достапното знаење често произлегува од извори кои не се јавно достапни и статистики кои не можат да бидат проверени поради недостаток на транспарентност и класифицирани извори.<sup>19</sup>

Има многу реални причини заради што бројките во повеќето случаи не значат ништо:

- бидејќи актуелните бројки потребни за некои калкулации не се достапни;
- бидејќи различни нешта се мерат;
- бидејќи премногу политички агенди стануваат инволвирани.

Претпоставките позади калкулациите треба да бидат јасно кажани, па така сите оние луѓе кои ќе сакаат да изберат да ги употребуваат овие статистики треба да бидат во состојба да ја оценат нивната релевантност.<sup>20</sup>

Како додатно, ниту Европол, ниту пак постои друг неклассифициран извор на податоци кој би бил подготвен да го објави бројот на приведени лица и/или уништени групи на организиран криминал од аспект на меѓународната соработка меѓу државите.

Според литературата, Европол во областа на превенцијата и справувањето со организираниот криминал, примарно, има три карактеристични функции кои ќе бидат операционализирани како **зависни варијабли**:

1. Размената на информации;
2. Полициската поддршка и градењето капацитети;
3. Полициската и политичката координација.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> M.Beare(2003), *Critical Reflections on Trans National Organized Crime, Money Laundering, and Corruption*, Toronto: Toronto University Press; J.P. Brodeur(2002), *Crime organized*

<sup>20</sup> Margaret E. Beare&R.T. Naylor, *Major Issues Relating to Organized Crime : within the Context of Economic Relationships*, Nathanson Centre for the study of organized crime and corruption, Law Commission of Canada, April 1999.p.9

<sup>21</sup> Gerspacher, "International Police Cooperation Institutions as a Response to Transnational Crime: A Study of Institutional Effectiveness," 9–11

Овие три функции се битни, бидејќи тие можат да им помогнат на националните агенции за спроведување на законот да ги подобрат фундаменталните извори на моќ и овластување во борбата против меѓународниот организиран криминал.

Истражувањето треба да ги идентификува, процени и дијагностицира претходните и моменталните состојби на полициската соработка на Европол со државите-членки при превенција и справување со организиранот криминал, што најдобро може да се направи преку проучување и разработување на зависните варијабли, како што се: оперативната поддршка, здружените истражни тимови и бројот на разменети разузнавачки информации, пораки и иницирани случаи, и врз основа на тоа да се даде прогноза за идните перспективи. Така што, овој вид на информации може да бидат доста корисни за да се направи споредба за ефикасноста на Европол.

Во овој контекст, оваа студија ја анализира ефикасноста на Европол во полициската соработка при справување и превенцијата со организиранот криминал (зависна варијабла) како колективно достигнување од погоренаведените функции низ варијациите на структурални врски и односи на Европол (независна варијабла).

Мерењето на ефикасноста на Европол во полициската соработка со државите-членки на ЕУ во справување и превенцијата со организиранот криминал, ако е можно, бара да се преземат три чекори, и тоа: спецификацијата и анализа на клучните концепти, операционализацијата на овие концепти преку нивно преведување во варијабли, поврзувањето на овие варијабли со емпириски податоци и нивното потврдување со тврдења/мислења на инволвирани лица во таа област.

## 1.7 Индикатори

Како индикатори во ова истражување беа земени предвид честите донесувања нови акти преку кој се одредуваат новите функции и можности на Европол, раширувањето на мрежата од офицери за врска, односно потпишување нови договори за соработка, како и проблемите кои произлегуваат од различните нови форми на организиран криминал. Меѓу позначајни индикатори би ги навеле:

- донесувањето на нови акти и одржувањето на состаноци на кои се разгледуваат постигнувањата на Европол според зацртаните цели и задачи;
- перцепцијата од персоналот и учесниците во истражните тимови преку нивните изјави во врска структуралната поставеност на Европол, нејзиното функционирање, ефикасноста и успешноста на криминалистичките операции поддржани од Европол итн;
- бројот на разменети информации, пораки, работни досиеја и иницирани/обработени случаи меѓу државите-членки, трети држави и командата на Европол;
- бројот на формирани здружени истражни тимови и учеството во тие тимови, распоредување на мобилната канцеларија на Европол;
- идентификација на видот на поддршката и пружањето на одделните видови на поддршка по време и место.

Во истражувањето, една од намерите е да се образложи влијанието на независната варијабла врз овие индикатори.

## 1.8 Методи на истражување

Сложеноста на проблемот на истражувањето налагаше комплементарно користење на повеќе методи, анализа на научна и стручна литература, собирање документи и научени лекции, нивно средување, анализа, односно обработка и интерпретација на податоците.

Во истражувањето најдоа примена следниве методи:

**Метод на моделирање.** Истражувањето бараше добро воспоставен модел на истражувачката работа, особено во делот кој што се однесува на воспоставената институционална организациска структура, оперативниот концепт на одделенијата на државите-членки и трети земји и принципот, односно моделот на собирање, обработка и размена на информации. Тоа подразбираше користење сложени, динамички и квалитативни модели на истражување. Во таа смисла беа применети апстрактни, дескриптивно-текстуални, графички и математички модели.

Теоретската природа на предметот на истражување ја определува примената на *дескриптивниот модел* кој што се користеше за да се даде поширок опис на заканата од организиран криминал и потребата од полициска соработка за справување со истата; историјата на формирање групи и институции за полициска соработка за размена на информации, а со цел справување со организиран криминал; договорите и конвенциите донесени во рамките на ЕУ, а преку кои се определува местото; организациската структура и правните трансформации на Европол; правилниците и одлуките со кои се определува принципот, начините на работење и влијанијата на одделенијата на Европол во справување со различните облици на организиран криминал.

Во истражувањето беа користени секундарни извори на податоци, научна и стручна литература од области кои се занимаваат со оваа проблематика, документи од безбедноста, посебно документи донесени од телата на ЕУ, извлечени заклучоци, научени лекции, статистички показатели и др.

Графичките модели беа користени во облик на цртежи, графикони и табеларни прикази во однос на остварување приказ на процесот и карактерот на размена на информации.

Математичките модели се користеа во рамките на примената на статистичкиот метод, во подготовката и прикажувањето на резултатите од истражувањето.

**Анализа на содржината** најде своја примена во анализата на историографските податоци и теориските сознанија, анализа на текстови, анализа на готови изјави преку обработени интервјуа на испитаници, водени и обработувани од моја страна, анализа на интервјуа и низа други податоци изготвени од агенции во ЕУ за потребите на Европол и за нивно користење во понатамошни истражувања од книги, современи полициско безбедносни списанија и билтени и интернет-страници.

До потребните основни вредности, во анализата на содржината се дојде со употреба на **квалитативна анализа, т.е. фреквентна и семантичка анализа.**

**Компаративниот метод** се користеше со цел да се изврши делумна квалитативна и квантитативна селекција и анализа на прибраните податоци и врз основа на тоа да се воопштат релевантните факти со кои се постигна потврдување, односно негирање на поставените хипотези.

Следејќи го овој приод за време на нашето истражување, ние го додадовме квантитативниот елемент во споредувањето на одредени бројки, со цел да се објективизираат нашите претпоставки.

За анализа на квалитативните податоци и давање опис, анализа на содржината и интерпретација на податоците, неопходна беше примената и на одредени апликативни компјутерски програми.

**Водење интервју.** Овој метод беше искористен во завршните фази на ова истражување и беше водено со полициски службеници со различни улоги и позиции од Министерството за внатрешни работи кои се директно инволвирани и запознаени со меѓународните полициски соработки, процесот на размена на информации и принципите на работа и координирано работење на Одделението на Европол при МВР на Република Македонија со Европол. Од нив се бараше да дадат конкретни одговори на прашањата кои се однесуваат на досегашните стекнати искуства, проблеми во текот на работењето, како и за понатамошните визии, предизвици и очекувања, а кои би се рефлектирале со поуспешна соработка со централната единица на Европол.

Сите тие пружија доволен број на информации, но и понудија експертски погледи, а исто така до некоја мера покажаа и заеднички перспективи и доживувања.

Интервјуата беа водени очи во очи. Со дозвола на интервјуираните лица интервјуата беа снимени, а потоа транскриптирани. Поголемиот дел од интервјуата траеја не повеќе од еден час, во кое време успешно се спроведоа сите предвидени прашања.

Во рамките на целокупниот труд на истражување воедно и докажување на хипотезите, комплементирање на истражувањето како и презентацијата на директната перцепција на сè она што опфаќа Европол беа преземени презентираниите интервјуа во истражувањата (пр. Evaluation of the implementation of the Europol Council Decision and of Europol's activities -Technical Report). Во рамките на тоа истражување биле изведени околу 60 интервјуа со 103 поединци. Во овој случај интервјуата биле водени на тој начин што не се очекувало дека сите интервјуирани лица ќе имаат детално фактичко или техничко знаење околу содржината и ефектот.

Додека интервјуата биле водени со поединци од партнерски агенции, поголемиот дел од интервјуата биле внатре во Европол со различни улоги и позиции; интервјуа со поединци кои работат во рамките на Европол и организациите; членови на Управен одбор; членови на Директорат на Европол; раководители на Единица на Европол; проект-менадери на Европол; раководители или претставници од држави-членки од бироата за врска на Европол; Бироа за врски на трети држави итн.

Тоа значи дека тие биле во позиција да понудат добра информација, експертско видување и практични аспекти за активностите и перформансите на Европол како битен извор на докази.

Темите и прашањата кои најчесто биле поставувани (дискутирани во интервјуата опфаќале):

- прашање за заштита на податоците;
- целокупната ефективност и цели на Европол;
- размена на информации меѓу државите-членки;
- компетенции на Европол.<sup>22</sup>

За време на водењето на интервјуата, честопати од интервјуираните лица се очекувало да зборуваат за слични (или исти) проблеми како одговор на различни прашања. Поради тоа, истражувачките прашања и соодветни делови од одговорите се поделени под различните теми од овој труд. Со овој метод се направија обиди да се добијат вистинските квалитативни вредности, а кои не секогаш се прикажуваат преку статистичките и компаративните методи. Односно, како за крај и сеопфатност во методолошкиот пристап на истражувањето, перцепцијата на интервјуата, односно анализата на содржината на документите се направени обиди истите да бидат квантифицирани со надворешни извори на докази (пр.статистички показатели).

---

<sup>22</sup> RAND истражување, Евалуација на имплементацијата на Одлуката на Советот на Европол и активностите на Европол, технички извештај, 2012

### **Студија на случај (Case study)**

Во поглавјето кое се однесува на активностите на Одделението на Европол при МВР на Република Македонија во процесот на полициска соработка со Европол, јас избрав студија на случај како метод на истражување, како краток обид со овој модел да се направи детална временска, но не толку опсежна анализа на оваа единица.

Дел од студијата на случајот е направена од практичарите во наведеното одделение и презентирано на официјалната страна на Министерството за внатрешни работи.

Во рамките на ова истражување, од моја страна се преземани сегменти од таа студија кои соодветствуваат и беа неопходни за појасен приказ на фактите од оваа докторска дисертација.

### **1.9 Извори на податоци**

Литературата за проучување на ефикасноста на Европол во полициската соработка во превенција и справување со организираниот криминал во Р.Македонија не е многу опсежна.

Меѓутоа, со комбинирана употреба на достапната домашна и странска литература заедно со статистичките податоци и истражувања од централата на Европол, се нуди можност да се дојде до ново научно сознание.

Ова истражување заради сложеноста на поставениот проблем на истражување налагаше комплементарно користење голем број извори на податоци кои веќе постојат и оние податоци до кои се дојде во текот на истражувањето за потребите на докторската дисертација.

Овој преглед на документи вклучува: внатрешни документи на Европол; академска литература на Европол и Одлуката на Советот на Европол; извештаи на Европол; документи и извештаи на ниво на ЕУ (како на пример, од Европската комисија, Советот на Европскиот парламент).

Од сите тие документи особено се значајни:

- Научна академска литература, стручни списанија и други публикации во кои се обработува заканата од организиран криминал, полициската соработка во делот за справување со организиран криминал преку размена на криминалистичко-разунавачки информации, поставеноста, улогата и влијанието на Европол во справување со организиран криминал, процесот на размена на информации и изработка на работни досиеја потребни во истражните процеси;
- Институционално-правна литература (стратегии, конвенции, договори, декларации, програми, одлуки, акциони планови, извештаи, записници итн.) во која се обработени институционално-правните аспекти за оправданоста за формирањето на Европол, нејзината структурална поставеност, начинот на работа и соработка, резултати, искуства и промени во текот на работењето на оваа агенција за спроведување на законот.

Овде треба да се нагласи дека најголем удел имаат извештаите за Европол, документите на ЕУ и извештаите (како на пример, од Европската комисија, Советот или Европскиот парламент); Литературата и изворите на податоци на домашни автори на книги, стручните списанија и теоретските расправи.

Изворите на податоци непосредно се однесуваат на проблемот на ова истражување, при што се користеа и пошироки искуствени евиденции, анализи на процесите на собирање и размена на информации како и одредени согледувања преку кои беа јасно изнесени резултатите од истражувањето.

## 1.10 Научно-општествена оправданост на трудот

Друг дел од овој проект претставува научното и општествено значење, т.е. оправданоста на трудот, кое во основа го определува и значењето на проблемот кој научно и (или) практично ги решава својствата и опсегот на истражување.

Овој докторски труд е лоциран во областа на превенцијата и справувањето со организираниот криминал во еден сеопфатен истражувачки процес, и тоа со примарни цели на унапредување на ефикасноста на полициската соработка на Европол.

Посебен акцент ставаме на експлицитноста при изразување на можностите за ефикасна полициска соработка, подобра концептуализација на функциите на Европол, овозможување разбирање на структурата, елаборирање на полициската соработка преку насоченото работење на интегрирана рамковна работа во правец на превенција и справување со организираниот криминал.

Второ, се надеваме дека ќе ја унапредиме нормативно институционалната теорија. И на крајот, оваа дисертација ќе се обиде да ги насочи постоечките методологии на квалитативно истражување.

Научното значење на истражувањето на полициската соработка во контекст на активностите на превенција и справување со организираниот криминал од државните органи во државите-членки е по своите својства трајно научно прашање, со фактички постојани процеси со различни содржини и облици, димензии кои предизвикуваат негово постојано согледување и редефинирање.

Досегашните истражувања на проблемите на соработка на Европол со земјите-членки на ЕУ и трети земји се содржани во различни странски, научни трудови, во странски списанија и во издадени полициско-безбедносни прирачници од областите на институционално-полициското работење во справување со заканите од организиран криминал и тероризам.

Овде најмногу е опфатен периодот на последните дваесеттина години на минатиот и овој век, каде е разработено формирањето на различните меѓународни групи и агенции за спроведување на законот, а насочени кон превенција и справување со организиран криминал како глобална закана.

Како што беше наведено, во Република Македонија пак, не постои забележлив фонд на литература (учебници, правилници и други публикации) која ги проучува проблемите на справување со организиран криминал, посебно во разузнавачкиот сегмент на полициска соработка на ниво на ЕУ.

Тука најчесто се даваат осврти на споменување на агенциите за спроведување на законот Европол и Европавда во делот на безбедноста на ЕУ, процесот на разузнавање насочен кон зачувување на државните и воените интереси, заканата и справувањето од организиран криминал и тероризам.

Овде се изразува и потребната неопходност за преземање сериозни чекори во оваа област, т.е во делот на научно-истражувачката работа, во издавање корисни публикации, учебници и полициско-безбедносни прирачници, а со кои во целина ќе се разоткријат условите, околностите, моделите, облиците и постапките на полициска соработка во делот на разузнавање на ниво на ЕУ во справување со организиран криминал.

Особено ако се има предвид дека одделенијата при Одделот за сериозен и организиран криминал, Управата за безбедност и контраразузнавање и Секторот за меѓународна полициска соработка, веќе неколку години наназад земаат активно и рамноправно учество во различните меѓународни полициско-безбедносни акции и операции, работилници и вежби на ниво на ЕУ и пошироко.

Општественото значење на истражувањето на оваа појава е постојано присутно и актуелно прашање, имајќи ги предвид различните можни ситуации во сферата на општествената, криминалистичка и правна пракса, разните рационални и практични решенија. Ова ги потврдува нашите чувства дека оваа дисертација ќе произведе резултати релевантни за органите за спроведување на законот во државите-членки.

Ќе се направат обиди да се придонесе кон менаџерската пракса во органите за спроведување на законот на следниве начини: Прво, ќе се овозможи разбирање на комплексната меѓузависност и интеракција меѓу органите за спроведување на законот на државите-членки во делот на размена на информации.

Второ, ќе се изразат можните стратегии и планови кои ги предвидуваат регулаторните промени, подготовка на организацијата преку креирање нови внатрешни траси, овозможување влијание на институционалните процеси преку преземање здружени истражни активности кои понатаму ќе придонесуваат во превенцијата и справувањето со организираниот криминал.

Иако ние не воспоставуваме линк, ние, сепак, се надеваме дека оваа студија ќе овозможи теоретска основа за изведување нормативни сугестии за овозможување постојана пракса на интензивно промовирање на воспоставените процеси и канали на полициска соработка на Европол со останатите органи за спроведување на законот во државите-членки во превенцијата и справувањето со организираниот криминал.

И повторно, ние се надеваме дека преку оваа цел ќе се генерира увид на тоа како всушност да се координираат полициските сили, пред сè, кон формирање и функционирање во Здружени истражни тимови во поглед на справувањето со организираниот криминал.

## **ПОГЛАВЈЕ 2**

**Полициската соработка во превенција и справување со организиран криминал**

## 1. Внатрешна безбедносна стратегија: Улогата на агенциите на ЕУ за внатрешни работи и знаење

Централно место во природот на Европската унија кон прашањата за безбедноста и заканата од организиран криминал и тероризам зазема Внатрешната безбедносна стратегија за Европската унија<sup>23</sup>.

Внатрешната безбедносна стратегија – ВБС на ЕУ била усвоена од Советот на ЕУ во февруари 2010 година. Стратегијата воочува заеднички закани со кои се соочува Унијата и ги поставила безбедносни предизвиците, принципите и стратегиските насоки, односно насоките за справување со заеднички закани поврзани со организиран криминал, тероризам, сајбер-криминал, прекуграничен криминал, природни и човечки катастрофи<sup>24</sup>, одбележувајќи примери преземени од годишните извештаи и проценки на заканите од Европол и Европавда.

Главни предизвици за европската безбедност се економската и финансиската криза (34%), тероризмот (33%), организираниот криминал (21%) и сиромаштијата (18%).<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Според: Council of the EU, *Internal Security Strategy for the European Union: Towards a European Security Model*, 5842/2/10, Brussels, 23 February 2010.

<sup>24</sup> Главните "криминалистички ризици и закани" со кои се соочува Европа денес според Внатрешната безбедносна стратегија се: ...тероризам, сериозен и организиран криминал, трговија со дрога, сајбер-криминал, трговија со луѓе, сесуална експлоатација на деца и детска порнографија, економски криминал и корупција, трговија со оружје и прекуграничен криминал.

<sup>25</sup> Извадок од: Special Eurobarometer 371 "Internal security" November 2011, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_371\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_371_en.pdf)

Од аспект на одговор кон овие предизвици предизвикани на ниво на ЕУ, ВБС се одбележува како клучен инструмент на анализите на идните ситуации и сценарија и укажува на изработките на проценки на заканите, посебно од страна на Европол и други агенции за Правда и внатрешни работи (Европрава, Фронтекс и др.<sup>26</sup>).

Во наводите на ВБС се настојува Комисијата да претстави конкретни акции ставајќи ја Стратегијата во пракса. Ова доаѓа во Комуникацијата<sup>27</sup> на Внатрешната безбедносна стратегија во акција, усвоена во ноември 2010 година.<sup>28</sup>

Врз основа на тоа, Комисијата усвојува комуникација за предложени акции за имплементирање стратегија за период од 2011 до 2014 година<sup>29</sup>. Комуникацијата поставува пет стратегиски цели, со посебни акции за секоја цел, за спротивставување на секој предизвик со цел да се направи ЕУ побезбедна.<sup>30</sup> Како илустрација, ова вклучува „уништување меѓународна криминална мрежа“ што според Комуникацијата: ... повикува на поздружени операции, вклучувајќи ги полициските, царинските, граничните служби и судски органи во различни држави-членки. Ваквите операции, вклучуваат ЗИТ каде е потребно целосна поддршка на Комисијата во контекст на приоритетите, стратегиските цели и плановите воспоставени од Советот на основа на релевантни анализи на закана.

---

<sup>26</sup> Европска агенција за менаџмент на оперативната соработка на надворешните граници на Европската унија.

<sup>27</sup> Комуникација до Комисијата до Европскиот парламент и Советот од 22 ноември 2010 година - Внатрешна безбедносна стратегија во акција: Пет чекори кон побезбедна Европа.

<sup>28</sup> “The EU Internal Security Strategy in Action: Five Steps towards a More Secure Europe” (European Commission, November 22, 2010),

[http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/malmstrom/archive/internal\\_security\\_strategy\\_in\\_action\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/malmstrom/archive/internal_security_strategy_in_action_en.pdf).

<sup>29</sup> Види: Европска Комисија, 2010а

<sup>30</sup> Оваа Комуникација содржи пет акции, две од нив паѓаат во рамките на мандатот на Европол: уништување на криминалните мрежи и превенција од тероризам и безбедност на сајберпросторот.

ВБС и Комуникацијата на ВБС во Акција на агенциите на ЕУ за правда и внатрешни работи ( и посебно Европол, Европрава и Фронтекс) даваат улога во идентификување и дефинирање на феноменот за истакнување на важните безбедносни закани во ЕУ.

Оваа позиција понатаму е консолидирана во Здружен извештај, изработен во мај 2010 година од страна на овие три агенции за Внатрешни работи на ЕУ, чија цел е да обезбеди анализи за „основните закани на внатрешната безбедност во ЕУ“ на основа на три стратегиски документи:

- Проценка на заканата од организиран криминал на Европол;
- Годишен извештај на Европол за ситуацијата и трендот на тероризмот;
- Фронтекс - годишни анализи за ризици.

Здружениот Извештај ги донесува заклучоците врз основите на докази и анализи прикажани во овие полициски акти, а во кои се прикажува како „внатрешната безбедност на ЕУ се соочува со закана од организиран криминал, тероризам и илегална миграција“<sup>31</sup>, а притоа се бара конкретен одговор од ЕУ. Извештајот ја одбележува поврзаната природа на организиран криминал каде фалсификувањето пари, трговијата со дрога и луѓе и тероризмот се меѓусебно поврзани.

Како рекапитулација на извештајот за имплементацијата на ВБС, истата обезбедила основи за развој на опсег на мерки кои прават полесно да се водат прекуграничните истраги и да се координираат криминалните обвинителни акти<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Council of the EU, *Joint Report by Europol, Eurojust and Frontex on the State of Internal Security in the EU*, 9359/10, Brussels, 7 May 2010, p. 10.

<sup>32</sup> High Representative for CFSP (December 2008), *Report on the Implementation of the European Security Strategy: Providing Security in a Changing World* – Council document S407/08, endorsed at the European Council on 11-12 December 2008 (hereafter EC (2008) ESS Report), p. 4.

Откако стратегијата била усвоена, извештајот забележува дека Европската унија развива повеќе специфични програми и стратегии, вклучувајќи ја Хашката програма во 2004 година и Новата стратегија за надворешна димензија за правда и внатрешни работи во 2005 година.<sup>33</sup>

Во опсегот на Стокхолмската програма се повикува Советот и Европската комисија „да се дефинира сеопфатна Внатрешна безбедносна стратегија на Унијата“ на основа на зајакната соработка меѓу агенциите на Унијата, вклучувајќи подобрена размена на информации.<sup>34</sup>

Архитектурата во која е вклучена практичната имплементација на ВБС е таканаречен Политички циклус на ЕУ. Според Заклучоците на Советот усвоени во октомври 2010 година „создавањето и имплементацијата на Политичкиот циклус на ЕУ за организиран и сериозен меѓународен криминал“<sup>35</sup>, е заради справување со криминални закани на кохерентен и методолошки начин преку оптимум соработка меѓу релевантни служби на државите-членки, институции и агенции на ЕУ како и релевантни трети држави и организации.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> European Council (November 2004), *The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union* - OJ C 53 of 3 March 2005 A Strategy on the External Dimension of the Area of Freedom, Security and Justice, COM, 2005, p. 491.

<sup>34</sup> Council of the EU, the Stockholm Programme – An Open and Secure Europe serving and protecting citizens, 5731/10, Brussels, 3 March 2010, p. 60

<sup>35</sup> Council of the EU, Council Conclusions on the creation and implementation of a EU policy cycle for organized and serious international crime, 15358/10, Brussels, 25 October 2010.

<sup>36</sup> House of Lords, European Union Committee, EU Internal Security Strategy: 17<sup>th</sup> Report of Sesion 2010-2012, Parliamentary Copyright House of Lords, 2011 p. 24.

Политичкиот циклус се состои од четири чекори: а) развој на политиката врз основа на проценки на заканата; б) донесување на одлука од страна на Советот преку идентификација на бројни приоритети; в) имплементација и мониторинг на Оперативни акциони планови, и г) постевалуација.

Првите години, Политичкиот циклус бил усогласен и имплементиран (2011-2013) на основите на извештајот на Проценка на заканата од организиран криминал 2011. Овој период се очекува да служи како процес на учење пред целосно започнување на четиригодишниот политички циклус во 2013 година, заснован на Проценка на заканата од сериозен и организиран криминал (понатаму во текстот ПЗОК).

ПЗОК води до зголемување на свесноста за проблемот за организиран криминал во ЕУ и помага да се зајакне размената на информации и полициска соработка меѓу државите-членки.

Што се однесува на делот на нашето истражување потребно е да се забележи дека во процесот на одредување на главните принципи и стратески насоки за акција кои го сочинуваат Безбедносниот модел на ЕУ, Европската безбедносна стратегија меѓу другото истакнува два принципи и тоа:

**Прво, димензијата на превенција:** проактивен, разузнавачки приод, воден преку посилен фокус на превенција на криминални акти и терористички напади пред тие да се случат<sup>37</sup> и **второ, ефективна оперативна соработка** меѓу агенциите за Правда и внатрешни работи на ЕУ. Еден од клучните успеси на Европската безбедносна стратегија било подобрување на нивоата на координација меѓу клучните агенции на ЕУ, како што се Европол и Европрава.

---

<sup>37</sup> Council of the EU, *Internal Security Strategy for the European Union: Towards a European Security Model*, 5842/2/10, Brussels, 23 February 2010, p. 11.

Односно во истата, експлицитно била препознаена заканата на ЕУ од организиран криминал што тоа понатаму водело до различни иницијативи дизајнирани да се подобри способноста на институциите на ЕУ и државите-членки да возвратат на предизвиците од организиран криминал. Најзабележително од сето тоа било претставувањето на ПЗОК која е производ на Европол со придонес од државите-членки и клучни институции на ЕУ, како што се: Европската централна банка, Европскиот мониторинг-центар за дроги и зависности од дрога, Европска правда, Фронтекс и Европската канцеларија против измама.

Понатаму, оваа стратегија ја зајакнува претходната улога и мисија на Европол во одржувањето на бараните услуги од агенциите за спроведување на законот на државите-членки и овозможување на соработката во борбата против организираниот криминал. Односно, Европол го презела водството во многу области кои ги покрива ВБС, како што се проценка на заканите и размена на информации, вклучувајќи и лични податоци.

Како заклучок, Внатрешната безбедносна стратегија несомнено побудува свесност на сите нивоа во рамките на потребите на ЕУ за покоординиран и ефикасен приод кон проблемите од безбедноста и организираниот криминал. Од друга страна истата ни обезбедува детален патоказ за развојот на политиките и води кон создавање на безбедносни институции и зајакнување на постоечките агенции во рамките на ЕУ.

Како и да е, постои инхерентна тензија во приодот кон безбедноста на ЕУ и организираниот криминал, а паралелно постои јасен колективен интерес за подобрување на безбедноста на ЕУ и форсирање на поголема соработка меѓу државите-членки кога станува прашање за организираниот криминал.

Како последица на тоа, ВБС ужива широка поддршка, државите-членки одржуваат контрола во сите аспекти на оперативни возвраќања кон безбедноста и криминалните закани во ЕУ.

Понатаму државите-членки не се со голема желба да гарантираат поголема моќ на истрагите или обвинувањата на агенциите како што е Европол или да се зголеми нивото на ресурси за моментално обезбедување поддршка на безбедноста на ниво на ЕУ. Наместо тоа, тие имаат тенденција да дејствуваат билатерално кога доаѓа до прекугранични истраги, размена на разузнавачки информации или согласно долгоодржливите билатерални договори.

## 2.1 Организиран криминал

Организираниот криминал е една од главните закани за човековата безбедност. Тој е закана за државната безбедност, но исто така прави и попречување на социјалниот, економскиот, политичкиот и културниот развој, ги напаѓа јавните, финансиските и безбедносните институции и прави ерозија на основната обврска на државата да се заштитат мирот, редот и правдата.

Организираниот криминал е форма на криминална манифестација, што можеби претставува и најспецифичен тип на ваква манифестација.

За транснационалниот организиран криминал честопати се кажува дека е продукт на криминалните мрежи или криминални организации кои свесно ги заобиколуваат националните правни ограничувања и прават напори да го избегнат ангажирањето на органите за спроведување на законот.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Eugene McLaughlin, John Muncie, The SAGE Dictionary of Criminology, SAGE Publications, London, 2013, p.473

Според неодамнешниот извештај на Канцеларијата за дроги и криминал на Обединетите нации, организираниот криминал е различен, истиот станува глобален и достигнува макроекономски пропорции: нелегални добра кои потекнуваат од еден континент, тргувани низ друг и продадени во трет...<sup>39</sup>

Списокот на кривични дела во оваа категорија варираат од трговија со дрога и луѓе до фалсификување и перење пари. Избор на дефиниција која одговара на целите на студијата е важен прв чекор во развојот на истражувачкиот дизајн (Chakravarthy & Doz, 1992). Но проблемот во која било студија за организиран криминал е недостаток на истражување во оваа област.

Ова истражување го дефинира организираниот криминал како: нелегални активности изведени од структурални групи составени од три или повеќе лица, кои опстојуваат подолг период и имаат цел да извршат сериозни кривични дела преку конкретна акција на заплашување, насилство, корупција или други нешта, и на тој начин директно или индиректно да се здобијат со финансиска или друга материјална корист.<sup>40</sup>

Од правен аспект, се разгледува делот од Конвенцијата на Обединетите нации во Палермо која дефинира „организирана криминална група“ како „структурирана група од три или повеќе лица кои опстојуваат одреден временски период и дејствуваат конкретно со цел да извршат едно или повеќе сериозни кривични дела кои се во мандатот на оваа Конвенција, со цел директно или индиректно да се здобијат со финансиска или друга материјална придобивка.“<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> W. Lacher, 'Organised Crime and Conflict in Sahel-Sahara Region', *Carnegie Papers*, Carnegie Endowment for International Peace, September 2012. p.8

<sup>40</sup> Совет на Европа, 2002

<sup>41</sup> United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), "United Nations Convention Against Transnational Crime and the Protocols Thereto," United Nations, 2004.  
[https://www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/organisedcrime/UNITED\\_NATIONS\\_CONVENTION\\_AGAINST\\_TRANSNATIONAL\\_ORGANIZED\\_CRIME\\_AND\\_THE\\_PROTOCOLS\\_THERETO.pdf](https://www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/organisedcrime/UNITED_NATIONS_CONVENTION_AGAINST_TRANSNATIONAL_ORGANIZED_CRIME_AND_THE_PROTOCOLS_THERETO.pdf)

И од академска гледна точка, дефиницијата за организираниот криминал останува предмет на дискусија (Edwards and Levi 2008; Hobbs).

Академските експерти за организиран криминал потрошиле многу време унапредувајќи ги нивните перспективи во расправи за недостатокот од компетентни дефиниции.

Посебно внимание за дефинирање на организираниот криминал ни привлекува ставот од *Joseph Albin* и *Jeffrey McIlwain*, кои пишуваат дека организираниот криминал е:

Форма на криминална активност во рамките на социјалниот систем составена од централизирана или децентрализирана социјална мрежа (или мрежи) од најмалку три актери кои се инволвирани во тековното криминално здружение во кој големината, опсегот, лидерството и структурата на мрежата е генерирано со одредена цел. Оваа цел има предност пред можностите кои произлегуваат од законите, регулативите и социјалните навики и можат да се вршат за финансиски профит и/или стекнување со некоја форма на моќ за предизвикување социјални промени и/или социјално движење.<sup>42</sup>

Дефинирањето на поимот организиран криминал, денес има особено значајна криминално-политичка функција: поставување казненоправна рамка за пропорционален одговор на сè потешките и поорганизирани облици на криминал со подигање на ефикасноста на мерките на превенција, на откривање и на гонење.

Освен тоа, дефинирањето на организираниот криминал ја олеснува работата на институциите за спроведување на законот давајќи појасна насоченост и затоа има тенденција за зголемување на нејзината ефикасност, избегнувајќи ја загубата на човечки и финансиски ресурси.

---

<sup>42</sup> Joseph Albin and Jeffrey McIlwain, *Deconstructing Organized Crime: A Historical and Theoretical Study*, London, 2012, p. 81-82.

Токму во тој криминолошки законодавен контекст ова е посебно важно, од причина што нема заеднички договор и усогласеност и меѓу научниците за терминот – или подобро за термините „организиран криминал“ и „организирани криминални групи“.

Тоа ги натерало криминолозите да се обидат да формулираат оперативна дефиниција за организиран криминал, со цел да се постигне дефакто разбирање на комплексноста од организиран криминал.

Во светската литература можат да се најдат стотици дефиниции за организираниот криминал од различни автори и различни подрачја.

Организираниот криминал во многуте негови различни форми, е прикажан како закана за политичкиот, економскиот и социјалниот развој: тој може да предизвика насилство и корупција, да го потцени владеењето на законот, доброто владеење и демократските процеси; може да го загрози економскиот раст и намалувањето на сиромаштијата, и да предизвика значајни ризици за јавното здравје и одржливоста на животната средина.<sup>43</sup>

Економски мотивирана незаконска активност преземена од која било група, здружение или друго тело кое што се состои од два или повеќе поединци, дали формално или неформално организирани, каде негативното влијание од посочената активност може да биде разгледувана од економска, социјална, насилна, здравствена, безбедносна перспектива. (Porteous, 1998, p.2)

ФБИ го дефинира организираниот криминал како која било група со однесување на формализирана структура, а чија примарна цел е да се добијат пари преку нелегални активности.

---

<sup>43</sup> Global Initiative against Transnational Organized Crime, Development Responses to Organised Crime: An analysis and programme framework, Department for International Development, Geneva, April 2016

Ваквите групи ги одржуваат нивните позиции преку употреба на страв или заканувачко насилство, корумпирање јавни личности, мито или изнуда и, општо речено, да имаат значајно влијание на луѓето во нивното место, регион или држава во целост.<sup>44</sup>

За нашите цели како што е наведено и претходно, организираниот криминал укажува на релативно добро организиран сет од криминални активности, вклучувајќи бројни поеднични актери или групи, кои често вклучуваат корупција и насилство и се насочени кон здобивање на нелегални профити.

Камбовски (2005) во својата книга „Организиран криминал“, дава навистина голем регистар дефиниции за организираниот криминал и потребно е тоа да се истакне за да се покаже прво големото разнообразие, но и динамичноста на самата појава што е предмет на научни дефиниции.

Истиот автор го дефинира организираниот криминал како „извршување на кривични дела од страна на злосторнички здруженија заради остварување профит и/или постигнување моќ, со употреба на насилство, или со користење на посебната положба во општеството, со намалување на ризикот преку вклучување во легалните економски, политички и други активности, како и однапред направен систем за заштита од гонење“.<sup>45</sup>

Дефиницијата да биде разгледувана од кривичен аспект е основен елемент од анти-организиран криминал-инструментите и предизвик за законодавците.

Тешкотиите произлегуваат од различноста на активностите изведени од криминалните групи и различностите во нивните структури (додека некои од нив се хиерархиски поставени, некои од нив се лабави и флексибилни).<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Превземено од: Официјална страна на ФБИ-последен преглед на 07.02.2013

<sup>45</sup> Камбовски Владо, 1996, "Правна држава и организиран криминал", Правен факултет, Скопје, стр. 8 и 9.

<sup>46</sup> Piotr Bąkowski, The EU response to organised crime, Library of the European Parliament, 2013 p.1-6

Меѓутоа треба да биде подвлечено дека нема универзално прифатена дефиниција за организиран криминал, дури и во специјалистичките кругови.<sup>47</sup>

Од страна на специјалисти на ЕУ во областа на полициската и судска соработка, подвлечено е дека бројни прашања ја вклучуваат правната дефиниција на организиран криминал, како и фактот дека организирианиот криминал е третиран различно во кривичните закони на секоја држава-членка.<sup>48</sup>

Односно, и покрај многуте напори од ЕУ за развој на заедничка дефиниција на поимот организиран криминал, повторно, секоја поединечна држава-членка продолжува да има сопствен приод и метод на формулација према тој феномен. Наместо тоа, дефиницијата останува многу широка и многу флексибилна и не обезбедува каква било постојаност. Понатаму, отсуството од јасна дефиниција создава потенцијал на многу широк спектар на криминализација на организирианиот криминал низ ЕУ.

Подвижниот фактор за овие напори во глобалниот свет каде границите и пречките меѓу различните правни системи паѓаат, организирианиот криминал ја зазема својата предност меѓу новите можности кои овие промени ги обезбедуваат за криминалците. (Joutsen 2006, 7)

---

<sup>47</sup> И навистина проблемот изгледа дека е навистина теоретски се до оној момент кога станува збор за полициска и судска соработка – посебно размената на информации за одредени типови на кривични дела - секоја од вклучените различни страни прецизно треба да се договорат што е она што се смета за организиран криминал.

<sup>48</sup> V. Mitsilegas (2011), “The Council Framework Decision on the Fight against Organised Crime: What can be Done to Strengthen EU Legislation in the Field?”, PE 453.195, European Parliament, Brussels; A. Scherrer, A. Mégie and V. Mitsilegas (2009), “The EU role in fighting transnational organised crime”, PE 410.678, European Parliament, Brussels; V. Mitsilegas (2009), *EU Criminal Law*, Oxford: Hart Publishing, 2009; V. Mitsilegas (2001), “Defining Organised Crime in the European Union: The Limits of European Criminal Law in an Area of Freedom, Security and Justice”, *European Law Review*, Vol. 26, p. 565-581

Првата причина да се постигне моменталното ниво на хармонизација и приближување на законодавството на организиран криминал меѓу државите-членки на ЕУ се важни поради ефективно справување и превенција со организираниот криминал.

Второ, делумно поврзано со првата причина, неколку меѓународни институции реагирале на барањето за хармонизација во секторот за организиран криминал. Ова вклучувало Совет на Европа, Обединетите нации и Европската унија. Овие интензивни напори на хармонизација на криминалната легислатива за справување со организиран криминал произвеле бројни политички документи, препораки и студии. Напорите на меѓународната заедница во тој правец се насочиле со усвојувањето на Конвенцијата на Организацијата на Обединетите нации (ООН) против транснационалниот организиран криминал од 2000 година (Конвенцијата од Палермо), во која како организиран криминал се дефинира активноста на криминалните групи.

Во телата на Советот на Европа (СЕ) Советот на Европа (2002), е прифатена следнава дефиниција која истовремено е содржана во Препораката Rec(2001)11 на Комитетот на министрите од 2001 година: Нелегални активности извршени од страна на структурирана група од три или повеќе лица која постои за подолг временски период и презема заедничка активност заради извршување на едно или повеќе сериозно-тешки дела, со цел за стекнување, непосредно или посредно, финансиска или друга материјална корист.

Во 2005 година, Европската комисија му предложува на Советот на министри нова Рамковна одлука, во која е содржана дефиниција на „организирана криминална група“ идентична со таа на Конвенцијата од Палермо. Последната Рамковна одлука на Советот за борба против организираниот криминал стапува на сила на 11 ноември 2008 година. Рамковната одлука (2008/841/ЈНА)<sup>49</sup> е третиот меѓународен инструмент за обезбедување дефиниција за организиран криминал.

---

<sup>49</sup> Рамковната Одлука (2008/841/ЈНА) дефинира структурирана асоцијација на негативен начин. ((член 1, точка 2) од Одлуката на Советот).

Разликите меѓу различните перцепции и дефиниции на организиран криминал се „испеглани“ со помош на заедничките формати на проценки на ризик и националните извештаи; Европскиот криминалистичко разузнавачки модел и Проценката на заканата од организиран криминал (ОСТА; Vander Beken & Verfaillie 2010) се интересни примери во овој контекст (види Goold, Поглавје 33).

Во рамките на истражувањето се потенцира дека ЕУ никогаш не обезбедила официјална дефиниција за организиран криминал и последната Европол SOCTA (2013: 42) главно укажува на дефиницијата на организиран криминал која во преден план повторно ја става Рамковната одлука на организиран криминал од 24 октомври 2008 година. Овде многу широко се дефинира „криминалната организација како структурирана асоцијација воспоставена на одреден период, од повеќе од две лица кои дејствуваат со цел да извршат дела кои се казниви со лишување од слобода или притвор кој повлекува казна затвор од најмалку четири години или посериозна казна, со цел на директен или индиректен начин да се здобијат со финансиска или друга материјална корист“ (European Council, 2008b:)

Понатаму, во рамките на Европската унија, земјите-членки веќе се должни да ги приближат меѓусебно националните закони со цел да се борат против организираниот криминал, врз основа на Законот на Европската унија (види член 83 (1) и 87 (2) (c) од Договорот за функционирање на Европската унија).<sup>50</sup>

Со донесувањето на Лисабонскиот договор се отвориле нови патеки во приближувањето на кривичните закони во ЕУ вклучувајќи го и организираниот криминал. Член 83(1) од Договорот за основање на Европската унија обезбедува правни основи за воспоставување на минимум правила за дефиниција на кривичните дела и казни во областите на сериозен криминал со прекугранични димензии.

---

<sup>50</sup> 115/47 *Official Journal of the European Union*, 9 May 2008. Arndt Sinn, ‘Das Lagebild der organisierten Kriminalität in der Europäischen Union: Tendenzen, rechtliche Initiativen und Perspektiven einer wirksamen OK-Bekämpfung’, во W. Gropp and A. Sinn, above note 37, p. 506ff.

Се разбира, организираниот криминал е една од тие области. Како и да е, има одредена двосмисленост во формулацијата на обезбедувањата затоа што организираниот криминал е претставен според списокот на кривични дела (на пр., трговија со луѓе) често извршени од групи на организиран криминал. Овие минимум правила можат да бидат воспоставени преку директивите на Парламентот и Советот, усвоени преку секојдневните законски процедури. Член 83(1) може да служи како правна основа за директива преку која ќе се дефинираат кривичните дела на организиран криминал и поврзаните санкции за овие дела.

Членот 83(2) од Договорот за ЕУ обезбедува друга можност за приближување на кривичните закони, а со тоа и ефективна имплементација на политиките на Унијата во области кои биле предмет на мерките на хармонизација.

Така, наднационалните барања надвор од генералното јавно меѓународно право, се надредени на националното право, дури и во однос на дефинирањето на „организираниот криминал“.

Според т.н. работна дефиниција на ЕУ која се користи во многу извештаи и документи: Со цел да зборуваме за организиран криминал, најмалку шест од следниве карактеристики треба да се присутни, од кои четири мора да се оние кои се нумерирани со 1, 3, 5 и 11:

1. Соработка на повеќе од две лица;
2. Секој со сопствени назначени задачи;
3. На продолжено или на неопределено време (се однесува на стабилноста и потенцијална трајност);
4. Користење некоја форма на дисциплина и контрола;
5. Осомничени за извршување сериозни кривични дела;
6. Оперативни на меѓународно ниво;

7. Користење насилство или други средства погодни за заплашување;
8. Користење комерцијални или деловни структури;
9. Вклучени во перење пари;
10. Вршење влијание врз политиката, медиумите, јавната администрација, судските органи или на економијата;
11. Утврдени со потрагата по профит и/или моќ.<sup>51</sup>

Со дефинирањето на организираниот криминал се случува една интересна појава - главното влијание во борбата против оваа појава да доаѓа од страна на меѓународната заедница, што е несомнено реакција не само на неизедначениот пристап на државите, туку и на фактот дека тоа е единствениот начин, државите кои се и самите криминализирани да се присилат да преземат определени мерки за превенција и справување со организираниот криминал.

## 2.2 Борба против организираниот криминал

Организираниот криминал сè повеќе станува предмет на меѓународните прописи.

Особено по студената војна, државите сè повеќе се свесни за транснационалните димензии на организираниот криминал како придружен ефект на глобализацијата.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Towards a European strategy to prevent organised crime', Commission Staff Working Paper, здружен извештај од Commission services и EUROPOL, SEC (2001) 433, Annex, p. 42, достапен на: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/information\\_dossiers/forum\\_crimen/documents/sec\\_2001\\_433\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/forum_crimen/documents/sec_2001_433_en.pdf)

На предизвикот на организираниот криминал, мора да се одговори со добро организирана активност како на национален, така и според планот на ЕУ па и на поширок меѓународен план. Свеста за големата закана од организираниот криминал во светот е широко распространета, и на национално и на меѓународно ниво. Активностите на криминалните групи се закануваат да ја загрозат ефикасноста на каква било интервенција во насока на поддршка на демократските институции и пазарните економии.

Организираниот криминал и корупцијата се вистинска пречка за демократска стабилност, за силни и одговорни институции, за владеењето на правото и економскиот развој во оваа област, како и извор на сериозна загриженост за многу земји и меѓународни институции, вклучувајќи ја и Европската унија.

И според редовните истражувања на ниво на ЕУ, организираниот криминал е закана за европските граѓани, бизнисите, државните институции, како и за економијата во целост.

Девет од десет Европјани се загрижени дека организираниот криминал е важна закана по безбедноста во ЕУ. Близу шест од десет (57%) Европјани мислат дека организираниот криминал ќе стане растечки предизвик за безбедноста на ЕУ во следните три години.<sup>53</sup>

Активностите поврзани со високо организирани криминални групи како резултат на глобализацијата на економии и рапидниот напредок на комуникациски технологии се зголемија на секој чекор во светот, така што организираниот криминал стана акутен проблем во Европската унија.

---

<sup>52</sup> David Felsen and Akis Kalaitzidis, 'A historical overview of transnational crime', in Philip Reichel (ed.), *Handbook of Transnational Crime and Justice*, SAGE Publications, London, 2005, p. 12; Robert Esser, *Auf dem Weg zu einem europäischen Strafverfahrensrecht*, DeGruyter, Berlin, 2002, p. 22.

<sup>53</sup> Податоци превземен од: Special Eurobarometer 371 "Internal security" November 2011, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_371\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_371_en.pdf)

Членовите на организираниите криминални групи лесно оперираат преку границите на ЕУ, а со тоа се креира потреба за конзистентна акција на европско ниво. Оперативните активности како што се прогон и обвинување на криминалците остануваат одговорност на државите на ЕУ.

Со меѓународниот организиран криминал не може ефективно да се справиме со неорганизирано полициско работење. Ако органите за спроведување на законот не можат да понудат унифициран и координиран одговор, тогаш областите на слобода, безбедност и правда<sup>54</sup> никогаш нема да бидат реализирани.

Еден од централните аспекти на полициската работа претставува борбата против криминалот и многу полициски задачи, на некој начин, се поврзуваат со справување со насилства врз законот (Loveday, 1996). Борбата против организираниот криминал вклучува превенција и справување со овој вид на криминал.

Одговорот на Европската унија во борбата против организираниот криминал е адаптиран на комплексноста на овој феномен кој се состои од трговија со луѓе, оружје и дрога, економски и финансиски криминал, корупција и перење пари. Исто така покрива нови димензии на организиран криминал, како што е сајбер-криминалот и криминалот за заштита на животната средина.

Од страна на ЕУ ќе биде потребно соочување со овие предизвици со соодветни алатки засновани на најдобрите закони во државите-членки.<sup>55</sup>

Во ова истражување ќе се обезбеди преглед на мерки и активности преземени од страна на агенциите (во овој случај Европол) на Европската унија во борбата против организираниот криминал.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> The Treaty of Amsterdam OJ 1997 C 340/1

<sup>55</sup> Поглавје VI од Договорот на Европската унија обезбедува правна рамка за сите иницијативи на ЕУ во борбата против криминалот.

<sup>56</sup> Член 72 и 73 од Договорот за функционирање на Европската Унија, одбележува дека државите членки се одговорни за прашањата за нивната сопствена национална безбедност.

Успехот во борбата против организираниот криминал посебно зависи од желбата на државите-членки на ЕУ да направат целосна употреба на инструменти достапни на Договорот од Амстердам.<sup>57</sup> Понатаму, тоа бара развој на мултидисциплинарен приод преку комплетирање на административни мерки на превенција, и тоа како на национално така и преку границите на Унијата.

Во исто време, важно е да се идентификуваат главните предизвици и да се одреди што може да се направи на европско ниво, односно да се одреди формата на соработка. Во борбата против организираниот криминал, прашањето за полициска и судска соработка било столб на европските активности во оваа област .

Овој приод треба да биде направен во рамките на агенциите и телата на ЕУ.<sup>58</sup> Во борбата против организираниот криминал, ЕУ е соочена со серија предизвици на координација. Прво, до некоја мера меѓународните организации се премногу поларизирани. Тие се создадени да им служат на полициските системи кои не само што се различни, туку имаат и различни одговорности во истите системи. Но, од клучно значење во областа на превенцијата и справувањето со организираниот криминал е дека кај овие агенции и институции ќе се развијат усогласувања. Друго, политиките на ЕУ во борбата против организираниот криминал мора да бидат координирани на глобално ниво, мора да имплицира не само соработка меѓу клучните стратегиски партнери, туку и проширување на надворешната димензија на внатрешни политики со политички алатки и агенди на внатрешни политики.<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> Working Paper, The European Union and the United Nations Convention against Transnational Organised Crime, European Parliament, Brussels 2001 p.5

<sup>58</sup> Justice and Home Affairs Ministers' meeting on a multidisciplinary and administrative approach to combating organised crime, 8 March 2012, 349283.

<sup>59</sup> Partners in crime? The EU, its strategic partners and international organised crime ESPO working paper n.5 May 2014p.14

Повеќе или помалку неформалните работни групи, експертските состаноци и различните комитети биле поставка во поддршката на ЕУ во борбата против организираниот криминал и промоција на подобра соработка и размена на информации. Ефективноста на оваа борба често зависи од доверливата размена на информации и заедничкиот интерес за успехот на одредена операција.

Како и да е, различните институции и агенции на ЕУ оперираат како важни центри на информации и анализи, кои можат да бидат корисни за државите-членки на ЕУ и нивните стратегиски партнери.

*„Ја очекувам вклученоста на Европол во таквата акција и продолжување на нашата соработка со агенциите за спроведување на законот низ ЕУ.“<sup>60</sup>*

Истражувањата во 2011 година покажале дека половина од Европјаните се согласуваат дека ЕУ прави доволно во борбата против организираниот криминал, 11% тотално се согласуваат, а 39% се обидуваат да се согласат. Еден од четири испитаници (39%) не се согласува дека доволно е направено, 29% се обидуваат да се согласат и 10% тотално не се согласуваат.<sup>61</sup>

## 2.2.1 Справување и превенција со организираниот криминал во ЕУ

Меѓународниот организиран криминал не може да биде ефективно идентификуван од неорганизирано меѓународно полициско работење, односно истиот бара мултидисциплиниран приод за ефективна превенција и справување со него.

---

<sup>60</sup> Според :Rob Wainwright, Director of Europol, (OCTA 2011)

<sup>61</sup> Податоци превземени од: Special Eurobarometer 371 "Internal security" November 2011, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_371\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_371_en.pdf)

Последната декада беше сведок на усвојување на плејада законодавни мерки на ЕУ и политички иницијативи насочени кон борбата против организириот криминал, а како доказ се бројните акциски планови, директиви и рамковни одлуки. Овие мерки и иницијативи произвеле комбинација на алатки на административно ниво за превенција на организириот криминал од негово инфилтрирање во јавниот сектор, економијата или клучни делови од јавната администрација.

Некои држави-членки веќе имаат доста предност во имплементирањето на овој нов приод, додека другите само што го откриле. Со цел понатаму да се развие и имплементира овој приод низ ЕУ, Комисијата одредила воспоставување мрежа од неформални контакт-точки за размена на најдобра пракса.

Европол понудила инфраструктура за размена на административни информации меѓу државите на ЕУ на пооперативно ниво.<sup>62</sup>

Ако се вратиме малку наназад и историски и едукативно се осврнеме на мерките, активностите и достигнувањата во превенција и справување со организиран криминал, ќе се утврди следново:

Првиот конкретен чекор кон справување со организиран криминал бил преземен за време на Европскиот совет во Даблин на 13 и 14 декември 1996 година, каде се одредува потребата за кохерентен и координиран приод од Унијата со изработка на Акционен план за справување со организиран криминал. Овој Акционен план едногласно бил усвоен од Советот на 28 април 1997 година.

Овој план се состоел од мерки преку кои се промовира соработката меѓу државите-членки по кривични прашања, како што била намерата во Мајстришкиот договор.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> Види : [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/index_en.htm)

<sup>63</sup> Според: Treaty on European Union, 7 February 1992, O.J. C 191.

Како и да е со Договорот од Амстердам од 1999 година, превенцијата од криминал беше експлицитно спомната во правниот документ на ЕУ за прв пат.<sup>64</sup> Следејќи го Договорот од Амстердам и Европскиот совет од Тампере, Комисијата предлага целото искуство собрано на европско и меѓународно ниво да работи да се стави во функција како облик на сеопфатна стратегија за борба против криминалот. Унијата со Комуникацијата од Комисијата до Советот и Европскиот парламент<sup>65</sup> во 2004 година ја утврдува „Превенцијата од криминал во Европската унија“. Со оваа Комуникација, конечно се предлага сеопфатна „Стратегија за превенција од криминал“ која го покрива таканаречениот општ криминал и организиран криминал.

Во 2004 година, „Хашката програма за зајакнување на слободата, безбедноста и правдата во Европската унија“ го дефинира справувањето и превенцијата од организиран криминал како приоритет во работата на политиките на Унијата.<sup>66</sup> Планот за имплементација и Комуникацијата на Комисијата до Советот и Европскиот парламент од 2 јуни 2005 година поставува задачи за развој на стратегиски концепт за справување со организиран криминал, преку собирање разузнавачки информации и соработка меѓу органите за спроведување на законот, трети држави и организации.<sup>67</sup>

Овие чекори го започнуваат процесот на развој на ПЗОК (поопширно се спомнува во другите наслови).

---

<sup>64</sup> Според: Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, 2 October 1997, O.J. C 340.

<sup>65</sup> Според: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Crime prevention in the European Union (COM(2004) 165 final)

<sup>66</sup> Според: European Council the Hague Programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union, 4-5 November 2004, O.J. C 53.

<sup>67</sup> Види: Council and Commission Action Plan implementing the Hague Programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union, 10 May 2005n O.J. C 236; Commission Communication to the Council and the European Parliament on developing a strategic concept on tackling organised crime, 2 June 2005, COM(2005)232.

Заклучоците на Хашката програма ја повикуваат ПЗОК на Европол да стане клучен елемент за проактивниот - Европскиот криминалистичко и разузнавачки модел за борба со организиран криминал. Ова било проследено со усвојување на Рамковната одлука за борба против организираниот криминал<sup>68</sup> каде превенцијата од криминал е препознаена како важна алатка за придонес кон заштитата и безбедноста на граѓаните. Лисабонскиот договор ја спомнува превенцијата од криминал меѓу клучните столбови за воспоставување и одржување на областа на слобода, безбедност и правда<sup>69</sup>. Со овој Договор<sup>70</sup>, Европската унија ја има можноста за воспоставување мерки за промоција и поддршка на државите на ЕУ на ова поле.

ЕУ се фокусира на одредување на размена на искуство и најдобра пракса за да се обезбеди подобро обвинување и конфискација на имот стекнат со криминал, да се ублажат факторите кои го охрабруваат криминалот и да се превенира корупцијата како и криминалната инфилтрација во економијата и општеството.

---

<sup>68</sup> **Види:** Council Framework Decision on the fight against organised crime, 24 October 2008, O.J. L 300.

<sup>69</sup> Во Член 2 од Лисабонскиот договор е подвлечено : Целта на Унијата е да се промовира мирот, нејзините вредности и благосостојбата на нејзините луѓе. Унијата треба да им овозможи на нејзините граѓани областа на слободата, безбедноста и правда без внатрешни граници, каде слободното движење на лице е осигурано во содејство на соодветни мерки со почитување на надворешните гранични контроли, азил, имиграција и превенција и справување со криминалот'. <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:EN:PDF>

<sup>70</sup> Поконкретно чл.84 од Договорот за основање на Европската унија

Исто така Стокхолмската програма<sup>71</sup> и нејзиниот Акционен план од 2010 година ја истакнуваат важноста од превенција од криминал: „Најдобар начин да се намали нивото на криминал“, се расправа, „да се преземат ефективни мерки за спречување од она што се случува вклучувајќи ја и промоцијата на социјална инклузија, преку користење мултидисциплинарен приод кој исто така вклучува преземање на административни мерки и промовирање поддршка меѓу административните органи, граѓаните на Унијата кои имаат слично искуство и се зафатени на различни начини од криминалот и поврзана небезбедност во нивните секојдневни животи”.<sup>72</sup>

Овие два документи како и Комуникацијата на Внатрешната безбедносна стратегија нудат можност ЕУ да преземе понатамошна точно одредена акција кон побезбедна Европа преку справување и превенција со организираниот криминал.<sup>73</sup> Оваа е таа меѓународна димензија за борба против организираниот криминал која е поврзана со улогата на Европол како и целосното вклучување на Европол во справување и превенција од криминалот пошироко од компетенциите на националните органи за спроведување на законот.<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup> European Council the Stockholm Programme on an open and secure Europe serving and protecting citizens, 2 December 2009, O.J. C 115; Commission Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on delivering an area of freedom, security and justice for Europe’s citizens. Action Plan implementing the Stockholm Programme, 20 April 2010, COM(2010)171.

<sup>73</sup> Според: Commission Communication to the European Parliament and the Council on the EU Internal Security Strategy in action: Five steps towards a more secure Europe, 22 November 2010, COM(2010)673.

<sup>74</sup> Stephen Rozee, C. Kaunert, S.Leonard, Is Europol a Comprehensive Policing Actor? School of Humanities, University of Dundee, Dundee, Routledge UK, 2013, p.375

Европол обезбедува додадена вредност во таа борба против организираниот криминал преку поддршка на националните органи, односно техничка и мрежна поддршка за прекугранична соработка и размена на информации меѓу националните органи, но исто така преку обезбедување проценки на закани како и зголемена координација и иницијативни задачи со националните органи за спроведување на законот.

Разбирањето за превенцијата и справувањето со организираниот криминал во ова истражување е употребено за да се процени начинот на кој сеопфатноста на Европол придонесува во борбата против формите на овој вид криминал.

## **2.3 Полициска соработка**

### **2.3.1 Мината, сегашна и идна полициска соработка во Европската унија**

Ефективната полициска соработка е клучна во создавање на Унијата на слобода, безбедност и правда заснована на почитување на човековите права. Прекуграничната соработка во спроведување на законот која вклучува полициска соработка е дизајнирана на превенирање, детекција и истражување на кривични дела низ Европската Унија.

И покрај тоа што полициската соработка не е главен поттик за блиска врска на државите-членки во Европската унија, тоа е област од зголемено меѓународно загрижување и внимание. Како додатно загрижува зголемувањето на нивото на меѓународниот криминал и тероризам, генералната поддршка за зголемена европска интеграција и растечката доверба меѓу државите-членки на Европската Унија.

За ефикасно превенирање и справување со прекуграничниот криминал, потребна е практична соработка меѓу полициските и царинските органи во државите-членки на ЕУ. Од практична перспектива, одредени посебни акти на полициска соработка се потребни за справување со организираниот криминал.

Едниот вид на соработка е преку комуницирање, истражување, документирање преку основните информации за кривичните дела, односно за видот на кривичното дело, местото на случување, начинот на случување и последиците, повредените лица или настанатите материјални штети. Уште, од голема важност се директни дејствија на истражна помош, како на пример, лоцирање и приведување на осомничените, собирање докази, идентификување и интервјуирање сведоци и притвор и екстрадиција на осомничените лица.

Останатите форми на меѓународна полициска соработка ги вклучува и размената на информации, експертизата и ресурсите. Поради тоа, потребни се иницијативи насочени кон координација и соработка меѓу судските и органите за спроведување на законот на државите-членки. ЕУ се труди тоа да го подобри со одредување на соработката меѓу државите-членки по прашања од внатрешната безбедност, со цел да се добие побрза, побезбедна и понасочена соработка. Токму во тој контекст, изминатите години довеле до забележителен развој на полето на зголемена полициска соработка во рамките на Европската Унија.

Во декември 1975 година, на состанокот на Советот на министри во Рим<sup>75</sup> во Европската комисија (понатаму во текстот ЕК) било договорено составување специјални работни групи. Во 1976 година, од страна на Европскиот совет, била составена „TREVI“ групата како форум за соработка меѓу министерствата за внатрешни работи и полициските агенции.

---

<sup>75</sup> „Треви Групата(анг.Trevi Group) била воспоставена како одговор на предлогот: усвоен од Европскиот Совет во Рим во ноември 1975 година.

Нејзината работа била заснована на меѓувладината соработка меѓу 12 држави учеснички, исклучувајќи ги главните институции на ЕК, како што се: Комисијата или Европскиот парламент, и формално таа не била дел од институциите на ЕУ.

Со влегувањето на сила на Договорот од Амстердам, на 1 мај 1999 година, соработката во областа на правда и внатрешни работи била реорганизирана.

Поглавје VI од Договорот на Мастрихт бил заменет преку новите зборови.

*„Без предрасуди кон моќта на Европската заедница, целта на Унијата треба да биде да се обезбедат граѓаните со високо ниво на заштита во областа на слобода, безбедност и правда преку развој на заедничка акција меѓу државите-членки во областа на полициска и судска соработка по кривични прашања и преку превенирање и справување со расизам и ксенофобија“<sup>76</sup>*

Во пракса оваа соработка е изведена од мрежа на Европски агенции, тела и органи на државите-членки разменувајќи информации меѓусебно како и со трети страни засновани на иницијатива на ЕУ, административни договори или меѓусебни релации. Во октомври 1999 година во Тампере, Европскиот совет обезбедил нови насоки за областите на азил и миграција, судска соработка и борбата против прекуграничниот криминал. Тампере-програмата била со петгодишна агенда која завршила во 2004 година и за прв пат, според Проценка на програмата на Тампере и идни ориентации<sup>77</sup> е покренато многу важно прашање кое се однесувало на правната рамка на Европол:

---

<sup>76</sup> Член K1 од Договорот од Амстердам

<sup>77</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *Area of Freedom, Security and Justice: Assessment of the Tampere programme and future orientations*, COM(2004) 401 final, Brussels, 2.6.2004

- Овозможување Европол да одреди и поддржи подготовка, и да охрабри координација и изведување посебни истражни акции од страна на компетентните органи на државите-членки, вклучувајќи оперативни акции од здружени тимови;
- Да се усвојат мерки кои ќе дозволат Европол да побара од компетентните органи на државите-членки да ги водат и координираат нивните истраги во посебни случаи и да развијат посебна експертиза која ќе биде ставена на располагање на државите-членки да им се помогне во водење на случаите на организиран криминал;
- Да се промовираат договори за соработка меѓу обвинителите/истражителите посебно во борбата против организираниот криминал во тесна соработка со Европол;
- Воспоставување истражување, документациска и статистичка мрежа за прекуграничен криминал.
- Договорот од Амстердам исто така бил фокусиран на соработката преку Европол и поставување бројни цели кои треба да се постигнат во периодот по датата на влегување во сила на овој договор.<sup>78</sup>
- Кога Тампере-програмата завршила во 2004 година (таа била поврзана со така наречениот транзициски период обезбеден за Договорот од Амстердам кој завршил во април 2004 година) и поради тоа се добило општо чувство дека е потребна следна програма.
- Поради тоа, Комисијата предложила следна програма која била дискутирана под Холандско претседателство. После битни промени од првичните предлози, Советот на 5 ноември 2004 година ја усвоил Хашката програма.<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> Член К2 од Договорот од Амстердам

<sup>79</sup> The Hague Program, 14292/1/04 REV 1, ANNEX I, Presidency Conclusions, Brussels, 4/5 November 2004, p. 12

Хашката програма повторно повикувала да се овозможи искористување на Европол и Европавда и да се потенцира важноста на Европол на полето на полициска соработка. Таа побарала од државите-членки преку овозможување на соработката на Европол со Европавда да се одигра клучна улога во борбата против сериозниот прекуграничен криминал и тероризам.<sup>80</sup> Принципот на достапност бил инкорпориран во Рамковната одлука на Советот 2006/960/ЈНА од 18 декември 2006 година преку која соработката се олеснува со поедноставување во размена на разузнавачки информации меѓу органите за спроведување на законот на државите-членки на Европската унија.<sup>81</sup>

Но во реалноста се прикажува дека имплементацијата на овој принцип е тешка. Поедноставувањето на размената на информации и разузнавање, со цел да се зголеми ефикасноста и експедитивното разменување меѓу националните агенции за спроведување на законот не е лесна задача.

Токму во тој дел, Шведската рамковна одлука е со намера да воспостави правила според кои органите за спроведување на законот, се предмет на општи и посебни услови со кои можат брзо и ефикасно да се разменуваат постоечки разузнавачки информации потребни за изведување крим-истраги и криминалистичко-разузнавачки операции.

Изразувањето на овој компромис во конкретни мерки нашироко зема улога во Стокхолмската програма, но треба да се одреди дека нејзиниот развој беше невообичаено хаотичен. (Fijnaut 2009). Стокхолмската програма ги поставува приоритетите на ЕУ во областа на правдата, слободата и безбедноста во периодот од 2010 до 2014 година. Оваа Програма<sup>82</sup> вклучува значаен број на забелешки кои директно или индиректно имаат ефект врз полициската соработка во ЕУ.

---

<sup>80</sup> Види цитат од: *The Hague Program*, p. 31

<sup>81</sup> Според овој принцип, информациите од полициски офицер на една држава членка треба да бидат достапни на друг полициски офицер од друга држава членка и тоа треба да биде приоритет на полициската соработка во Европа.

<sup>82</sup> Според: *The Stockholm Programme-An open and secure Europe serving and protecting citizens*, European Council, (2010/C 115/01)

Големо внимание е дадено на менаџирањето со протоколот на информации врз основа на Стратегијата на ЕУ за менаџмент со информации и со помош на Европскиот модел за размена на информации. Акциониот план на Стокхолмската програма одбележува дека Европа е конфронтрана од прекуграничен криминал.

Преку анализата на овој Акционен план се согледува развојот во оваа област и начинот на кој тоа ќе влијае на иднината на Европол и полициската соработка. Односно, утврден е рок во следните пет години да се направи проценка на се она што се постигнало со Хашката програма, како и утврдување на главните пречки.

Од досегашните истражувања во кои е вршено анализирање на полициската и судската соработка во Европа, разработувајќи ги притоа и ефикасноста и ограничувањата на европските инструменти на соработка се потенцира дека државите-членки долго време соработуваат билатерално или мултилатерално (пр., преку агенција за разузнавање, како Европол).<sup>83</sup>

Полициското работење во ЕУ е поставено врз основите на разузнавачко полициско работење и Европол е оформена како информациски центар за комуникација (Aebenton&Thomas 1995; Sheptycki 1998, 2002) и претставува директен соперник на другите видови на соработка во кои се применува помалку или повеќе формални билатерални канали. Дел од соработката, и тоа најчесто во оперативниот дел се случува на билатерално ниво.<sup>84</sup>

Директната соработка меѓу полициските служби на државите-членки на национално ниво во борбата против организираниот криминал е тешко да се процени како и нивната заедничка соработка преку Европол. Правната рамковна работа во која полициските служби оперираат на национално ниво е добро дефинирано.

---

<sup>83</sup> Laure Guille, *International Police Cooperation: Emerging Issues, Theory and Practice*, Routledge, London, 2013, p.25-42

<sup>84</sup> Bjorn Fagersten, *European intelligence cooperation*, Routledge, New York, 2014, p.99

Како и да е, правната рамковна работа во која полициските органи оперираат позади нивните граници е помалку јасно дефинирана.<sup>85</sup>

Предуслови за овој вид на соработка не можат да бидат создадени преку ЕУ легислативата.

Меѓутоа, во пракса има јасна предност за билатерална соработка, кои многу национални агенции го одбележуваат како „најефикасен инструмент“ од разузнавачка перспектива (Совет на Европската Унија 2004, 19).

Како на пример, полициските служби кои се одговорни за истражуваниот случај, истражуваат дека ако истиот случај оди преку мрежата на Европол ќе се случи задоцнување од неколку дена за да се прими ист детал. Органите нема да можат да чекаат толку време затоа што тие веќе имаат физички присутен свој офицер за врска во командата на Европол или во некој друг орган за спроведување на законот.<sup>86</sup>

Овде битно е да се нагласи коментарот, дека *Европол била опструирана од националните разузнавачки служби кои преферираат да ги користат нивните сопствени канали на комуникација и се подготвени да ги снабдуваат со неопходните разузнавачки податоци и покрај силните политички притисоци према нив да го направат тоа. (Europol 2002; European Commission 2004 а; RAND Europe 2012).*

Сличен коментар бил даден и од неколку офицери за врска кои биле поставени во Европол кои признале дека тие преферираат да им се јават телефонски на своите колеги и на тој начин да ја забрзаат истрагата, а со тоа помалку бирократија би се вклучила во тој процес.

---

<sup>85</sup> Michael Robert Walton, *Informal Transnational Police-to-Police Information Sharing: Its Structure and Reform*, York University, Toronto, 2014, стр.55

<sup>86</sup> Исто стр.27-28

Меѓутоа и во билатералната соработка постојат одредени недостатоци и негативности во делот на остварување на контактите, и тоа: јазичните бариери, прекинување на контактите (поради болест на офицерот за врска, пензионирање, преместување на друго работно место итн), дуплирањето на напорите преку неформалната соработка и недостаток на соодветна координација, ограничен опсег на стратегиско разузнавање, недостаток на одговорност и транспарентност.(Anderson 1995;Santiago 2000).

Од институционален и стварен аспект, Европските влади и понатаму постојано повикуваат на зголемена полициско разузнавачка соработка на Европол со националните безбедносни служби (кои во повеќето држави се главните носители на ваквите информации) но овие повици поминуваат без внимание (Fagersten 2010 б).

За да се разбере и констатира зголемената ефикасност на меѓународната полициска соработка, од мој аспект, како што беше споменато и досега неопходно е да се испочитува теоријата на полициското разузнавање. Се разбира, ова не е единствената алатка која ја придвижува меѓународната полициска соработка, но е корисен инструмент кој создава императив на оваа форма на меѓународна соработка.

### 2.3.2 Размена на разузнавачки информации

Размената на информации во ЕУ го сочинува основниот дел од различните политики на ЕУ. Во многу политички области, размената на информации е од круцијална важност за донесување на одлуки, а притоа не е неопходно да вклучува размена на лични информации.<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup> Compare Hofmann et al.(2001) Chap.12 pp.411-490

Една од најважните алатки во постигнувањето во областа на слободата, безбедноста и правдата обезбедено во Поглавје 5. од Договорот за основање на Европската унија е зајакнатата полициска и судска соработка<sup>88</sup> која се изведува преку размена на информации. Информациите во оваа област се разменуваат „за да се анализираат безбедносните закани, идентификуваат трендовите во криминалните активности или да се проценат ризиците во поврзаните политички области“.<sup>89</sup>

Последователно пак на тоа за осигурување на високо ниво на безбедност во рамките на ЕУ, односно справување со криминалните мрежи потребно е преземање конкретни акции<sup>90</sup>. Ова е потребно не само за справување со сериозен и организиран криминал како што е трговија со луѓе, дрога или оружје туку, исто така, и со помалку сериозените кривични дела сторени од индивидуалци кои ги поминуваат границите на државите-членки.

Во овој контекст размената на информации меѓу државите-членки е основна алатка за органите за спроведување на законот. Значи размената на информации претставува централен аспект од соработката во спроведување на законот на ЕУ.<sup>91</sup>

Тоа се овозможува преку зголемена доверба меѓу актерите која како што беше споменато и претходно претставува важен двигател за соработка. Се разбира откако им е дозволено на актерите да превземаат повисоки ризици на своја сметка како што се размена на чувствителни информации или развој на здружени можности.

Довербата ги прави разузнавачките актери желни да се здобијат со поголема корист кое за возврат дозволува зголемени нивоа на соработка.<sup>92</sup>

---

<sup>88</sup> Член 82-89 ДЕУ

<sup>89</sup> Комуникација од Комисијата до Европскиот Парламент и Советот, Преглед на Информацискиот Менаџмент во областа на слобода, безбедност и правда, COM (2010) 385 final p.26

<sup>90</sup> The EU Internal Security Strategy in Action, COM(2010) 673.

<sup>91</sup> *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Strengthening law enforcement cooperation in the EU: the European Information Exchange Model (EIXM)*, European Commission, p.1

Во последните години, државите-членки на Европската Унија ја интензивирале нивната размена на информации за цели за превенирање и справување со сериозен прекуграничен криминал како што е манифестирано во три главни аспекти.

Прво, има потреба да се осигура практична апликација за иновативни принципи (достапност, заедничко признавање и концепти (Стратегија за Информативен менаџмент, Европски модел за размена на информации) за справување со криминални организации и мрежи кои и се закануваат на Внатрешната стратегија на ЕУ. Второ, да има постепен консолидација на агенциите и телата на ЕУ (Европрава, Европол) насочени кон промовирање на соработка и дијалог меѓу органите за спроведување на законот одговорни за превенирање и справување со организираниот криминал. Трето, биле создадени важни информациски системи на ЕУ и бази на податоци кои што овозможуваат органите за спроведување на законот да добијат пристап до основните информации за криминалните феномени и организации.

Активностите на размена на информации им помага на полициските и другите агенции за спроведување на законот во здобивање на информациска предност врз лицата инволвирани во организиран криминал.

Информациската предност е клучен елемент кој опстојува во сржта на стратегиите за борба против организиран криминал и тероризам.<sup>93</sup>

---

<sup>92</sup> Bjorn Fagersten, *European intelligence cooperation*, Routledge, New York, 2014, p.104

<sup>93</sup> Gordon H. McCormick, Steven B. Horton, and Lauren A. Harrison, "Things Fall Apart: The Endgame Dynamics of Internal Wars," *Third World Quarterly* 28, no. 2, 2007, p. 327,

<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bth&AN=24153028&site=ehost-live&scope=site;>

David J. Kilcullen, U.S. Government Counterinsurgency Initiative., and U.S. Government Counterinsurgency Conference, "Three Pillars of Counterinsurgency", 2006, p.5,

[http://www.usgcoin.org/docs1/3PillarsOfCounterinsurgency.pdf.](http://www.usgcoin.org/docs1/3PillarsOfCounterinsurgency.pdf)

### 2.3.3 Европски модел за размена на информации

Главните цели на ЕУ се да се гарантира пристап на националните органи за спроведување на законот до релевантни информации (како што се ДНК, и податоци на отпечатоци од прсти или податоци за имиграција), со цел да се подобри полициската соработка со заедничка рамка за заштита на личните податоци и да се развие Европски модел за размена на информации.

Меѓународните и билатералните договори се поддржани преку ЕУ-инструменти и системи, како што се Шенгенскиот информациски систем и Информацискиот систем на Европол. Со оваа Комуникација се утврдува, како денес прекуграничната размена на информации работи и се донесуваат препораки како да се подобри истата. Таа заклучува дека размената на информации генерално се одвива добро. Нема потреба за нови бази на податоци за спроведување на законот на ова ниво или инструменти за размена на информации во оваа фаза.

Како и да е, постоечките инструменти на ЕУ треба подобро да бидат имплементирани и размената да биде организирана поконзистентно. Според тоа, оваа Комуникација ги поставува препораките на државите-членки како да се подобри имплементацијата на постоечките инструменти и да се насочи преку каналите за комуникација. Таа ја одредува потребата за обезбедување на високо ниво на квалитет, безбедност и заштита. Исто така, објаснува како Комуникацијата ќе обезбеди поддршка, вклучувајќи спонзорирање и обука, за државите-членки.

На тој начин, таа обезбедува Модел за водење на активностите на ЕУ и државите-членки, таканаречен Европски модел за размена на информации - ЕМРИ.

Оваа Комуникација одговара на поканата во Стокхолмската програма за Комисијата да ја процени потребата за Европски модел за размена на информации заснована на евалуација на постоечките инструменти.

Овој модел е изграден врз основите на Комуникацијата на Комисијата од 2010 година, давајќи преглед на информацискиот менаџмент во областа на слободата, безбедноста и правдата ('2010 Преглед на Комуникацијата')<sup>94</sup> и Стратегијата на ЕУ за Информациски менаџмент за внатрешна безбедност усогласена во 2009<sup>95</sup>, паралелно со акциите изведени од државите-членки, Комисијата и Европол да се имплементира.

### 2.3.4 Прекугранична размена на информации

Како што беше спомнато и досега, органите за спроведување на законот разменуваат информации за различни цели: за крим-истраги, за превенирање од криминал, за детектирање на криминал итн.

Прегледот од Комуникацијата за зајакнување на соработката во спроведување на законот во ЕУ: Европскиот модел за размена на информации<sup>96</sup> ги опишува сите мерки на ниво на ЕУ кои ги регулираат собирањето, складирањето или прекуграничната размена на лични информации за целите за спроведување на законот. Оваа Комуникација се фокусира на употребените инструменти за прекугранична размена меѓу државите-членки. Едни од тие инструменти се во рамките на Европол, а кои конкретно и конечно се спомнуваат во институционални рамки на Шведската иницијатива.

---

<sup>94</sup> COM(2010) 385

<sup>95</sup> Council Conclusions 30 November 2009, 16637/09

<sup>96</sup> Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Strengthening law enforcement cooperation in the EU: the European Information Exchange Model COM(2012) 735 final Brussels, 2012

**Шведската иницијатива**<sup>97</sup> воспоставува правила вклучувајќи крајни рокови за размена на разузнавачки информации меѓу органите за спроведување на законот на државите-членки, со цел водење на кривични истраги или криминалистичко-разузнавачки операции. Информациите мора да бидат разменети со Европол, се разбира, доколку делото спаѓа во нејзиниот мандат.

Во нејзината проценка на влијанието се утврдуваат две нешта во постоечката правна рамковна работа на Европол која спречува од тоа да истата агенција стане ефективен центар за размена на информации. Првото загрижување се однесува на разликата меѓу државите-членки во контекст на квантитетот на испратени информации до Европол. Второто загрижување се однесува на постоењето на три одделни бази на податоци кои меѓусебно не се поврзани. Ако државата-членка не разменува информации за постоечкиот сериозен прекуграничен криминал, Европол не е способна дури ни во одредување на карактеристиките и врските со феноменот на криминал во други држави или во координирање на здружени истражни акции на ниво на ЕУ.

Ако намерата на организацијата е да изгради механизам, тогаш овој механизам за размена на информации е анализиран дали овој механизам е автоматски електронски систем и/или мрежа од офицери за врска.

---

<sup>97</sup> Council Framework Decision 2006/960/JHA

## ПОГЛАВЈЕ 3

### Полициската соработка на Европол

### **3. Европол - разузнавачка агенција на ЕУ и нејзината полициска соработка во борба против организираниот криминал**

Глобализацијата на организиран криминал е наслов на дебата меѓу политичарите, луѓето од органите за спроведување на законот и академиците. Како и да е, препознавањето на овој проблем не ја одбележува глобализацијата на спроведувањето на законот до степен на неопходно ефективно справување со оваа закана. Напорите на меѓународна соработка како што е работата на Европол, биле инструментализирани во истакнувањето на потребата и ефикасноста од меѓународна полициска соработка во борбата против сериозниот и организиран криминал.

Политичката рамка на Европол како тело во рамките на структурите на ЕУ создава сигурни можности кои што не ги поседува ниту една останата меѓународна полициска организација. Мандатот на Европол е правно одреден, организацијата има јасно дефинирана и ограничена област на изведување на операции. Во рамките на ЕУ, Европол е водечка институција по прашања за криминалистичко разузнавање, таа опстојува за да се одреди соработката меѓу националните агенции за спроведување на законот и да им се помогне на државите-членки во справувањето со сериозен организиран криминал.<sup>98</sup>

---

<sup>98</sup> Според член 3 од Конвенцијата на Европол (1998), основните задачи на Европол се: (1) да се овозможи размена на информации меѓу државите членки; (2) да собира, складира и анализира разузнавачки информации; (3) да ги известува компетентните органи на државите членки без задоцнување преку националните единици; (4) да им помага на истрагите во државите членки преку проследување на сите релевантни информации до националните единици; и (5) да се одржува компјутеризиран систем на собрани информации кои содржат податоци согласно член 8, 10 и 11 од Конвенцијата.

Во рамките на истражувањата преземени од Евалуацијата на имплементацијата на Одлуката на Советот на Европол и активностите на Европол<sup>99</sup>, прашањата поврзани со целокупната ефикасност биле популарни наслови за дискусија во интервјуата и биле покриени во две фокусни групи.

Меѓу оние кои коментирале на овој наслов, најголемиот дел од испитаниците од (Европол, Европска Комисија, Секретаријат на Советот како и од партнерски агенции) изразиле позитивни погледи на работата на Европол.

Како на пример,

*„Мојата проценка околу работата на Европол... е многу позитивна ... посебно на полето на работата (Европол) прави ... многу добри нешта. (Интервју 53, Европска Комисија)“*

Во јануари 2007 година на неформалниот состанок на Министри за внатрешни работи и имиграција во Дрезден, била формирана Неформална група на министерско ниво со цел да се земе предвид иднината на Европската област на правда, слобода и безбедност. Оваа група заклучила дека „Европол треба да функционира како близок партнер и централна точка за националните полициски служби на европско ниво. Подобрувањето на пренесувањето на податоци од државите-членки до Европол е неопходно ако се сака истата да стане единствена информациска платформа за државите-членки(...). Понатаму Европол во нејзината правна рамковна работа во значителна мера треба да биде искористена и проширена во центар за техничка и координативна поддршка“.

---

<sup>99</sup> Истражувањата опишани во овој извештај биле подготвени за Управниот одбор на Европол и водени од RAND Europe.

Новата правна рамковна работа согласно Одлуката стапува на сила на 1 јануари 2010 година кога Европол стана агенција на ЕУ, под директорување на Роб Веинрајт, сегашниот директор на Европол.

Со влегувањето на сила на Одлуката на Советот на ЕУ, Европол се позиционира себеси како центар за знаење за стратески допринос во феноменот на организиран криминал во ЕУ. Одлуката на Советот на Европол се идентификува како една од главните задачи на агенцијата за „подготовка на проценки на закани, стратески анализи и општи извештаи на ситуацијата поврзани со нивната цел, вклучувајќи проценки на заканата од организиран криминал“. По донесувањето на Одлуката на Советот на ЕУ се наметна усвојувањето нова Стратегија за Европол за периодот 2010-2014 година.<sup>100</sup>

Со истиот документ се исцртува стратешката насока која што Европол ќе ја следи во наведениот период, согласно новите надлежности и можности. Стратегијата повикува на понатамошен развој на клучните капацитети на Европол кои се однесуваат на оперативната поддршка, размената на информации и експертизи за органите надлежни за спроведување на законот.

Во 2011 година, евалуацијата на Одлуката на Советот на Европол, нејзината имплементација и активностите на Европол беа иницирани врз основа на супервизијата од Управниот одбор. Намерата на Одлуката на Советот на Европол е да го трансформира Европол од меѓувладина организација во ентитет на ЕУ. Правните основи на Европол се пофлексибилни, но промените претставени од Одлуката на Советот на Европол-ОСЕ немаат значајно влијание на способноста на Европол да ги поддржува органите за спроведување на законот на државите-членки.

Како дополнување, со Одлуката на Советот, Европол ќе стане пресметлива преку буџетарските процедури донесени во Европскиот парламент. Одлуката на Советот исто така ќе ги поедностави дотогаш потребните долги процеси на ратификација.

---

<sup>100</sup> Види: The Council of the European Union, Europol Strategy 2010-2014, Brussels, 2010

Поголемиот дел од испитаниците кои го дискутирале ефектот од Одлуката на Советот на Европол се сомневале дали моменталните ефективности на Европол се однесувале на оваа Одлука. ОСЕ ја прави Европол поефикасна преку правењето на Европол како ентитет на ЕУ и доведувајќи ја полициската соработка кон ЕУ.

Од истражувачки аспект се нагласува фактот дека се забележува консензус меѓу испитаниците дека конкретно промените од ОСЕ не биле клучни двигатели на ефикасноста во тој поглед:

*„Европол се обидувала да даде поддршка на државите-членки и да им се помогне да се координираат пред ОСЕ. Тие продолжиле да го прават тоа и после ОСЕ ... Има подобрувања во тој поглед дека мандатот бил проширен и имало бројни области каде тие можат да не поддржат нас и пред тоа, кое е од значење за соработката. Но од мој аспект не е направено некоја посебна разлика со ОСЕ“ (Интервју 6, офицер за врска).<sup>101</sup>*

Без разлика на новите политички можности, примарна цел на Европол останала поддршката на заедницата за спроведување на законот на ЕУ, прекинувањето и уништувањето на групите на сериозен организиран криминал.

### **3.1 Развој на Европол во поглед на зајакнување во борбата против организираниот криминал**

Европол ги поддржува акциите на државите-членки и соработката во превенција и справување со организираниот криминал, тероризам и други форми на криминал, а притоа се зафатени две или повеќе држави-членки.

---

<sup>101</sup> Види: Evaluation of the implementation of the ECD RAND Europe

Европол како агенција прави значаен придонес кон борбата против организираниот криминал преку добро воспоставена централна мрежа за националните органи (Офицери за врска на Европол/ Национални единици на Европол) и преку обезбедување рамка за слободен проток на безбедни информации меѓу националните органи.

Сега четири други димензии од нејзините активности можат да бидат земени предвид, а имаат посебна важност за политиката на ЕУ и предизвици за организираниот криминал:

а) Стратегиски анализи на закани од организиран криминал во ЕУ преку извештаите на ПЗОК. Овие анализи обезбедуваат основи за стратегиско разузнавање за дефиницијата-од Советот – од приоритетите во борбата против организираниот криминал како дел од Политичкиот циклус за организиран и меѓународен сериозен криминал кој стартуваше во јануари 2012 година.

б) Оперативни анализи за посебен прекуграничен организиран криминал за да се поврзат пропуштените линкови за одредени тековни истраги. За оваа цел, Европол може да ги употребува Аналитичките системи на Европол кои се екипирани со широк опсег на алатки.

Овој систем содржи Аналитички работни досиеја кои се фокусираат на главните крим-области и можат да бидат употребени за идентификување на пропуштени линкови и обезбедување друга информатичка поддршка за националните органи.

в) Обезбедување оперативна поддршка до органите на националните полиции, преку воспоставување Здружени истражни тимови и распоредување агенти на Европол често во форми на „мобилни канцеларии“ за разузнавачка и техничка поддршка на здружени операции изведени од националните полициски органи.

г) Обезбедување експертиза за сложените форми на организиран криминал и техники за спроведување на законот, не само Платформа на Европол за Експерти за разменување на знаење и најдобра пракса (вклучувајќи истражни техники и специјални техники, како што е заштита на сведоци).

Овие таканаречени димензии како што е и наведено претставуваат основа во развојот на политичките особености на Европол токму во делот на полициската соработка меѓу органите за спроведување на законот од државите-членки. Истовремено преку нивно натамошно анализирање и споредување на индикаторите во домените на нивно функционирање, односно доприносот во превенцијата и справувањето со организираниот криминал ќе се констатира и ефикасноста во таа област.

### 3.2 Мандат на Европол

Европол треба да оперира како центар на информации во ЕУ. Ова значи дека државите-членки не треба да одлучуваат сами по себе кои информации да ги пренесат или да не ги пренесат до Европол. Туку државите-членки имаат обврски во форма на Регулатива на Советот, систематски да ги пренесуваат сите разузнавачки информации до Европол во рамките на нејзиниот мандат.

Мандатот на Европол ги вклучува сите форми на сериозен криминал како што е спомнато во Анексот од Одлуката на Советот на Европол.<sup>102</sup>

Овие области ексклузивно се покриени од мандатот на Европол и истата е насочена да ги постигне своите цели преку концептот на полициско разузнавање преку стриктно почитување на владеењето на правото и почитување на универзалните човекови права.<sup>103</sup>

---

<sup>102</sup> Види: Анекс од Одлуката на Советот од 6 април 2009 за воспоставување на Европска Полициска Канцеларија

<sup>103</sup> Види: *EUROPOL Review 2010*, p.7

Во моментот, Европол може да дејствува само на барање за акција кога е вклучена структура на организиран криминал или постои случај на тероризам или сериозен криминал кој ги зафаќа една или повеќе држави-членки на ЕУ.

Ова проширување на мандатот значи дека Европол може да ги поддржува истрагите за сериозен криминал на државите-членки во кои не се вклучени организирани криминални групи како на пример, сериски убиец оперира во повеќе држави-членки.<sup>104</sup> Проширувањето на мандатот на Европол преку Одлуката за сите форми на организиран криминал каде не е потребно повеќе вклученост на криминална организација за извршување на кривичното дело, несомнено значи зајакнување на улогата на Европол при помагање на полициската соработка на ниво на ЕУ во борбата против меѓународниот организиран криминал без автономна извршна моќ.<sup>105</sup>

Поголемиот дел од испитаниците кои го покренале ова прашање го имале мислењето дека намерата на ОСЕ не била да направи значајни промени на моќта и мандатот на Европол.

*„Одлуката на Советот на Европол не е оперативна... таа имала друга цел-да се замени старата конвенција-заснована на меѓувладините принципи и да се донесе Европол во редот на агенциите спонзорирани од ЕУ“ (Интервју 44, Европска Комисија).*

Реално, Европол никогаш не реагирала агресивно во поглед на проширување на нејзиниот мандат, но ниту пак одбивала.

Напротив, наместо да се овозможи Европол да ги извршува нејзините постоечки задачи соодветно, државите-членки понатаму ја прошируваат нејзината надлежност да и дадат одговорност да дејствува во поширок опсег на кривични дела.

---

<sup>104</sup> Elena Vladulescu, *The Cooperation between Europol and Interpol in the field of combating crossborder crimes*, International Journal of Criminal Investigation, 2, 3, p. 169-175

<sup>105</sup> Според: House of Lords, European Union Committee, *Europol: Coordinating the fight against serious and organized crime*, Report with evidence, 2007-2008, p.138

Во реалноста, работата на Европол е ставена во формален сет на документи со кои е одредена организациската структура и функции. И таа е заснована на формални договори за соработка со различни полициски институции, владите на државите-членки и истата формално одржува надворешни договори со држави кои не се членки на ЕУ.

Дебатата за иднината на Европол води кон поголема моќ и поширока основа заснована на две претпоставки. Прво, незгодната правна рамковна работа на Европол е на некој начин спречување во исполнување на нејзиниот потенцијал. Второ, Европол има потреба од поголема моќ и поширок мандат за да се исполни нејзиниот потенцијал.

Циркуларната природа на овој аргумент е пример на континуираната експанзија на Европол.

### 3.3 Целта на Европол

Јасен опис на целта на Европол е основно во вградување на нејзините активности во рамката на целите за нејзиното постоење и мора директно да бидат поврзани со нив.

Целта на Европол треба да биде во рамките на соработката меѓу државите-членки согласно член к.1(9) од Договорот за Европската унија.<sup>106</sup>

---

<sup>106</sup> **Види:** Christine Van den Vyngaert, *International Criminal Law: A Collection of International and European Instruments*, Martinns Niyhoff Publishers, Boston, 2005

Според член 2, од Конвенцијата на Европол, целта на Европол е да се подобри ефективностa и соработката на компетентните органи<sup>107</sup> во државите-членки во превенцијата и справувањето со сериозен организиран криминал каде постојат фактички индикации или основи на сомневања дека:

- Е вклучена организирана криминална структура;
- Две или повеќе држави-членки се зафатени на начин што бара заеднички приод од државите-членки.

Конвенцијата ги дефинира следниве форми на криминал како сериозен меѓународен криминал во рамките на компетенциите на Европол :

- Кривични дела извршени или постои сомневање дека ќе бидат извршени од терористички активности против животот, личната слобода или имотот;
- Нелегална трговија со дрога;
- Трговија со нуклеарни и радиоактивни супстанции;
- Криумчарење мигранти;
- Трговија со луѓе;
- Кривични дела со моторни возила.
- Новата Рамковна одлука го трга настрана списокот од кривични области и употребува поглобална цел за Европол.<sup>108</sup>

---

<sup>107</sup> "За целите на оваа Конвенција, "компетентни органи" значи сите јавни тела кои опстојуваат во постоечките држави членки, кои се одговорни според националниот закон за превенирање и справување со кривични дела." Член 2 заменет од Акт на Советот врз основите на член 43(1) од Конвенцијата за Воспоставување на Европска Полициска Канцеларија (Конвенција на Европол), Протокол кој ја дополнува Конвенцијата, Акт на Советот од 27 ноември 2003 (Официјален Журнал 002, 06/01/2004, стр. 3) .

<sup>108</sup> **Види цитат :** Член 3, Целта на Европол треба да биде поддршка и зајакнување на акцијата од компетентни органи на државите членки и нивната заедничка соработка во превенирање и справување со организиран криминал, тероризам и други форми на сериозен криминал кој зафаќа две или повеќе држави членки", Одлука на Советот за воспоставување на Европска Полициска Канцеларија.

Компетенцијата на Европол „треба да го покрива организираниот криминал, тероризмот и другите форми на сериозен криминал(..) кој зафаќа две или повеќе држави-членки на начин што е потребно заеднички приод од државите-членки.“<sup>109</sup>

Регулативите ни ја претставуваат разликата меѓу сериозниот криминал кој зафаќа две или повеќе држави-членки, или форми на криминал кои имаат афект на заедничкиот интерес од политиката на Унијата. Ова може да ги ограничи компетенциите на Европол во оние случаи каде не е вмешана политика на Унијата.

Од друга страна, фактот што сè уште нема заедничка прифатлива дефиниција за тоа што е организиран или сериозен криминал, компетенциите на Европол можат да бидат проширувани дотаму до каде конкретниот криминал зафаќа две или повеќе држави-членки.

### 3.4 Задачи на Европол

За да ги исполни своите цели, Европол треба да ги изврши поставените задачи, односно треба да се одреди дека овие задачи треба директно да резултираат од целите на Европол.

Член 3., од Одлуката на Европол ги опишува основните задачи на Европол:

1. да се соберат, складираат и анализираат разузнавачки информации;
2. без задоцнување да се информираат компетентните органи на државите-членки преку Националните единици според член 8. за информациите кои се однесуваат на нив за која било нивна поврзаност со кривични дела;
3. да се помогнат истрагите во државите-членки преку проследување на сите релевантни информации до националните единици;
4. да се овозможи размена на разузнавачки информации и аналитичка поддршка меѓу државите-членки во врска со главни меѓународни настани;

---

<sup>109</sup> Види цитат : Член 4, Одлука на Советот за формирање на Европска Полициска Канцеларија

5. да се подготват проценки на закани, стратегиски анализи и извештаи за општата ситуација, вклучувајќи и проценки на закани од организиран криминал;
6. да се прашат компетентните органи на државите-членки кои се загрижени за иницирање, водење или координирање истраги и да им се сугерира воспоставување здружени истражни тимови во посебни случаи.

Во овие тези на истражувањето, Европол може да ги постигне своите основни задачи во справувањето и превенција со организираниот криминал преку конструкцијата на меѓувладини и меѓу агенциски односи.

Од една страна од Европол се бара да се подобри соработката и ефективноста на компетентните органи во државите-членки преку Националните Единици. Од друга страна, таа треба да развие специјалистичко знаење за истражните процедури на државите-членки, да се обезбеди совет за овие истраги, да се обезбеди стратегиско разузнавање за операции на национално ниво, и да подготви извештаи за општата ситуација<sup>110</sup>

За да се достигнат овие цели, Европол е способна да прима, складира, процесира, а притоа да им се даде значење на личните податоци и разузнавачките информации проследени од агенциите за спроведување на законот во државите-членки, обезбедувајќи стратегиски проценки и оперативна поддршка за тековните истраги. Овие стратегиски проценки се насочени кон Советот, Силите за изведување на задачи на Полициските сили и донесувачите на одлука во државите-членки.<sup>111</sup>

Оперативните анализи се насочени кон подобрување на разбирањето на композицијата, структурата, модус операнди и мрежата на криминалните групи.

---

<sup>110</sup> Член 5 (1) Одлука на Советот на Европол

<sup>111</sup> Antonio Saccone, *Combating International Crime in an Enlarging European Union: What is the Role of Europol? International Seminar of experts "Combating Terrorism and International Organised Crime in the European Union – The Hague Programme and the Role of Europol and Eurojust"*, organized by Cicero Fondation in 'Great Debates' Paris, 14, 15 December 2006, p. 7

Од неа се очекува да им помогне на истражните тимови во државите-членки во нивна подобра координација, да се идентификуваат нови моменти во истрагите и да се собере основен материјал за уништување и понатамошна превенција од меѓународните криминални мрежи.

Понатаму, Европол може да им помогне на државите-членки преку совет и истражување:

- во обуката на членовите од компетентните органи од државите-членки;
- организација и опрема на овие органи;
- методи за превенција од криминал;
- полициски методи на техничка и форензичка поддршка во истражните процедури<sup>112</sup>.

Описот на задачите на Европол според моменталните правни основи и врз основа на предложените регулативи не се доволни да се покријат сите активности на Европол. Активностите на Европол дополнително укажуваат на воспоставување на посебни договори кои би се однесувале на одговорностите од процесирање на податоците.

Како и да е, и покрај промоцијата на Европол од страна на ЕУ и нејзиниот зголемен мандат, на агенцијата и е даден значаен потенцијал во исполнување на овие задачи на еден продлабочен и комплетен начин. Во пракса тоа било постигнато само во некои области.

---

<sup>112</sup> член 3(3) заменет со Акт на Советот од 27 ноември 2003 (Официјален Журнал 002, 06/01/2004, стр. 4)

### 3.5 Барања од Европол да се иницираат кривични истраги

Формулацијата на Одлуката на Советот за Европол за овој наслов остава простор за интерпретација: „Државите-членки треба да се справат со кое било барање од Европол да се иницират, водат или координират истраги во посебни случаи. Европол треба да биде информирана дали барањата истрага ќе биде иницирана“.<sup>113</sup>

Ако компетентните органи од државата членка одлучат да не одговорат на барањето, тие треба да ја информираат Европол за нивната одлука без посебно објаснување на причините.<sup>114</sup>

Фактот дека Европол нема посебни обврски и задачи да им нареди на националните полициски агенции е прикажано и со ограничените компетенции на Европската агенција.

Овде се поставува прашањето: Дали Европол дејствува само на барање? Одговорот е Да! Како и да е, член 30 од Договорот од Амстердам обезбедува правни основи за регулатива што ќе и дозволи на Европол, по ратификацијата од националните парламенти на ЕУ, на барање на компетентните органи да се започне истрага, односно одредување на постапката или предусловите за Европол да стане активна во истрага.

Во овој сегмент најпрвин се подразбира две или повеќе држави-членки задолжително да бидат вклучени. Второ, мора да постојат фактички индикации дека е вклучена организирана криминална мрежа. Трето, случајот мора да биде во мандатот на Европол.

Повторно ова укажува на поврзаноста на државите-членки во делот на заедничката закана- организираниот криминал и неопходноста од полициска соработка во справување со случајот на кривичните дела на организиран криминал. И сето тоа обединето преку организацијата која има мандат да ги изврши овие задачи и цели, во нашиот случај Европол.

---

<sup>113</sup> Според Член 7 (1), од Одлуката на Советот на Европол

<sup>114</sup> Член 7 (3), од Одлуката на Советот на Европол

## **ПОГЛАВЈЕ 4**

### **Методи на работа на Европол – Разузнавање и Анализи**

## 4. Европол - публикации, разузнавање и анализи

### 4.1 Проценка на закана од Организиран криминал

Желбата на Европол да расте како информациска куќа во ЕУ исто така вклучува градење информациска платформа способна за процена на трендовите и ризиците преку идентификување различни закани (сегашни и идни) од кои е зафатена ЕУ. Во пракса, Европол претставува центар за размена на информации од организираниот криминал меѓу државите-членки преку изготвување свои сопствени извештаи и анализи за криминалните трендови<sup>115</sup>

„Методологијата за проценка на заканата“, како и индексот за „потенцијалот за организиран криминал“, била дизајнирана за да го унапреди значењето за извештаите за ситуацијата за организиран криминал. Во ист контекст, проценката на заканата е разбрана како метод на систематска анализа на социоекономските и политичките варијабли и нивното потенцијално влијание на организираниот криминал со референца на меренета закана и нивоата на потенцијално загрозување. (Black et al., 2000, 2001; Vander Beken & Defruytier).

Една од целите на Европол е да обезбеди криминалистичко разузнавање преку публикувањето на извештајот познат како Европската проценка на заканата од организиран криминал - ПЗОК на ЕУ.

Проценка на заканата од организиран криминал на ЕУ, ПЗОК е продукт на систематски анализи од информации, која обезбедува слика за заканата од криминални мрежи и феноменот на организиран криминал во ЕУ. Таа ги опишува главните карактеристики на сегашните криминални групи во ЕУ, проширувањето на криминалните пазари и регионалните димензии на организиран криминал.

---

<sup>115</sup> Според: Bradley, Hugo (2008), “Europol and the European Criminal Intelligence Model: A Non-state Response to Organized Crime”, *Policing* 2(1): 103–9 (hereafter Bradley (2008) *Europol and the ECIM*), p. 106. Note that Article 6 of the Europol Convention.

Како и да е, целта на ПЗОК оди подалеку отколку едноставно презентирање преглед на национални податоци, преку идентификување трендови, изработки на проценки за идни закани и давање препораки за превенција и контрола на организиран криминал.<sup>116</sup>

Таа е изготвувана од стратегиски аналитичари во Единица на Европол за анализи и знаење, давајќи посебен придонес од организациските аналитички работни досиеја, SCAN-тим и надворешни партнери...<sup>117</sup>

Таа е заснована на приод од повеќе извори, вклучувајќи придонеси од органи за спроведување на законот како што се националните извештаи комплетирани со информации од Работни досиеја на Европол и придонеси од органи кои не се одговорни за спроведување на законот, а тоа вклучува различни европски агенции и организации, како и приватниот сектор.<sup>118</sup> Едни од главните пречки за изработката на проценка на организиран криминал кои се однесуваат на недостаток на информации е потешкотијата да се добијат потребни статистички податоци.

ПЗОК се обидува да ја покрие празнината меѓу стратегиските потреби и оперативните активности. Нејзина цел е да се идентификуваат највисоките приоритети кои понатаму ќе бидат ефективно користени како инструменти за спроведување на законот. Таа е насочена кон водење на полициските приоритети на државите-членки преку полициските сили за извршување на задачи или преку директна дистрибуција на документ за закана до агенциите за спроведување на законот на национално ниво.

---

<sup>116</sup> A. de Moor and G. Vermeulen (2012), "The Europol Council Decision: Transforming Europol into an Agency of the European Union," *Common Market Law Review*, 47, pp.1089-1121.

<sup>117</sup> Europol, *OCTA 2011: EU Organised Crime Threat Assessment*.

<sup>118</sup> Ова вклучува широк опсег на национални институции и на ниво на ЕУ вклучувајќи: Европска централна банка, Европски мониторинг центар за дроги и зависности од дроги, Европска правда, Frontex и Европска канцеларија за измама. (OLAF). Како додатно "ПЗОК" содржи информации обезбедени од држави надвор од ЕУ и меѓународни организации за спроведување на законот како што се Меѓународна полициска организација (Интерпол).

Во општо земена рамка, изработката на ПЗОК е еден од централните начини во кој Европол ги исполнува важните елементи од нејзиниот мандат, сè со цел подобрување на ефективностa и соработката меѓу компетентните органи во државите-членки на ЕУ за превенција и справување со организиран криминал.

Како потврда на ова во едно од интервјуата и на *директорот на Европол Rob Wainwright*, се изразува дека националните придонеси кон ПЗОК стануваат се позначајни (*Europol, 2011a*).

Ова превенција и справување со организираниот криминал се остварува во еден затворен круг на полициска соработка како што понатаму ќе се разгледува преку процесот на размена на информации. Изразено на еден поедноставен начин, преку дистрибуција и размена на информации на органите за спроведување на законот преку централата на Европол и со понатамошно искористување на нејзините инструменти се изготвува продуктот наречен Проценка на ризик. Повратно преку дистрибуција на оваа проценка до органите за спроведување на законот и нејзино искористување од истите органи во облик на конструкција на акциони планови и дефинирање и разобличување на конкретни организирани криминални мрежи се постигнува ефектот на успешно справување и превенција со организираниот криминал.

## 4.2. Менаџмент со податоци и информации

Една од основните задачи на Европол е да овозможи собирање, складирање, процесирање, анализа и размена на разузнавачки информации меѓу државите-членки. Најпрво Европол преку компетентните органи од државите-членки обезбедува податоци (на доброволна основа) преку постоечките Национални единици на Европол (подетално опишано во следното поглавје).<sup>119</sup>

---

<sup>119</sup> A. De Moor and G. Vermeulen (2012), "The Europol Council Decision: Transforming Europol into an Agency of the European Union," *Common Market Law Review*, 47, p.1089-1121.

Европол исто така пружа напори за собирање податоци од отворени извори<sup>120</sup> и приватни тела, во линија со неодамнешните трендови на полициска соработка во која употребата на податоци од приватни лица и тела<sup>121</sup> како за цели за спроведување на законот стануваат сè поважни.

Навистина, Европол призна дека недостатокот на конзистенција на кој државите-членки разменуваат информации резултира во разузнавачки недостатоци (празнини) и може да води кон искривен изглед на крим-сликата во ЕУ.<sup>122</sup> Со таа цел, во нацрт-заклучоците на Советот за поставување на приоритетите на ЕУ за борба против организираниот криминал во периодот од 2011 до 2013 година е вклучено подобрување на размената на информации, сè со цел да се добие подобра разузнавачка слика како стратеска цел во исполнување на крим-приоритетите на ЕУ во борба против организираниот криминал.<sup>123</sup>

Од друга страна пак, голема пропорција на информации е разменето на билатерални основи меѓу националните офицери за врска прескокнувајќи ги процедурите за процесирање и создавање недостатоци во анализите на агенцијата.<sup>124</sup>

---

<sup>120</sup> Податоците од отворени извори се испратени од државите членки за потврда во целост, Европол не е во позиција да ја процени валидноста и можноста на податоците на државите членки.

<sup>121</sup> Член 25 Одлуката на Советот на Европол дава правни основи на агенцијата за добивање и процесирање податоци од приватни лица и тела, како што се универзитети, банки или осигурителни компании, од држави членки и трети држави.

<sup>122</sup> Исто, стр. 48.

<sup>123</sup> **Види повеќе:** Council of the European Union, Draft Council conclusions on setting the EU's priorities for the fight against organised crime between 2011 and 2013, Brussels, 6 June 2011

<sup>124</sup> Disley et al. (2012), *Evaluation of the Implementation of the Europol Council Decision and of Europol's Activities*, RAND Technical Report, prepared for the Europol Management Board, p.49.

Полициските агенции на државите-членки и трети страни и покрај тоа што формално разменуваат информации со агенциите за разузнавање како што е Европол, тие честопати покажуваат подготвеност меѓусебно да разменуваат информации во присуство на неколку предуслови меѓу кои најважни се заедничката доверба и заедничкото очекување на позитивни резултати.

Особено во последните две декади, полициските претставници користат неформални комуникациски канали, како што се телефонски повици, факс и емаил пораки. Во некои случаи, директните преписки меѓу агенциите се користат и во официјалните дипломатски канали и истите имаат голем ефект. Овие директни односи се овозможени од страна на електронската истражна база на податоци и мислења на офицерите за врска.<sup>125</sup>

*Во пракса може да се рече многу често оваа размена на информации била поткрепена со договори за соработка. Меѓутоа вистинската размена на информации никогаш не се одвивала според очекувањата на овие договори посебно поради причината што секоја од страните настојува да ги зачува за себе информациите што ги поседуваат. (Офицер за врска при Одделението на Европол при МВР).*

За да се складираат и процесираат овие податоци, Европол поседува два информациски системи: Информациски систем на Европол и Аналитички работни досиеја. Првиот систем служи како платформа за складирање лични податоци на осомничени лица или обвинети за криминал за која Европол е компетентна.

А преку Аналитичките работни досиеја се процесираат податоци не само за осомничените, туку и нивните контакти, жртви, сведоци и информатори.

---

<sup>125</sup> Ersel Aydinli and Hasan Yon, "Transgovernmentalism Meets Security: Police Liaison Officers, Terrorism, and Statist Transnationalism," *Governance* 24, no. 1, 2011, p. 55–84.

<http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0491.2010.01512.x>.

### 4. 3. Европскиот криминалистичко-разузнавачки модел

Во 2005 година, министрите за внатрешни работи на државите-членки на ЕУ се согласиле на усвојување на Европски криминалистичко-разузнавачки модел (понатаму во текстот ЕКРМ), недржавен полициски план за координирање на истрагите против организираниот криминал низ ЕУ, преку методот наречен полициско разузнавање. Полициското разузнавање е инспирирано од британската теорија за спроведување на законот кое го нагласува собирањето на разузнавачки информации и таргетирање на полициски ресурси за откривање и гонење на најлошите криминалци. Овој модел поставува нова стратегија за размена на информации меѓу агенциите за спроведување на законот на државите-членки и Европол. И како дополнително, неговата изработка врз основата на полициско разузнавање ЕКРМ ја искажува неговата важност преку производство на здружени проценки на сериозен и организиран криминал, засновани на размена на разузнавачки информации и директен внес од националните полициски сили во ЕУ.<sup>126</sup> Идејата е да се соберат полициите од различни држави за планирање на заеднички истраги употребувајќи го најдоброто разузнавање.

Овој модел поставува како ЕУ може да ја достигне таа цел преку овозможување на заедничко работење на националните полициски служби, криминалистичко-разузнавачки аналитичари и полициски раководители против исти криминални закани.<sup>127</sup>

---

<sup>126</sup> Како што е забележано во извештајот за Европол од Куката на Лордови на Велика Британија, "ЕКРМ" бил директно под влијание на Националниот разузнавачки модел (NIM) употребен во Обединетото Кралство (како што е поцртано во Кодот на однесување на националниот разузнавачки модел издаден во јануари 2005 од Внатрешниот секретаријат од 2005). UK House of Lords European Union Committee (2008), *Europol: Coordinating the Fight against Serious and Organised Crime*, 29th Report of Session 2007–08, HL Paper 183 (hereafter HL (2008) *Europol Report*), p. 26.

<sup>127</sup> Според: Brady, H, *Europol and the European Criminal Intelligence Model: A Non State Response to Organized Crime*, Policing 2(2008) p. 103-109

Прво полициските служби на државите-членки разменуваат разузнавачки информации со Европол, со која се изработува проценка како дел од вкупната проценка на соочување со заканата од организиран криминал во ЕУ.

Според ЕКРМ, проценката на заканата треба да биде конструирана според следниве четири чекори:

- 1) Полициски сили на државите-членки разменуваат разузнавачки информации со Европол;
- 2) Европол изработува проценка врз основа на вкупната закана со која се соочува ЕУ;
- 3) Оваа проценка обезбедува основи за приоритетите на здружените органи за спроведување на законот за договорот на Советот на министри меѓу државите-членки;
- 4) Полициските шефови во ЕУ имплементираат здружени операции согласно договорот на Советот на министри и тогаш било која разузнавачка информација ја повраќаат кон Европол.<sup>128</sup>

Последователно, политичкиот развој во политичкиот циклус на ЕУ е заснован на ПЗОК и е од основно значење за успешна имплементација на ЕКРМ, односно за остварување на таа цел.

Како додатно, успехот на ЕКРМ се континуитетот, критичката контрола и други чекори во Политичкиот циклус како на пример, Имплементацијата на оперативните акциони планови и одредување на лекциите научени од година в година.

---

<sup>128</sup> Bradley (2008) *Europol and the ECIM* (fn 16 above), p. 107.

Ова детално е прикажано во Проектот Хармони (анг. Project Harmony) – каде Европскиот криминалистичко-разузнавачки модел ги здружува сите постоечки инструменти и ја зајакнува централната улога на Европол и истиот бил инициран од Белгија со поддршка на Рамковниот договор на Европската комисија „Превенција и борба против организираниот криминал“.

Целта на овој проект е да се зајакне Европскиот криминалистичко-разузнавачки модел и да се развие политичкиот циклус за сериозен и организиран криминал.<sup>129</sup>

Аналитичката работа на Европол и разузнавачките продукти биле спомнати во девет интервјуа (10, 12, 15, 24, 28, 36, 41, 45, 50) и од осум анкетни испитаници. Анализите изведени од Европол биле корисни за државите-членки и биле основите за Политичкиот циклус на ЕУ, како што во едно интервју од Секретаријатот на Советот е коментарирано:

*„Годишниот извештај за организиран криминал... е основата за Советот да ги дефинира приоритетите, и овие приоритети се преведени во оперативни акциони планови... Без допринос од Европол, Советот нема да биде во позиција да презема заеднички приоритети во фазата на имплементација“ (Интервју 50. Секретаријат на Советот)<sup>130</sup>.*

И покрај тоа што е сугерирано дека некои држави-членки и национални полициски сили сè уште треба да го применат ЕКРМ, ова би значело дека би требало еден поопфатен договор што ќе овозможи преку овој модел да се хармонизира полициската пракса низ ЕУ и да се претстави модерното стратескo разузнавачко планирање.

Со цел уништување на значајни криминални активности ЕКРМ ќе обезбеди можност за иницирање на прекугранични истраги.

---

<sup>129</sup> Source: Council of the EU (2010)

<sup>130</sup> *Evaluation of the Implementation of the Europol Council Decision and of Europol's Activities*, RAND Technical Report, prepared for the Europol Management Board

На крајот, но не и последно, важно е дека Европол покренува свесност за ЕКРМ, промовирајќи го неговото усогласување на релевантните национални модели. (Europol Work Programme 2012).

Со тоа би се постигнало и унифицираност на истражуваниот начин на полициска соработка меѓу државите-членки на ЕУ. Како секундарен ефект преку надминување на разликите во националните разузнавачки практики и забрзување и поедноставување на процесот на размена на информации би се очекувала зголемена соработка во областа на превенцијата и справувањето со организираниот криминал.

## **ПОГЛАВЈЕ 5**

Информациската платформа на Европол во областа на полициска соработка

## 5. Европол - бази на податоци и системи

### 5.1 Информациска платформа на Европол

Друг значаен глобален тренд претставува порастот на телекомуникационата технологија што овозможува зголемена меѓународна полициска соработка. Националните полициски органи можат конвенционално и брзо да пристапат до базите на податоци кои им припаѓаат на регионалните и меѓународните полициски организации, како што е во овој случај Европол.<sup>131</sup>

Информацискиот систем на Европол нуди ефективна и корисна платформа за размена на информации за прекуграничен криминал во рамките на мандатот на Европол.<sup>132</sup> Тој служи како референтна проверка на осомничените за сериозен криминал и тероризам во ЕУ и во делот на складирање информации стриктно неопходни за проверки на цели и настани. Оваа база на податоци претставува најголемата база на податоци на групи на организиран криминал достапни на агенциите за спроведување на законот во ЕУ, која овозможува државите-членки да разменуваат повеќе информации, посебно сензитивни информации. Паралелно со националниот информациски систем, државите-членки ја достигнуваат способноста да го интегрираат Информацискиот систем на Европол во нивните сопствени национални системи на спроведување на законот кој ќе има можност автоматски да ги полни податоците.<sup>133</sup>

---

<sup>131</sup> Michael Robert Walton, *Informal Transnational Police-to-Police Information Sharing: Its Structure and Reform*, York University, Toronto, 2014 стр.2

<sup>132</sup> Council conclusions on the increased and more effective use of the Europol Information System in the fight against cross-border crime, Council of the European Union, Luxembourg, 2012, p.2

<sup>133</sup> Види: *EUROPOL Review 2010*, 11–12

Вредноста и ефикасноста на Информацискиот систем на Европол е всушност преглед на имплементирањето и зајакнувањето на поддршката на оваа информациска платформа на полициските истраги.

Според резултатите од **Табела 1.** може да се заклучи дека во 2011 година споредбено со декември 2010 година, бројот на предмети во Информацискиот систем на Европол е зголемен за 5% а во 2012 година споредбено со декември 2011 година, бројот на предмети во Информацискиот систем на Европол е зголемен за 2% додека во декември 2013 година бројот на на предмети во Информацискиот систем на Европол е зголемен дури за 31 % споредбено со претходната година, односно 2012 година.

Во досегашните, а и понатамошните истражувања се забележува дека Европол постигнува значаен прогрес и напори во размената на информации со државите-членки, трети држави како и меѓународни организации. Ова се рефлектира и како зголеменото ширење на организираниот криминал и потребата за поддршка на полициски истраги, односно зголемување на 259.359 предмети (број на прекугранични случаи) наредната година.

Овие зголемувања на број на прекугранични случаи и поддршка на полициски истраги во текот на годините како истражуван временски период укажува на показателот на ефикасноста на информацискиот систем на Европол како овозможувач на полициската соработка во областа на спречување или превенција на извршување кривични дела од доменот на организиран криминал.

## **5.2. Аналитички работни досиеја**

Без оглед на напредната комуникациска технологија, анализите се наоѓаат во сржта на разузнавачките активности во областа на спроведувањето на законот.

Како компонента од оваа база се аналитичките работни досиеја кои што претставуваат стратегиски и тактички проекти на аналитичарите на Европол, чија цел е прикажување разузнавачка слика за главните криминални активности и организации.

Аналитичките работни досиеја (крат. АД) се отвораат за посебна област на криминал кога најмалку две држави-членки се вклучени.

Тие може да содржат информации за актуелни и потенцијални криминалци, осомничени, контакти или соработници со криминалците, информатори, жртви и сведоци.<sup>136</sup> За разлика од информацискиот систем каде сите држави-членки имаат должност да учествуваат, овде кај Аналитичките работни досиеја зависи од желбата и подготвеноста од поедини држави-членки да учествуваат. Во одредени посебни Аналитички работни досиеја може да учествуваат само три, четири или пет држави-членки но не сите држави-членки мораат и можат да учествуваат. Досиејата отворени за целите на анализите сè со цел да им се помага на кривичните истраги.<sup>137</sup>

Истите се изготвуваат поради посебни аналитички задачи и откако аналитичката работа ќе заврши, досието се затвора.

Досиејата не можат да бидат задржани поголем период од три години. Пред да истече овој период, Европол ја разгледува потребата за продолжување на досието. Кога е потребно пристапот до работните досиеја е стриктно ограничено кон учесниците во аналитичките групи според принципот „потреба да знае или право да знае“ и само овластените аналитичари можат да влезат или ги модифицират податоците.

Пристапот до работните досиеја е многу ограничен и истиот е креиран врз принципот “hit or no-hit” кој овозможува да се утврди дали една информација е содржана во Аналитичките работни досиеја, но не да се воспостави врска или да се донесуваат понатамошни заклучоци кои би се однесувале на содржината на досието. Односно, согласно член 15(3) од Одлуката на Европол едноставно се одредува дали е можно да се одреди дали одреден дел од информацијата се содржи во аналитичките работни досиеја, но не и да се воспостави поврзување или понатамошни заклучоци кои би се однесувале на содржината на досието.

---

<sup>136</sup> Член 14(1) од Одлуката на Советот на Европол

<sup>137</sup> Член 14(2) од Одлуката на Советот на Европол

Директорот, заменици- директорите, офицерите за врска и одреден овластен персонал од Европол и Националните единици имаат право да ја консултираат индекс-функцијата.<sup>138</sup>

Сега е дозволено на офицерите за спроведување на законот кои се директно инволвирани во истрагата да пребаруваат во Информацискиот систем на Европол, нешто што порано беше само дозволено на Националните единици на Европол, односно на претставниците на агенциите во државите-членки.

Пребарувањата на овие офицери се засноваат на хит-пребарување, односно доколку се пронајде нешто во базата на податоци, офицерот е должен да ја контактира неговата Национална единица на Европол за да ја добие информацијата.<sup>139</sup>

Според Одлуката на Советот се проширува пристапот на Индекс-функција со вклучување на одредени овластени лица од Националните единици.<sup>140</sup> Овде идејата е да се намали товарот од офицерите за врска.

И во овој дел на претставување на аналитичките досија како уникатен продукт на специфичниот и заштитен начин на работа на Европол се претставува доприносот на оваа организација во разоткривање и истражување на посебни случаи на организиран криминал. Несомнено нивото на полициската соработка во овој случај би зависело од нивото на меѓусебна доверба меѓу органите за спроведување на законот во државите-членки директно засегнати од заштитата и безбедноста на „своите“ разменети податоци.

---

<sup>138</sup> Член 15 од Одлуката на Советот на Европол

<sup>139</sup> Единствена агенција за спроведување на законот која има пристап во Информацискиот систем на Европол е спомнатата во годишниот извештај, е лондонската полиција. Според Одлуката на Советот на Европол, органите на кои им е дадена дозвола да го пребаруваат Информацискиот систем на Европол треба да бидат објавени во Официјалниот журнал на Европската унија(5). Оваа информација не е објавена па сите други органи кои имаат пристап до овој информациски систем остануваат непознати.

<sup>140</sup> Член 15(2) од Одлуката на Советот на Европол.

## 5.4 Заштита на податоци

Заштитата на податоци и безбедност се важни за агенцијата која содржи чувствителни податоци кои се однесуваат на приватноста на граѓаните низ Европската унија.

Законскиот предизвик во областа на спроведување на законот е да се создаде правна рамка која ќе ги балансира фундаменталните интереси на слобода и безбедност. Одлуката на Советот на Европол претставува соодветната правна рамка за постигнување на тој баланс. Со оваа одлука државите-членки ја препознаваат потребата за обезбедување специјални правила за заштита за Европол.

Понатаму Одлуката на Советот на Европол е дополнета со сет од правила за имплементирање посебно Правила за АД<sup>141</sup> кои ги водат аналитичките работни досиеја на Европол.

Стандардите на Европол за заштита на податоците како што е дефинирано во член 27 од Одлуката на Советот на Европол укажуваат на принципите на Конвенцијата 108 од Советот на Европа<sup>142</sup> и Препораката "No R (87)"<sup>143</sup> Заштитата на податоците на Европол е поврзана со поставување на надзорни органи.

Друг важен аспект во врска со базата на податоци на Европол е безбедноста на информациите. Безбедноста на информациите е основна работа сè додека лични или чувствителни стратегиски податоци се процесираат.

---

<sup>141</sup> Одлуката на Советот од 30 ноември 2009 година ги усвојува правилата за имплементирање за анализи на Европол

<sup>142</sup> Конвенција за заштита за поединци кои се однесуваат на автоматско процесирање на лични податоци, потпишана во Стразбург на 28 јануари 1981

<sup>143</sup> Препорака бр. R (87) 15 од Комитетот на министри на државите членки регулирајќи ги личните податоци во полицискиот сектор, усвоен на 17 септември 1987

Врз основа на Одлуката на Советот на Европол, Европол има обврска да ги имплементира „неопходните технолошки и оперативни мерки“ за заштита на податоците.<sup>144</sup>

Безбедноста на информациите е поврзана со „заштита на информациите од несакана или намерна, но не овластена модификација, уништување или измама на физичката безбедност, административните контроли.“<sup>145</sup>

Исто така, според член 10.(2) од Одлуката на Советот на Европол, Европол може да воспостави нови системи за процесирање на личните податоци како додатно во постоечките системи.

Од учесниците на анкетата биле истакнати две важни причини заради кои не се создадени нови системи на податоци.<sup>146</sup> Првата е дека нема оперативна потреба за нов систем затоа што постоечките системи се покажале како адекватни. Втората е дека ограничувањата на забрана од вметнување осетливи лични податоци делува како бариера во креирање нови системи. Меѓутоа заштита на податоци значи нешто повеќе од превенција од физички пристап.

Од претходно изложеното се заклучува дека циклусот на собирање на неопходните информации секогаш не се одвива доволно брзо и овој процес мора редовно да се стимулира во помалку бирокуратски и подиректни начини, додека финалната подготовка на анализи или овозможувањето техничка помош очигледно работи нормално и разумно без проблеми.

---

<sup>144</sup> Член 35 од Одлуката на Советот на Европол.

<sup>145</sup> Governmental sharing of information, Social Security Online, Retrieved 02. October 2009 <http://www.ssa.gov/gix/definitions.html>

<sup>146</sup> **Извадоци од:** *Evaluation of the Implementation of the Europol Council Decision and of Europol's Activities*, RAND Technical Report, prepared for the Europol Management Board

Европол продолжува да останува посветена на воспоставување и унапредување на високи стандарди на заштита на информациите како што е на пример, имплементирањето на Апликациона мрежа за безбедна размена на информации – АМБРИ .

## 5.5 Апликација за мрежна безбедна размена на информации

Како што транснационалните групи на организиран криминал ги подобруваат нивните комуникациони можности, Европол исто така е принудена да го обнови нејзиниот информациски систем.

Апликацијата за мрежна безбедна размена на информации - АМБРИ е систем на Европол, кој овозможува брза, безбедна и пријателска комуникација и размена на оперативни и стратегиски криминалистичко-разузнавачки информации меѓу Европол, државите-членки и трети страни кои имаат договори за соработка со Европол.

Комуникациската алатка АМБРИ развиена од Европол е воведена за посебна размена на информации меѓу компетентните органи на државите-членки и трети страни за полициска соработка.

Овие посебни функционалности на АМБРИ биле развиени и имплементирани засновани на идентификуваната потреба во моментот на создавање на ваква алатка. Овие функционалности бараат од корисниците да внесат одредени типови и количини на информации.<sup>147</sup>

---

<sup>147</sup> Размислување од Европскиот Набљудувач за Заштита на податоците во врска со Европскиот Модел за размена на Информациите параграф 28 и 29, извадок од Меѓународна полициска соработка по кризни прашања, теорија и пракса обработка Фредерик Лимикс, Рутледџ 2013 (eng. International Police Cooperation Emerging issues, theory and practice Edited by Frederic Lemieux, Routledge 2013)

Освен генералната размена на информации, АМБРИ може да биде искористена и за размена на информации согласно Шведската иницијатива.<sup>148</sup> Во дизајнот и функционирањето на АМБРИ, значајна одредба била ставена на заштита на податоците и доверливоста. Безбедноста била од витално значење и биле преземени сите неопходни мерки за безбедна размена на ограничени информации.

Понатаму била земена предвид најдобрата пракса во размена на информации, како што се кодовите на ракување и кодовите на евалуација одредувајќи ги условите за употреба и достапност, и соодветно Европол е обврзана да ја снима трансмисијата.

---

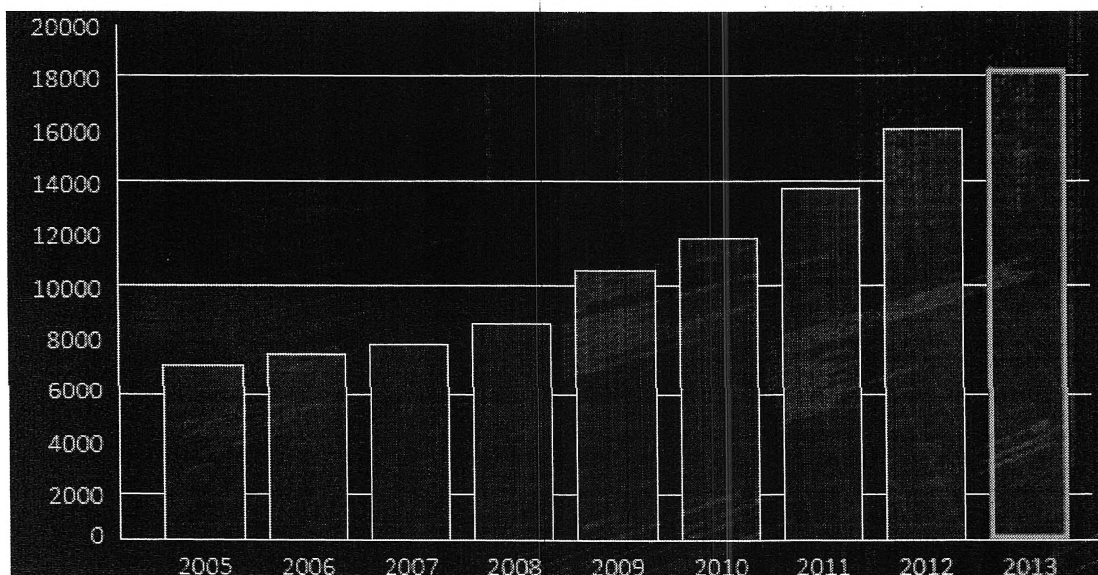
<sup>148</sup> Council Framework Decision 2006/960/JHA

Година	Иницирани нови случаи	Разменети оперативни пораки
2010	11.738	250.978
2011	13.697	330.633
2012	15.949	414.334
2013	18.310	456.598

Табела 2. Годишен преглед на размени преку АМБРИ

Според ова, системот на АМБРИ автоматски ќе ги документира сите комуникациони процеси. Размената на информации со Европол е одговорност на државите-членки. Способноста на Европол да покаже значајна вредност како центар за информации зависи од бројот на информации разменети со државите-членки.

нови случаи



година

Дијаграм бр.1. Годишен преглед на нови иницирани случаи

**Забелешка:** Во текот на 2010 година било забележано зголемување од 12% споредено со 2009 година. Во текот на 2011 година зголемување од 17% споредено со 2010 година. Во текот на 2012 година зголемување од 16% споредено со 2011 година, односно во текот на 2013 година зголемување од 15 % споредено со 2012 година. Истата година, 85 % од случаите биле иницирани од државите-членки, 5 % од Европол и 10 % од трети страни.<sup>149</sup>

Статистиките на употреба на Апликација за безбедна мрежа за размена на информации и Информацискиот систем на Европол,<sup>150</sup> како и погледите на испитаниците обезбедуваат докази за зголемена размена на информации со Европол.<sup>151</sup>

Зголемување на размена на информации на државите-членки со Европол остануваат важна цел за организацијата. Информацијата е суров материјал кој понатаму ќе се користи во производство на разузнавачки материјали, со перцепција дека повеќе информации ќе создадат поквалитетен краен продукт.

Како илустрација, во текот на 2012 година биле разменети 414.334 оперативни пораки меѓу 373 компетентни органи во државите-членки, Европол и трети страни, што значело зголемување од 25% споредено со 2011 година; додека во текот на 2013 година биле разменети 456.598 оперативни пораки или месечно околу 38.000 оперативни пораки, што значело зголемување од 10% споредено со 2012 година. Тоа би значело дека достапноста на АМБРИ се проширува меѓу државите-членки и партнерите за соработка. Но и во рамките на државите-членки на ЕУ досега изложеното укажува на квалитетниот начин на функционирање на информациските системи на Европол.

---

<sup>149</sup> Генерален Извештај на Европол, 2013 стр.15

<sup>150</sup> Податоците се преземени и прикажани во табела според Годишните извештаи на Европол 2010, 2011,2012

<sup>151</sup> Извадоци од: *Evaluation of the Implementation of the Europol Council Decision and of Europol's Activities*, RAND Technical Report, prepared for the Europol Management Board

Според изложеното во претходните наслови, начинот на разменување информации може да биде на директен начин, преку Информацискиот ситем на Европол или преку безбедната информациска алатка, АМБРИ како што беше изложено досега. Или пак, информации можат да се разменуваат билатерално надвор од мандатот на Европол<sup>152</sup> и без да ја вклучат Европол преку офицерите за врска на Европол, односно преку Европските национални единици на Европол. Од друга страна, способноста да се употреби АМБРИ за размена на информации за кривичните дела кои се надвор од мандатот на Европол наидува на огромна позитивност од оние кои имаат оперативни улоги.

Споредбата на бројките во **Табела 2.** и **Дијаграм 1.** би укажувало на зголемена ефикасна соработка во разоткривање на случаи на организиран криминал.

Меѓутоа оваа размена на информација во текот на истражуваниот временски период е во слаб пораст. Овие статистики индицираат дека стагнацијата во размена на информации веќе е загрижување на Европол. Како недостаток во овој домен истражувањето откри повеќе можни бариери за размена на информации, односно се поставуваат хипотези и се бара причината заради што не се разменети поголем број информации.

Овој дел ги содржи причините за крајно сиромашната размена на информации во дискусиите.

- Најспомнуваната причина била недостаток на знаење, време и свесност;
- Меѓународно, полициската култура ги охрабрува офицерите за спроведување на законот да бидат свесни за размената на информации со Европол. Властите за спроведување на законот во рамките на државите-членки веруваат дека било која информација која ќе ја разменуваат ќе биде разменета со сите држави-членки;

---

<sup>152</sup> Член 10(4) од Одлуката на Советот на Европол дозволува билатерална размена на информации меѓу државите членки во врска со кривичните дела надвор од компетенциите на Европол

Органите за спроведување на законот веќе имаат огромен број на домашни бази на податоци за внес на податоци.

Заради фактот дека органите за спроведување на законот се под временски притисок имаат тенденција да употребуваат свои системи на национално ниво.<sup>153</sup> И како за крај, постои заемно усогласување дека државите-членки треба да разменуваат информации понавремено.

## 5.6 Национални единици & Мрежа од офицери за врска

Европол има биро за соработка кое оперира во просториите во Хаг како биро за сите држави-членки на ЕУ, како и канцеларии кои ги претставуваат оние држави и меѓународни организации со кои Европол има склучено договор за соработка. Командата на Европол исто така обезбедува соба за размена на информации меѓу органите за спроведување на законот учесници преку таканаречените Национални единици.

### 5.6.1 Национални единици

Секоја држава членка треба да воспостави Национална единица во исто време кое ќе биде тело за соработка меѓу Европол и компетентните национални органи.<sup>154</sup>

Државите-членки треба да обезбедат Националните единици да бидат способни да ги завршат своите задачи и имаат пристап до сите релевантни податоци.

---

<sup>153</sup> RAND Europe Member States' commitment to and information sharing with Europol p. 51

<sup>154</sup> Види: Член 8(1и 2), од Одлуката на Советот на Европол

Нацрт-регулативите бараат да се зајакне обврската на Европол за обезбедување со релевантни податоци, преку зголемување на протокот со информации и овозможување на капацитетот на Европол да се развие нова криминалистичко разузнавачка слика и идентификување на врските меѓу сериозните криминални активности во различни држави-членки.

Основни должности на Националните единици на Европол (понатаму во текстот НЕЕ) се:

- снабдување на Европол со разузнавачки информации кои се потребни за извршување на задачите и посебно да обезбедат внес во базата на податоци на Европол;
- да се одговори на барањата за информација до Европол;
- да се пренесат информациите обезбедени преку Европол до сите компетентни органи.<sup>155</sup>

Причините можат да бидат прифатливи:

- (а) ако ги загрозуваат основните национални интереси, или
- (б) го загрозуваат успехот на истрагите на начин што се загрозува безбедноста на поединците.<sup>156</sup>

Со цел ефективно да се исполни правната улога за информацискиот провајдер преку Европол, т.е. Националната единица на Европол мора да биде способна да ги собере сите релевантни информации во рамките на сопствените држави-членки.<sup>157</sup>

---

<sup>155</sup> Види: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/police\\_customs\\_cooperation/114005b\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/police_customs_cooperation/114005b_en.htm)

<sup>156</sup> 40 OJ L 185, 16.07.2005, p. 35.

<sup>157</sup> Член 7, од Одлуката на Советот ги претставува обврските на државите членки да соработуваат со Европол во исполнување на нејзините задачи и да се обезбеди дека нивните национални единици "го снабдуваат Европол со неопходни информации потребни за исполнување на целите. Таа одредува дека информациите треба да вклучуваат

Како и да е, во повеќето држави, Националните единици на Европол не се сместени во тој дел од полициската структура кои ги менаџираат полициските информации во неколку држави-членки.

Националните единици на Европол се дел од Меѓународната полициска соработка која исто така ги менаџира другите канали на меѓународна соработка, но кои се различни од единиците кои се справуваат со истражни и разузнавачки операции.

Поради тоа можноста за собирање на релевантни информации од аспект на соработка преку Европол зависи од ефективноста на внатрешната соработка и системите на координација и процедури. Во делот на барањата од Европол за иницирање на криминални истраги, Европол може да побара од НЕЕ на засегнатите држави-членки да иницираат, водат или координираат кривични истраги. Како повратно НЕЕ треба да ја информираат Европол без одложување за иницирањето на истрагата. Ако компетентните органи на загрижените држави-членки одлучат да не одговорат на барањето направено од Европол, тие треба да ја обезбедат Европол со причините за таа одлука, во рок од еден месец од добивањето на барањето.

Меѓутоа органите за спроведување на законот, учесници не треба да контактираат една со друга директно туку преку рута за информации која води преку Хаг. Билатералната комуникација често се случува преку прескокнување на базата и контактирање на Националните Единици на некоја од државите-членки.

Поголемиот дел на размена на информации неупотребувајќи ги системите на Европол, се билатерални, меѓу државите-членки.<sup>158</sup>

Кога информациите се разменуваат билатерално не е можно нашироко да се хранат анализите на Европол.

---

области на криминал кои се приоритет во ЕУ(како на пример, оние кои се истакнати во Внатрешната Стратегија на ЕУ" и копии од билатералните и мултилатералните размени со други држави членки за кривични дела кои спаѓаат во мандатот на Европол.

<sup>158</sup> Член 10(4) од Одлуката на Советот на Европол дозволува билатерална размена на информации меѓу државите членки во врска со кривичните дела надвор од компетенциите на Европол.

Како додатно, тоа може да значи дека државите-членки добиваат неколку барања за исти информации. Офицерот за врска, во интервју потврдува дека поголемиот дел од нивните информации биле разменети билатерално или мултилатерално. Како и да е, статистиките за употреба на АМБРИ ги покажуваат подобрувањата во количината на разменетите информации со Европол.

Имало консензус меѓу испитаниците (вклучувајќи ги и офицерите за врска и Националните единици на Европол) дека има простор за подобрување на размена на информации меѓу државите-членки.

*„Што е најголема воздржаност за Европол да биде успешна? Јас мислам дека тоа е на национално ниво, бидејќи Европол зависи од нас, државите-членки кои го снабдуваат информацискиот систем со информации“ (Интервју 39, членови на Управниот одбор).*

*„Ако сакаме да биде пооперативна, треба да го ставиме сето оперативно разузнавање заедно“ (HENU, focus group 4)<sup>159</sup>*

Најголемите слабости биле идентификувани од Alexandra De Moor и Gert Vermeulen (2010a) кои одбележуваат за недостатокот на релевантни информации обезбедени од државите-членки до Информацискиот систем на Европол. Друг пример може да се најде во Евалуцискиот извештај на Европол (Европол 2010д). Во истиот извештај со причина се заклучува дека Европол почесто треба да биде вклучена во операциите на државите-членки.

---

<sup>159</sup> Evaluation of the implementation of the ECD RAND Europe p.48

#### 5.6.1.1 Потпирање на НЕЕ

Од Националните единици одговорни за соработка со Европол „на сопствена иницијатива“, се бара да снабдуваат информации за складирање во базите на податоци на Европол и било која дополнителна разузнавачка информација за изведување на нејзините задачи.<sup>160</sup>

Во осум интервјуа од испитаниците било расправано дека тоа овие контакти се недоволно флексибилни (интервјуа: 01, 02, 11, 25, 30, 31, 36, 39), како што е демонстрирано:

*„Проблемот е тоа што ние сме обврзани ... националните единици на државите-членки...Во основа ова е истиот принцип како е водена организацијата“ (Интервју 2, раководител на единица).*

Како што е очекувано, овој аспект на размислување е изразен повеќе од испитаниците од агенциите на ЕУ и испитаниците во централата на Европол отколку во НЕЕ или офицерите за врска.

Било речено и за недостатокот на влијанието во рамките на нивните држави-членки:

*„Ако се сретнеме со НЕЕ и се согласиме во врска со некоја приоритетна закана и треба да се направи нешто во врска со тоа(како на пример -трговија со жени), тие ни возвраќаат дека се повлекуваат, дека немаат моќ да го имплементираат тоа“ (интервју 7, Директорат на Европол).<sup>161</sup>*

Се поставува прашањето дали Европол може да има директни контакти со компетентните органи од различни држави-членки во различни случаи.

Кога била потпишана Конвенцијата на Европол, вакви контакти, не биле дозволени.

---

<sup>160</sup> Види член 8 од Одлуката на Советот(оригинал: 2009/371/ЈНА ОЈ No. L 121. 15.05.2009)

<sup>161</sup> RAND Europe Member States' commitment to and information sharing with Europol p.53

Со Актот на Советот од 27 ноември 2003 година, член 4(2), од Конвенцијата на Европол, истата била дополнета: Државите-членки можат да дозволат директни контакти меѓу Европол и одредените органи под услови одредени од државите-членки вклучувајќи ги и националните единици. Понатаму националната единица треба да биде информирана без одложување од страна на Европол. Исти обезбедувања имало и во Одлуката на Советот на Европол.

Зголемувањето на информации достапни на Европол и преку донесување на Европол во директен контакт со оперативните агенции за спроведување на законот ги прави поблиски со нејзината работа и би придонеле кон поголем придонес во превенцијата и справувањето со организираниот криминал.

Разликата со денешните процеси е дека нема национални единици на држави-членки или држава членка сама по себе која е одговорна со кои компетентни органи и под кои услови Европол може да има директни контакти. Оттогаш нема посебни аранжмани во оваа регулатива, односно тоа е дозволено со Одлуката на Европол дали истата има намера да има директен контакт со посебен компетентен орган.

Се поставува и дополнително прашање како националната проверка за дозвола за пренос на податоци од Европол ќе биде земена предвид.

Што се однесува на размената на информација меѓу државите-членки и Европол, треба да имаме предвид кои податоци треба да бидат пренесени и дали тие треба да бидат насочени преку националната единица или пак директно.

Во пракса преку блокирање или укинување на националните единици ќе се комплицира комуникацијата и ќе доведе до конфузија во процесот на размена на информации. Концептот на националните единици бил осмислен со цел да се осигури дека има еден орган во секоја држава-членка одговорен за пренесување на информации до Европол и примање на анализите од нивна страна.

Значи доколку се блокира, односно се укине националната единица не само што нема да постои начин за следење на трагата од она што било обезбедено од страна на Европол, туку и ќе биде отежната можноста да се направи барање за анализашто ќе доведе до тешкотии при приоритизирањето на нејзината работа во возвраќање на барањата од нејзина страна. Националните единици имаат важна функција во анализирање и степенување на разузнавачките информации пред да се дадат на Европол во контекст на заштита на податоците. Сите овие работи се битни за воспоставување услови на национално ниво да се осигура законитоста и квалитетот во пренесувањето на личните податоци. Дополнително, укинувањето на националните единици значајно ќе го зголеми ризикот од успешни операции.

Како сублимат на наведеното е дека воспоставувањето и користењето на Националните единици се уште еден сегмент на успешноста на Европол во процесот на полициска соработка. Треба да се потенцира упорноста на државите-членки да ја надминат секоја пречка која би го забавила процесот на искористување на разузнавачките продукти како инструмент во превенцијата и справувањето со организираниот криминал и на ниво на ЕУ.

И спред изјавите на практичарите не се чувствува фрустрираност од примената на централизираниот начин на дејствување на Европол, туку секоја новокомпирана алатка, како што во овој случај се и Националните единици, се става во рамките на процесот на функционирање на Европол како сеопфатна полициска организација.

### **5.6.2 Мрежа на офицери за врска**

Друг важен елемент на централизираниот начин на меѓународно полициско работење е офицерот за врска.

Многу држави испраќаат национални претставници во странство за овозможување соработка и размена на информации со странска агенција за спроведување на законот.<sup>162</sup>

Државите-членки на ЕУ исто така многу инвестираат со постапката на испраќање офицери за врска по различни канали на полициска соработка. Овие канали имаат клучна улога и се често критични фактори за успех.

„Офицер за врска“ значи претставник на една од државите-членки, испратени во странство од агенцијата за спроведување на законот од една или повеќе трети држави или меѓународни организации за воспоставување и одржување контакти со органите во оние држави или организации со насока кон превенирање или истражување на кривични дела.

„Офицерите за врска на Европол“ се вработени испратени во Европол да ја овозможат соработката меѓу трети држави или организации и Европол и да се помогне во справување со сериозни форми на меѓународен криминал.

Офицерите за врска на Европол ја обезбедуваат Европол со информации поврзани со сериозни закани за кривични дела во државите-членки. Тие се овластени да разменуваат информации меѓу нивните национални единици, Европол и други држави-членки.

Понатаму тие се овластени да ги консултираат различните компјутерски системи на Европол, со цел да ја извршат нивната улога.<sup>163</sup> Тие можат да пристапат во информациите на националните полиции, царински служби како и во серија на административни, компјутерски досиеја и електронски регистри.

---

<sup>162</sup> Michael Robert Walton, *Informal Transnational Police-to-Police Information Sharing: Its Structure and Reform*, York University, Toronto, 2014 стр.14

<sup>163</sup> Europol Information Management-Booklet p. 3

Овие национални досиеја можат да бидат употребени за полициски истраги и да обезбедат податоци за сторителите на кривични дела, група на сторители, адреси, телефонски броеви и сомнителни случаи. Ова понекогаш вклучува таканаречена софтвер-информација со други зборови, информација која сè уште не е истражена и која понатаму бара евалуација пред да биде употребена за полициски цели. Информациите кои можат да бидат разменети преку Европол се внимателно процесуирани и анализирани и понатаму подготвени за употреба во нивните национални истраги.

*„Барањата односно размената на информации се одвива директно со централата на Европол, барањата ги добиваме преку нашата безбедносна врска за размена на информации а понатаму истите ги разработуваме. Вршине проверки во нашето одделение во нашите бази на податоци а во координација со надлежните служби и податоците што ги добиваме од нивна страна сето потоа се обединува, се разработува, се структурира и повратно се одговара на барањата“ (офицер за врска при Одделението за Европол, СМПС, МВР на РМ).*

Офицерите за врска осигуруваат дека фактите во случаите по однос на барањата се презентирани прецизно и во детали. Посебно во областите како што се: перење пари, криумчарење мигранти кои спаѓаат под компетенци на Европол, размената на информации и соработка меѓу полициските сили често е невозможно без експертиза и напори за соработка на различните национални офицери за врска.

Барањата до Европол и нејзините офицери за врска обично се прават преку националните агенции, но ние исто така се прифаќаат и директни барања од регионални и локални агенции, во кои случаи понатаму се информираат националните агенции за преземените чекори.

#### 5.6.2.1 Организиран криминал: заедничка рамка за офицерите за врска

Врз основите на искуството добиено како резултат на Здружената акција 96/602/ЈНА и врз основа на обезбедувањата од Договорот од Амстердам, донесена е Одлука<sup>164</sup> чија цел е да се засили соработката на испраќање на офицер за врска во трети држави и меѓународни организации со цел да се подобри соработката во превенција и справување со сите форми на меѓународен криминал.

Секоја година, државите-членки до Генералниот секретаријат на Советот мора да го прибележат следново:

- Испраќањето на офицери за врска до трета држава или организација вклучувајќи ги и нивните одговорности;
- Националните контакт точки кои морат да ги постават со цел имплементација на оваа Одлука.

Според Евалуацијата на имплементацијата на Одлуката на Советот на Европол и активностите на Европол - RAND Europe, оваа мрежа беше спомната во седум интервјуа (01, 12, 13, 26, 24, 40, 46) и од три анкетни испитаници...Личниот пристап на персоналот за спроведување на законот низ ЕУ и трети страни е уникатен и навистина вреден:

*„Оваа... средина што Европол ја обезбедува со офицери за врска, е уникатна во светот. Јас мислам дека е единствена организација која дозволува... повеќе или помалку од 130 офицери за врска... од државите-членки... исто така трети страни... Интерпол итн.*

---

<sup>164</sup> Одлука на Советот 2003/170/ЈНА од 27 февруари 2003 за заедничка употреба на офицери за врска испратени во странство од агенциите за спроведување на законот од државите членки.

*И обезбедува добра средина за поддршка-и е уникатна во светот бидејќи нема организација во светот... што има ваков систем“ (Интервју 26, офицер за врска)<sup>165</sup>*

Според Гај Кордил (Guy Cordeel (Policing in Europe p.12) употребувајќи го своето искуство како офицер за врска од Белгиската федерална полиција, дискутирал за моменталната состојба во европската полициска соработка. Односно во последната декада, според него, ЕУ направила огромни напори за справување со меѓународниот организиран криминал. Огромен прогрес било направено на законодавно ниво. Желбата да соработува и да разменува информации се зголемувала драматично.

Испраќањето и поставувањето претставник од секоја држава-членка во командата на Европол како офицер за врска, во обид физички да се овозможи пристапот до базите на податоци и да се учествува во директни контакти со останатите офицери за врска, претставува позитивна иницијатива во процесот на полициска соработка. Поставеноста на мрежата на офицери за врска како организациска структура на Европол и начинот на функционирање од аспект на размената на информации со матичните и здружените национални органи за спроведување на законот е битен и влијателен фактор во превенцијата и справувањето со организираниот криминал. Потврдување на сето ова се и позитивните перцепции на директните инволвирани претставници во мрежата на офицери за врска на Европол.

## **5.7 Капацитет на Европол да се справи со зголемена размена на информации**

Како илустрација за капацитетот на Европол да се справи со зголемена размена на информации во интервју со офицерите за врска (19), учесниците биле на мислење дека очекувањата на државите-членки од анализите на Европол растат.

---

<sup>165</sup> Evaluation of the implementation of the ECD RAND Europe p.36

Односно, офицер за врска известува за пример каде аналитичарите на Европол биле премногу зафатени да се справат со повеќе од едно барање. Како на пример, барањата за анализи доаѓаат со создавањето на ЗИТ, а тие се дел од стратегиските цели на Европол и дека бројот на ЗИТ поддржани од Европол треба да се зголеми.<sup>166</sup>

Согласно фактот дека Европол нема оперативна сила, работата на Европол не може да биде преведена во акција и резултати без државите-членки, и ова интервју токму ова го објаснува:

*„Европол станува подобра во изработување... разузнавање и ... единствено место каде може да го ставиме е во НЕЕ и се надевам дека некој таму работи нешто со тоа.“*

*(Интервју 30, раководител на единица)<sup>167</sup>*

Во осум интервјуа (вклучувајќи го персоналот на Европол и претставници од Европската комисија) испитаниците коментираат дека државите-членки не реагираат на информациите обезбедени од Европол.

Понатамошните дискусии се воделе во насока дека државите-членки честопати реагираат бавно во однос на информациите, пропуштајќи го значајното време за истрага или воопшто не реагираат на информација. Ни беше речено дека тоа може да биде предизвикано од НЕЕ, каде персоналот не знае каде да ја пренесе информацијата, од тоа што можеби не знаат како да ги употребат или имаат ограничен капацитет да го направат истото.

Еден начин со која Европол може да го прошири дејствувањето на државите-членки во однос на информациите што ги обезбедуваат е да се дозволи Европол директно да контактира со истражителите и НЕЕ, отколку да им се дозволи на овие единици да ги пренесат овие информации.

---

<sup>166</sup> Evaluation of the implementation of the ECD RAND Europe p.49

<sup>167</sup> Evaluation of the implementation of the ECD RAND Europe p.51

Значи, повторно се става акцент на инволвирианиот човечкиот потенцијал и тоа персоналот стациониран во командата на Европол, како директно, брзо, навремено и доверливо овозможување на полициската соработка меѓу државите-членки и Европол.

Бројот на персоналот на Европол вклучува постојан персонал кој работи за Европол, офицери за врска од држави-членки и трети држави и организации, истурени Национални експерти, обучувачи и консултанти.<sup>168</sup>

Персоналот на командата на Европол често е регрутиран од полициски професионалци од постоечки национални полиции и разузнавачки агенции. Персоналот кој работи во командата на Европол може да биде поделен во две категории: персонал на Европол и персонал кој работи во НЕЕ и Мрежата за офицери за врска.

Година	Број на персонал	Број на офицери за врска
2010	698	129
2011	777	145
2012	800	150
2013	850	160

*Табела 3. Персонал кој работи во Европол во текот на 2010, 2011, 2012 и 2013 год.<sup>169</sup>*

Зголемувањето на мрежата од офицери за врска во последните декади е импресивно и го рефлектира порастот на меѓународното полициско работење.

<sup>168</sup> Види: <https://www.europol.europa.eu>

<sup>169</sup> Малите систематски информации кои се достапни околу активностите на Европол во поддршка на истражните прашања се превземени од годишните извештаи на Европол (достапни на официјалната веб страна на Европол).

Како на пример, во 2010 година овој број изнесува 129 за истиот да се искачи на 160 офицери за врска во 2013 година. Интересен аспект е дека Мрежата за офицери за врска и нејзината работа, која фактички претставува целосно одделно тело од Европол е често недостаток за командата на Европол воопшто. Ова вештачка поделба го предизвикува еден од клучните проблеми на Европол: Државите-членки се способни да ја употребат Мрежата за офицери за врска и Националните единици како едноставен меѓусебен комуникациски канал.

За да се пренесат овие информации, не треба да ги вклучуваат офицерите за врска на Европол. Оваа структура е многу поедноставна.

На овој начин, националните членови се офицери за врска на нивните матични држави, како и претставници на агенцијата на ЕУ.

*Hugo Brady* дури предлага да се спојат Европол и Европска правда и да формираат едно координативно тело за спроведување на законот.

Според него, ова тело ќе овозможи униформирано ниво на соработка низ ЕУ без разлика какви структури за спроведување на законот постојат и ќе се спречи дуплирање во собирањето на разузнавачки информации, нивно анализирање и ќе се овозможи нивно подобро проследување од истрагата до обвинителството посебно во делот за прекуграничен криминал.<sup>170</sup> Од друга страна, во текот на годините како што е прикажано во Табела бр.4., бројот на персоналот се менува, односно се зголемува што е одраз на фактот на континуираното проширување на ЕУ со нови држави-членки и потпишување на договор за соработка со трета страна односно вклучување на нов додатен персонал за извршување на потребните активности соодветно за државата-членка или третата страна.

---

<sup>170</sup> Hugo Brady, *Europol and the European Criminal Intelligence Model: A Non-state Response to Organised Crime*, Area: Europe – Security & Defence. ARI 126/2007, 1/12/2007, p. 5

## **ПОГЛАВЈЕ 6**

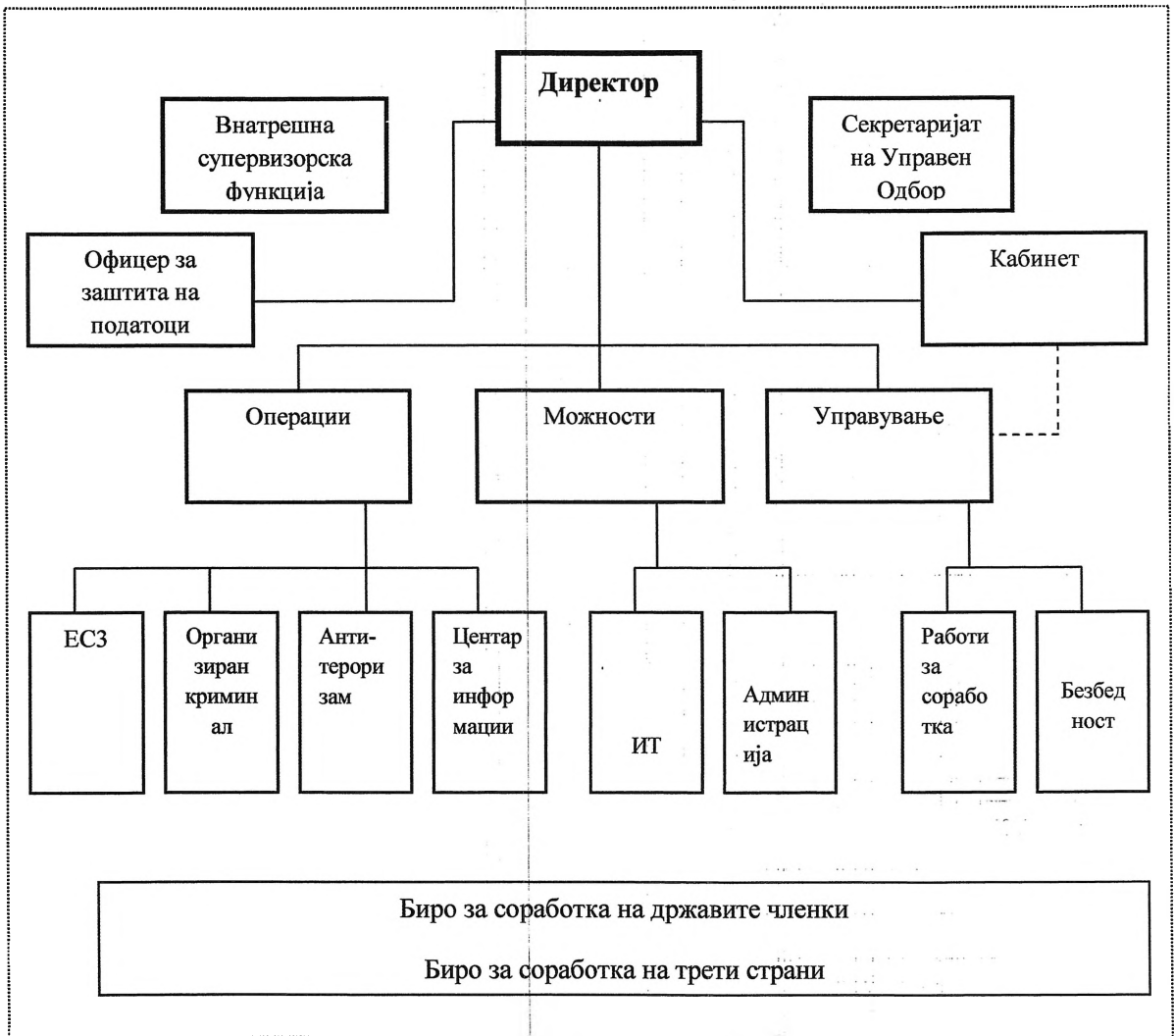
### **Европол-Тела и Ресурси**

## 6. Човечки и финансиски ресурси на Европол

Европол е одговорна на ниво на ЕУ, пред Советот на министри за правда и внатрешни работи. Советот е одговорен за главната контрола и водење на Европол. Тој назначува Директорат (Директор и заменици-директори) и го одобрува буџетот на Европол( кој е дел од вкупниот буџет на ЕУ), заедно со Европскиот парламент. Тој исто така заедно со Европскиот парламент усвојува регулативи поврзани со работата на Европол. Секоја година Советот препраќа специјален извештај до Европскиот парламент за работата на Европол. Органи на Европол се Управен одбор и Директорат<sup>171</sup>

---

<sup>171</sup> Според Член 36. од Одлуката на Советот на Европол



Органограм 1. Организациона структура на командата на Европол<sup>172</sup>

<sup>172</sup> Види: Анекс Д од Работна Програма на Европол за 2013, Хаг, јули 2012

## 6.1 Управен одбор на Европол

Управниот одбор е составен од еден претставник од секоја држава членка (секоја член еден глас) и Европската комисија има само статус на набљудувач.<sup>173</sup> Истиот треба да се сретне најмалку два пати годишно.<sup>174</sup> Неговите должности вклучуваат помагање при одредување на приоритетите на Европол, едногласно утврдување на правата и обврските на офицерите за врска, одредување на правилата за процесирање на податоците, подготвување на правила за работни досиеја, и разрешување на проблеми доставени до Здруженото надзорно тело - ЗНТ.

Секоја година Управниот одбор едногласно усвојува општ извештај за активностите на Европол во претходната година и извештај за идните активности на Европол. Овие извештаи се доставени до Советот за изработка на забелешка и усвојување а истовремено се испраќаат до Европскиот парламент информативно.<sup>175</sup>

Управниот одбор зазема посебно место во одредбите од Одлуката на Советот на Европол, со што се нагласува неговата улога. Посебно во делот на одлучување каде се забрзува процесот на донесување на одлука на Управниот Одбор, каде одлука овој пат ќе се донесува со двотретинско квалификувано мнозинство.

Меѓутоа во пракса и после одредбите според член 37(8) од Одлуката на Советот, Управниот одбор продолжува да се стреми кон консензус и покрај можноста за донесување одлуки врз основа на квалификувано мнозинство.

---

<sup>173</sup> Според член 37(1) од Одлуката на Советот на Европол

<sup>174</sup> Според член 37(7) од Одлуката на Советот на Европол

<sup>175</sup> Според член 37(10с) од Одлуката на Советот на Европол

## 6.2 Директорат на Европол

Одборот на директори е највисокото тело за донесување на одлуки во рамките на Европол и е одговорно за давање на насоки за политиката во која Европол се развива како агенција во Европската унија. Директорот е правен застапник и тој/таа е назначен од Советот за период од четири години со можност на уште еден мандат.

Директорот е одговорен за:

- администрацијата на Европол;
- изведување на задачите поставени за Европол;
- менаџирање со персоналот;
- која било друга задача поставена според Одлуката на Советот на Европол до директорот.

Меѓутоа директорот без едногласно одобрување на сите држави-членки не може да донесува административни одлуки.

Директорот и Управниот одбор се заеднички одговорни за дневните операции и супервизија на институцијата. Тие усвојуваат извештаи за активностите на Европол.

На Европол и се потребни пофлексибилни и ефикасни процедури за нејзиниот менаџмент и супервизија. Директорот на Европол треба да има поголема автономија, на раководителите на националните Единици на Европол треба да им се даде поголема моќ за да можат да ги имплементираат одлуките на Европол на национално ниво.

## 6.3. Буџет на Европол

Да се погледне во потенцијалното понатамошно зајакнување на улогата на Европол во борбата против организираниот криминал не може да се избегне финансиската димензија.

Буџетот на Европол се состои, без оглед на други видови на приход, од финансирањето од Заедницата внесена во општиот буџет на Европската унија.<sup>176</sup> Ова значело дека од 2010 година па наваму, влијанието на Европол значајно се променило и со оделување од финансирањето од државите-членки, агенцијата паѓа под влијание на еден друг европски играч, а тоа е Европскиот парламент.

Односно со Одлуката на Советот е одредено дека „финасирањето на Европол треба да биде предмет на договор на Европскиот парламент и Советот“.<sup>177</sup> Како ентитет на Европската унија, Европол мора да го изготви нејзиниот буџет една година однапред со цел негова имплементација, што од друга страна прави тешкотија да се постигне прецизност за ваквите трошоци.

Година	Буџет(милиони евра)
2010	92,8
2011	84,8
2012	84
2013	82,5

Табела 4. Развој на буџетот на Европол од 2010 до 2013 година<sup>178</sup>

Согласно финансискиот план за периодот од 2010 до 2013 година, вредност од 334 милиони евра било пренесено во Европол.

<sup>176</sup> Член 42 (1), од Одлуката на Советот на Европол

<sup>177</sup> Исто

<sup>178</sup> Податоците се преземени од Годишните извештаи за Европол 2010, 2011 и 2012 година

Меѓутоа, усвоениот буџет за 2013 година бил намален од 2012 година и тоа од 84 милиони евра на Европол кој пак бил намален на 84,8 во 2011 а тој во 2011 година намален на 92,8 милиони евра од 2010 година.

Едно нешто не треба да заборавиме дека Европол е институција која обезбедува реална димензија за солидарност во ЕУ во борбата против организираниот криминал затоа што таа обезбедува аналитичка, оперативна и техничка поддршка за оние национални органи на кои им е најмногу потребна во даденото време. И кое би било објаснувањето на подсегментот дека тоа би значело помалку финансии помала ефикасност во возвраќањето на реалната закана од организираниот криминал.

Објаснување на сите овие прашања се согледуваат преку интервјуата направени меѓу испитаниците офатени во Евалуацијата на имплементацијата на Одлуката на Советот на Европол - RAND Europe.

Додека новиот финансиски систем ја олабави работата, поголемиот дел од испитаниците, кои зборуваат за ова прашање кажуваат дека финансиските регулативи се покомплицирани и помалку одговараат на оперативните потреби отколку режимот пред Одлуката на Советот на Европол. Како и да е, испитаниците од Европската комисија ја нагласиле важноста од внатрешната регулатива и заедничкиот приод кон агенциите кои се спонзорирани од ЕУ. Има перцепција дека Европол станува побирократска организација и посветува повеќе внимание на нејзините човечки ресурси и администрација после Одлуката на Советот на Европол.

Понатаму како што забележавме, Одлуката на Европол за формирање на Европол како агенција донесува некои промени. Од наша гледна точка, главна промена е засилената улога на Европскиот парламент, кој ја развил својата позиција преку буџетарниот авторитет. Ова значително ги подобрува неговите можности за проширување на влијанието. Друга иновација донесена од Одлуката на Советот е проширување на мандатот на агенцијата, како што член 4. е проширен и ги покрива сите форми на сериозен прекуграничен криминал, како што е дефинирано во Анексот.

Новиот список на кривични дела кои се однесуваат на сериозниот криминал вклучува форми на организиран криминал и тероризам, но исто така додава други, како што е убиство, организирана или вооружена тешка кражба и силување. Одлуката на Советот за формирање на Европол ги зајакнува раководителите на националните единици.

Потенцијалот на Европол понатаму треба да биде овозможен, како на пример, преку целосното прифаќање на Европол и целосно вклучување на Европска правда во сите сегашни и идни аналитички работни досиеја на Европол.

Во случајот, функциите на проценка на заканата на Европол понатаму можат да бидат развиени преку полугодишна проценка на акцијата на ЕУ во возвраќање на заканите идентификувани од Европол.

Со ЕУ е потребно поголема приоритизација на нејзината акција и посветеност на ресурсите на предизвиците на организиран криминал, така што на Европол треба да и се дадат задачи за проценка на „човечките“ и економските и финансиските трошкови на главните форми на организиран криминал, а да се дозволи поефективна приоритизација и програмирање. Буџетот на Европол постепено се намалува, но сепак може да даде ефективен придонес кон интензивирање на потребните напори. Потенцијалната улога на Европол според член 5(4) од Одлуката на Европол, а се однесува на акцијата за превенција од организиран криминал, во моментот изгледа неискористена и покрај тоа што Европол ќе биде во одлична позиција за одредување на најдобрата пракса низ цела ЕУ во намалување на можностите за новите и раширени структури на организиран криминал.

#### **6.4 Институционална рамка и надворешна соработка на Европол**

Европската надворешна полициска соработка може позитивно да биде забележана како простор со различни држави и интересни групи, кои се одговорни за одредени области на соработка.

И покрај тоа што сите европски држави-членки се држави-членки на Интерпол и Обединетите нации, Европа треба да биде загрижена во рамките на полициска терминологија за концентричните кругови на соработка кои се преклопуваат. Работната програма на Европол ги одредува европските агенции, институции и работни групи кои сакаат да соработуваат во борбата против организираниот криминал. Ова ги вклучува „Eurojustice“, „the Joint Situation Centre“, „the Counter Terrorism Group“, и „Police Chiefs Task Force“. Во исто време полициските агенции на државите-членки се меѓусебно поврзани на билатерални основи, имаат офицери за врска во различни главни градови.

Исто така, голем број на држави кои не се членки на ЕУ исто така одржуваат тесни врски со американската федерална полиција или со руската федерална полиција.

Како Европол соработува со држави кои не се членки на ЕУ и меѓународни организации? Има три различни нивоа.

Првата е техничка соработка или обезбедување обука. Вториот чекор е стратегиската соработка насочена кон размена на општите трендови во организираниот криминал, како да се бориме против него и размена на проценка на закана. Највисоко ниво на соработка вклучува размена на лични податоци и исполнување на стандардите на Европол на полето на заштита на податоците и безбедност на информациите. Оваа соработка може да води кон инсталирање на офицери за врска и институции во Европол.

Во оваа рамковна работа, Европол веќе развила серија на правни инструменти за негување на соработка, како што се стратегиските договори за соработка и договори за стратегиска и оперативна соработка, кои дозволуваат да се развие нејзината надворешна политика.

#### **6.4.1 Соработката на Европол со трети страни**

Европол води прекугранични операции во рамките на ЕУ, а исто така склучува и договори за соработка со држави кои не се членки на ЕУ и меѓународни организации.

Овие договори обезбедуваат пристап до обемната база на разузнавачки информации и претставуваат основа на поддршката на напорите на Европол за справување со организираниот криминал.<sup>179</sup> Европол може да преговара со трети страни по два вида на договори, и тоа: стратегиски и оперативни договори.<sup>180</sup>

Првата категорија вклучува договори кои се однесуваат на размена на стратегиски и технички податоци, не дозволувајќи размена на лични податоци.<sup>181</sup>

Оперативните договори додатно обезбедуваат размена на лични податоци и честопати поттикнуваат праќање офицер за врска во Европол.<sup>182</sup>

Овој пристап и размена на податоци претставува потенцијал од разузнавачки информации, но исто така и намалување на трошоците потребни за испраќање на една локација отколку многу офицери на повеќе различни локации. Еднаш кога државата има потпишано оперативен договор таа има можност да бара пристап до еден од аналитичките алатки на Европол, односно до Аналитички работни досија на Европол. Како илустрација, во 2012 година, Европол склучила оперативни договори со седум држави кои не се членки на ЕУ и стратегиски договори со 10 држави кои не се членки на ЕУ. Како додатно Европол потпишала оперативен договор со Интерпол и станала стратегиски партнер со Канцеларијата на Обединетите нации за дроги и криминал.<sup>183</sup>

---

<sup>179</sup> An Introduction to European Foreign Policy , Fraser Cameron, Routledge, New York, 2007, 2012 p.135

<sup>180</sup> Според Одлуката на Советот на 27 март 2000 година, Европол беше овластен да склучува оперативни и стратегиски договори

<sup>181</sup> Article 1(g) Council Decision 2009/934/JHA of 30 November 2009 adopting the implementing rules governing Europol's relations with partners, including the exchange of personal and classified information. OJ 2009, L-325/6

<sup>182</sup> Исто, член 1

<sup>183</sup> International Relations | Europol," Official Website, *European Police Office*, 2012

<https://www.europol.europa.eu/content/page/international-relations-31>. Operational Agreements: Australia, Canada, Croatia, Iceland, Norway, Switzerland, and the USA. Strategic Agreements: Albania, Bosnia & Herzegovina, Colombia, FYROM, Moldova, Russia, Turkey, Serbia, Montenegro, Ukraine.

Понекогаш преговорите со трети држави за ваквите договори се толку политички изведени што станува тешко ЕУ и Европол да ја одбијат третата држава да го потпише таквиот договор и покрај фактот што ова држава не разменува исти безбедносни и демократски норми.<sup>184</sup>

*Richard Aldrich (University of Warwick)* го истакнува парадоксот кој се однесува на соработката на ЕУ со трети држави на полето по кривични прашања. Фактот дека државите со кои ЕУ е потребно да соработува со оние држави од каде потекнува транснационалниот криминал и чии механизми во борбата на транснационалниот криминал, понекогаш се многу проблематични.

## Резиме на заклучоци и препораки

Обидите за одредувањето на дефиницијата за организиран криминал во ЕУ од страна на државите-членки и институциите на ЕУ и меѓународните организации ни овозможува појасно разобличување на причините и начините на дејствување и последиците од тоа дејство како и одредување на попрецизни генерално прифатени законски мерки за справување и превенција од истиот.

Обезбедувањето на внатрешната безбедност останува „основна државна функција“<sup>185</sup> и како таква, примарна компетенција на државите-членки. Принудните мерки остануваат само надеж на националните органи<sup>186</sup>. Најпосле треба да биде предвидено да се зајакне улогата на Европол во иницирање, планирање и координација на здружените полициски операции.

---

<sup>184</sup> S.Rozee, C. Kaunert, S.Leonard, Is Europol a Comprehensive Policing Actor? School of Humanities, University of Dundee, Dundee, Routledge UK, 2013, p.380

<sup>185</sup> Според член 4(2) од Договорот на ЕУ

<sup>186</sup> Според член 4(2) од Договорот на ЕУ.88(3)

Влијанието на структуралната поставеност најдобро може да биде видена низ можностите за размена на информации на Европол.

Според тоа, Европол е целосно зависен од информации добиени од државите-членки. Хуго Бредли (*Hugo Bradley*) од Центарот за европски реформи (анг. *Centre for European Reform*) неодамна појасни дека Европол треба да работи напорно за да ја докаже својата улога и да се здобие со доверба од некои држави-членки и нивните домашни агенции за спроведување на законот.<sup>187</sup>

Затоа Европол и понатаму треба да изнаоѓа нови начини на дејствување надвор од бирократските структури во кои Европол е присилен да оперира.

Зголемената размена на информации на државите-членки со Европол треба да остане важна цел за организацијата, истовремено и одговорност на државите-членки. Статистиките на употреба на Безбедна апликациона мрежа на размена на информации и Информацискиот систем на Европол, како и аспектите од интервјуираните лица ги обезбедуваат доказите за зголемената размена на информации со Европол.

Имало консензус меѓу интервјуираните лица од сите испитаници и засегнати групи (вклучувајќи ги и офицерите за врска и Националните единици и имало позитивен јасен став во однос на ефикасноста од размената на разузнавачки информации и понатаму истите очекуваат да се подобри размената на информации меѓу државите-членки.<sup>188</sup>

*„Кое е најголемото ограничување за Европол да биде успешна? Јас мислам дека тоа е на национално ниво, бидејќи Европол зависи од нас, државите-членки кои го храниме информацискиот систем со информации.“* (Интервју 39, членови на Управен одбор).

---

<sup>187</sup> Bradley, *ibid*, p. 107.

<sup>188</sup> Види: Evaluation of the implementation of the ECD RAND Europe

## **ПОГЛАВЈЕ 7**

### **Оперативна поддршка и оперативни активности на Европол**

## 7. Оперативна поддршка и оперативни активности на Европол

Како што беше спомнато досега со Одлуката на Советот, Европол стана агенција на ЕУ која доби мандат и нови компетенции да започне и помага во истраги за меѓународни кривични дела, посебно во делот на тероризам и организиран криминал. Понатаму, Лисабонскиот договор<sup>189</sup> понуди нови можности за реформирање на мандатот и можностите на Европол со цел да се воспостави центар за оперативна поддршка во ЕУ.<sup>190</sup> Според овој Договор, активностите на Европол можат да се прошират за да се изведуваат операции низ цела Европа.<sup>191</sup> Па така и една од клучните цели на Европол е да ги обезбеди органите за спроведување на законот на ЕУ со 24/7 оперативна поддршка. Поддршката е пружена во мандатните области како и во неколку додатни криминалистички области. Оперативната соработка може да биде проширена преку распоредување на мобилна канцеларија на Европол, со посветени аналитичари и експерти за да се обезбеди асистенција на терен на државите-членки. Преку оваа мобилна канцеларија<sup>192</sup> се дозволува офицерите на Европол да имаат пристап до целосен опсег на информациско пребарување и аналитички инструменти од која било локација употребувајќи највисоки безбедносни стандарди. Во 2011 година, мобилната канцеларија на Европол беше распоредена 84 пати за поддршка на службениците одговорни за спроведување на законот во ЕУ што е 150 % повеќе од 2010 година (31 пат).

---

<sup>189</sup> Види: Consolidated version of the Treaty of the European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, March 2010

<sup>190</sup> Ист Договор чл.87

<sup>191</sup> Ист Договор чл.88

<sup>192</sup> Европол може да испрати аналитичари и / или специјалисти до државите членки и воспостави оперативен центар на терен со цел директна поддршка на тековните истраги

Во 2012 година Европол ги распоредила нејзините капацитети гарантирајќи директен пристап до нејзините бази на податоци и испраќајќи ги нејзините експерти на теренот каде се одвиваат тековните истраги и тоа 104 пати со мобилната канцеларија. Додека распоредувањето во 2013 година било 146 пати.

Година	Распоредување на мобилната канцеларија
2010	31
2011	84
2012	104
2013	146

*Табела 5. Распоредување на мобилната канцеларија*

Во 2011 година, Европол ги употреби своите информациски можности и оперативна експертиза за поддршка на органите во државите-членки на ЕУ во 13697 прекугранични случаи, а тоа е 17 % зголемување од 2010 година; додека во 2012 година, Европол ги употреби своите информациски можности и оперативна експертиза за поддршка на органите во државите-членки на ЕУ во 15949 прекугранични случаи, а тоа е зголемување од 16% во 2011 година. Во 2013 година, Европол ги употребила своите информациски можности во 18.300 прекугранични случаи, што е зголемување од 15 % од претходната година.

Според пресекот на податоците прикажани во **табела 6.** (види подолу) во 2011 година имаме зголемување на форензичката и техничката поддршка;<sup>193</sup> финансиска поддршка на оперативните состаноци; финансиска поддршка на истрагите; организирање на оперативни и координативни состаноци.

<sup>193</sup> Европол може да обезбеди поддршка на терен на истрагите на државите членки преку форензички анализи или преку на пример, компјутерски системи.

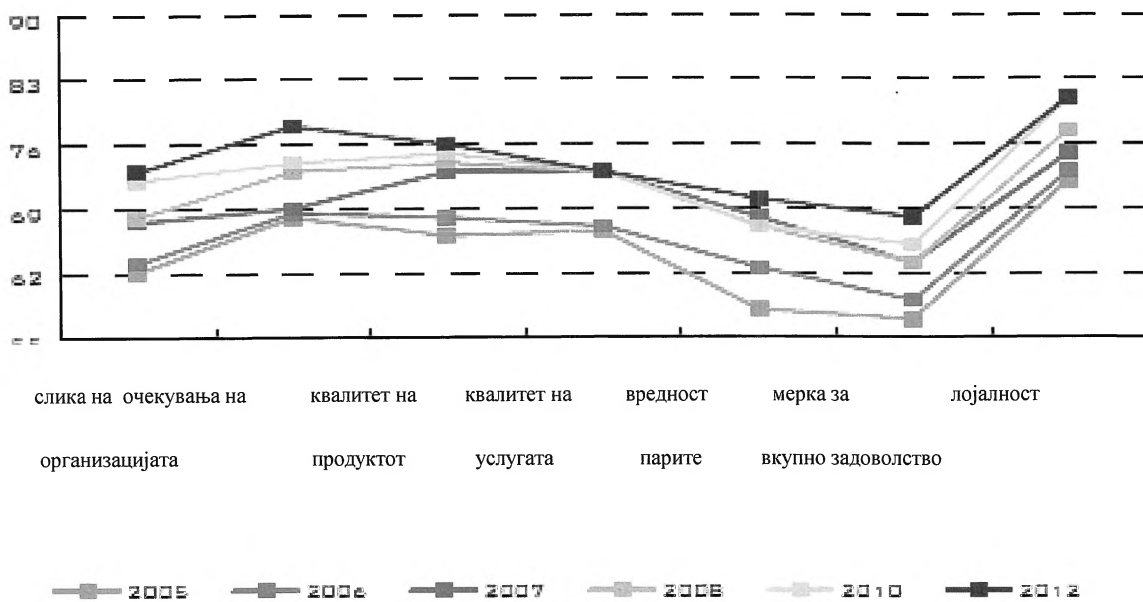


Тип на оперативна поддршка( број на пати)	2011	2010
Форензичка/техничка поддршка	594	543
Финансиска поддршка на оперативни состаноци	142	60
Финансиска поддршка на истраги(фалсификување на евра)	28	35
Одржани оперативни/координативни состаноци	214	56
Мобилна канцеларија(анализи на терен)	84	31
24/7 на повик	26	-

Табела 6. Оперативна поддршка обезбедена од Европол до државите-членки споредба меѓу 2010 и 2011 година<sup>194</sup>

Во 2012 година е спроведена анкета на надворешен провајдер и подолу во Дијаграм 3. се прикажани резултатите од анкетата кои укажуваат на растечко ниво на сатисфакција од Европол. Резултатите измерени во седумте аспекти на сатисфакција биле највисоките досега постигнати од Анкетата на Европол за корисници во 2012 година.

<sup>194</sup> Source: Europol Review 2011



**Дијаграм 3. Перцепција за Европол од корисниците од државите-членки и партнерите за соработка, засновано на Анкетата за корисниците на Европол 2012**<sup>195</sup>

Да се обезбеди оперативна поддршка до државите-членки е нешто што Европол ја става на прво место. Персоналот на Европол може да учествува во капацитетите за поддршка согласно законските ограничувања од државите-членки во кој тимот оперира (чл.б., од Одлуката на Советот на Европол).

Анализите на испитаниците укажуваат дека поголемиот дел од офицерите за врска известуваат дека Европол игра зголемена оперативна улога, како што оваа изјава демонстрира:

*„Цело време... Европол станува поблиска до луѓето кои работат на тоа поле... Јас мислам дека назад дома тие веруваат на Европол, тие веруваат на брендот“*<sup>196</sup>

Друг офицер за врска во овој поглед известува, Европол станува помалку бирократска и сега има повеќе оперативна улога. Тој продолжува:

<sup>195</sup> Извор: Europol user's survey 2012

<sup>196</sup> Интервју 19, офицер за врска, Евалуација на имплементацијата на Одлуката на Советот на Европол и активностите на Европол, 2012

*„Јас не знам ако е бидејќи..... поради Одлуката на Советот на Европол но промена во рамките на самата организација... секоја акција која ја преземаме... и се прави свесноста на оперативната страна подобра“<sup>197</sup>*

Двајца офицери за врска коментираат дека свесноста на Европол во државите-членки станува поголема и тоа преку подобрување на работата во агенциите за спроведување на законот „почнаа да вршат повеќе анализи“ (19) и „научиле... како да работат заедно со Европол“ (6). Во анкетата на интернет, 66 % од испитаниците рекле дека ОСЕ дозволила Европол да соработува во оперативна акција „до одреден степен“, 23 % одговориле „не знам“.<sup>198</sup>

Заклучно, целокупното обезбедување оперативна поддршка на агенциите за спроведување на законот за прекугранични операции се одвива преку квалитативни и квантитативни резултати.

Споредбата на бројките во Табела 5. и Табела 6. како индикатори на варијаблата на пружање на оперативната поддршка несомнено укажува на пораст во текот на годините во временскиот период одреден за истражување. Зголемениот број на распоредување на мобилната канцеларија на Европол укажува и на зголемен број учества на Европол во криминалистички операции спроведени во насоки на справување и превенција со организираните криминални групи.

Квалитативниот дел прикажан преку споредбата на резултатите од анкетите по прашањата меѓу испитаниците кои се однесуваат на оперативната поддршка и посебно вкупната перцепција на испитаниците, односно сатисфакцијата на персоналот во критичниот временски период на испитување, за нас е во благ пораст и претставува уште една подврда на ставот произлезен од квантитативните резултати. Во делот од изјавите од преземените интервјуа се пројавува оптимизам и зголемена доверба во Европол.

---

<sup>197</sup> Интервју 08, офицер за врска, Евалуација на имплементацијата на Одлуката на Советот на Европол и активностите на Европол, 2012

<sup>198</sup> Исто

Последователно и хипотетички поставено, во овој дел вака поставените аргументи ни укажуваат на зголемување на ефикасноста на Европол во полициската соработка со државите-членки во превенцијата и справувањето со организираниот криминал. Меѓутоа од објективен аспект, активностите на оперативна поддршка на Европол, треба да се зајакнуваат со соработка со полициските служби на државите-членки, затоа што Европол не ужива автономни компетенции за спроведување на законот.<sup>199</sup> Исто така постојат побарувања, Европол да има поголеми ресурси за спонзорирање на оперативните активности во државите-членки. Тоа би опфаќало постоечките способности за спонзорирање на оперативните состаноци и да се обезбеди спонзорирање на истрагите во областа на фалсификување пари кое било забележано во текстот на интервјуираните лица кои истовремено имаат и оперативни улоги.<sup>200</sup>

Секое менување на правната рамковна работа на Европол, вклучувајќи ја и Одлуката на Советот е дизајнирано со цел да се зајакне оперативната поддршка што се пружа на националните полициски органи. Затоа што, Европол во контекст на нејзината стратегиска цел да биде криминалистичко информативен центар и да пружа оперативна поддршка (Европол, 2009) како и обезбедување стратегиски и оперативни анализи се од најбитно значење од работата на оваа агенција.

## 7.1 Здружени истражни тимови во ЕУ

Како што беше спомнато во повеќе наврати досега, новата криминална средина е алармантна. Криминалните мрежи и нивните активности стануваат сè повеќе и повеќе меѓународни.

---

<sup>199</sup> Mitsilegas, EU Criminal law, 186

<sup>200</sup> Извадоци од "Евалуација на имплементацијата на Одлуката на Советот на Европол и активностите на Европол", 2012

Овој тренд повикува на зајакната прекугранична соработка меѓу компетентните органи за поздružени операции кои вклучуваат полиција, царина, гранични служби, судски органи од различни држави-членки во ЕУ. Здружените истражни тимови се инструмент за постигнување на поблиска соработка.

Со цел да се изведуваат крим-истраги во државите-членки, во кои ќе се координира и изведува акција, најмалку две држави-членки најпрво треба да воспостават Здружен истражен тим.

Државите-членки кои го формираат тимот ќе одлучат за неговата композиција, цел и траење. Терминот Здружен истражен тим ЗИТ е широко употребен низ цел свет со референца за различни форми на истражна соработка на спроведување на законот.<sup>201</sup> Веќе со Договорот од Амстердам се претставува принципот „да се овозможи Европол да пружи поддршка и да се охрабри координација и изведување на посебни истражни акции од страна на компетентните органи на државите-членки, вклучувајќи оперативни акции на здружени тимови.“<sup>202</sup> Овој принцип уште еднаш бил потенциран во Заклучоците од Договорот од Тампере. „Максимум бенефит треба да се добие од соработката меѓу органите во државите-членки кога се истражува прекуграничниот криминал во која било држава членка.“<sup>203</sup> Како прв настап после тоа, Европскиот совет, како што е предвидено во Договорот повикува без задоцнување да бидат воспоставени здружени истражни тимови како прв чекор во справување со трговијата со дрога и луѓе, како форма на организиран криминал. Правилата за воспоставување се такви, што треба да им се дозволи на претставниците на Европол да учествуваат во таквите тимови како поддршка.“<sup>204</sup>

---

<sup>201</sup> Види: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/police-cooperation/jit/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/police-cooperation/jit/index_en.htm)

<sup>202</sup> Amsterdam Treaty, K 2 (2 a)

<sup>203</sup> Препорака 43 од Европскиот Совет во Тампере

<sup>204</sup> Tampere Conclusions, Council document SN 200/99, IX. Stepping up co-operation against crime

Според член 34., од Договорот на Европската унија, член 13., од Конвенцијата за заедничка правна помош по кривични прашања се обезбедува правна основа за ЗИТ, како инструмент за справување со прекуграничниот криминал. Според оваа Конвенција, здружениот истражен тим е оперативен истражен тим кој се состои од претставници за спроведување на законот и други органи од различни држави-членки и други организации како Европол и Европавда (Совет на ЕУ 2000 а).

Како што ратификацијата на Конвенцијата се случи да биде прилично долг процес, некои држави-членки ја преземаат иницијативата за правно ограничување на Рамковната одлука за здружени истражни тимови која беше усвоена во 2002 година<sup>205</sup>. Од оваа Рамковна одлука се произлезени членовите 13,<sup>206</sup> 15 и 16, од Конвенцијата за заедничка правна помош која предвидува не само формирање на тимови туку во исто време претставува барана правна рамка. Правните основи за учеството на Европол во ЗИТ се според член 3а од Конвенцијата на Европол и од тогаш на персоналот на Европол му е дозволено да учествува во поддржувачките капацитети на ЗИТ.<sup>207</sup> Ова продолжува и со Одлуката на Советот за воспоставување на Европол како агенција дозволувајќи им на тимовите да преземат предност во аналитичко зајакнување на овие тимови. ЗИТ вообичаено ќе биде ограничен на најсериозните форми на криминалитет и национално законодавство или оперативни инструкции кои треба да проверат дали има доволна сериозност или други квалификациони критериуми. Како и да е, ЗИТ може да биде корисен дури и во помалку сериозни случаи.

---

<sup>205</sup> Според: Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union, Brussels, 29 May 2000 OJ C 197/3

<sup>206</sup> Член 13(1) од Конвенцијата за Заедничка Правна Помош (2000 MLA Convention) приоѓа кон концептот ЈИТ од аспект на меѓународниот криминал и прекуграничната природа отколку сериозноста. Членот подвлекува дека ЈИТ може посебно да биде формиран каде:

- истрагите на државите членки бараат тешки истраги за дела кои се поврзани со други држави членки.
- бројни држави членки водат истраги на кривични дела чија природа повикува на координирана акција во вклучените држави членки.

<sup>207</sup> Report on Joint Investigation Teams (JITs) and Eurojust's JITs funding 2/2011 1 February – 30 April 2011, p.14

Ова е затоа што ЗИТ може да одреди соработка во посебни случаи и исто така да подготви основа за наредни ЗИТ преку градење заедничка доверба и обезбедување искуство во прекугранична соработка. Комуникацијата поддржува широка употреба на ЗИТ<sup>208</sup> која се состои од судски и полициски органи од најмалку две држави-членки.

ЗИТ е одговорен за изведување на криминалистички истраги во посебни прекугранични прашања за ограничен период, со експертска помош обично обезбедена од Европол,<sup>209</sup> така што истиот е базиран на таканаречен договор меѓу државите-учеснички и ќе ги изведува своите активности согласно законот на државите-членки во кои оперира. Односно со ЗИТ- договорот, се елиминира потребата на испраќање барања со цел да се разменат информации и докази за тој случај.<sup>210</sup> Тоа последователно би значело сите информации и докази собрани за време на операцијата на ЗИТ, може да бидат целосно разменети меѓу државите-членки.

#### 7.1.1 Компетенции на Европол и вклученост во Здружени истражни тимови

ЕУ предвидува дека ЗИТ треба да биде „важна алатка“ во справување со прекуграничен организиран криминал и поради тоа го поддржува планот на Комисијата за да се прошири неговата примена.<sup>211</sup> Меѓу другото, главниот принцип е дека Европол обезбедува поддршка на ЗИТ, согласно Конвенцијата на Европол.<sup>212</sup>

---

<sup>208</sup> *The EU Internal Security Strategy in Action*, Objective 1, Action 1, p 5

<sup>209</sup> Council Framework Decision 2002/465/JHA of 13 June 2002 on joint investigation teams (OJ L 162 of 20 June 2002, p 1). This ceased to have effect on the entry into force for all Member States of the Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters. See further our report *EUROPOL: coordinating the fight against serious and organised crime* (November 2008; 29th Report, Session 2007-08, HL Paper 183), paragraphs 109-112

<sup>210</sup> Block, L(2008) "Combating organized crime in Europe: Practicalities of police cooperation" *Policing* (1) 74-81

<sup>211</sup> ISS 10

<sup>212</sup> Посебно подвлечено во член 3 и 4 од истата

Под поддршка би се подразбирало дека Европол треба да го стави своето знаење на располагање на ЗИТ; да помага во координацијата на операциите преку ЗИТ; да се обезбеди совет по техничките прашања и да се помогне со анализите за кривичните дела.<sup>213</sup> Но вклученоста, односно учеството на Европол во ЗИТ е предмет на посебни услови.<sup>214</sup>

Прво, нејзина вклученост мора да биде побарано од една или повеќе држави-членки учеснички во ЗИТ; второ, ЗИТ мора да вклучува најмалку две држави-членки и/или трети држави со кои Европол има склучено Договор за Соработка во улога на членови на тимот; трето, кривичните дела истражени од ЗИТ кои бараат вклученост на Европол мора да паѓаат во доменот на мандатот на Европол.

Година	Број на учество во ЗИТ
2010	7
2011	17
2012	35
2013	44

Табела 7. Учество на Европол во ЗИТ<sup>215</sup>

<sup>213</sup> **Види:** De Buck, B.: Europol's possibilities to support Joint Investigation Teams, unpublished material delivered on second meeting of national experts of "JIT", 2006

<sup>214</sup> Исто

<sup>215</sup> Податоците се превземени од Европол извештаите 2010, 2011, 2012, 2013

Во 2010 година, Европол учествувала во седум и потпишала ЗИТ договори во седум држави-членки на ЕУ. (Europol, 2011d). Како додатно, Европол поддржала 10 ЗИТ без формални договори на терен (Europol, 2011h). За да се има предвид пропорционалноста во која Европол е вклучена, ние земаме информации од годишниот извештај на Европавда (Eurojust, 2010), во кој е подвлечено дека националните членови на Европавда учествуваат во 20 ЗИТ<sup>216</sup>

Прегледот во Табела 7. укажува на драстичен раст на бројот на ангажирање, односно учество на Европол во ЗИТ.

Треба да се потенцира дека реално, Европол формално учествува во мал број на ЗИТ, но има перцепција меѓу испитаниците дека има важна улога каде учествува. Неколку учесници од анкетите имале искуства во ЗИТ. Размислувањата на учесниците покажуваат пропорционалност со статистиките на ЗИТ во кои Европол е вклучена. Исто така пројавуваат силни предлози за поголема вклученост на Европол во ЗИТ.<sup>217</sup>

Целта на Стратегијата на Европол 2010-2014 е да се стимулира поголема употреба на ЗИТ како дел од целта за координација на оперативна акција во ЕУ (Europol, 2009b), перформанса која е мерена според бројот на ЗИТ поддржани од Европол (Europol, 2010b), односно нејзината цел била да се употребат пет ЗИТ во 2010 година. Ако ова биде земено дословно предвид, целта на Стратегијата од овој аспект е исполнета како и сегментот кој се однесува на донесувањето на стратегијата како акт и показател за успешноста на Европол во превенцијата и справувањето во организираниот криминал.

Во рамките на законските граници на државите-членки каде ЗИТ оперираат, на органите на Европол им е дозволено да асистираат во сите активности и разменуваат информации со сите членови. Во пракса тоа значи дека помошта на Европол е ограничена во давање експертски совет во формирање на ЗИТ и обезбедување аналитичка поддршка за време на истрагите.

---

<sup>216</sup> Според член 9f од Одлуката на Советот на Европавда

<sup>217</sup> "Евалуација на имплементацијата на Одлуката на Советот на Европол и активностите на Европол", 2012, стр.28

Сите погоре спомнати продукти и услуги понудени од Европол можат да најдат примена пред да биде формиран ЗИТ и за време на операцијата на ЗИТ.

### **7.1.2 Фази и услови за воспоставување на ЗИТ**

#### **Обезбедување меѓународна слика**

Европол може да ги обезбеди државите-членки со меѓународни врски идентификувани преку Информацискиот систем на Европол и Индекс-систем, и преку тоа давајќи поширока димензија и попрецизен преглед на истражни случаи и други можни врски со други истраги во други држави-членки.

Овие системи ги обезбедуваат националните компетентни органи со можности да ги мерат меѓународните компоненти на нивните (национални) истраги.

#### **Аналитичка поддршка**

Ако се смета дека е неопходно и потребно за одредена истрага, постои можност да се изведе заеднички менаџмент на информации и Европол може да отвори ново Аналитичко работно досие. (AWF).

#### **Помош во воспоставување на ЗИТ**

Следниот чекор во процесот е проценката дали е корисно да се воспостави ЗИТ. Националните органи засегнати од заеднички случај можат да евалуираат дали е потребно за успех на различни истраги да воспостават поформални структури и да им се дозволи да истражуваат заеднички. Ако е да, може да биде одлучено воспоставувањето на ЗИТ.

Европол може да ја понуди нејзината експертиза и поддршка за воспоставување, како што е понудата за овозможување на поддршка за изработка на договор за воспоставување на ЗИТ.<sup>218</sup>

Правната рамка за формирање и оперирање на ЗИТ има широк опсег на дискретни влијанија, поради тоа договорот е од исклучителна важност за овие страни.<sup>219</sup>

### 7.1.3 Оперативни активности на ЗИТ

#### Овозможување пристап до информации

Тимот е формиран во државата-членка каде истрагите најочекувано се очекува да се водат. И покрај тоа што командниот центар може да биде договорен не е неопходно сите членови на ЗИТ да бидат лоцирани на едно исто место. Секој ЗИТ е потребно да има еден или повеќе тим-лидери.<sup>220</sup> Не е одредено дали тим-лидерот треба да биде јавен обвинител, судија или висок полициски или царински офицер.<sup>221</sup>

Европол може да ги обезбеди членовите на ЗИТ со пристап до базите на податоци и нејзината комуникациона мрежа. Пристапот до двата системи може да биде овозможено преку мобилната канцеларија на Европол каде ЗИТ оперира.

---

<sup>218</sup> Конвенцијата за заедничка правна помош подвлекува дека воспоставувањето на ЗИТ треба да биде на основи на пишан договор.

<sup>219</sup> Report on Joint Investigation Teams (JITs) and Eurojust's JITs funding 2/2011 1 February – 30 April 2011, p.8

<sup>220</sup> Член 13 од Конвенцијата за заедничка правна помош обезбедува неколку можности

<sup>221</sup> Report on Joint Investigation Teams (JITs) and Eurojust's JITs funding 2/2011 1 February – 30 April 2011, p.5

Членовите на тимот можат да имаат директен пристап до Информацискиот систем на Европол и Индекс-системот обезбедувајќи ги членовите на тимот со неопходни алатки за проверка на информации добиени од активностите на ЗИТ со достапни информации на меѓународно ниво, посебно со информации од оние држави-членки кои не учествуваат во ЗИТ.

#### Аналитичка поддршка

Аналитичките продукти на Европол служат пред создавањето на ЗИТ и за време на операцијата на ЗИТ.

Еднаш откако ЗИТ ќе биде воспоставен, аналитичките продукти можат да бидат водени со цел да се исполнат потребите и целта дадена на ЗИТ.

#### Логистичка поддршка

Европол може да иницира, следи или координира состаноци со компетентни органи на државите-членки учеснички и да се овозможи јазична поддршка на ваквите состаноци, експертиза и совети на најдобра пракса.

#### Форензичка поддршка

Органите на Европол можат да им помогнат на учесниците на ЗИТ во нивното собирање на докази на терен.<sup>222</sup>

Меѓу членовите на ЗИТ како и со органите на Европол може да се овозможи директна соработка, односно им е овозможено да разменуваат информации на терен без формални процедури и барања.<sup>223</sup>

---

<sup>222</sup> Bart de Buck Joint Investigation Teams: The participation of Europol officials, p.262-264

<sup>223</sup> Според член 3а параграф 4 од Конвенцијата на Европол

Меѓутоа дури и како дел од ЗИТ, Европол не може да презема присилни мерки.<sup>224</sup> Персоналот на Европол исто така нема имунитет кога учествува во здружени истражни тимови.<sup>225</sup>

#### 7. 1.4 Скептицизам за учество во ЗИТ

Експертската група идентификувала бројни потенцијални проблеми,<sup>226</sup> како што се недостаток на ресурси, недостаток од дополнителна вредност од секоја вклучена држава или орган, проблеми со националното законодавство, недостаток од европски приод, лесно воспоставување традиционална соработка, недостаток од знаење за ЗИТ и јазична бариера.

*„Во рамките на полициската култура често може да се слушне 'ние сите сме полициски офицери'. Ние знаеме кој е непријателот, ние го знаеме проблемот, ние знаеме што треба да постигнеме. Во моментот кога сето ова да се стави на формален договор-тоа создава само проблеми(...).*

*Како додатно моментот кога ние стартуваме со формализирање на овие подготовки, сите видови на странки веќе треба да бидат вклучени-судски органи, полициски началници и министри. На крајот ние организираме бирократија со сопствените истраги и трошиме повеќе време на ова отколку на истражување на случајот. Полицијата има добра причина да не ја сака оваа формализација.“<sup>227</sup>*

---

<sup>224</sup> Член 6 од Одлуката на Европол

<sup>225</sup> Советот на Европската Унија 15 мај 2009

<sup>226</sup> Conclusions of the first meeting of the national experts on Joint Investigation Teams, General Secretariat, Council Document 15227/05, Brussels, 2 December 2005, p. 2

<sup>227</sup> Marcel-Eugene LeBeuf, On organized crime and police cooperation in the European Union – lessons learned. An Interview with professor Cyrille Fijnaut, Trends in Organized Crime/Vol. 7, No.4, Summer 2002, p. 62

Полициските органи расправаат дека со ова, ЗИТ стануваат премногу бирократски за започнување, како и комплицирани за оперирање и да речеме тие преферираат да ги употребуваат старите процедури на Советот на Европа или неформалните договори со органите на ЕУ.<sup>228</sup>

Како на пример, извршната акција може да заземе место на странска почва и да биде водена според законот на таа држава.

Ова создава тешкотии во дефинирање на соодветни правила за ЗИТ за функционирање во конкретната акција. Исто така се покренува и прашањето за менаџирање, односно водство на формираното ЗИТ. Според постоечките договори водството се доверува не на Европол, туку на една од земјите-членки која е учесничка во дотичниот ЗИТ. Како и да е, Европол признава дека ЗИТ-иницијативата не е широко прифатена во пракса од државите-членки.

Причините за ова ги вклучува: небезбедноста и несигурноста во националната имплементација на член 13., од Конвенцијата за заедничка правна помош и Рамковната одлука на ЗИТ како недостаток на свесност за ЗИТ како истражна опција, како и недостатокот на пари затоа што ЗИТ може да биде скапо за преговарање и оперирање.<sup>229</sup> Дури и навидум обичните логистички проблеми како што се патување на членовите и живеење надвор од својот дом може да претставува проблем.

Но и покрај тоа, овој концепт дефинитивно има голем број на предности: тој овозможува голем број на држави-членки да соработуваат во посебни случаи во борбата против прекуграничниот криминал преку обезбедување правни основи за мултилатерална соработка наместо, како да речеме, застарените билатерални договори.

---

<sup>228</sup> Hugo Brady, *Europol and the European Criminal Intelligence Model: A Non-state Response to Organised Crime*, Area: Europe – Security & Defence. ARI 126/2007, 1/12/2007, p. 5

<sup>229</sup> JIT – Historical Background, Europol website, <https://www.europol.europa.eu/content/page/JITs-history> 24. November 2013

Идејата и потребата за формирање на ЗИТ првично укажува на нужноста на полициска соработка меѓу органите за спроведување на законот на државите-членки во превенцијата и справувањето со организираниот криминал. Правниот концепт и можностите на функционирање на ЗИТ повторно се поврзуваат со корисните инструменти на Европол, а се употребени во сите фази на воспоставување и оперативни активности на ЗИТ.

Зголемениот број на формирани ЗИТ во истражуваниот временски период е основен показател на зголемена ефикасноста на Европол во полициската соработка со државите-членки. Но најсоодветен и од практичен аспект најмеродавен показател на полициската соработка посебно од аспект на ЗИТ како сликовит продукт на истата полициска соработка е мислењето на директно инволвираните практичари. Токму дел од овие изјави укажуваат на скептицизам причинет од забележителната преголема бирократијата во сите фази на ЗИТ.

Последователно и значајно за нас е делумното незадоволство од полициската соработка што укажува на недоволна ефикасност на Европол во овој дел од полициската соработка со земјите-членки на ЕУ при превенција и справување со организираниот криминал.

## **ПОГЛАВЈЕ 8**

### **Активности на Република Македонија во процесот на полициска соработка со Европол**

## 8. Активности на Република Македонија во процесот на полициска соработка со Европол

Додека ЕУ останува длабоко инволвирана во пронаоѓање решение за новите безбедносни закани во регионот, широко распространетата сиромаштија, слабите државни институции и корупцијата обезбедуваат поволна почва за криминалните мрежи кои го експлоатираат традиционалниот транзит на Балканот кон Западна Европа.

Во рамки на политиките од областа на правдата, слободата и безбедноста – процесот на усогласување со безбедносните норми на Европската унија (ЕУ) во Р.Македонија како трета земја, се наметнала потребата за воспоставување законски гаранции, солидна правна рамка, документирани и континуирани резултати на институциите. Цел на ваквото усогласување е потребата за остварување успешна полициска соработка која што ќе овозможи ефикасно и ефективно откривање на кривичните дела, особено во областа на транснационалниот организиран криминал. Во оваа сфера се забележува целосна усогласеност која ја обезбедува Законот за меѓународна соработка во кривичната материја, нудејќи ја потребната правна рамка за откривање и гонење на организираниот криминал. Со таа цел, борбата против организираниот криминал се остварува преку проактивен пристап во водењето на криминалистичките истраги, како и преку спроведување на полициски операции на национално, регионално и меѓународно ниво за сузбивање на организирани групи вклучени во повеќе криминални области. Министерството за внатрешни работи, односно полицијата е клучната алка во синџирот на превенција и сузбивање на организираниот криминал. Ова министерство добива забележителна институционална поддршка и помош во овој домен преку Европол.<sup>230</sup>

---

<sup>230</sup> Види: Судската соработка во кривичните предмети и усогласеноста со правото на Европската Унија – Сегашна состојба и идни чекори, Краток аналитички извештај, 2013

Органите на Министерството за внатрешни работи се добро поврзани во мрежата на регионални иницијативи кои вклучуваат координација во извршување на заеднички полициски задачи и испраќање на офицери за врска како што е случајот со Европол.

Во прилог на продлабочување на соработката и создавање алатки за подобра координација и комуникација со Европол, во изминатите години беа реализирани следните активности.

### **8.1 Историјат на активности на Европол во Република Македонија во текот на 2008 година**

Заради имплементација на Стратешкиот договор за соработка потпишан помеѓу Република Македонија и Канцеларијата на Европската полиција – Европол, како и создавање на услови за започнување на преговори за потпишување на оперативен договор со Европол, во текот на 2008 година, биле преземени активности за реализација на предвидените приоритети од Акциониот план за имплементација на Стратешкиот договор и започнување на преговори за потпишување на Оперативен договор со Европол<sup>231</sup>, изработен од страна на Одделението за Европол, во соработка со членовите на Работната група во Министерството за внатрешни работи (понатаму во текстот МВР) надлежна за Европол. Од страна на Одделението за Европол, континуирано се преземаа активности за имплементација на наведениот Акционен план и унапредување на соработката со Европол, како на стратешки така и на оперативен план, при што во текот на таа година целосно се реализирани сите предвидени приоритети од истиот.

---

<sup>231</sup> Таканаречен "ROAD MAP" - Планот за идни активности за имплементација на договорот за соработка со Европол и Меморандумот за разбирање за воспоставување на безбедна комуникациска врска со Европол.

Со донесувањето на Законот за ратификација на Договорот за стратешка соработка на Република Македонија и Европол<sup>232</sup> и со доставувањето на писмено известување од Министерството за надворешни работи (понатаму во текстот МНР) до Европол по дипломатски пат за ратификација на Договорот, реализирана е првата предвидена активност од Акциониот план - Ратификација на договорот.

Во врска со предвидениот приоритет имплементација на договорот од Акциониот план, беа преземени повеќе конкретни активности, меѓу кои дефинирање на :

**Правниот статус на Одделението за Европол** - Оваа активност е реализирана со Правилникот за измена на систематизацијата на работни места на МВР и Правилникот на организација на МВР, кога е формирано Одделението за Европол во рамки на Сектор за меѓународна полициска соработка.

**Размена на информации во меѓународните релации** - Оваа активност предвидува Одделението за Европол да е дел од националните координативни оперативни центри надлежни за Интерпол, Southeast European Cooperative Initiative - SECI<sup>233</sup>, Офицери за врска и други меѓународни канали за соработка. Воедно, изработен е Нацрт-правилник и Прирачник за постапување на Одделението за Европол, каде подетално се прецизирани начините за координација и постапување.

**Односи со Европол** – Воспоставени се канали за стратешка соработка на Одделението на Европол со Тимот на Европол надлежен за земјите од Западен Балкан и со Секторот за управување со информации на Европол.

---

<sup>232</sup> Види: Службен Весник на РМ 17/08

<sup>233</sup> Во превод, Иницијатива за Соработка во Југоисточна Европа. Тоа е регионална иницијатива иницирана од САД како поддршка на имплементацијата на Дејтонските Одредби." SECI" е фокусирана на прекуграничните програми и проекти за соработка во областите на развој на инфраструктурата, трговијата, безбедноста, енергијата, средината и развојот на приватниот сектор.

**Пристап до националните податоци** – Одделението за Европол има директен пристап во базите на податоци на МВР, а преку назначените контакт лица и со Управата за Финансиска полиција и Царинската управа. Воедно, началникот на Одделението за Европол е член на Работната група за изработка на интегриран систем за криминалистичко разузнавање, односно Национална разузнавачка база на податоци.<sup>234</sup>

**Безбедносни правила, класифицирани информации и доверливост, информатичка поврзаност** - Во соработка со Секторот за соработка со НАТО и безбедност на класифицирани информации во МВР, формиран е Подрегистар за класифицирани информации. Воедно, во текот на јули 2008 година започната е постапка за воспоставување на безбедносен комуникациски линк на Одделението за Европол и Европол.

А во периодот 08-11.12.2008 година се реализирала инспекциска посета од страна на експерти од оваа област од Европол, заради увид во административната пракса при размената на лични податоци.

## **8.2 Историјат на активности на Одделението на Европол во Република Македонија во текот на 2009 година**

Одделението за Европол во текот на 2009 година преземаше активности за функционално етаблирање и имплементација на веќе реализираните приоритети од Акциониот план за имплементација на стратешкиот договор и започнување на преговори за потпишување на оперативен договор со Европол, а континуирано се преземаа и активности за имплементација на „ROAD MAP“ - Планот за идни активности за имплементација на договорот за соработка со Европол и Меморандумот за разбирање за воспоставување на безбедна комуникациска врска со Европол.

---

<sup>234</sup> Види законски одредби, Сл. Весник на Р. Македонија, бр.120/09 од 02.10.2009 година.

Наведеното претставувало и основа за Програмата за работа на Одделението за Европол за 2009 година, и со целосна реализација и имплементација на истото се создадоа услови за започнување на преговори помеѓу Р.Македонија и Европол за потпишување оперативен договор со Европол. Со потпишувањето на Планот за идни насоки за делување и постапување заради интензивирање на соработката со Европол се продлабочи соработката меѓу МВР и Европол во делот на заедничко преземање на активности за реализирање на четири основни приоритети, односно цели и тоа:

- Склучување на Оперативен договор со Европол;
- Олеснување на размената и протокот на информации помеѓу Европол и надлежните власти во Р.Македонија преку Одделението за Европол;
- Обезбедување на потребни средства, Одделението за Европол да делува како посредник меѓу Европол и надлежните органи во Р.Македонија;
- Зголемување на свесноста за значењето на продуктите и услугите на Европол во Р.Македонија.

Основен приоритет на постапување на Одделението за Европол беше создавањето на услови за започнување преговори и склучување Оперативен договор помеѓу Р.Македонија и Европол. За исполнување на овој приоритет од страна на надлежните органи и институции, во координација на Одделението за Европол, беа реализирани следните активности: Доставување одговори на прашалниците за состојбите во областа на заштитата на лични податоци и инспекциска посета на експерти од Европол, заради увид во административната пракса при размената на лични податоци.

Достава на Извештајот до надлежните тела во Европол (Управниот одбор на Европол, Заедничкото надзорно тело) повторно до Управниот одбор на Европол и надлежните служби на Советот на ЕУ.<sup>235</sup>

---

<sup>235</sup> На 23.10.2009 година Советот за правда и внатрешни работи при Советот на Министри на ЕУ донесе одлука да го овласти Директорот на Европол да започне преговори за потпишување на Оперативен договор за соработка со Р.Македонија.

Првиот состанок за преговори за склучување на оперативен и стратешки договор за соработка помеѓу Република Македонија и Европол, се реализираше во периодот од 14 до 18.12.2009 година, во Хаг, Холандија.

Водејќи сметка за начинот на уредување на предметните елементи во законодавството на РМакедонија, во рамките на основите за водење на преговорите се утврдија основните прашања за формите на соработка, во смисла на: размена на информации (класифицирани и неклассифицирани), лични податоци, како и нивна соодветна заштита; размена на офицери за врска. Во врска со имплементацијата на вториот приоритет од Планот за идни активности за имплементација на договорот за соработка со Европол, беа преземени активности за зајакнување на институционалните капацитети на Одделението за Европол, воспоставување на продуктивни и ефективни односи помеѓу Одделението за Европол со Европол, но и со компетентните национални органи за спроведување на стратешкиот договор заради поефикасна размена на стратешки и технички информации во меѓународните релации. Беше донесен Правилник за постапување на Одделението за Европол во извршувањето на работите и работните задачи од делокруг на негова надлежност.

Беа преземени активности и за прилагодување на регулаторната рамка за проследување на класифицирани информации, односно функционалност на Подрегистерот за класифицирани информации во Одделение за Европол за што се донесени интерни акти за постапување на Одделението за Европол, во случаите на размена на класифицирани национални и странски информации. Воспоставена е безбедносна врска - линк помеѓу Европол и СМПС, Одделение за Европол за што беше потпишан Меморандум за разбирање кој ги регулира одредбите за воспоставувањето, имплементацијата и работењето на безбедната комуникациска врска за пренос на информации. Од страна на Одделението преработена е издадената Брошура за начинот на управување на информации на Европол, што е дел од пакетот нови стратешки документи на Европол. Брошурата содржи податоци и за улогата на Европол, процесот на управување со информации и користењето и дисеминацијата на податоците доставени до Европол.

Исто така, во неа се дадени појаснувања за главните продукти на Европол во областа на размена на информации, оперативни и стратешки анализи, како и оперативната поддршка. Од страна на Европол беше доставен, а потоа и анализиран и преработен Работен документ во кој се обработува целта и намената на Работните досиеја за анализа.

Како резултат на стратешки воспоставената соработка со Европол до надлежните организациони единици доставени беа стратешки продукти – анализи, проценки, извештаи, билтени, алармни пораки, известувања изработени од различни оддели на Европол, и тоа во делот на тероризмот, недозволена трговија со оружје и муниција, борба против пролиферација на радиоактивни и нуклеарни материи, трговија со луѓе, илегална миграција и сексуална експлоатација на деца, фалсификувани банкноти и платежни картички. Напоменуваме дека при неколку средби беше потенцирана можноста од назначување на Офицер за врска во Европол и од Република Македонија, што е предвидено и со стратешкиот договор за соработка, за што е потребна претходна обука и обезбедување просторни услови за работа во седиштето на Европол.

*„Начинчување на офицер за врска исто така е приоритет ... и во тој дел имаме поддршка .. но сепак се потребни финансиски средства за да се назначи офицер таму, така да кажеме во тој дел имаме одредени проблеми“ ( Началник на Одделение за Европол при Сектор за меѓународна полициска соработка).*

### **8.2.1 Реализирани преговори за склучување на Оперативен и Стратешки договор помеѓу Македонија и Европол**

На 23.10.2009 година, Советот на Министри на ЕУ донесе одлука да го овласти Директорот на Европол да започне преговори за потпишување на Оперативен договор за соработка помеѓу Република Македонија и Европол.

Од страна на правните служби на Европол до националната контакт точка во Република Македонија, Одделение за Европол, во Ноември 2009 година беше доставено известување за започнување на преговорите за Оперативен договор со предлог за датум за преговори на 15/17.12.2009 година и беше доставена Програма за преговорите и Предлог-модел за договор.

Од страна на надлежните министерства и институции во Република Македонија, беа преземени активности за подготовка за преговорите, односно достава до Владата на РМ на Предлог за поведување постапка за склучување на договорот со предлог за формирање Делегација - Тим за преговори, согласно Законот за склучување, ратификација и извршување меѓународни договори. Во Делегацијата за преговори согласно усвоената информација од Владата на РМ партиципираат претставници од Министерството за внатрешни работи (и тоа од Сектор за меѓународна полициска соработка, Сектор за соработка со НАТО и класифицирани информации, Сектор за заеднички работи при Централни полициски служби, Сектор за правни работи и управување со човечки ресурси и Сектор за ЕУ) како и претставници од Министерството за надворешни работи и Дирекцијата за заштита на лични податоци.

### **8.2.2 Воспоставен безбедносен комуникациски линк помеѓу Европол и Република Македонија**

Со цел интензивирање на соработката помеѓу Република Македонија и Европол, а во насока на исполнување на услови за потпишување на Оперативен договор со Европол, на 06.02.2009 година е воспоставен безбедносен комуникациски линк помеѓу Европол и Република Македонија со кој е овозможена брза, сигурна, ефикасна размена на информации.

Активностите за воспоставување на линкот беа предмет на интензивно постапување почнувајќи од месец јули 2008 година, кога надлежните претставници од тимот надлежен за земјите од Западен Балкан на Европол до Сектор за меѓународна полициска соработка-СМПС, Одделение за Европол доставија известување дека постапката за инсталирање безбедносен комуникациски линк е предмет на интензивна подготвителна активност во Европол.

Од страна на Европол беа доставени информации за активностите кои во соработка со надлежните служби во МВР беа преземени за воспоставување на комуникацискиот линк, и тоа:

- Барање за извозна дозвола за енкрипторска опрема, (активност на Република Македонија, МВР со поддршка на Европол);
- Авторизација за извоз на опремата од страна на Владата на Велика Британија;
- Договор помеѓу Република Македонија и Европол, за правни, финансиски и административни аспекти за безбедносната линија и нејзината употреба (МВР и Европол);
- Набавка и достава на опремата (Европол);
- Размена на технички информации (МВР и Европол);
- Инсталација на опремата (Европол со поддршка на МВР).
- Одделението за Европол во соработка со надлежните организациони единици од МВР (правни, технички, финансиски) во периодот од јули 2008 до февруари 2009 година ги презеде сите неопходни активности за да се воспостави безбедносен комуникациски линк за брза и сигурна размена на информации помеѓу Република Македонија и Европол. Со воспоставување на линкот е исполнет приоритетот „Информатичка поврзаност“ од Акциониот план за имплементација на стратешкиот договор со Европол и исполнување на предуслови за склучување Оперативен договор со Европол.

Исто така, воспоставувањето на комуникацискиот линк е активност за која од страна на Директорот на Европол и Министерот за внатрешни работи, на 28.10.2008 година беше потпишан Меморандум за разбирање во кој се опфатени сите правни, финансиски и административни прашања во врска со инсталацијата и функционирањето на линкот. Целта на овој Меморандум за разбирање беше да се регулира воспоставувањето, имплементацијата и работењето на безбедната комуникациска врска за пренос на информациите.

### **8.2.3 Активности на Република Македонија како трета страна во делот на Работни досиеја за анализа**

Во делот за соработка на Република Македонија со Европол се предвидува можност органите за спроведување на законот на нашата држава да учествуваат во работата на Работните досиеја за анализи како уникатен инструмент на Европол преку кој Европол обезбедува поддршка во тековните истраги. Пред се, неопходно е да се изврши анализа на национално ниво за приоритетните области кои се од интерес на соработка со Европол, избор на конкретно досие, избор на експерт од областа за секое конкретно досие и да се изврши формирање посебен систем на комуникација и процесуирање информации на национално ниво.

- Доколку Република Македонија располага со информации, истите ќе биде обврзана да ги доставува континуирано, по сопствена иницијатива; истите е потребно да ги ажурира и да презема и други обврски наведени во материјалите за приклучување во Досието.
- Назначените контакт-лица за конкретното досие треба активно да присуствуваат на редовните состаноци на работната група во Европол, за што земјата треба да предвиди и обезбеди финансиски средства за учество.

Одделението за Европол треба да е надлежно за целокупната достава, односно размена на информации меѓу формираната група на национално ниво и Европол.

Конкретното учество на секоја земја која е вклучена во Досието, се евалуира на ниво на Европол и тоа квалитетот и квантитетот/форматот на информации кои се доставуваат во Досието. Од сите презентирани информации може да се констатира дека од страна на Република Македонија неопходно е да се преземат активности за квалитетна подготовка во Работните досиеја за анализа на Европол.

Од страна на Европол до СМПС, Одделение за Европол беше доставен Работен документ, подготвен од страна на Европол, во кој се обработува целта и намената на Работните досиеја за анализа.

*„Секое одредено досие конкретизира одредена проблематика да речеме илегална миграција само земјите-членки кои се засегнати од илегална миграција од одреден проблем со одреден феномен само тие членуваат“ (офицер за врска при Одделение за Европол, СМПС, МВР на РМ).*

### **8.3 Активности на Одделението на Европол во Република Македонија со Европол во текот на 2010 година**

Во текот на 2010 година од страна на Европол и надлежните органи и институции во Р.Македонија, во координација со Одделението за Европол, како основен приоритет било склучување на Оперативниот договор за соработка.

Со оглед на интересот на Република Македонија за склучување на Договорот во текот на 2010 година била потребна континуирана поддршка од страна на надлежните авторитети во МВР за брза реализација на сите предвидени активности. Со самото склучување на оперативниот договор постоеле предуслови за зголемување на размената на информации меѓу Европол и надлежните органи од Република Македонија, поради што било неопходно институционално зајакнување на капацитетите на Одделението за Европол, односно: Доекипирање на СМПС, Одделение за Европол со професионален кадар, согласно условите од Правилникот за систематизација на МВР и Правилникот за организација на работните места во МВР.

### **8.3.1 Овозможување директен пристап до националните разузнавачки системи и бази на податоци на СМПС.**

Покрај соработката на Одделението со Европол, во текот на 2010 година се интензивирала и соработката и размената на информациите добиени од Европол со националната мрежа на контакт-лица од сите институции во Република Македонија надлежни за спроведување на законот, кои веќе биле номинирани во текот на претходните години, од различни организациони единици од МВР како што е Центарот за сузбивање на сериозен и организиран криминал, потоа од Јавното обвинителство, Царинската управа, Управата за финансиска полиција, Управа за спречување на перење пари и финансирање на тероризам, Агенција за разузнавање, Дирекцијата за заштита на лични податоци и Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации.

*„Секој оној кој поседува одреден вид на информација не секогаш има смелост или иницијатива истата да ја сподели освен во случај на нужда и секоја чест на исклучоците.*

*Што се однесува на нашиот Центар за сузбивање на сериозен и организиран криминал нашето искуство досега покажа дека вратите секогаш биле отворени за соработка.*

*И од нивна страна имало иницијатива да се побараат информации, да се добие некаков вид на информација да се иницира нешто така што во тој дел сметам дека соработката е сосема коректна“ (офицер за врска при Одделението за Европол, СМПС, МВР на РМ).*

Во соработка со Европол и Инструментот на Европската комисија за техничка помош и размена на информации (ТАИЕХ), во периодот 07/11.06.2010 година се реализираа две студиски посети на Европол во Хаг, Холандија.

Една од тие посети беше можност за договарање на идните активности за соработка помеѓу Европол и Република Македонија во однос на потпишување на Оперативниот договор за соработка, како и новиот Меморандум за разбирање за воспоставување безбедносен линк, придружен со технички документ за опис на мрежа, со кој треба да се надгради постоечкото линковско поврзување.

### **8.3.2 Договор за оперативна соработка на Европол со РМ**

Со цел заклучување на договор за соработка со други држави поставени на списокот со трети држави со кои Европол треба да склучи договори<sup>236</sup>, Советот на правда и внатрешни работи овласти склучување Договор за оперативна и стратегиска соработка меѓу РМ и Европол за време на состанокот од 3 до 4 јуни 2010 година.

---

<sup>236</sup> Euclid 3/2009, p. 66-67

Со склучувањето на ваквиот договор се дозволувало размена на лични податоци за разлика од техничките и стратегиски информации кои Европол и РМ кои веќе ги разменуваа врз основа на склучен стратегиски договор за соработка во јануари 2007 година.

Областите на соработка од овој договор ги вклучувале сите Европол-задачи, како што се: размената на специјалистичко знаење, информациите за криминално-истражни процедури и методи за превенција од криминал, учество во активности на обука, совети и поддршка на поединечни криминални истраги. Како и да е, главната цел на договорот била можноста за размена на лични податоци.

Договорот содржел правила за овозможување на собирање лични податоци од двете страни, проценка на изворот и информацијата, на потенцијална корекција и бришење, и обврските на доверливост. Исто така постоел детален анекс кој вклучувал регулирање на размената на класифицираните информации.

Во еден дел на едно од интервјуата со претставниците во Одделението на Европол се споменува следново:

*...Во пракса може да се рече многу често ова размена на информации била поткрепена со договори за соработка меѓутоа вистинската размена на информации никогаш не се одвивала според очекувањата на овие договори се поради причината што секоја од страните настојува да ги зачува за себе информациите што ги поседуваат. ...**(Офицер за врска во Секторот за меѓународна полициска соработка при МВР)***

Во рамките на Министерството за внатрешни работи на МВР, Европол-единицата веќе се разработувало да биде поставена како контакт-точка која исто така ќе биде одговорна за размена на информации со Европол.

Секако се наметнало и потребата да еден или повеќе офицери за врска од РМ бидат стационирани во Европол седиштето во Хаг, а истовремено и Европол би испраќала офицери за врска во Европол-единицата во рамките на Министерството за внатрешни работи.

## **8.4 Активности на Одделението на Европол во Република Македонија со Европол во текот на 2011 година**

Приоритетна активност на Одделението за Европол при СМПС во текот на 2011 година било финализирање на активностите околу потпишување, односно склучување на Договорот за оперативна и стратешка соработка помеѓу Република Македонија и Канцеларијата на Европската полиција (Европол).<sup>237</sup>

По надминувањето на различните ставови во однос на потпишувањето на наведениот Договор, се продолжило и со преземање на координативни активности за потпишување и на Меморандумот за разбирање за воспоставување безбедна комуникациска врска помеѓу Република Македонија и Европол и Билатерален договор меѓу Република Македонија и Европол за поврзување на компјутерските мрежи, со кои би се овозможило директно поврзување со АМБРИ.

---

<sup>237</sup> Целта за склучување на овој Договор е зајакнување на оперативната и стратешката соработка помеѓу Република Македонија Европол, а заради подобрување на борбата против сериозните форми на меѓународниот криминал, особено преку размена на информации. По исполнување на сите предвидени предуслови во делот на заштита на лични податоци и реализација на обврските од потпишаните документи започната беше постапката за преговори и истата е завршена со взаемно усогласување на текстот на Договорот. Советот на Министри на ЕУ за правда и внатрешни работи на 04.06.2010

го овласти Директорот на Европол да го потпише Договорот. Воедно, Владата на Република Македонија, на седница одржана на 29.06.2010 година го усвои Извештајот за извршени преговори за текстот на Договорот, со што го разгледа и прифати усогласениот текст на Договорот и го овласти Министерот за внатрешни работи, по пат на размена на писма да го потпише истиот на 20.09.2011 година. Со тоа, Република Македонија станува единствена држава во регионот на Западен Балкан (по Хрватска), која ќе разменува оперативни информации со лични податоци.

Една од приоритетните активности по склучувањето на Оперативниот договор било учество на Република Македонија во Работните досиеја за анализа на Европол, преку приклучување на надлежните служби во некое конкретно Работно досие за анализа. Со оглед на тоа дека овие досиеја, всушност, претставуваат бази на податоци за конкретни криминални области и претставуваат специфични форми на оперативна поддршка која ја нуди Европол, односно истите претставуваат единствени постоечки законски алатки на Европско ниво за складирање, обработка и анализа на фактички информации, а особено разузнавачки податоци, истовремено вклучувајќи лични податоци од чувствителен карактер; од страна на СМПС, Одделението за Европол биле спроведени активности околу информирање на надлежните стратешки и оперативни служби за потребата од приклучување и начинот на функционирање на овие досиеја и обврските кои произлегуваат од учество во истите, со барање до надлежните служби да се изврши анализа и реална проценка за евентуално учество во одредено АРД, преку определување на приоритетни области од интерес.

Паралелно со процесот на договорно уредување на односите со Европол, а во насока на унапредување на воспоставената соработка, од страна на Одделението за Европол се продолжило со преземање активности за институционално зајакнување на капацитетите на сите надлежни органи за спроведување на законот, надлежни за соработка со Европол, во насока на обука и професионална надградба за што во 2011 година беа реализирани студиски посети и работилници организирани од Инструментот за техничка помош и размена на информации на Европската комисија -"ТАИЕХ" (анг. *Technical Assistance and Information Exchange*), но и во рамки на Проектот „LECU“ (анг. *The International Law Enforcement Coordination Units*) на различни теми.

*„Наш најголем хендикеп во моментот е тоа што сè уште целосно не се експлоатира каналот на Европол за размена на информации, сè уште не се доволно познати придобивките кои што може да ги понуди оваа агенција на ЕУ како поддршка на тековни истраги како обезбедување на аналитички продукти, размена на разузнавачки информации за тековни истраги, делумно е наша вина тоа што во изминатиот период од воспоставувањето на Одделението до сега се обидовме да одржиме само неколку обуки со цел подигање на свесноста за Европол како агенција на ЕУ а делумно е и поради слабиот интерес на вработените во останатите организациски структури. Најчесто тие се обидуваат, повторно со цел брза и навремена размена на информации, да искомунуцираат директно и секогаш се одлучуваат да ги изберат односно да ги искористат веќе воспоставените канали за размена на полициски информации и податоци“ (офицер за врска при Одделението за Европол, СМПС, МВР на РМ).*

По потпишувањето на Оперативниот договор, од страна на Одделението за Европол биле преземени иницијални активности во врска со отпочнување постапка за поставување Офицер за врска во седиштето на Европол во Хаг, Холандија.

Реализацијата на оваа активност е од особено битно значење бидејќи ќе овозможи, пред сè, унапредување на соработката со Европол и билатералната соработка со поставените офицери за врска, а со тоа ќе се промовира и работата на Министерството за внатрешни работи.

Во делот на редовната кореспонденција со Европол, континуирано се координирале барањата и доставените информации од Европол за различни области на криминалитетот, како тероризмот, недозволената трговија со дрога и опојни материи, трговијата со луѓе, илегалната миграција и сексуалната експлоатација на деца, недозволената трговија со оружје, борбата против пролиферација на радиоактивни и нуклеарни материи, фалсификуваните банкноти и платежни средства, одметнатите моторциски банди, сериозниот и насилен криминал.

Еден од позначајните продукти кои биле доставени од страна на Европол е официјалниот Извештај за проценка за закани од организираниот криминал во ЕУ за 2011 година - верзија за трети страни на ниво на Стратешки договор. Свој придонес во изработката на наведениот документ дала и Република Македонија. Од друга страна пак, Одделението за Европол во насока на редовно известување за активностите, кои се преземаат од органите надлежни за спроведување на законот во РМ ( акции, заплени ), доставувало до Европол информации за реализирани заплени на дрога (хероин, кокаин, марихуана и синтетички дроги), оружје (пиштоли, експлозиви и детонатори) и криумчарење на мигранти.

*„Одделението за Европол мора да си го најде своето место меѓу органите кои се надлежни за спроведување на законот. Во нашите интерни акти е уредено кои се целите и задачите на одделението така што одделението може и по своја иницијатива да покренува истраги. Согласно тој момент во таа насока ги гледам и идните предизвици на Одделението за Европол каде треба да ја насочува својата работа со цел да најде препознатливост и да добие повеќе на тежина во однос на соработката и борбата против организираниот криминал“ (офицер за врска при Одделението за Европол, СМПС, МВР на РМ).*

Целиот сет од институции во областа на спроведување на законот личи на една некомплетна куќа која е градена тула по тула, но секоја тула е ставена во различен момент со посебна цел. Овој приод води кон создавање премногу канали за полициска и судска соработка.

Офицерот за спроведување на законот кој е потребно да ги насочи своите истраги кон друга држава ќе најде на тешкотии при изборот на вистинските канали за решавање на овој проблем.<sup>238</sup>

---

<sup>238</sup> Antoinette Verhage, Jan Terpstra, Piet Delman, Policing in Europe, Journal of Police Studies, Maklu Publishers, Portland, 2010, p.109

## 8.4 Активности на Одделението на Европол во Република Македонија со Европол во текот на 2012 година

Македонската полиција од година во година ја зголемува соработката со Европол, па во текот на 2012 година истата соработувала со полициската агенција за криминалистичко разузнавање во ЕУ во 104 случаи на криминал, информираат од Министерството.

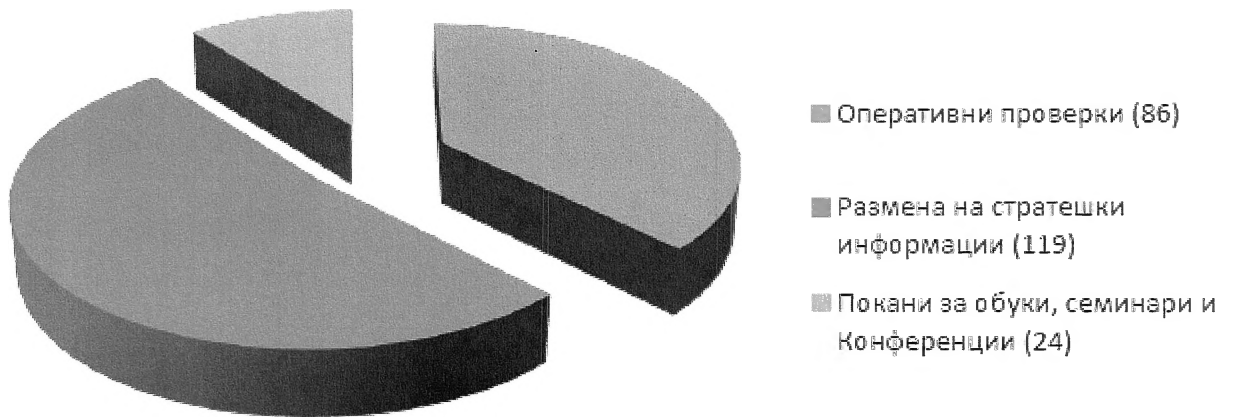
Оттаму појаснуваат дека во 86 случаи станувало збор за барања за оперативни информации кои Европол ги доставила до нашата полиција, од кои најмногу се однесувале за недозволена трговија со дрога - 31 случај, 21 биле за финансиски криминал, 13 за насилен криминал, 12 за илегална миграција и трговија со луѓе, седум за тероризам и други барања. Преку Одделението на Европол во РМ, пак, до Европол биле доставени 18 барања за оперативни информации од кои седум за недозволена трговија со дрога, четири за трговија со луѓе и илегална миграција, три за финансиски криминал, два за насилен криминал и едно за недозволена трговија и други барања.<sup>239</sup>

Соработката со Европол како што беше објаснето погоре, произлегува од потпишувањето на Договорот за оперативна и стратешка соработка помеѓу Македонија и Европол во 2011 година.

Една од приоритетните активности по склучувањето договор како што и досега беше споменувано било учеството на земјава во работните досиеја за анализа на Европол преку приклучување на надлежните служби во некое конкретно работно досие за анализа. Од Европол било добиено известување дека Европол во текот на 2012 година има интерес за соработка со Македонија во неколку области, со што била извршена анализа и било одлучено МВР да учествува во работата на работно досие за измами со платежни картички, како и во работното досие за посредување при вршење илегална миграција.

---

<sup>239</sup> Преземено од веб-страницата на журналот Дневник, 29.01.2013 година



*Дијаграм 4. Реализирани активности на Одделението за Европол за 2012 година  
(вкупно 229)<sup>240</sup>*

---

<sup>240</sup> Податоците се превземени од официјалната страна на Министерството за внатрешни работи.

## 8.6 Активности на Одделението на Европол во Република Македонија со Европол во текот на 2013 година

И во текот на 2013 година, еден од клучните приоритети на Министерството за внатрешни работи во контекст на процесот на пристапување на Република Македонија во ЕУ, содржан и во Националната програма за усвојувањето на правото на ЕУ, било придржувањето кон одредбите од Договорот за оперативна и стратешка соработка помеѓу Република Македонија и Европол.<sup>241</sup>

Со влегувањето во сила на Договорот, интензивирани се оперативните и продолжено со несмален интензитет стратешките активности за поголема застапеност и учество на Република Македонија во активностите на Европол, со цел користење на услугите, продуктите на Европол од страна на надлежните органи во Република Македонија. Воедно, бил зголемен бројот на барања, односно евидентирани предмети за размена на стратешки и оперативни информации помеѓу Република Македонија и Европол кои содржат лични податоци.

Потпишувањето на оперативниот договор овозможило поефикасна оперативна соработка и директно учество на Република Македонија во Аналитичките работни досиеја на Европол.

---

<sup>241</sup> Договорот беше потпишан по пат на размена на писма (8.9.2011 потпишан од Директор на Европол, 20.9.2011 потпишан од Министерот за внатрешни работи). На 6.11.2011 Договорот беше усвоен од Собранието на РМ(Сл. Весник172/11 од 14.12.2011), а на 28.12.2011 Договорот стапи на сила.

Со потпишувањето и влегувањето во сила во април 2013 година на Договорите за пристапување, односно учество<sup>242</sup> кон две Работни досиеја за компјутерски криминал и илегална миграција, МВР на РМ започнало со доставување на информации во истите.<sup>243</sup>

И конечно заради безбедна размена на информациите од оперативен и стратешки карактер, Република Македонија и Европол склучија *Билатерален договор за поврзување на компјутерски мрежи и Меморандум за разбирање за воспоставување на нова безбедна комуникациска врска*,<sup>244</sup> со кои се овозможило директно поврзување со апликацијата за безбедна размена на информации и анализа на мрежи на Европол. Во меѓувреме биле создадени и технички предуслови за реализација на наведената активност преку набавка во МВР на соодветна опрема и воспоставување на комуникациска врска помеѓу МВР на Република Македонија и Безбедната комуникациска мрежа на Европол.

Оваа комуникациска врска е воспоставена во мај 2013 година, но апликацијата започна да се користи од 24.10.2013 година, по спроведена обука од страна на претставници на Европол, во периодот од 22-24.10.2013 година во просториите на МВР.

Во рамки на соработката со Европол во 2013 година иницирани се вкупно 22 случаи, од кои 10 на билатерално ниво, а 12 на мултилатерално ниво.

---

<sup>242</sup> Договори за пристапување, учество во АД на 18.3.2013 година, потпишано е првото писмо за размена од Европол, а на 21.3.2013 година, второто писмо од страна на МВР на РМ. Договорите за учество во Работните досиеја влегоа во сила на 1.4.2013 год.

<sup>243</sup> Министерството од 1 април 2013 година учествува во работата на операција Терминал (работно досие за измами со платежни картички) и операцијата Точка на проверка (работно досие за посредување при вршење илегална миграција).

<sup>244</sup> 27.2.2012—Од Европол доставено е првото писмо за размена. 30.4.2012 година —Доставено до Европол второ писмо за размена потпишано од МВР. 1.5.2012 година — МЗР стапи во сила.

Во однос на статистичките податоци, во текот на 2013 година евидентирани се вкупно 154 предмети за размена на информации (стратешки и оперативни) помеѓу Република Македонија и Европол. Од вкупниот број на предмети, 127 предмети се доставени од Европол до Одделението за Европол во СМПС на МВР, за натамошна достава до надлежните служби, а 27 барања се доставени од националните органи надлежни за спроведување на законот, главно Оддел за сузбивање на организиран и сериозен криминал при МВР до Европол. Во однос на бројот на разменети пораки, разменети се вкупно 1.252, од кои примени 821, а пратени 431 порака. Од евидентираниите 127 предмети, барања за оперативни проверки односно размена на информации содржат 81 предмет, 18 предмети се однесуваат на размена на стратешки информации (билтени, извештаи, прашалници, пораки за рано предупредување/известување) и 28 барања се однесуваат на покани за обуки, конференции и семинари.

Покрај наведеното за одбележување е учеството на Република Македонија, како единствена трета земја во Заеднички истражен тим (ЈИТ)<sup>245</sup> со Австрија, Германија и Холандија за сузбивање на недозволена трговија со хероин, во кој учествуваат и Европол и Европска правда, а координацијата на барањата и размената на информации во најголем дел се одвиваше преку СМПС-Одделение за Европол. Воедно, МВР на Република Македонија учествувала и во неколку заеднички оперативни акции, при кои размената на информации се одвивала преку Европол.

Во 2013 година, МВР склучи 5 меѓународни акти со кои се унапредува меѓународната соработка. Истата година е зголемена откривачката функција на Министерството за внатрешни работи (МВР) во областа на борбата против организираниот криминал.

---

<sup>245</sup> На 26 февруари 2010 година донесена е Резолуција на Советот за модел на договор за создавање на заеднички истражни тимови со Р.Македонија.

Исто така, се реализирани 14 меѓународни истраги во различни облици на криминал и тоа со Британската агенција за сериозен криминал и Службата за борба против дрога на САД, како и со Центарот за спроведување на европското законодавство во Југоисточна Европа, Европол и Интерпол.<sup>246</sup>

Во периодот од 31.7.2013 до 9.8.2013 година со координација на Европол се спровела и Операција „*Downfall*“ за сексуална експлоатација на деца преку интернет. Оперативните активности се однесувале на собирање на информации за лица вмешани во сексуална експлоатација на деца, лоцирани во земји-членки на ЕУ и трети партнери со оперативен договор со Европол.

Во периодот 26-28.9.2013 година во рамки на ЕМРАСТ иницијативата се спровела Заедничка полициска операција „Европа 2013“, чија цел била борба против криминалот со украдени (одземени) возила.

Во операцијата, која била координирана преку Европол, учествувале земји-членки на ЕУ: Италија (носител на активности), Австрија, Унгарија, Словенија, Велика Британија, Белгија, Германија, Романија, во соработка со државите од Западен Балкан: Хрватска, Србија, Македонија, Црна Гора, БиХ, Косово, а со поддршка на агенциите на ЕУ за спроведување на законот: Европол, Европска правда и Интерпол.

---

<sup>246</sup> 10.03.2014 Report of forms of organized crime and corruption for 2013 - See more at: <http://62.162.77.57/ShowAnnouncements.aspx?ItemID=13259&mid=1094&tabId=201&tabindex=0#sthash.BZt6nkZP.dpuf>

## Заклучок

Организириот криминал останува закана за државите-членки во ЕУ и посериозен отколку кога било досега, како во јавната перцепција на граѓаните на ЕУ така и како важно меѓународно безбедносно и политичко прашање.

Дефинирањето на организириот криминал од кој било пристап: криминолошки, казненоправен, меѓународноправен, академски итн., претставува најголем проблем. И покрај бројните обиди, на ниво на ЕУ, дури и денес нема јасна дефиниција за организиран криминал, туку во процесот на донесување на законските акти се користи заеднички прифатлива дефиниција.

Од аспект на поставување на казненоправна рамка и легислатива за пропорционален одговор на сè потешките и поорганизириани облици на криминал со подигање на ефикасноста на мерките на превенција, на откривање и на гонење, дефинирањето на поимот организиран криминал исто така има особено значајна криминалистичко политичка функција.

Како што беше демонстрирано во истражувањето организириот криминал е типична форма на криминал која се движи низ националните јурисдикции и која бара полициските агенции да учествуваат во транснационалните вложувања, како на пример, во рамковната работа на Европол.

Анализите на политиките во ЕУ од аспект на возвраќање кон организириот криминал во последните декади покажаа зголемен фокус на полициско разузнавање, проактивни алатки и стратегии.

Усвојувањето низа законодавни мерки на ЕУ и политички иницијативи насочени кон борба против организириот криминал, како што се: Стокхолмската програма, Внатрешната безбедносна стратегија на ЕУ, Европската стратегија на моделот на размена на информации, рамковните одлуки, конвенциите и акционите планови се утврди дека ја воспоставиле внатрешната безбедност на ЕУ како едно од најдинамичните области од процесот на политики во ЕУ.

Во делот кој се однесува претежно на влијанието од донесувањето на Внатрешната безбедносна стратегија на ЕУ, битно е да се нагласи дека откако истата била усвоена, станува централна компонента на Европската безбедносна и одбранбена политика и претставува информатор и водач на поголемиот дел на активностите кои се преземале во ЕУ под ингеренции на столбот на Заедничката безбедносна и надворешна политика.

Исто така анализите обезбедија потврда дека Внатрешната безбедносна стратегија игра важна улога во подобрување на свесноста на потребата за поголема координација меѓу ЕУ и националните агенции како промоција на безбедноста, истрагата и обвинувањата за организиран криминал. Односно, произлезе фактот дека ЕУ нема формална моќ да мандатира како поедините држави-членки ги одредуваат овие проблеми, туку оваа стратегија докажа дека е ефективен механизам за промовирање на напори за соработка меѓу државите-членки и ЕУ и води кон зајакнување на постоечките институции на ЕУ, вклучувајќи ја и Европол. Од друга страна, донесените стратегии, резолуции, рамковните одлуки и други правни инструменти немаат директен ефект во националните правни системи на државите-членки на ЕУ. Препрека во внатрешното функционирање зависи од склоноста на државите-членки да ги адаптираат во нивните национални закони а не постојат доволни алатки за контролирање на нивната правилна имплементација.

Во овој контекст редно е да се потенцира дека ова истражување експлицитно покажа дека донесувањето на стратегии, програми и планови со кои се одредува функционирањето на Европол, претставува сериозен чекор во заедничката и здружената борба на државите-членки во превенцијата и справување со организираниот криминал. Додека, Стратегијата на Европол како што е претставено во прегледот на Европол продолжува да биде рамка за понатамошна поддршка на соработката за спроведување на законот на ЕУ. А ефективното справување со организираниот криминал од страна на државите-членки да биде интерес на сите легитимни актери.

И покрај овие успеси приодот на ЕУ кон безбедноста и организираниот криминал останува фрагментиран и карактеризиран од високо ниво на бирократија, неефикасност и институционална инерција.

Но, во генерална рамка, политичката координација на ниво на ЕУ обезбедува кохерентно и компатибилно возвраќање према организираниот криминал.

Меѓународната соработка меѓу агенциите за спроведување на законот е одредена со историските процеси на бирократизација во кои полициските институции имаат релативна независност од диктатите на нивните влади; полициските институции разменуваат ист концепт на криминал и контрола на криминал и создаваат меѓународен „експертски систем“ за размена на нивното знаење. Нејзината еволуција прикажува бавен и отежнителен развој на полициската соработка низ безбедносните процеси во Европската унија така и во рамките на заемните односи меѓу политичките и безбедносните институции и органи на Унијата.

Токму во поглавјето на полициска соработка во превенција и справување со организираниот криминал е разработена европската полициска соработка во различни области како и нејзините анализи, нејзините причини и предизвици.

Разгледувањето на оперативната страна на полициската соработка во Европа јасно покажа дека има мултиплицитност од канали: Европол, Интерпол, Шенген, билатерални односи, итн. Во оваа мешаница тешко е за европските полициски офицери да знаат кој од нив е попривелигиран.

Но ние добивме значајни повратни информации од практичарите дека, Европол како структурирана платформа за соработка, со сет на уникатни можности за поддршка потенцијално е најдобриот концепт во меѓународната полициска соработка. Ако компетенциите на Европол постојано се ширеа од создавањето на Европската канцеларија за дрога до периодот на истражување, полициската соработка и безбедносните практики исто така еволвираа во последната декада.

Анализите на ова истражување обезбедуваат потврда дека оперативната соработка на Европол е ефикасна, но не е во некој силен пораст поради недостатокот на снабдување со информации од националните полициски агенции. Од една страна, точно е дека дефинитивно бројките се подобрани, но од друга страна, националните придонеси продолжуваат да бидат многу нерамномерни. А тоа се случува кога во некои специфични полиња на полициска соработка, навистина има силни преференци од полицајците да направат неформални и билатерални контакти со нивните колеги преку прагматични и флексибилни мрежи.

Како насока за преземање понатамошни чекори е дека понатаму треба нешто да биде направено во продлабочување на полициската соработка.

Во поглавјето на полициската соработка на Европол се продолжува со разгледување на моменталната ситуација на европска полициско разузнавачка соработка и притоа се анализира нејзиниот развој: главните двигатели на соработка, главните пречки на патот за соработка и факторите кои овозможуваат ниво на соработка.

Односно полициската соработка со доминатна улога на Европол кога станува збор за размена на знаење, интегрирање на полицискиот менаџмент и безбедосни технологии би се постигнало преку поедноставување на регулативите на полето на прекуграничните криминалистички истраги како и засилување на Европол како „информациска платформа за државите-членки“.

Низ содржините на истражувањето со факти беше презентирано дека Европол е централна агенција на ЕУ со сеопфатен мандат и организација со значајна политичка и материјална поддршка од ЕУ и државите-членки.

Европол е структурирана во правни рамки на ЕУ и нејзините почетоци можат да се следат назад низ другите Европски агенции за спроведување на законот. Таа претставува хибридна организациска структура со деликатна комбинација на меѓувладини карактеристики. Истата била создадена како препознавање на фактот дека криминалот не признава меѓународни граници, но правните јурисдикции признаваат. Со нејзината основна задача да ги менаџира овие политички граници преку форсирање поблиска соработка и разбирање меѓу органите за спроведување на законот, не само во рамките на постоечките држави-членки, туку исто така и со трети држави и организации. Притоа комбинираната моќ за анализа и експертиза како потенцијал на оваа силна организација и присуството на мрежа од повеќе од 126 офицери за врска на едно место, ни беше потврдена низ сатисфакцијата и довербата меѓу практичарите изразена после прашањата за корисноста од соработка преку Европол.

Поради релативно мал дел на јавно достапни информации тешко се проценува влијанието на мерките на Европол во борбата против организираниот криминал. Овој аргумент беше предочен и во методолошките недостатоци како еден општ хендикеп во сите меѓународни истражувања од овој вид. Истражувањата во овој научен труд беа засновани на отворени, јавно достапни извори на информации, дополнети со интервјуа од релевантни експерти на Европол. Проблемот е што сè уште имаме недостаток од евалуација на адекватен перформанс за да се констатира што функционира, а што не, и зошто е тоа така. До одредена мера, ова е поради методолошките тешкотии да се изнајдат вистинските индикатори за дополнување на достапните, но ограничени квантитативни податоци (како што се: бројот на разменети пораки, број на иницирани случаи итн).

Во текот на истражувањето навистина се покажа дека, мерењето на ефикасноста на Европол од аспект на превенцијата и справувањето со организираниот криминал е мошне тешко бидејќи Европол е во голема мерка заштитена и ограничена за јавноста од аспект на нејзините оперативни активности. Односно, се најде на ограничени податоци како за операциите, така и за организацијата во процесот на анализи за ефикасноста на Европол.

Непобитен е и фактот на кој наидовме во текот на истражувањето дека има голем број на проблеми со кои се соочува Европол и кои можат да ја спречат организацијата целосно да ги искористи своите капацитети.

Всушност, Европол треба да се соочи со реалната ситуација во државите-членки кои од различни причини не ја сфаќаат поддршката на оваа агенција на ЕУ како нивен главен партнер и канал за меѓународна соработка. И дури и ако државите-членки го земаат како опција каналот на Европол тие сè уште имаат тенденција да соработуваат со нивните држави, а не со Европол. И покрај бројните одлуки и предлози на Советот вклучувајќи ја и обврската на државите-членки да разменуваат информации во практична смисла, оваа должност има мало влијание бидејќи не може да ги натера органите во државите-членки да разменуваат повеќе информации. Овде како пречка се јавуваат тесните ограничувања настанати од Договорите и државите-членки.

И покрај овие пречки постојат примери на ефективни напори од страна на државите и полициските служби да соработуваат во исполнување на законските и национално безбедносните цели. Европол претставува добар пример како поддршка за соработка која може да се воспостави, менаџира и одржи.

Наједекватен пример во истражувачкиот временски период е донесувањето на новата Одлука на Советот за формирање на Европол каде притоа се менува ситуацијата. Одлуката ја воспоставува Европол како ентитет на Европската унија спонзорирана од ЕУ, а ќе ја зголеми улогата на Европскиот парламент во контролата на Европол. На кратко, Европол станува пресметлива преку буџетарските процедури донесени во Европскиот парламент.

Оваа Одлука исто така ќе ги поедноставува дотогаш потребните долги процеси на ратификација, а агенцијата достигнува некои дополнителни оперативни капацитети. Низ призма на зголемување на ефикасноста, Европол ќе биде способна да ги поддржи државите-членки во истражување на кривичните дела, кои не се неопходно транснационални; исто така, ќе се одреди соработката со трети страни.

Најпосле Европол се здобива со поголема флексибилност за воспоставување нов ИТ систем, со што ги подобрува капацитетите за обезбедување разузнавачка и аналитичка поддршка на државите-членки и зголемување на нејзиниот пристап до базите на податоци на другите држави-членки и институции.

Од правен аспект на овој политички развој, овие основи биле значајно и позитивно овозможување на ефикасноста на Европол, а притоа без посебни настанати промени во начинот на функционирање и менаџирање со информациите при превенцијата и справувањето со организираниот криминал.

Од истражувачки аспект ниту една од погоренаведените слабости не е толку критична да може сериозно да го стави во опасност понатамошниот развој на Европол како агенција на ЕУ за ефикасна поддршка на напорите на државите-членки во борбата против сериозниот организиран криминал.

Хибридна структура на Европол од аспект на структуралните врски помогнале на организацијата да се создаде оперативна средина во која агенциите ефикасно ќе можат да разменуваат информации и ќе можат да ги реализираат нивните политики. Ваквата структура и постојаните контакти со политичките циклуси и овозможиле на Европол да ги здобие бараните материјални ресурси и истите да бидат употребени во активностите на градење на нејзините капацитети.

Трендот на Европол за зголемување на размената на информации, веќе е прегледан како дел од истражувањето, а тоа индицира дека размената ќе се зголеми и во наредните години со поголем број на разменети информации, вклученост на Европол во ЗИТ и со зголемување на барањата од државите-членки за иницирање истраги. Ова навестува дека сепак ќе биде потребно зголемување на бројот на персоналот на Европол во процесирање на податоците и анализите.

Како дополнително, Европол посветува повеќе ресурси за подобрување на свесноста во рамките на државите-членки со цел да се подобри размената на информации.

И овде, повторно се поставува прашањето, а истовремено и тврдењето за недостатокот од снабдување на системот на Европол со нови податоци. Се преферира билатерална размена на нивните информации, исклучувајќи ја притоа агенцијата и нејзините експерти, според неформални проценки дури 80% од информациите се разменети надвор од формалните системи преку билатерални размени. Недостатокот на доверба и преголемата комплексност на координирана полициско-разузнавачка работа го отежнува бенефитот на Европол од ваквите податоци.

Дури и преку подобрување на соработката на Европол со другите европски агенции, тела и држави кои не се членки на ЕУ, доминантноста за меѓувладина соработка е евидентна. Односно, откако Европол работи паралелно со националните агенции пред да дојде до анализа на информациите и тоа врз основа на билатералните и мултилатералните договори за соработка кои се потпишани од поодамна, разбирливо е дека во делот на полициска соработка многу национални агенции согледуваат дека разменетите информации и податоци преку Европол се дополнително оптоварување отколку бенефит.

Значењето на механизмите за размена на информации придружено со софистицирани нешта и процедури за собирање и дистрибуција на информации е еден од најзначајните придонеси на Европол према полициските агенции на нејзините држави-членки во превенцијата и справувањето со организираниот криминал. Зголемениот број на дополнувања во Информацискиот систем на Европол од страна на државите-членки ќе ја стимулира зголемената употреба на овој систем и поради тоа ќе се формира зајакнувачки ефект во државите-членки, затоа што тие добиваат подобри резултати на пребарување кои можат да бидат вредни, како во националните така и во меѓународните истраги. Најважната практична предност на ваквиот систем е зголемената ефикасност за комуникација меѓу државите-членки и командата на Европол преку софистицирани, напредени и безбедни канали на комуникација како дел од нејзината структура и начин на функционирање.

Сепак, главното загрижување околу ефикасноста на Европол е нерамномерниот тек на информации меѓу државите-членки и Европол.

Дури и после неколку модификации и надградувања на информацискиот систем, европските офицери за спроведување на законот се пожалиле за недостаток од вредни податоци кои доаѓаат од каналите на Европол. Од друга перспектива, резултатот од низок квалитет или мала количина на податоци нема да биде недостаток во системот на Европол.

Во процесот на собирање на нејзините информации и тоа повеќето од базите на податоци на државите-членки и крим анализите, веќе беше наведено дека се јавува одредена недоверба и воздржаност во размената на информации од страна на државите-членки. Во тој случај Европол нема друга алтернатива туку да се потпира на отворените извори на податоци и други секундарни извори на информации. Затоа што како непроценливи извори се и опсегот и сеопфатноста на базите на податоци понудени од Европол паралелно со нејзините инструменти за анализа.

Без оглед на тоа што овде е присутен и човечкиот фактор на комуникација кој пак може да биде разгледуван како уште еден овозможувач на таа размена на информации. Покрај меѓународниот персонал или „европски дел“ како што некои знаат да го наречат, државите-членки се претставени од Офицери за врска и Национални единици. Од нив се очекува да служат како интеракција меѓу Европол и националните полициски органи. Политиката на Европол, на добредојдени офицери за врска од сите држави за соработка, значи дека на практично ниво, агенциите за спроведување на законот имаат реална и витална поврзаност со организацијата и преку неа со сите држави-членки.

И како врв во ефикасноста на искористување на капацитетите од структурата на Европол, истата во делот на превенција и справување на организираниот криминал е во дополнителна можност да го искористи меѓународниот персонал кој работи како експерт за борба против криминалот во еден од одделите за сериозен криминал. Една од нивните должности е да ги сублимираат нивните пронаоѓања за паневропските трендови во годишна публикација, како што е ПЗОК.

Во општи рамки непобитен е фактот за статистиките за употребата на АМБРИ (изразено преку зголемувањето на бројот на предмети и лични податоци како и извршените пребарувања) како и погледите на испитаниците, со потребните докази на зголемена размена на информации со Европол што пак укажува на квалитетниот начин на функционирање на информациските системи при Европол. Проширувањето на размена на билатерални информации меѓу државите-членки употребувајќи ги системите на Европол обезбедуваат понамошни докази за поголема размена на информации.

Како и да е, способноста да се комуницира билатерално и да се употребува АМБРИ, да се комуницира според кривичните дела кои формално не се дел од мандатот на Европол, биле добредојдени од испитаниците, односно учесниците во активностите кои ја опфаќаат работата на Европол. Проширувањето на размената на билатерални информации меѓу државите-членки употребувајќи ги системите на Европол обезбедуваат понатамошни докази од потенцијална поголема размена на информации. Можноста да се употребува АМБРИ за размена на информации кои се однесуваат на кривични дела кои што се надвор од мандатот на Европол, исто така има голема важност во нејзината оперативна улога.

Неминовно овде се поставува прашањето околу капацитетот на Европол да возврати во иднина на барањата за процесирањето на информации и анализи. Аналитичките работни досија се сржта на Европол, вредноста и довербата меѓу Европските полициски служби. Во моментот, Европол има адекватен капацитет да возврати и да ги анализира информациите разменети од државите-членки.

Годишното зголемување на форензичката/техничката поддршка, финансиската поддршка на оперативните состаноци, мобилната канцеларија (анализата на терен), и користењето на 24/7 системот во повеќе веќе извршени поединечно наведени, успешни операции (наведени резултати), а сето тоа овозможено преку размена на информациите преку веќе воспоставените системи и врски на Европол, што е прикажано и преку годишните статистички податоци; односно, зголемувањето на бројот на разменети информации во прекугранични случаи, всушност значи дури повеќе од тоа дека ефикасноста во пружањето оперативна поддршка и овозможувањето соработка во превенција и справување со организираниот криминал е одраз на бројот на разменетите информации меѓу Европол, државите-членки и трети земји.

Меѓутоа еден од заклучоците во овој дел и општ впечаток меѓу практичарите е дека Европол не може секогаш и веднаш да понуди целосна поддршка во конкретни случаи како што се очекува од неа. Ова може да биде надминато на повеќе начини, како на пример, ригидноста на постапките кои кај Европол мора да се усогласат поради недостатокот на соработка меѓу Европол со полициските служби во државите-членки во тие случаи.

Истовремено анализите покажуваат дека Здружените истражни тимови на Европол, како специјални истражни тимови кои се составени од национални и други офицери за спроведување на законот на државите-членки на ЕУ а на кои е поставен раководител-висок офицер од органите за спроведување на законот со ограничена власт - навистина се најистакнатите примери на оперативниот капацитет на Европол, а истовремено и најуспешниот резултат на оваа организација во координирање на политиките на ниво на ЕУ.

Како што и во првите поглавја и методологија образложивме, задачите, функциите и варијаблите на Европол се ограничени на крим-анализите, размена на информации и координација. Координацијата е прикажана преку зголемениот број на здружени успешно изведени операции од страна на истражните органи на државите-членки и трети земји.

Последично, ова укажува на две работи и тоа: ефикасност на структурата на Европол во процесот на менаџмент со информации и овозможување координација во соработката меѓу органите за спроведување на законот.

Премногу е лесно да се разгледа фактот дека новите држави-членки несомнено ќе имаат значајни придонеси кон спроведувањето на законот во ЕУ. Тие демонстрираат поголема желба да разменуваат информации и општо се помалку вкоренети во националистички размислувања за разлика кај постоечките држави-членки.

Напоредно со тоа, во делот на борбата против тие криминални мрежи се забележува фактот дека нова држава-членка несомнено значајно ќе допринесе во работата на органите за спроведување на законот. Таа држава-членка или трета земја би демонстрирала поголема желба да разменува информации и генерално истата е со помалку вкоренети односно ограничени националистички размислувања за разлика од некои веќе постари држави-членки на ЕУ. Поради радикалното реструктурирање, овие држави, односно трети страни се присилени да се справуваат со старите начини на размислување, а паралелно да развиваат нови идеи и да преземаат иновативни приоди за справување со организираниот криминал. Европол е природниот фокус за синтези на најдобрите практики во органите за спроведување на законот на ЕУ кој ќе има голема корист од членување на трети земји. Соработката со трети држави беше високо вреднувано, но беа потребни време и ресурси да се заклучат договорите за соработка. Таков е случајот со РМакедонија.

Нашата држава со ратификација и имплементација на стратегиите, заедничките активности, програмите и актите за размена на разузнавачки информации со Европол го исполнува првиот услов за сериозна земја-партнер во борбата против организираниот криминал во регионот на Западен Балкан.

Во делот на полициската соработка и борбата против организираниот криминал, Република Македонија е добро напредната во исполнување на обврските од европското законодавство.

Успешно изведените криминалистички операции во кои како учесник се јавува одделението за Европол во МВР во РМ се одраз на усвојувањето на правилниците за работа и имплементирањето на менаџментот на информации на Европол.

Интервјуто со офицерот за врска покажува дека тоа е предуслов, но не доволен бидејќи имплементирањето тешко се одвива поради веќе воспоставените полициски канали на размена на информации.

Во периодот што следувал а после временската рамка на истражувањето, ќе биде назначен офицер за врска со Европол, а воедно ќе се зајакнат и капацитетите на Одделението за Европол со двајца извршители. Ќе се финализира процесот на усогласување на правната рамка со Законот за кривична постапка, а ќе се донесе и Стратегија за компјутерска безбедност. Напорите ќе бидат насочени и кон воспоставување на Националниот координативниот центар за борба против организираниот криминал.

Приоритетите во борбата против организираниот криминал, утврдени во Стратешкиот план на Министерството за 2012-2014 година, ги насочија активностите во работењето во насока на продолжување на регионалната и меѓународната соработка за сузбивање на организираните криминални групи.

Обработката и давањето податоци меѓу органите со законски надлежности за борба против организираниот криминал, тероризмот и другите видови криминални активности преку единствен централизиран и интегриран информационален систем претставува сосема нов квалитет во процесот на превенцијата и справувањето со организираниот криминал во Република Македонија. И за крај, неколку општи согледувања, впечатоци и перспективи произлезени од сеопфатното истражување преку кое недвосмислено беа постигнати сите поставени цели и задачи се дека:

И покрај промоцијата на Европол од страна на ЕУ и тоа што проширениот мандат и дава на агенцијата значен потенцијал да ги исполни своите функции на еден комплетен начин, во пракса тоа е постигнато само во неколку области.

И покрај информациите и координативните предности, Европол сè уште има недостаток од извршна моќ.

Од друга страна, постои огромно разидување меѓу Европската архитектура за внатрешна безбедност која креира силен сет на инструменти, нови агенции и институции за да се овозможи соработка на најдобрите можни начини и недостаток на знаење за овие инструменти од страна на полициските службеници. Се укажува на потребата да полициските службеници кои ги вршат овие активности правовремено да се интегрираат на промените и новите услови на преземање мерки во нивната работна средина.

Навистина потенцијалните моќни инструменти не се употребени на начин што треба да бидат, и разликите во каналите водат кон загуби во изведувањето на соработката и размена на информации. Државите-членки и нивните органи за спроведување на законот сè уште не се целосно убедени од потенцијалната вредност на Европол, заради што агенцијата треба да ја подобри својата надворешна и внатрешна слика. Меѓутоа, според досега направените анализи во врска со ефикасноста на Европол, е дека Европол ги постигнува повеќето од нејзините стратегиски и оперативни цели.

Во комплементарност, но не и во стриктна целост на тврдењата на почетокот во ова истражување според сè она што погоре беше сублимирано, изложено од полициско безбедносен дури и не помалку и практичен аспект од појавата и улогата на Европол, а не од политички како што некои сакаат да наметнат, со право позитивно се потврдуваат општите како и посебните хипотези од овој научен труд.

Со оваа перспектива, со докажувањето на овие тези преку главното истражувачко прашање се откри динамиката која ја прави Европол релативно ефикасна меѓународна полициска организација во соработката со државите-членки и трети држави при справувањето и превенцијата со организираниот криминал.

Земајќи го сето ова предвид може да се рече дека многу било постигнато во текот на последните неколку декади како одговор на заканите и зголемување на безбедноста во Европа преку превенција и справување со организиран криминал.

Научените лекции во истражувањето во облик на препораки треба да бидат преземени и вметнати во идните полициски иницијативи за соработка.

За оправданоста на истражувањето презентирани во воведот, е самото досегашно излагање, сублимирано преку разработка на различна академска и стручна литература, како и мислења и изјави од, се разбира, испитаниците директно-инволвирани во ефикасноста/неефикасноста на Европол во соработката со земјите-членки на ЕУ при превенцијата и справувањето со организираниот криминал како солидна основа за понатамошни и поопсежни истражувања.

## Листа на кратенки/Abbreviations

Назив-мк	Кратенка-мк	Назив-анг	Кратенка-анг
Единица на Европол за дроги	ЕЕД	Europol Drugs Unit	EDU
Министерство за внатрешни работи	МВР	Ministry of Interior Affairs	MIA
Област на слобода, безбедност и правда	ОСБП	Area of freedom, security and justice	AFSJ
Внатрешната безбедносна стратегија	ВБС	Internal Security Strategy	ISS
Европска канцеларија против измами	ЕКИ	European Anti Fraud Office	OLAF
Здружен истражен тим	ЗИТ	Joint Investigation Team	JIT
Извештај на ЕУ за ситуацијата и трендот на тероризмот		EU Terrorism Situation and Trend Report	TESAT
Проценка на заканата од сериозен и организиран криминал	ПЗОК	European Organised Crime Threat Assessment	OCTA
Договор за функционирање на Европската унија	ДФЕУ	Treaty on the Functioning of the European Union	TFEU
Европската комисија	ЕК	European Commission	EC
Европски модел за размена на информации	ЕМРИ	European Information Exchange Model	EIXM
Одлуката на Советот на Европол	ОСЕ	Europol Council Decision	ECD
Европски криминалистичко-разузнавачки модел	ЕКРМ	European Crime Intelligence Model	ECIM
Аналитичките работни досиеја	АРД	Analysys Work Files	AWF
Офицер за заштита на податоци	ОЗП	Data Protection Officer	
Здруженото надзорно тело	ЗНТ	Joint Supervisory Body	JSB
Апликациона мрежа за безбедна размена на информации	АМБРИ	Secure Information Exchange Network Application	SIENA
Национални единици на Европол	НЕЕ	Europol National Unit	ENU

Сектор за меѓународна полициска соработка	СМПС	Sector of international police cooperation	SIPC
Меѓународна крим-полициска организација	Интерпол	International Criminal Police Organization	Interpol
Светска царинска организација	СЦО	World Customs Organization	WCO
Организација на Обединетите нации	ООН	United Nations	UN
Здружен центар за ситуации	ЗЦС	Joint Situation Centre	JSC
Против терористичка група	ПТГ	Counter Terrorism Group	CTG

Полициски сили за изведување задачи	ПСИЗ	Police Chiefs Task Force	PCTF
Федерално биро за истраги	ФБИ	Federal Bureau of Investigation	FBI
Канцеларијата на Обединетите нации за дроги и криминал	КОДК	United Nations Office on Drugs and Crime	UNODC

## Библиографија

1. Зоран Нацев, Радко Начевски, *Безбедност и националната одбрана*, Македонска ризница, Куманово, 2001.
2. Митко Котовчевски, *Национална безбедност на Република Македонија*, Македонска цивилизација, Скопје, 2000.
3. Митко Котовчевски, *Разузнавањето златен клуч во борбата против тероризмот*, <http://www.fzf.ukim.edu.mk/pdf/odb/kotovcevski/Kotovcevski,%20M.20%20Razuznavanjeto%20zlaten%20kluc%20vo%20borbata%20protiv%20terorizmot.pdf>
4. Петре Георгиевски, *Методологија на истражување на општествените појави (введен текст и избор на текстови)*, Универзитет Кирил и Методиј Филозофски Факултет, Скопје, 1998.
5. Трајан Гоцевски, Оливер Бакрески, Стојан Славески, *Европската Унија низ призмата на Европската безбедност*, Филозофски Факултет, Скопје, 2007.
6. Тања Каракамишева, Вероника Ефремова, *Поимник на терминологијата на Европската унија*, Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје, 2009.
7. *Закон за ратификација на спогодбата меѓу Република Македонија и Европската Унија за безбедносните процедури за размена на класифицирани информации.*
8. *Годишен извештај за работењето на Дирекцијата за заштита на личните податоци бр. 01-423/1*
9. *Национална стратегија за интеграција на Република Македонија во Европската Унија*, Влада на Република Македонија, Скопје, 2004.
10. *Одлука на Советот за основање на Европската полициска служба (Европол)*, Советот на Европската Унија, Брисел, 2008.

11. *Правилник за постапување на одделението за Европол во извршување на работите и работните задачи од делокруг на негова надлежност*, Министерство за внатрешни работи, Скопје, 2009.
12. Antoinette Verhage, Jan Terpstra, Piet Delman, *Policing in Europe*, Journal of Police Studies, Maklu Publishers, Portland, 2010.
13. A. Subhan, *Impact of the Treaty of Amsterdam on Justice and Home Affairs Issues*, European parliament, Brussels, 2000.
14. Ben Hayes, *The Future of Europol*, Statewatch, 2006.
15. Benjamin Goold, *Development of the organised crime threat assesment(OCTA) and internal security architecture*, Directorate General Internal Policies Policy Department C Citizens' Rights and Constitutional Affairs European Parliament, Brussels, 2009.  
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2009/410682/IPO L-LIBE\\_ET\(2009\)410682\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2009/410682/IPO L-LIBE_ET(2009)410682_EN.pdf)
16. Bjorn Fagersten, *European intelligence cooperation*, Routledge, New York, 2014.
17. Cyrille Fijnaut, *The Internationalization of Police Cooperation in Western Europe*, Kluwer Law and Taxation Publishers, Devender Boston, 1993.
18. *Crime analysis Organised crime, Best practice survey no. 4*, Council of Europe, Strasbourg, 22 July 2002.
19. Christine Van den Vyngaert, *International Criminal Law: A Collection of International and European Instruments*, Martinns Niyhoff Publishers, Boston, 2005.
20. Daniel Koenig, Das Dilip, *International Police Cooperation*, Levington Books, Oxford, 2001.
21. De Hert, Serge Gutwirth, *Interoperability of police databases within the EU: An accountable political choice*, Routledge, UK, 2006.
22. Dimitris Chrysochoou, *Theory and Reform in the European Union*, Manchester University Press, Manchester, 2003.

23. Elena Vladulescu, *The Cooperation between Europol and Interpol in the field of combating crossborder crimes*, International Journal of Criminal Investigation, 2014.  
[http://www.ijci.ro/published/IJCI\\_39\\_Vladulescu.pdf](http://www.ijci.ro/published/IJCI_39_Vladulescu.pdf)
24. Eugele Mclaughlin, John Muncie, *The SAGE Dictionary of Criminology*, SAGE Publications, London, 2013.
25. *Eurobarometer survey on internal security: the economic crisis and terrorism top the agenda*, MEMO/11/829, Brussels, 25 November 2011.
26. European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs. *Parliamentary oversight of security and intelligence agencies in the European Union*, European Parliament, Brussels, 2011.
27. European Commission, *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for law Enforcement Cooperation and Training (Europol) and repealing Decision 2009/371/JNA and 2005/681/JNA*, Brussels, 27.3.2013.
28. *Examining the links between organized crime and corruption*, Center for study of democracy, 2010.
29. Michael Santiago, *Europol and police cooperation in Europe*, Lampeter : Edwin Mellen, Lewiston, N.Yc, 2000.
30. Florina Christiana Matei, *Combating Terrorism and organized crime: South Eastern Europe collective approaches*, Research institute for European and American studies, Athens, 2008.
31. Gavin Cawthra, Robin Luckham, *Governing insecurity*, Zed books, London, 2003
32. Gert Vermeulen, *Rethinking International cooperation in criminal matters in the EU*, Maklu, Antwerpen, 2012.
33. Global Initiative against Transnational Organized Crime, *Development Responses to Organised Crime: An analysis and programme framework*, Department for International Development, Geneva, April 2016.

34. Hugo Brady, *The EU and the fight against organized crime*, Centre for European Reform, London, 2007.
35. Hugo Brady, *Europol and European Criminal Intelligence Model: A Non state response to organized crime*, Real Instituto Estate, 2007.
36. House of Lords, *European Union Committee, EU Internal Security Strategy: 17<sup>th</sup> Report of Sesion 2010-2012*, Parliamentary Copyright House of Lords, 2011.
37. H. Caarrapiço, F. Trauner, *Europol and its Influence on EU Policy-making on Organized Crime: Analyzing Governance Dynamics and Opportunities*, Institute for European Integration Research, University of Vienna, Vienna,
38. James Anderson, Liam O'Dowd, Thomas Wilson, *New borders for a changing Europe: cross-border cooperation and governance*, Franck Cass Publishers, London, 2003.
39. James Igoe Walsh, *Security policy and intelligence cooperation in the European Union*, European Union Studies Association, Los Angeles, 2003.
40. James I Walsh, *Intelligence-Sharing in the European Union: Institutions Are Not Enough*, Volume 44., Number 3, Blackwel Publishing Ltd, Oxford, 2006.
41. James Sheptycki, Hager Ben Jaffel, Bigo Didier, *International organised crime in the European Union*, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Parliament , Brussels, 2011.
42. Joanna Apap, Sergio Carrera, *Progress and obstacles in the area of justice and home affairs in an enlarging Europe*, Romanian Journal of European Affairs, 2003.
43. Joana Apap, *Justice and Home Affairs in the EU*, Edward Elgar Publishing, London, 2004.
44. John Occhipinti, *The politics of EU police cooperation: toward a European FBI?*, Lynne Rienner Publisher, London, 2003.
45. John Peterson, Michael Shackleton, *The Institutions of the European Union*. 2<sup>nd</sup> ed. Oxford University Press, New York, 2006.

46. J.Storbeck – Director od Europol, *Guest Editorial The European Union and Enlargement: Challenge and Opportunity for Europol in the Fight Against International Crime*, European Foreign Affairs Review , Kluwer Law International, 2003.
47. Joseph Albin & Jeffrey McIlwain, *Deconstructing Organized Crime: A Historical and Theoretical Study*, London, 2012.
48. Jörg Monar, *Developing Eurojust and Europol with a view to strengthening the fight against organised crime*, College of Europe, Brussels, 19 March 2013.  
[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_371\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_371_en.pdf)
49. Khristin Archick, *Europe and counterterrorism: Strengthening police and judicial cooperation*, Congressional Research Service, 2002.
50. Laure Guille, *International Police Cooperation: Emerging Issues, Theory and Practice*, Routledge, London , 2013.
51. Ludo Block, *Combating Organized Crime in Europe: Practicalities of Police Cooperation* Oxford University Press, Oxford, 2008.
52. Margaret E. Beare, R.T. Naylor, *Major Issues Relating to Organized Crime : within the Context of Economic Relationships*, Nathanson Centre for the study of organized crime and corruption, Law Commission of Canada, 1999.  
<https://www.ncjrs.gov/nathanson/organized.html>
53. Mary M McKenzie, (Editor), *Promise & Reality of European Security Cooperation : States, Interests & Institutions*. : Greenwood Publishing Group, Incorporated, Westport, CT, USA ,1998.
54. M.Beare, *Critical Reflections on Trans National Organized Crime, Money Laundering, and Corruption*, Toronto University Press, Toronto, 2003.
55. Michael Robert Walton, *Informal Transnational Police-to-Police Information Sharing: Its Structure and Reform*, York University, Toronto, 2014.

56. Monaco Francis, *Europol: The Culmination of the European Union's International Police cooperation efforts*, Fordham International Law Journal, Berkeley, 1995.
57. Nona Bensahel, *The counterterror coalitions, Cooperation with Europe, NATO and the European Union*, RAND, Pittsburgh, 2003.
58. Noel Klima, Belinda Wijckmans, *Thematic paper No.4 European Crime Prevention Network (EUCPN): Crime prevention activities at the EU, national and local level*, Brussels, October 2013.
59. Piotr Bąkowski, *The EU response to organised crime*, Library of the European Parliament, 2013.
60. *Preventive legal measures against organised crime, Best practice survey no. 9*, Council of Europe, Strasbourg, 22 June 2003.
61. Raphael Bossong and Mark Rhinard, *Next steps in Theorizing Internal Security Cooperation in the EU*, Oxford University Press, 2016
62. Rob Wainwright, *Keynote address The European Serious and Organised Crime Conference 2013*, Europol, Brussels, 28 February 2013.
63. Stefano Betti- Division for Social and Legal Affairs Directorate-General for Research, *The European Union and the United Nations Convention against Transnational Organised Crime*, European Parliament Brussels, 2001. [http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/libe/pdf/116\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/libe/pdf/116_en.pdf)
64. Stephen Rozee, C. Kaunert, S. Leonard, *Is Europol a Comprehensive Policing Actor? School of Humanities*, University of Dundee, Dundee, Routledge UK, 2013.
65. Shlomo Spiro, *The Communication of Mutual security: Frameworks for European-Mediterranean Intelligence sharing*, Ramat Gan, 2001.
66. The Law Society of England and Wales, The Law Society of Scotland, The Law Society of Northern Ireland. *Judicial Cooperation in Criminal Matters*, The Law Societies Joint Brussels Office, Brussels, 2010.

## Нормативни документи

1. *Action Plan Implementing the Stockholm Programme COM/2010/171 final*, European Commission, Brussels, 2010.
2. *Agreement between the former Yugoslav Republic of Macedonia and the European Union on the security procedures for the exchanges of classified information*  
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:094:0039:0044:EN:PDF>
3. *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Strengthening law enforcement cooperation in the EU: the European Information Exchange Model (EIXM)*, European Commission, Brussels, December 2012.
4. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Crime prevention in the European Union (COM(2004) 165 final)*,  
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:092:0002:0011:EN:PDF>
5. *Council conclusions on the increased and more effective use of the Europol Information System in the fight against cross-border crime*, Council of the European Union, Luxembourg, June 2012.
6. *Council Decision 2009/934/JHA*, Official Journal of the European Union, 2009.
7. *Council Decision 2009/935/JHA*, Official Journal of the European Union, 2009.
8. *Council Decision 2009/936/JHA*, Official Journal of the European Union, 2009.
9. *Council Decision establishing the European Police Office (Europol)*, Council of the European Union, Brussels, 2008.

10. Council of the European Union, *Council conclusions on the creation and implementation of a EU policy cycle for organized and serious international crime*, Brussels, 2010.
11. Council of the European Union, *Draft Council conclusions on setting the EU's priorities for the fight against organised crime between 2011 and 2013*, Brussels, 2011.
12. Data protection office, *Data protection at Europol*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2010.
13. *Draft Agreement on Operational and Strategic Co-operation between the former Yugoslav Republic of Macedonia and the European Police Office*, Council of the European Union, Brussels, 2010.
14. *Draft 2<sup>nd</sup> action list for the implementation of Information Management Strategy*, Council of the European Union, Brussels, 2011.
15. *Draft Internal Security Strategy for the European Union 5842/2/10 REV 2*, Council of the European Union, Brussels, 2010.
16. Emma Disley, Barrie Irving, William Hughes, Bhanu Patruni, *Evaluation of the implementation of the Europol Council Decision and of Europol's activities (Technical Report)*, RAND Corporation, 2012.
17. *EUCPN's Annual Reports* <http://www.eucpn.org/key-papers/index.asp>
18. *European Police Chiefs Convention 2011*, European Police Office, 2011.
19. *European security strategy*, Council of the European Union, Brussels, 2003.
20. *Europol information management*, Europol
21. *Europol Strategy 2010-2014*, Council of the European Union, Brussels, 2010.
22. *Europol Work Programme 2012*, Council of the European Union, Brussels, 2011.
23. *General report on Europol's activities 2010*, Council of the European Union, Brussels, 2010.
24. *General report on Europol's activities 2011*, Council of the European Union, Brussels, 2011.
25. *General report on Europol's activities 2012*, Council of the European Union, Brussels, 2012.

26. Special committee on organised crime, corruption and money laundering, *Working document on organised crime*, European Parliament, 01.10.2012.
27. *Strategic Agreement between the former Yugoslav Republic of Macedonia and the European Police Office*.
28. *The EU Internal Security Strategy in Action: five steps towards a more secure Europe*, COM (2010) 673 final, European Commission, Brussels, 2010.
29. *The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union* (OJ C 53/1) 03.03.2005.  
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:EN:PDF>
30. *The prevention and control of organized crime: a European Union strategy for the beginning of the new millennium* (OJ C 124) 3.5.2000.  
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000F0503:EN:NT>
31. *The Stockholm Programme, 2010/C 115/01*, European Council, Official Journal of the European Union, 2010.  
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010XG0504%2801%29:EN:NOT>
32. *Treaty on European Union (Consolidated version 1997)* (OJ C 340) 10.11.1997.  
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1997:340:0145:0172:EN:PDF>



## Прилог

### Интервју

1. *Кои се основите и процесот на формирање на Одделението на Европол?*
2. *Дали Одделението за Европол остварува оперативна поддршка со централата на Европол во делот на полициската соработка со Европол во превенцијата и справувањето со организираниот криминал?*
3. *Кои се резултатите и сатисфакцијата од функционирањето на информацискиот системот на персоналот во рамките на оваа полициска соработка?*
4. *Дали Одделението на Европол учествувало во формирање здружен истражен тим и која беше улогата на персоналот во овој ЗИТ?*
5. *Дали Офицерите за врска на Одделението на Европол покрај формалните контакти понекогаш остваруваат неформални(билатерални) контакти?*
6. *Кои се перцепциите, перспективите, предизвиците на Одделението на Европол во процесот на остварување на полициската соработка при превенција и справување со организираниот криминал?*
7. *Кои се вашите досегашни искуства со органите за со органите за спроведување на законот од МВР, земјите-членки и централата на Европол во Хаг?*
8. *Кои се недостатоците и негативностите со кои ова Одделение се соочувало и со кое се соочува во сегментот на остварување на полициската соработка при справување и превенција со организираниот криминал?*