

NASTANAK I RAZVOJ EVROPSKE POLICIJSKE SARADNJE

Pregledni naučni rad

Primljeno/Received: 27. 05. 2020.

Prihvaćeno/Accepted: 23. 06. 2020.

Eldan MUJANOVIĆ
Darko DATZER
Irma DELJKIĆ

Sažetak

Inspiracija za rad i problem(i) koji se radom oslovljava(ju): U radu se ispituje kako i pod kojim uvjetima su nastale i razvile se prakse međunarodne policijske saradnje na području Evrope, naročito u kontekstu širih društvenih, političkih, ekonomskih i drugih promjena.

Ciljevi rada (naučni i/ili društveni): Opisati kako su nastali i kako danas funkcioniraju savremeni oblici policijske saradnje u Evropi, te objasniti faktore koji su doveli do razvoja.

Metodologija/Dizajn: Meta-analitički pristup, analizirajući veliki broj referentnih i aktuelnih izvora iz područja međunarodnih odnosa, prava EU, međunarodnog-kri-
vičnog prava, kriminologije i kriminalistike.

Ograničenja istraživanja/rada: Rad se bazira se na pregledu istraživanja, i tipično za ovu vrstu istraživanja nudi samo neke perspektive mogućih tumačenja aktuelnog razvoja praksi policijske saradnje u Evropi.

Rezultati/Nalazi: Policijska saradnja u Evropi ima dugu i bogatu historiju, i kroz duži vremenski period djelovanja različitih inicijativa policijske saradnje primjetan je kontinuitet i razvoj pravnog uređenja i praksi ostvarenja saradnje.

Generalni zaključak: Zbog niza historijskih, političkih i širih društvenih procesa Evropa predstavlja autentični izvor za nastanak i razvoj vrlo važnih mehanizama međunarodne policijske saradnje koji se razvijaju.

Opravdanost istraživanja/rada: Rad ima znanstvenu ulogu i značaj, kako sa ciljem razvoja i prihvatanja novih znanja, tako i kritičkog propitivanja i adaptacije postojećih znanja o pojavi i razvoju međunarodne policijske saradnje.

Ključne riječi

Međunarodna policijska saradnja: EUROPOL; INTERPOL

Uvod

Od trenutka nastanka uređenih država koje su odgovorne za unutrašnju sigurnost i zaštitu javnog poretka, odnosno, provođenje zakona, pojavila se potreba da se kontrola kriminaliteta kao jedan od vrlo važnih atributa moderne države obavlja i izvan njezinih suverenih granica. Radi se o sastavnom dijelu strategija međunarodnih odnosa u kojima suverene države nastoje biti pouzdan partner u međunarodnoj zajednici, sa ciljem da se sva ona zabranjena i kažnjiva ponašanja učinkovito suzbijaju čak i u onim situacijama kada su se učinitelj, saučesnici, radnja, posljedica ili žrtva tih krivičnih djela nalazili na teritoriju dvije ili više država. Tradicionalno gledajući, svaka država u okviru vlastitog suvereniteta vrši funkciju krivičnog progona, ali je već na početku XIX. stoljeća na području evropskog kontinenta u vezi te doktrine uočen problem. Naime, učinitelji prekograničnih krivičnih djela su stroga pravila o suverenitetu nacionalnih država, odnosno, demarkirane nadležnosti policijskih tijela uvidjeli kao vlastitu prednost da ostanu nekažnjeni za svoja nedjela (Gerspacher, 2008). Prvi počeci unilaterlnih, odnosno, bilateralnih (zajedničkih, usklađenih i povezanih) napora pojedinih država da se suprotstavljaju pojavama prekograničnih krivičnih djela su bili vezani za suzbijanje piratstva na moru, nezakonitog prelaska državnih granica i krijumčarenja, i datiraju stotinama godina unazad (Andreas i Nadelmann, 2006). Na određeni način se može reći da se intenzitet međunarodne saradnje nacionalnih policijskih tijela intenzivirao tokom posljednjih nekoliko desetljeća, iako su pojedini oblici policijske saradnje između suverenih država stari skoro kao i savremena policijska tijela (Anderson *et. al.*, 1995). Konkretno, u kontekstu saradnje na evropskom kontinentu, Fijnaut (2015) naglašava da se registrirana saradnja iz XIX. stoljeća zapravo bazira i nastavak je praksi nastalih još u XVIII. stoljeću, kada se saradnja između policijskih tijela bazirala na „*personalnim odnosima između policijskih službenika preko granica, koji su postupali sa ili bez ovlaštenja pravosudnih ili vladinih organa*“ (s. 26).¹

Međunarodna saradnja u suzbijanju kriminaliteta se najčešće posmatra kao dio saradnje između ključnih institucija krivičnog pravosuđa (sudovi i tužilaštva) samostalnih država i kao takva je dobro poznata u praksi (Roth, 2005). Formalizacija različitih kooperativnih praksi dešava se pod intenzivnim razvojem pravila međunarodnog krivičnog prava, koje u svom sadržaju ima instrumente kojima se uređuju pravila saradnje i pomoći između pravosudnih institucija u ostvarenju njihovih funkcija krivičnog gonjenja i procesuiranja slučajeva međunarodnih zločina i transnacionalnih krivičnih djela (krivično-pravna saradnja). U tom smislu, međunarodno krivično pravo predstavlja skup pravila kojima se propisuju međunarodna krivična djela, te državama nameće obaveza procesuiranja i kažnjavanja nekih od tih krivičnih djela, tj. ono ima svoju materijalnu i procesnu komponentu (Cassese, 2003). Općenito govoreći, međunarodna krivičnopravna saradnja obuhvata: (a) malu krivičnopravnu pomoć, (b) prenos krivičnog postupka, (c) priznanje i izvršenje strane krivične presude, (d) prenos nadzora nad uvjetno osuđenim i uvjetno otpuštenim osobama, (e) zaštitu žrtava, (f) izručenje, (g) policijsku saradnju i druge oblike saradnje (Krapac, 2006).

¹ Iako se radi o ranim i nedovoljno formaliziranim i organiziranim praksama policijske saradnje u Evropi, ipak se mogu uočiti određeni pokušaji strukturalnog pristupa u uspostavi mehanizama prekogranične policijske saradnje. To se naročito odnosi na osnivanje pojedinih tijela, poput Centralne istražne komisije osnovane 1819. od strane Njemačke Konfederacije, zatim Policijske unije Njemačkih država (*vid. izlaganje infra*) i naposljetku djelatnost ruske carske tajne policije Okranha, koja je intenzivno funkcionirala sve do početka Prvog svjetskog rata.

U novonastaloj situaciji suočavanja s rastućom opasnosti savremenog, prije svega organiziranog kriminaliteta, međunarodna krivičnopravna saradnja, u užem smislu riječi, više nije dovoljno sredstvo odbrane. Države su prisiljene proširiti vidove zaštite od pogibelji savremenog kriminaliteta, uvođenjem novih oblika međusobne saradnje u području otkrivanja (pripremanja) krivičnih djela i njihovih počinitelja, tragova i predmeta u vezi s krivičnim djelima, pomoći žrtvama, mjerama osiguranja toka postupka i dr. (Degan i Pavišić, 2005). Takvi oblici saradnje između država, koje se poduzimaju u domenu otkrivanja (uključujući pripremanje) krivičnih djela sa inostranim elementom, koje su (uglavnom) predviđene odredbama međunarodnih ugovora o krivično-pravnoj saradnji, i koje su uređene nacionalnim propisima policijskog prava, a čiji sadržaj čine metode i postupci iz domena kriminalistike se nazivaju međunarodnom policijskom saradnjom. Tako Deflem (2006) smatra „da se međunarodna policijska saradnja u širem smislu odnosi na različite policijske prakse koje uključuju državljane ili teritorij više od jedne države” (s. 701). Osim toga, tu spadaju i radnje prikupljanja dokaza preko nacionalnih granica (na otvorenom moru, na stranim brodovima pa čak i na području strane zemlje), a u iznimnim slučajevima čak dolazi i primjena prisilnih mjera poput progona (potjere) na području druge zemlje (Krapac, 2006). Veliki broj policijskih radnji, koje nacionalna policijska tijela poduzimaju u okviru međunarodnih napora u suzbijanju krivičnih djela sa inostranim elementom, bilo samostalno, bilateralno ili multilateralno, putem ili bez učešća međunarodnih organizacija policijske saradnje, mogu se različito klasificirati. Sveobuhvatan pristup polazi od sljedeća tri kriterija: (1) *ratione materiae* (prema kojem se ova saradnja odvija u domenu sprečavanja i suzbijanja pojedinih oblika spomenutih krivičnih djela (kao što su terorizam, transnacionalni organizirani kriminal, korupcija, visokotehnoški kriminal i dr), (2) *ratione objecti* (koji nastoji sistematizirati brojne radnje koje ulaze u policijsku saradnju, poput razmjene informacija i podataka, potražne djelatnosti, prekograničnog nadzora, prekogranične potjere, posebnih istraživanja, zajedničkih istražnih timova, razmjene policijskih službenika za vezu, zaštite žrtava i svjedoka, zajedničke edukacije i obuke i dr.), te (3) *ratione loci* (gdje se polazi od kriterija teritorija odnosno mjesne nadležnosti policijskih organizacija za ostvarenje pojedinih oblika saradnje, pri čemu se razlikuju univerzalna, regionalna i bilateralna policijska saradnja (Mujanović, 2010). U kontekstu predmeta ovog rada, Joubert i Bevers (1996) moguće oblike saradnje klasificiraju u tri ključna modela saradnje: (1) među-policijski, u okviru kojeg se saradnja javlja i organizira na nivou i između policijskih tijela različitih država; (2) međuvladin, koji se sastoji od inicijativa policijske saradnje poduzetih na nivou nacionalnih vlada koje uzajamno sarađuju, odgovaraju svojim parlamentima za odluke koje su poduzele jednoglasno i imaju pravo veta jedna prema drugoj; te (3) komunitarni, kojim upravljaju jedna ili više institucija Evropske zajednice (Evropska komisija, Evropski parlament i Evropski sud pravde).

Gledajući policiju kao sastavni dio strukture javne, državne uprave koja ima svoju hijerarhiju i specifične poslove koji se obavljaju na pojedinim nivoima ostvarenja, nastala je jedna od podjela (Santiago, 2000; Benyon, Turnbull, Willis, Woodward, i Beck, 1993; Larsson, 2006) koja polazi od toga da okvir međunarodne policijske saradnje može biti uspostavljen na tri međusobno prožimajuća i neisključiva nivoa, i to na: (1) *makro* (međudržavnom), (2) *mezo*, i (c) *mikro* nivou.²

² Prema ovoj klasifikaciji međunarodne policijske saradnje, *macro* nivo je zadužen za donošenje važnih odluka poput onih o ustavnim i međunarodnim zakonskim sporazumima, procedurama o ekstradiciji, politici prema azilantima i usaglašavanju nacionalnih zakona; Srednji ili *mezo* nivo obuhvata odlučivanje o strukturalnim i proceduralnim okvirima operativnog policijskog djelovanja, odnosno stvaranje

Predmet ovog rada je regionalna policijska saradnja u na području Evrope, naročito Evropske unije, gledajući kroz prizmu sva tri spomenuta nivoa saradnje i uvažavajuću historijske determinante razvoja različitih praksi saradnje u društvenom, političkom, ekonomskom i drugom relevantnom kontekstu. Naime, iako je tradicionalno INTERPOL shvatan kao globalna međunarodna policijska organizacija, danas je zbog brojnih razloga u području međunarodne policijske saradnje prisutan značajan okret ka regionalizmu (Bantekas i Nash, 2007). Naime, na evropskom kontinentu su tokom vremena nastale i razvile se brojne inicijative policijske saradnje čiji uticaj je dalekosežan i zavređuje adekvatnu znanstvenu i stručnu analizu. Cilj rada je opisati kako su nastali i kako danas funkcioniraju savremeni oblici policijske saradnje u vrlo dinamičnom okruženju Evropske unije, te objasniti faktore koji su doveli do evidentne evolucije koja je stvorila određene attribute supranacionalnog djelovanja institucija Unije u ovom području. Priroda saradnje u krivično-pravnom domenu je vrlo važno pitanje, jer u kontekstu Evropske unije, krivično pravo je za nacionalni suverenitet senzibilna grana prava, na što ukazuju i dalje prisutni ostaci intergovernmentalizma koji je prisutan u domenu krivično-pravne saradnje (Kettunen, 2020). Ključno istraživačko pitanje kojim se ovaj rad bavi jeste: „da li je i pod kojim uvjetima prisutan kontinuitet policijske saradnje na Evropskom kontinentu, koji faktori su uticali na to da se ona institucionalizira, demokratizira i profesionalizira i koje su perspektive njezinog daljnjeg razvoja“?

1. Nastanak i razvoj Evropske regionalne policijske saradnje

Iako se prakse saradnje između tijela zaduženih za provođenje zakona, ili bolje rečeno institucija formalne socijalne kontrole, koja je primarno usmjerena na kontrolu nad teritorijem i osobama (Sheptycki, 2000), mogu pronaći u različitim dijelovima svijeta, ipak se na području evropskog kontinenta mogu prepoznati najraznovrsnije i vrlo sadržajne prakse policijske saradnje. Kako bi se u najkraćem izložile najvažnije karakteristike policijske saradnje u Evropi, moguće je identificirati četiri ključna vremenska razdoblja u kojima su se odvijale određene aktivnosti koje su iz današnje perspektive značajne kao pokazatelj da je sadržaj saradnje evoluirao, dok je legitimitet odnosno, povod, svrha i cilj ostvarenja saradnje također doživio značajne transformacije.

1.1. Policijska saradnja ranog perioda u Evropi

Prvi period kada se javljaju prakse uzajamne saradnje policijskih tijela u Evropi obuhvata period od kraja IX. stoljeća do 1914. godine. Ključna karakteristika inicijalnih praksi policijske saradnje se ogledala u nastojanjima tadašnjih država da pronađu i kazne počinioce krivičnih djela, posebno političke oponente koji su prebjegli u druge države (Andreas i Nadelmann, 2006). U kontekstu širih društvenih dešavanja na području Evrope s kraja XIX stoljeća, treba istaći da tadašnje forme policijske saradnje, nisu bile strukturirane na široj međunarodnoj osnovi, kao što je to slučaj danas. One su isključivo bile usmjerene ka zaštiti opstojnosti autokratskih političkih sistema i ideoloških razlika između evropskih zemalja, čime je domašaj međunarodne policijske saradnje bio ograničen političkim motivima. Najznačajnija od tadašnjih inicijativa je bila Policijska unija

novih struktura kooperativnog djelovanja, razvoj tradicionalnih sistema komunikacija i njegovanje neposrednih kontakata između policajaca u različitim zemljama u vidu razmjene oficira za vezu; Najniži *mikro* nivo je operativnog karaktera i na njemu se sprovode istrage specifičnih krivičnih djela, prevencija i kontrola posebnih oblika kriminala.

Njemačkih država/Njemačke konfederacije (njem. *Polizeiverein*) koja je trajala od 1851. do 1866. godine, a čija uloga je bila u kontroli političkih aktivnosti revolucionarnih grupa (Deflem, 2000; Gerspacher, 2008). Govoreći u kontekstu nastanka industrijskih društava tog perioda, Policijska unija Njemačkih država/ Njemačke konfederacije može se smatrati kao jedna od prvih formalnih inicijativa uspostave organiziranog policijskog sistema, koji prelazi granice nacionalnih država. Cilj uspostave Unije je bilo zajedničko suzbijanje revolucionarnih političkih aktivnosti koje su postale učestale nakon masovnih nemira tokom 1848. godine.³ Što se tiče sadržaja policijske saradnje unutar Unije, može se reći da se ona sastojala iz (a) organiziranja zajedničkih godišnjih sastanaka policijskih predstavnika, (b) razmjene oduzetih političkih materijala, i (c) razmjene informacija o potragama za odbjeglih revolucionarima, demokratskim liberalnim partijama, religioznim grupama i predstavnicima medija. Ipak, negdje pred sami kraj njenog postojanja, Unija se sve više počela baviti problemima iz nadležnosti temeljne i kriminalističke policije (sigurnost saobraćaja i trgovine, zaštita morala, zdravlja i sl.). Rad Unije je trajao sve do 1866. godine odnosno do početka rata između Prusije i Austrije. Gledano sa trenutne historijske distance, može se reći da se radilo o „nehatnom” slučaju uspostave policijske saradnje među njemačkim državama, uzme li se u obzir tadašnji politički kontekst i uloga policije u sistemu državne vlasti (Deflem, 1996). Ovakva, politički motivirana policijska saradnja tog doba, postaje sve izraženija na evropskom kontinentu, naročito jer kraj XIX. stoljeća obilježavaju znatne društvene, političke i druge promjene kojima se direktno dovode u pitanje autoritet i opstojnost tadašnjih autokratskih režima. Polazeći od činjenice da je policija uvijek i svugdje sastavni dio vlasti u svim njezinim oblicima (Bayley i Shearing, 1996), onda su i prakse policijske saradnje tog perioda bile zasnovane na tvrdnji da su upravo policija i druga državna tijela bili garant opstojnosti autokratskih političkih sistema. Kao reakciju na politički motivirane atentate, italijanska vlada 29. septembra 1898. godine upućuje poziv za održavanje međunarodne konferencije na kojoj će se razmatrati problem anarhizma u Evropi (Deflem, 2005). Najvažniji ishod ove konferencije je svakako bio usvojeni protokol, čiji sadržaj obuhvata niz instrumenata policijske saradnje koji su iz današnje perspektive vrlo zanimljivi.⁴ Usvojena je i klauzula isključenja anarhističkih krivičnih djela (npr., izrada eksplozivnih naprava) iz kataloga političkih delikata čime je omogućeno izručenje za ta krivična djela (Jensen, 1981). Nažalost, već s početka XX stoljeća, pojavila se potreba za aktualizacijom inicijativa međunarodne saradnje protiv anarhizma.⁵ Tako je u martu mjesecu 1904. godine, u Sant Petersburgu održan drugi

³ U dostupnim literaturnim izvorima, kao najvažnija osoba zaslužna za uspostavu Policijske unije Njemačkih država spominje se Karl Ludwig Friedrich von Hinckeldey, koji je 16. novembra 1848. godine ukazom Kralja Friedrich-a Wilhelm-a IV imenovan za policijskog šefa grada Berlina. Smatra se da su njegovi pokušaji da uspostavi policijsku kontrolu nad političkim oponentima van državnih granica bili vrlo uspješni. Također, smatra se da je Von Hinckeldey kreator organiziranog sistema razmjene informacija između policijskih tijela različitih država. Jedna od značajnih stvari tog perioda je, svakako, bilo i postavljanje policijskih službenika u diplomatska predstavništva Njemačkog carstva.

⁴ Npr., povećanje policijskog nadzora nad osobama sklonim anarhističkim radnjama; specijalizacija policijskih tijela koja bi se bavila ovim poslovima; organiziranje sistema razmjene informacija između specijaliziranih tijela na međunarodnom nivou; usvajanje jedinstvenog sistema identifikacije (portrait parlé) kako bi se olakšala razmjena informacija o identitetu osoba pod nadzorom; usvajanje odredbe o postupku izručenja osoba koje su pokušale atentat ili otmicu vladara neke države, kasnije nazvana *attentat clause* (prvi put je primijenjena 1856. godine u Belgiji, nakon pokušaja ubistva Napoleona III).

⁵ Nakon što su anarhisti ubili predsjednika SAD-a William McKinley-ja u septembru 1901. godine, Vlada Rusije je pokrenula inicijativu za obnavljanje programa Rimske konferencije.

protivanarhijski sastanak na kojem su učestvovali predstavnici 10 država. Na ovom sastanku je usaglašen „Drugi protokol protiv anarhizma” kojem nisu pristupile neke države (Francuska, Velika Britanija), ali su podržale policijsku saradnju koja će se temeljiti na njegovim odredbama (Deflem, 2005). Iako su inicijative za suzbijanje anarhizma iz Rima i Sant Petersburga pripadale području međunarodnog prava, one su imale značajnu ulogu i za razvoj međunarodne policijske saradnje.

Nadalje, treba spomenuti da se pored anarhizma, pojava trgovine (bijelim) robljem smatrala kao jedan od važnih poticajnih faktora razvoju evropske policijske saradnje. U tom kontekstu, treba spomenuti par ključni događaja iz tog perioda koji se odnose na saradnju u suzbijanju trgovine bijelim robljem. Najprije, treba istaći Međunarodnu konferenciju o problemu bijelog roblja koja je održana 15. jula 1902. godine u Parizu. Nakon održane konferencije, usvojen je završni protokol kojim je, između ostalog, inkriminirana prostitucija, uređen postupak izručenja i nekoliko drugih administrativnih pitanja o ovom problemu. Što se tiče sadržaja ovog protokola, koji uređuju policijsku saradnju, treba istaći da su njime predviđene mjere organiziranja nadzora nad svodnicima i svim sumnjivim osobama na prostoru željezničkih stanica i brodskih luka. Na sljedećem sastanku o istom problemu 1904. godine u Parizu, zaključen je Međunarodni ugovor o suzbijanju trgovine bijelim robljem. Njime je, između ostalog, predviđena obaveza država članica da procesuiraju sve osobe uključene u aktivnosti prostitucije na željezničkim stanicama i brodskim lukama. Također, odredbama ugovora predviđeno je osnivanje obavještajnih ureda, koji bi objedinjavali podatke o prostituciji i koji bi uzajamno razmjenjivali potrebne informacije. Nakon toga, tj. 4. maja 1904. godine, ponovo je u Parizu donesena Međunarodna konvencija o suzbijanju trgovine bijelim robljem, kojom je predviđeno da se međunarodna policijska komunikacija o ovom problemu treba odvijati putem diplomatskih kanala ili direktno između odgovarajućih policijskih tijela (Deflem, 2004).

Za ovaj prvi period je još važno spomenuti i dva sastanka Međunarodne komisije kriminalističke policije kada se stvara nukleus razvoja saradnje zasnovane na principima uvažavanja nacionalnog suvereniteta, uz politički neutralnu stručnu saradnju policijskih eksperata. Prvi kongres je održan 1914. na inicijativu Vlade Monaka u ovoj Kneževini (fr. *Principauté de Monaco*), kada su razmatrana pitanja razmjene informacija između nacionalnih policijskih tijela u uobičajenim poslovima iz domena kriminalističke policije, ali i pitanja uspostave centralnog registracijskog sistema, harmonizacije postupka izručenja, raspisivanja potraga, itd. U međuvremenu se desio Sarajevski atentat na austrougarskog prijestolonasljednika Franca Ferninanda, započeo je Prvi svjetski rat, pa je održavanje drugog Kongresa 1916. u Bukureštu ostalo u sjeni, čime je na samom početku prvi ozbiljniji pokušaj uspostave međunarodne policijske saradnje bio prekinut (Anderson, 1995). U kontekstu razvoja međunarodne policijske saradnje u navedenom periodu, treba istaći sveopće shvatanje da policijske institucije trebaju ostati dovoljno autonomne u okviru uređenja nacionalne vlasti kako bi mogle stvarati neku međunarodnu policijsku organizaciju.

Okončanje rata je dovelo do stvaranja prve organizacije za policijsku saradnju, tačnije, 1923. godine je održan drugi (prekinuti) Kongres, kada je osnovana Međunarodna komisija kriminalističke policije sa sjedištem u Beču, kao preteča današnjeg INTERPOL-a. Raspravljalo se o pitanjima međunarodnog kriminaliteta, izručenju, razvoju međunarodnog policijskog jezika, kriminalističko-tehničkim komponentama istraživanja krivičnih djela, te pronalasku i lišavanju slobode odbjeglih počinilaca krivičnih djela. Ideja osnivanja Međunarodne komisije kriminalističke po-

licije je bila takva da se vjerovalo da nacionalne policije trebaju uzajamno sarađivati u okviru međunarodne organizacije sa neformalnom i efikasnom strukturom. Osim toga, na primjeru Međunarodne komisije kriminalističke policije je očigledno da je ona bila lišena političkih uticaja, s obzirom na to da nije bila osnovana međunarodnim ugovorom ili nekim drugim pravnim aktom. Kasnije će se ovo naslijeđe prenijeti u okvire Statuta INTERPOL-a.⁶ Generalna skupština Komisije, održana 1925. godine u Berlinu, predložila je osnivanje u svakoj državi centralne tačke (tijela) za komunikaciju kao dio policijske strukture te države, što je prethodnica Nacionalnih centralnih biroa (NCB) koji su zastupljeni i danas u državama članicama INTERPOL-a. Komisija je 1932. godine usvojila novi statut kada je uspostavljeno mjesto Generalnog sekretara. Nakon invazije njemačkih nacističkih trupa na Austriju, 12. marta 1938. godine, sjedište Međunarodne komisije kriminalističke policije je izmješteno u Berlin (Durmaz, 2005).⁷ Iako postoji vrlo malo radova o djelovanju Komisije tokom rata, Deflem (2002) navodi „*da je nacistička policija de facto preuzela kontrolu nad njenim radom još 1935. godine te da je premještanje sjedišta Komisije iz Beča u Berlin 1941. godine, simboliziralo potpunu nacifikaciju ove međunarodne policijske organizacije*” (s. 22).⁸ Za vrijeme trajanja Drugog svjetskog rata, većina država je otkazala članstvo u Komisiji, tako da u ovom periodu nije postojala zvanična međunarodna policijska saradnja.

1.2. Poslijeratna obnova policijske saradnje u Evropi – izgradnja puta ka supranacionalnim mehanizmima

Drugi, poslijeratni period na prostoru Evrope, obilježava nekoliko važnih inicijativa da se policijska saradnja revitalizira, najprije kroz ponovno pokretanje rada Komisije, te da se dodatno osnaži kroz nove mehanizme i instrumente koji će svoju pravu snagu dobiti tek osnivanjem Evropske unije. Kroz postepeni proces poslijeratnog ekonomskog oporavka, ideju ujedinjene Evrope, bez unutrašnjih granica, na određeni način osnažuju i sve prisutniji sigurnosni izazovi za koje se uvidjelo da se trebaju suzbijati na zajedničkim osnovama. Ovaj proces stvaranja specifičnih oblika regionalne saradnje u ovom dijelu svijeta su izuzetno ubrzali brojni integracijski procesi koji će svoju kulminaciju doživjeti osnivanjem Evropske unije 1992 godine. Naime, inicijative regionalne policijske saradnje su se u početnom periodu javljale s ciljem pronalaska pragmatičnih rješenja svakodnevnih problema koordiniranja prekograničnih policijskih operacija, koje su se organizaciono smještale pod okrilje specijaliziranih mješovitih policijskih tijela. Jedini pravi izuzetak je područje Zapadne Evrope, gdje su u posljednje dvije dekade poduzeti značajni

⁶ Iz navedenih razloga, Međunarodna komisija kriminalističke policije je isključivo smatrana kao mreža nacionalnih policijskih tijela, tako da pitanje nestanka nacionalne suverenosti u ovom području, nije nikada bilo dovedeno u pitanje. Razmjena različitih vrsta policijskih informacija, razmjena potraga za osobama i objedinjavanje ovih informacija u jedinstveni registar, vremenom su postali strateški važni.

⁷ Interesantno je da su odmah po okupiranju Beča, nacisti po nalogu Heinricha Himmlera, šefa SS trupa i njemačke nacističke policije uhapsili tadašnjeg šefa Komisije, Michael Skubla, i držali ga u zatočeništvu tokom cijelog rata, sve do njegovog oslobađanja od strane savezničkih snaga 1945. godine.

⁸ Tako Fooner (1989) sa dosta zanimljivih detalja opisuje način na koji je Reinhard Heydrich, kao tadašnji šef *Reichssicherheitshauptamt* (samim time i Gestapo-a), proveo u djelo ranije prisutnu njemačku ideju, da šef austrijske policije (sjedište Komisije je u tom periodu bilo u Beču) po automatizmu postaje i predsjednik Komisije. S obzirom na to da je aneksijom Austrija postala dio Trećeg Rajha, odnosno, dobila status pokrajine, on je kao proglašeni šef i austrijske policije automatski preuzeo predsjedavanje Međunarodnom komisijom kriminalističke policije.

koraci ka uspostavi institucionalnih oblika saradnje između tijela za provođenje zakona (Anderson, 2006; Sheptycki, 2001).⁹ Iako se policijska saradnja razvijala pod uticajem integracijskih procesa u zapadnoj Evropi, ipak je dominantan uticaj i dalje imala doktrina zaštite nacionalnog suvereniteta u području krivičnog pravosuđa.

Sa pojavom radikalnih političkih pokreta i nasilja sa obilježjima terorizma tokom 70-tih godina prošlog stoljeća (npr., teroristički napad na Olimpijskim igrama u Minhenu 1972. godine), intenzivira se i uglavnom neformalna policijska saradnja. Svakako je i zajednički problem zloupotrebe opojnih droga doprinio stvaranju novih, institucionaliziranih mehanizama saradnje.¹⁰ U pogledu evolucije neformalnih ka formalnim mehanizmima regionalne policijske saradnje u Evropi, Hufnagel (2013) ukazuje da neformalne strategije saradnje mogu biti prvi korak ka formalizaciji, i nisu *per se* suprotstavljene pravno uređenoj saradnji, već početak stvaranja pravnih pravila. S obzirom na tadašnji stav INTERPOL-a o političkom karakteru krivičnog djela terorizma, pojavila se potreba za osnivanjem regionalnog tijela za policijsku saradnju koji bi se bavio ovim i drugim problemima kriminaliteta od zajedničkog interesa. Kasnije će se uvidjeti da se INTERPOL ipak može i treba baviti pojavama terorizma, slično kao što je početkom 1990-tih promijenjena i doktrina političke neutralnosti te organizacije spram saradnje u domenu suzbijanja zločina protiv čovječnosti (Mujanović i Rizvo, 2011). Uslijed snažnijih procesa integracije na evropskom tlu, na sastanku Evropskog vijeća u Rimu 1975. godine, donesen je sporazum o osnivanju tijela za saradnju u području pravosuđa i policije. Ovaj temeljni sporazum doveo je do stvaranja tzv. „TREVI grupe”, koja se smatra institucionalnim prethodnikom ranijeg trećeg stupa EU, odnosno EUROPOL-a.¹¹ Treba istaći da je TREVI grupa funkcionirala izvan formalne institucionalne struk-

⁹ Na evropskom području među prvim takvim inicijativama su bili: (a) Evropska jedinica za razmjenu policijskih službenika za vezu (eng. *European Liaison Unit /ELU/*), (b) Međunarodni komunikacijski centar (eng. *International Contact Centre /ICC/*), (c) Centar za policijsku saradnju (eng. *Police Cooperation Centre /PCC/*) i dr.

¹⁰ Slika policijske saradnje na Evropskom području se počela mijenjati dolaskom George Pompidoua na čelo Republike Francuske, gdje je na tom mjestu naslijedio Charles De Gaulle. On je odobrio osnivanje trajnog tijela pod nazivom „Grupa za suzbijanje zloupotrebe i nezakonite trgovine opojnim drogama” 1969. godine. Ova grupa je djelovala u okviru Vijeća Evrope i ubrzo je nazvana „Pompidou grupa”. Sačinjavali su je ministri i državni službenici, bavila se izučavanjem edukacijskih programa o štetnosti opojnih droga, iznalaganjem načina prikupljanja podataka o nezakonitoj trgovini opojnim drogama i pranju novca. Djelovanje ove grupe je bilo ograničeno na neke države tako da su rezultati rada ostali na skromom nivou. Nakon smrti Pompidoua 1974. godine, na čelo Francuske dolazi Valery Giscard d'Estaing koji je, smatra se, doprinjeo ubrzanju Evropskih integracija, uključujući pravosudnu i policijsku saradnju.

¹¹ Naziv TREVI je zapravo akronim kojim se označavaju prva slova pet riječi francuskog jezika (*terrorism, radicalisme, extrémisme et violence internationale*). S druge strane, postoje mišljenja prema kojem je TREVI grupa dobila svoje ime prema jednoj od Rimskih fontana, jer je sporazum o njenom osnivanju donesen u ovom gradu. S tim u vezi, smatra se da je TREVI grupa nastala od članova ranije osnovane Rimske grupe (*Groupe de Rome*) sastavljene od predstavnika najviših upravljačkih struktura nacionalnih policija koja je održavala redovne uzajamne sastanke. Ova grupa je osnovana s namjerom suzbijanja međunarodnog terorizma, radikalnog ekstremizma, nasilja i praktične provedbe politika država članica EZ. TREVI grupu su činili ministri unutrašnjih poslova devet država (Njemačka, Italija, Francuska, države Beneluksa [Belgija, Holandija, Luksemburg], Velika Britanija, Irska i Danska). Osim političkih predstavnika u radu TREVI grupe su učestvovali i stručnjaci za kreiranje politika (državni službenici) i praktičari (policijski službenici).

ture EZ, iako je uključivala sve države članice EZ i odražavala rad Ministarskog Vijeća. Radilo se o isključivo međuvladinoj organizaciji nad čijim radom Evropski sud i Evropski parlament nisu imali kontrolu (Occhipinti, 2003). Tokom 1976. godine, ministri pravosuđa i unutrašnjih poslova zemalja EZ, donijeli su odluke o saradnji na područjima: razmjene podataka o aktima nasilja, razmjene podataka o terorističkim aktivnostima, te međusobnog pomaganja u konkretnim slučajevima, razmjene tehničkih iskustava, razmjene i usavršavanja policijskih djelatnika, saradnje u zaštiti civilnog zračnog prometa, zaštite i sigurnosti građana, zaštite nuklearnih elektrana i brige oko sigurnog civilnog transporta nuklearnih materijala, te saradnje na sprečavanju prirodnih katastrofa. Da bi se ta saradnja ostvarila, uspostavljen je bio komunikacijski sistem, te su osnovani nacionalni uredi za vezu u svim državama članicama EZ. Na taj način je u praksi utemeljen rad TREVI grupe (Gluščić, 1998). Iako je prvobitni cilj osnivanja TREVI grupe bio suzbijanje terorizma nakon izvjesnog vremena, njene nadležnosti i organizaciona struktura su se bitno izmijenili. Osim pitanja međunarodnog terorizma, unutar TREVI grupe su osnovane i radne grupe koje su se bavile problemima zloupotrebe opojnih droga (posebno krijumčarenja), drugih oblika organiziranog kriminaliteta, u čijem radu su učestvovali stručnjaci različitih profila. TREVI grupa je djelovala na tri nivoa: (a) ministarskom (predstavnicima ministarstava unutrašnjih poslova i/ili pravosuđa država članica), (b) savjetodavnom (predstavnicima rukovodstva nacionalnih policija i viši državni službenici) i (c) stručnom (policijski službenici, državni službenici i predstavnici pojedinih organizacija). Prva dva nivoa su imala ulogu pripreme izvještaja i koordinacije zajedničkih operacija TREVI grupe, odnosno trećeg, ekspertnog nivoa, kojeg su sačinjavale tzv. radne grupe osnovane za rad po pojedinim područjima (Durmaz, 2005). Te radne grupe su:

- I) Radna grupa I, osnovana 31. maja 1977. godine kao najoperativnija grupa, održavala je zaštićene komunikacijske veze između nacionalnih tijela za razmjenu informacija u vezi sa terorizmom. Tako se ova grupa se bavila analizama informacija o terorizmu i terorističkim grupama, pružala informacije o praktičnim sigurnosnim procedurama i postupcima na licu mjesta prilikom događaja koji su imali obilježja terorizma;
- II) Radna grupa II, također osnovana 1977. godine, bavila se razmjenom informacija vezanih za policijsku edukaciju i obuku, opremu, forenzička ispitivanja, javni red (posebno u vezi sa nasiljem na sportskim događajima) i druga pitanja općeg karaktera;
- III) Radna grupa III, osnovana 1985. godine pod nazivom „Grupa za teški međunarodni organizirani kriminalitet“ (eng. *The Serious Organized International Crime Group*) radi koordiniranja aktivnosti u vezi sa suzbijanjem organiziranog kriminaliteta. Cilj osnivanja ove grupe bio je usmjeren na olakšavanje razmjene informacija i ekspertiza, kao i na zajedničko razvijanje tehnika istraživanja teških krivičnih djela. Radna grupa za organizirani kriminalitet je djelovala na četiri odvojena područja.¹²

¹² Ta posebna područja su uključivala saradnju po pitanju problema: (a) nezakonite proizvodnje i stavljanja u promet opojnih droga (Odjel za suzbijanje zloupotrebe opojnih droga se bavio razmjenom policijskih službenika za vezu, poticao države članice da uspostave nacionalni ured za prikupljanje kriminalističko-obavještajnih podataka u vezi zloupotrebe opojnih droga, predlagao osnivanje Evropskog ureda za droge i dr). Naime, ova radna grupa je razvila smjernice za uspostavljanje sistema razmjene policijskih službenika za vezu koji bi se bavili problemom zloupotrebe opojnih droga. Ovi policijski službenici bi bili razmješteni u svakoj državi članici kao i u zemljama proizvođačima opojnih droga i državama tranzita. Pomenute smjernice su tokom 1987. godine usvojene na ministarskom nivou TREVI grupe a značajnije aktivnosti o ovom pitanju su se odvijale sve do 1990. godine. Smatra se da je ova

- IV) Radna grupa IV, nazvana „*TREVI 1992*” djelovala je od 1988. do 1992. godine, bavila se općim pitanjima policijskog djelovanja i nacionalne sigurnosti. Ovome su doprinijeli intenzivni integracijski procesi na području EZ/EU, odnosno slabljenje graničnih kontrola između država članica.

Tokom 1990. godine, pokrenut je *TREVI* akcioni program (eng. *TREVI Action Program*) koji je bio namijenjen dopunjavanju institucionalnog razvoja EZ. Na temelju spoznaje da organizirani kriminalitet u sve većem broju pojavnih oblika (krijumčarenje opojnih droga, nezakonita trgovina oružjem i eksplozivima, krađe umjetnina i kulturnih dobara, nezakonite migracije, krađe motornih vozila, pranje novca i dr.) predstavlja realnu opasnost po sigurnost država članica, u ovom programu je naglašena potreba za stalnom i potpunom razmjenom informacija između nadležnih tijela država članica.

U području EZ/EU je osim *TREVI* grupe jedna od važnih inicijativa regionalne međunarodne policijske saradnje (lokalnog i personalnog nivoa) bila i Konferencija za razmjenu informacija između zemalja na pomorskom kanalu *La Manche* iz 1968. godine (eng. *Cross-Channel Intelligence Conference-CCIC*).¹³ Članice ove konferencije bile su Velika Britanija, Francuska, Belgija i Holandija. Pomenuta inicijativa je bila uspostavljena s ciljem olakšanja prekogranične regionalne policijske saradnje, posebno suzbijanja nezakonitih migracija i krijumčarenja opojnih droga, umjetnina, otuđenih motornih vozila i dr. (Brammertz, 1999).¹⁴ Ovaj oblik regionalne policijske saradnje je bio poluformalnog karaktera, temeljio se na zaključenom memorandumu o razumijevanju između lokalnih policijskih tijela koje učestvuju u ovoj inicijativi. U funkcioniranju konferencije mogu se izdvojiti četiri perioda koje prate specifična obilježja saradnje (Sheptycki, 1998).¹⁵ Najznačajniji oblik saradnje u okviru ove regionalne inicijative bila je razmjena policij-

aktivnost *TREVI* grupe bila inicijalni korak ka uspostavi Europskog policijskog ureda (EUROPOL), (b) suprotstavljanja pranju novca (rad grupe za međunarodni organizirani kriminalitet se, u odnosu na pranje novca, fokusirao na harmoniziranje policijskog djelovanja, unapređenje postojećih međunarodnih instrumenata za suzbijanje pranja novca i dr. Radi ostvarivanja svojih ciljeva, ova radna grupa je blisko saradivala sa drugim međunarodnim organizacijama [UN, Vijeće Evrope, FATF itd]), (c) ekološki kriminalitet (radna grupa se u ovom području bavila smanjenjem broja krivičnih djela protiv okoliša), i (d) kriminalistička analitika (na temelju podataka o kriminalitetu na području država članica radna grupa je razvijala tehnike za istraživanje pojedinih grupa krivičnih djela). Osim iznesenog, ova radna grupa se nakon izvjesnog vremena počela baviti i problemima razbojništava u finansijskim institucijama (primarno bankama) i krađama motornih vozila.

¹³ Originalni naziv je eng. *Kent County Constabulary, France, Belgium and regional police forces in The Netherlands*..

¹⁴ Potreba za regionalnom policijskom saradnjom u području EZ se povećala tokom 1960-tih godina, čemu svjedoči i činjenica da je u tom periodu osnovana asocijacija policijskih tijela Holandije, Njemačke i Belgije (skraćenog naziva *NeBeDeAgPol-Niederländisch-Belgisch-Deutsche-Arbeitsgemeinschaft der Polizei*) koja je doprinijela povećanju recipročnog znanja o različitim policijskim djelatnostima u regionu (razmjeni informacija o kriminalu i kriminalcima, organiziranju kurseva učenja stranih jezika za policijske službenike, imenovanju kontakt osoba u okviru involviranih policijskih tijela i sl.).

¹⁵ Prvi, koji je trajao u periodu od 1968. do 1970. godine, karakterističan je po tome što su se uspostavljala pravila i stvarala praksa uzajamne saradnje. Tokom druge i najduže faze od 1971. do 1985. godine konferencija je smatrana najvažnijim mehanizmom saradnje u regionu po pitanju prekogranične razmjene informacija. U trećem periodu od 1986. do 1991. godine je bila prisutna pojava čvrste

skih službenika za vezu između država članica konferencije, razmjena informacija i podataka o pojavama od zajedničkog interesa i sl. Na temelju postojanja ranijih oblika regionalne policijske saradnje su zaključeni ugovori o saradnji novijeg datuma, čija svrha je u pojednostavljenju razmjene informacija i svih drugih oblika saradnje.¹⁶

Sličan vid regionalne policijske saradnje, predstavlja Ugovor o policijskoj saradnji nordijskih zemalja. Radi se o policijskoj i carinskoj saradnji nordijskih zemalja s ciljem suzbijanja krijumčarenja u području skandinavskih zemalja. Ovaj oblik regionalne saradnje postoji od 1984. godine kada je bio primarno usmjeren ka suzbijanju nezakonite trgovine opojnim drogama. Sadržajno se sastoji od razmjene informacija između policijskih i carinskih tijela nordijskih zemalja o pojavama krijumčarenja opojnih droga, alkohola, osoba, otuđenih motornih vozila i dr. Osim toga, obuhvata provođenje mjera zajedničkih istraga, prikivenog nadzora i sl. Sumnjive osobe i vozila se mogu prikriveno nadzirati na cijeloj trasi kretanja, kontrolirati i sl.¹⁷ Osim ovih inicijativa policijske saradnje, na području EZ/EU je egzistiralo ili još uvijek djeluje, nekolicina drugih koje su uglavnom bile ograničenog stvarnog ili teritorijalnog domašaja (Larsson, 2006).¹⁸ Današnju policijsku saradnju u EU karakterizira činjenica da je jedan od ključnih ciljeva evropskih integracija stvaranje jedinstvenog, slobodnog evropskog tržišta. Kao nužna pretpostavka njegovog

integracije jer se uporedo približavao kraj izgradnje podvodnog tunela između Engleske i Francuske. Ovaj period je bio označen izrazitom institucionalizacijom i formalizacijom saradnje u ovom području. Posljednja faza traje od 1992. godine do osnivanja Europskog policijskog ureda (EUROPOL). Saradnja više nije pitanje izuzetka već ona postaje dio svakodnevnog obavljanja policijskih poslova u ovom regionu.

- ¹⁶ Kao tipične primjere takvih oblika regionalne policijske saradnje treba izdvojiti Ugovor o policijskoj saradnji država Beneluksa iz 2004. godine i Ugovor o prekograničnoj policijskoj saradnji i saradnji u krivičnim stvarima zaključen 2005. godine između SR, Njemačke i Kraljevine Holandije. Posljednji ugovor je specifičan po tome što sadrži odredbe o tzv. „dijagonalnoj“ komunikaciji između policijskih i tužilačkih tijela država članica. Također, njime su uređena pitanja osiguranja dokaza, upoređivanja DNK profila, kontrolirane isporuke i prikriivenih istraživanja.
- ¹⁷ Pored toga, ovaj vid saradnje je bio dosta intenzivan prilikom organiziranja samita Svjetske Banke 2002. godine u Oslu. Naime, godinu ranije je ovaj samit održan u Geteborgu u Švedskoj kada su uslijed masovnih nasilnih demonstracija nastale velike materijalne štete i druge vrste posljedica. Na temelju takvih iskustava je norveška policija razmjenjivala informacije sa drugim nordijskim državama u cilju što uspješnije pripreme samita u Oslu koji je prošao bez većih incidenata.
- ¹⁸ To su Baltička radna grupa (eng. *Baltic Sea Task Force*) koja predstavlja forum na nivou rukovodstva policijskih organizacija i ministara unutrašnjih poslova koji je usmjeren na problem organiziranih kriminalnih grupa sa područja baltičkih zemalja koje su djelovale u području Skandinavije. Također, treba napomeuti inicijativu nordijskih policijskih službenika za vezu (eng. *Nordic Liaison Officers*). Osnovana je 1982. godine s ciljem prikupljanja informacija o kriminalnim aktivnostima povezanim sa nezakonitom proizvodnjom i stavljanjem u promet opojnih droga. Policijski službenici za vezu uz nordijskih zemalja su imali svoje urede u drugim državama odakle su prikupljali informacije, posebno one koje su se odnosile na pravce krijumčarenja opojnih droga. Različiti oblici regionalne policijske saradnje u području nordijskih zemalja se smatraju izuzetno uspješnim. Razlog takvom stanju leži u sljedećim okolnostima: (a) harmoniziranom pravnom okviru nordijskih zemalja, (b) sličnostima u modelu organizacije policijskih tijela koja odražavaju zajedničke vrijednosti jednakosti nordijskih društava i (c) zajedničkoj kulturi i historiji nordijskih zemalja koja se, između ostalog, sastoji iz zajedničkog određivanja prioriteta u suzbijanju kriminaliteta.

ostvarenja je stvaranje uslova za slobodu kretanja ljudi, roba, usluga i kapitala na ujedinjenom evropskom području. Donošenjem Jedininstvenog evropskog akta (eng. *Single European Act-SEA*), usvojene su mjere za ubrzano stvaranje jedinstvenog unutrašnjeg tržišta bez granica i slobodom kretanja.¹⁹

Uvidjevši ekonomske prednosti ovakvog ugovora, zemlje Beneluksa (koje su tokom 1950-ih godina ukinule granične kontrole između sebe), izrazile su interes za priključenjem ovom sporazumu. Tako su 14. juna 1985. godine SR Njemačka, Republika Francuska i vlade država Gospodarske unije Beneluksa na sastanku u *Schengenu*, Luksemburg, zaključile ugovor o postupnom ukidanju graničnih kontrola na zajedničkim granicama. Ovaj ugovor se u praksi često naziva i Prvi *Schengenski* sporazum (Ivanda i Dragović, 2003). Glavne cjeline *Schengenskog* ugovora su ukidanje kontrola na graničnim prijelazima između država članica, slobodno kretanje osoba, prijevoz roba, sigurnost, policijska saradnja i razmjena informacija. *Schengenski* ugovor polazi od toga da ukidanje graničnih kontrola zahtjeva jačanje saradnje i koordinacije nadzornih tijela država članica ovog ugovora sa državama koje nisu njegove članice. Osim toga, ovaj sporazum je, uporedo sa stupanjem na snagu Jedininstvenog evropskog akta, doprinio stvaranju jedinstvenog evropskog tržišta. Oba ova izvora imala su značajan uticaj na evropsku policijsku saradnju (Occhipinti, 2003). Izbjegavajući mogućnost pogoršanja sigurnosti, do kojeg bi moglo doći zbog ukidanja kontrola prvim *Schengenskim* sporazumom, propisane su kratkoročne i dugoročne mjere koje treba poduzeti. Kratkoročne mjere odnosile su se na usklađivanje postupaka za izdavanje viza, koordinaciju u borbi protiv krijumčarenja droga, povećanu saradnju policije i carine u borbi protiv kriminaliteta, te međusobnu pomoć u borbi protiv nezakonitog kretanja kapitala. Dugoročne mjere podrazumijevale su usklađivanje politike u području viza i uvjeta ulaska u zemlju (Ivanda i Dragović, 2003). U odnosu na pitanje nacionalnog suvereniteta, *Schengenski* sporazum se smatra jednim od najefikasnijih instrumenata kojim su stvorene mogućnosti za efikasno suzbijanje međunarodnog (organiziranog) kriminaliteta uz istovremeno očuvanje suvereniteta država članica. Pojedina sporna pitanja u vezi sa očuvanjem nacionalnog suvereniteta razrađena su naknadnim, provedbenim *Schengenskim* sporazumom. Naime, države članice Prvog *schengenskog* sporazuma su potpisale sporazum o njegovom provođenju koji se u praksi naziva i Drugi *schengenski* sporazum. Radi se o međunarodnom ugovoru (*Schengenska* konvencija) koji je potpisan 19. juna 1990. godine s ciljem provođenja odredbi Prvog *schengenskog* sporazuma u praksi.²⁰ Ova konvencija uređuje pitanja ukidanja međusobnih graničnih kontrola između država članica, slobodu kretanja osoba, viznu politiku, dozvole boravka, policijsku saradnju, uzajamnu pomoć u krivičnim stvarima, *Schengenski* informacijski

¹⁹ Jedininstveni evropski akt potpisan je u februaru 1986., a na snagu je stupio u julu 1987. godine. Ovim Aktom je izmijenjen Ugovor o EEZ-u i njime je utrt put za formiranje jedinstvenog tržišta. Kao prvi formalni korak ka ukidanju graničnih kontrola na evropskom području se smatra osnivanje Nordijske pasoške unije (eng. *Nordic Passport Control Agreement*) iz 1957. godine kojim je omogućena sloboda kretanja između Danske, Švedske, Finske, Norveške i Islanda. Nekoliko decenija kasnije, tačnije 1984. godine, Njemačka i Francuska su ukinule uzajamne granične kontrole na temelju sporazuma iz *Saarbruckena*.

²⁰ Originalni naziv ovog ugovora na engl. jeziku glasi *Convention from 19 June 1990 applying the Schengen agreement of 14 June 1985 between the governments of the states of the Benelux Economic union, the Federal Republic of Germany and the French Republic, on the gradual abolition of checks at their common borders*.

sistem- SIS, zaštitu osobnih podataka i dr. Konvencija je stupila na snagu 26. marta 1995. godine, kada je ujedno počeo sa radom i *Schengenski* informacioni sistem (Ivanda i Dragović, 2003).²¹ Na temelju bilateralnog ugovora o implementaciji, primjeni i razvoju *Schengenskog* *acquisa* od 26. oktobra 2004. godine Švicarska Konfederacija je 12. decembra 2008. godine počela sa primjenom ovog ugovora kao jedna od država koja nije članica EU.²² Treba napomenuti da, u pogledu policijske saradnje, Švicarska u punoj mjeri primjenjuje odredbe *Schengena*.²³ Općenito se smatra da je kao prvobitna međuvladina inicijativa *Schengenski sporazum*, koji je kasnije prerastao u međunarodni ugovor (*Schengensku* konvenciju), a u trećoj fazi nakon 1997. i donošenja Ugovora iz Amsterdama integriran u *Acquis* EU, jedan od najuspješnijih poduhvata u domenu evropskih integracija. Iako je ovaj sporazum značajno uticao na razvoj pravosudne i policijske saradnje, kao svojevrsnog paketa kompenzacijskih sigurnosnih mjera, ova inicijativa se suočava i sa određenom kritikom. To se naročito odnosi na argumente koji ukazuju na nedostatak demokratskog nadzora, transparentnosti te parlamentarne i sudske kontrole nad *Schengenskim* mehanizmom (Karanja, 2008). Ipak, treba uzeti u obzir da se *Schengenski* informacioni sistem (SIS) konstantno razvija u pravcu uvođenja novih kategorija podataka (biometrija, borba protiv terorizma, ranjive kategorije osoba, nezakonite migracije, interoperabilnost sa informacionim sistemima drugih EU agencija poput EUROPOL-a, Agencije za evropsku graničnu i obalnu stražu- FRONTEX, AFIS- automatska pretraga otisaka papilarnih linija i dr.), da ga koristi 30 država (26 članica EU i 4 pridružene države), i da trenutno sadrži

²¹ Shngenskim sporazumima pristupile su redom: Italija (27. novembra 1990.), Španija i Portugal (25. juna 1991. godine), Grčka (6. novembra 1992. godine). Potom su se iz kruga novih država Evropske unije „Šengenu“ priključila Austrija (28. aprila 1995. godine), zatim Danska, Švedska i Finska (19. novembra 1996. godine). S Islandom i Norveškom, koje nisu članice Evropske unije, istog dana je potpisan sporazum o saradnji. U tom su razdoblju članice „*Schengenske* grupe“ postale sve članice EU izuzev Velike Britanije i Irske. Norveška i Island pridružili su se „*Schengenskoj* saradnji“ 19. decembra 1996., iako je čl. 140 *Schengenskog* provedbenog sporazuma izričito određeno da samo zemlje članice EU mogu postati punopravnim članicama ugovora. Ove dvije države su članice Nordijske unije putnih isprava, zajedno sa Švedskom, Finskom i Danskom. Nakon što su tri potonje države pristupile *Schengenu*, 1996. godine je potpisan poseban sporazum o saradnji između „*Schengenskih* država“ i Norveške i Islanda radi očuvanja Nordijske unije putnih isprava. U konačnici možemo reći da je ukupno 26 država u ovom trenutku pristupilo *Schengenskom* ugovoru sa različitim statusom.

²² Vid. *Agreement between the European Union, the European Community and the Swiss Confederation on the Swiss Confederation's association with the implementation, application and development of the Schengen acquis* (Official Journal of the European Union L 53/52, 27/02/2008.); *Council Decision of 28. January 2008. on the conclusion, on behalf of the European Community, of the Agreement between the European Union, the European Community and the Swiss Confederation on the Swiss Confederation's association with the implementation, application and development of the Schengen acquis* (Official Journal of the European Union L 53/1, 27/02/2008).

²³ Odredbe *Schengenske* konvencije na koje je Švirarska Konfederacija izjavila rezerve su pobrojane u Prilogu A Ugovora o pristupanju Švicarske Konfederacije *Schengenu*. Izjavljene rezerve se odnose na odredbe o 1. kontroli roba, 2. kontroli prtljaga putnika u avionskom saobraćaju, 3. uzajamnom priznavanju viza koje nisu usaglašene sa *Schengenskim* obrascem viza, 4. slobodnom kretanju osoba kojima je izdata takva viza, 5. obavezama prema licima koja imaju status izbjeglica, 6. razmjeni informacija i podataka o tražiocima azila, 7. izručenju u odnosu na izjavljene rezerve prema Evropskoj konvenciji o izručenju iz 1957. godine, 8. uspostavi zajedničkog tijela za saradnju u oblasti zloupotrebe opojnih droga, 9. izmjeni postupka granične kontrole zakonite trgovine opojnim drogama, i sl.

preko 76 miliona unosa, što ga čini najvećim i najšire korištenim informacionim sigurnosnim i sistemom za upravljanje granicama. Ovi argumenti svakako potvrđuju prvobitnu tezu kako se radi o najuspješnijem projektu evropske saradnje koji je definitivno stvorio važnu osnovu za stvaranje Evrope bez granica.

2. Policijska saradnja kao pretpostavka stvaranja prostora slobode, sigurnosti i pravde

Početak devedesetih godina prošlog stoljeća, tadašnja Evropska zajednica je prolazila kroz vrlo intenzivan proces političkog ujedinjenja. Prvi značajni koraci u realizaciji ideje na uspostavljanju „zajedničke kuće Evrope” učinjeni su sklapanjem Pariškog ugovora 1951. godine kada je osnovana Evropska zajednica za ugljen i čelik (Ivanda i Dragović, 2003). Jedno od vrlo važnih područja evropskih integracija u novom političkom uređenju Evropske zajednice je područje unutrašnje sigurnosti. Proces integracije Evrope u ovoj domeni nije bio uopće jednostavan niti je išao jednosmjernim putem na kojem se nisu pojavljivale vrlo krupne prepreke.²⁴ Vremenom je otvoren put za stvaranje nadnacionalnih evropskih zajednica za uglj i čelik, atomsku energiju, ekonomsku zajednicu (EEZ) i dr., koje su utrle put za stvaranje nadnacionalnih mehanizama za saradnju koje danas nazivamo Evropska unija (Vermeulen i De Bondt, 2014). Kako je ranije rečeno, prvi počeci razvoja policijske saradnje se vežu sa rad TREVI grupe koja je funkcionirala u političkom okviru Evropske političke saradnje tj. Evropskog Vijeća, koje se bavilo i međunarodnom saradnjom u krivičnim predmetima (carinska, policijska i pravosudna saradnja, te politike migracija i azila). Ovaj mehanizam za saradnju sa svim svojim dostignućima, ali i limitacijama je ujedno bio jako dobra osnova za integriranje policijske saradnje u novu strukturu Evropske unije koja je prvobitno počivala na konceptu tri stuba od kojih je posljednji pravosuđe i unutrašnji poslovi.

2.1. Unijsko okruženje kao osnova za institucionalizaciju policijske saradnje

Evropska unija je uspostavljena 1992. godine Ugovorom iz Maastricht-a, kojim je predviđeno da će Uniju činiti tzv. tri stuba. Prvi stub obuhvaćaju tri zajednice (Evropska zajednica za ugljen i čelik, Evropska ekonomska zajednica, Evropska zajednica za atomsku energiju), uključujući jedinstveno tržište i jedinstvenu valutu. Drugi stub je zajednička vanjska i sigurnosna politika kao nastavak prijašnje europske političke saradnje. Drugi stub je po prirodi međuvladinog karaktera, što znači da je suverenitet država članica zaštićen u osjetljivim političkim pitanjima. Treći stub je saradnja u pravosuđu i unutarnjim poslovima (*Justice and Home Affairs*), kako je to bilo definirano ugovorom iz Maastrichta. Područje uređenja i struktura trećeg stuba su u suštini zamijenili TREVI grupu i njenje radne grupe. Tačnije, EUROPOL je osnovan kao dio

²⁴ Naime, u poslijeratnoj Evropi su ključni procesi saradnje uspostavljeni putem Vijeća Evrope, čiji rad je od samog početka bio predmetom suprotstavljenih mišljenja pojedinih država. Jedni su smatrali da ovlaštenja ove organizacije u osnovi trebaju biti supranacionalna, dok su drugi više zagovarali međuvladin koncept koji bi najviše trebao omogućiti političku sigurnost u Evropi. Kako je potonji koncept sve više dobivao na značaju, tako je raslo i razočarenje pojedinih krugova u snagu Vijeću Evrope da upravlja pojedinim procesima, naročito onima koji su imali određene veze sa potencijalima za nastanak novih ratnih sukoba u Evropi. To se naročito odnosilo na određene privredne grane koje imaju vojni značaj, kao što su proizvodnja uglja i čelika, za koje su pojedini evropski lideri smatrali da se trebaju kontrolirati sa supranacionalnih pozicija.

međuvladine mreže nastale iz ranije TREVI inicijative sa saradnju unutar EZ i dio je tzv. trećeg stuba EU integracijskih procesa.²⁵ Iako je EUROPOL osnovan na temelju ugovora iz Maastrichta, treba istaći da je kao dodatak ovog ugovora usvojena i deklaracija o policijskoj saradnji koja je još jednom aktuelizirala inicijativu SR Njemačke iz Luxsemburga iz 1991. godine o osnivanju Evropskog policijskog ureda.

Nakon osnivanja EU, saradnja u oblasti trećeg stuba je bila obilježena sa razvojem tri važna područja: (a) proširivanje ovlasti Evropske jedinice za droge (EDU) donošenjem niza zajedničkih akcija, (b) donošenje konvencije o EUROPOL-u sa pripadajućim protokolima, i (c) promjene odredbi o pravosudnoj i policijskoj saradnji, nakon potpisivanja ugovora iz Amsterdama. Uloga Evropske jedinice za droge je bila u razmjeni i analizi informacija kao i obavještajnih podataka koji su uključivali najmanje dvije države članice EU. Najvažnije je istaći da je ova jedinica, zapravo, predstavljala prethodnicu osnivanja EUROPOL-a.

2.2. Modernizirana arhitektura III stuba Evropske unije i policijska saradnja

Sporazum iz Amsterdama koji je stupio na snagu 1999. godine predstavlja vrlo značajan izvor za policijsku saradnju unutar EU u odnosu na tri bitna područja uređenja. Prvo se odnosi na naziv trećeg stuba „Policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima”.²⁶ S ciljem stvaranja područja „slobode, sigurnosti i pravde” ugovorom iz Amsterdama izmjenjene su brojne komponente prvobitnog ugovora o osnivanju EU uključujući i odredbe iz trećeg stuba.²⁷ Ovaj ugovor predstavljao je prekretnicu u historiji saradnje Evrope u području pravosuđa i unutrašnjih poslova.²⁸ Na ovaj način se sporazumom iz Amsterdama htjelo ukazati na činjenicu da se neka od nekrivičnih područja iz poglavlja VI trećeg stuba prenose u prvi stu EU. Preciznije, pitanjima viza, azila, useljenja i drugim pitanjima povezanim sa slobodnom kretanja osoba će se baviti institucije EU. Osim toga, Sporazum iz Amsterdama predviđa da cjelokupni *Schengenski acquis* (sporazum i provedbena konvencija, deklaracije i odluke *Schengenskog izvršnog odbora*), postaje dio prvog stuba EU, u periodu od pet godina nakon stupanja na snagu ovog sporazuma.²⁹

²⁵ U augustu 1991. godine je unutar TREVI grupe osnovana *ad hoc* radna grupa o EUROPOL-u (eng. *Ad hoc Working Group on EUROPOL-AHWGE*) koja je bila zadužena, između ostalog, za pripremanje teksta konvencije kojom bi se osnovao Evropski policijski ured.

²⁶ Eng. *Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters*. Ranije poglavlje VI sporazuma o osnivanju EU sa svojim odredbama K.1-K.9 je Sporazumom iz Amsterdama zamijenjeno odredbama čl. 29-42. (konsolidovana verzija teksta) uz dodatavne novog poglavlja VIa koje sadrži odredbe čl. 43-45.

²⁷ Vid. *The Treaty of Amsterdam-Amending the Treaty on European union, the Treaties Establishing the European communities and certain related acts*.

²⁸ Uzajamna saradnja je, uz zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku, postala, nakon ekonomske integracije i napretka na tom polju, jedan od ključnih ciljeva EU. Nijedan drugi dio Sporazuma iz Maastrichta nije toliko izmijenjen kao dio koji se odnosi na pitanja iz trećeg stupa. Sporazum iz Amsterdama utvrđuje potrebu „očuvanja i razvijanja Unije kao područja sloboda, sigurnosti i pravde u kojem se osigurava slobodno kretanje osoba uz odgovarajuće mjere u vezi kontrole vanjskih granica, azila, useljavanja te sprečavanja i suzbijanja kriminala”.

²⁹ Vid. *Protocol integrating Schengen acquis into the framework of the European Union* (Official Journal of the European Union C 340, 10 November 1997); *Decision of 28 September 2000 establishing a procedure for amending Articles 40(4) and (5), 41(7) and 65(2) of the Convention implementing the*

Drugo važno područje se odnosilo na zadržavanje nacionalnog suvereniteta država članica u odnosu na treći stub. Sporazum iz Amsterdama je zadržao komunitarni most, ali ga je izmijenio u odnosu na dva značajna pitanja.³⁰ Prije svega, za potrebe prenošenja nekih nadležnosti iz trećeg stuba u prvi stub EU je potrebna saglasnost Evropskog parlamenta. Osim toga, područje policijske saradnje unutar EU može biti prebačeno u okvire prvog stuba (bez donošenja nove konvencije ili sklapanja sporazuma), s tim što takvu odluku prethodno trebaju ratificirati države članice. Na kraju, pojedine države članice EU mogu proširiti uzajamnu saradnju (koja se naziva „bliža saradnja“) u području trećeg stuba, putem institucija i mehanizama EU, bez nužnog učešća svih država članica. Za ovakve sporazume je predviđen mehanizam veta unutar Vijeća EU, koji mora biti jasno iznesen i transparentan. Na ovakav način, Vijeće EU ima ulogu apelacijskog tijela za područje trećeg stuba kada je u pitanju intenzivnija integracija između država članica u području policijske i pravosudne saradnje (Occhipinti, 2003). Treće područje se direktno odnosi na funkcioniranje EUROPOL-a. Sporazumom iz Amsterdama nije samo dat značaj području trećeg stuba EU nego su njime proširene nadležnosti i funkcije EUROPOL-a. Smatra se da izmijenjena odredba K. 2. iz sporazuma iz Amsterdama, u kontekstu termina „zajednička akcija“, predstavlja pravni osnov za operativne ovlasti EUROPOL-a.³¹

Osim toga, sporazumom se od Vijeća EU zahtijeva da u roku od pet godina, nakon njegovog stupanja na snagu, omogući podršku EUROPOL-u u poticanju koordinacije i provođenju istraga u konkretnim slučajevima, te utemelji istraživačku, dokumentacijsku i analitičku mrežu o prekograničnom kriminalu (Ivanda i Dragović, 2003).³² Nakon sveobuhvatne analize odredbi Sporazuma iz Amsterdama, može se zaključiti da ovaj izvor predstavlja ključni konstitutivni osnov za policijsku saradnju unutar područja EU (Walker, 2008).

2.3. Praktična operacionalizacija i profesionalizacija policijske saradnje u Evropskoj uniji

Nakon potpisivanja Sporazuma iz Amsterdama, u području trećeg stuba EU se intenziviraju aktivnosti ka unapređenju svih oblika saradnje u suzbijanju kriminaliteta. Za policijsku saradnju unutar EU, od posebnog interesa su zaključci Vijeća EU sa sastanka iz Tamperea 1999. godine.

Schengen Agreement of 14 June 1985 on the gradual abolition of checks at common borders (Official Journal of the European Communities L 248/1, 3 November 2000- 2000/586/JHA).

³⁰ Sporazum iz Amsterdam-a, K.12 (čl.40).

³¹ Zajednička akcija na području saradnje policija uključuje: (a) operativnu saradnju između nadležnih vlasti (policije, carine i drugih specijaliziranih službi za provedbu zakona u državama članicama u vezi sa sprečavanjem, otkrivanjem i istragom krivičnih djela), (b) prikupljanje, pohranu, obradu, analizu i razmjenu relevantnih informacija, uključujući i informacije finansijskih službi, posebno putem EUROPOL-a, uz naznaku da se mora voditi računa o zakonima vezanim za zaštitu podataka, (c) saradnju i zajedničke inicijative u obrazovanju, razmjeni policijskih službenika za vezu, premještanju, korištenju opreme i sudsko-medicinska istraživanja, i (d) zajedničko ocjenjivanje pojedinih istražnih tehnika za otkrivanje teških oblika kriminala.

³² Na ovaj način se ovlašćuje Vijeće za provedbu trećeg stuba EU (*JHA Council*) da može dopustiti službenicima EUROPOL-a da poduzimaju niz policijskih radnji (uz učešće nacionalnih tijela) uključujući istraživanje krivičnih djela, mjere nadzora, kontolisane isporuke opojnih droga itd. Ovom odredbom sporazuma iz Amsterdam-a je praktično, pored funkcija prikupljanja i razmjene informacija i podataka, EUROPOL-u omogućeno učestvovanje u istragama krivičnih djela zajedno sa nadležnim tijelima država članica.

Pitanje policijske saradnje je obuhvaćeno u okviru ključnog područja IX, zaključaka iz Tamperea. Na tom mjestu se predlaže povećanje ovlasti EUROPOL-a, u smislu dodjeljivanja operativnih policijskih ovlasti, odnosno omogućiti stvaranje zajedničkih istražnih timova radi suzbijanja krijumčarenja opojnih droga, terorizma i sl. Ostalim odredbama ovog ključnog poglavlja predviđa se jačanje sveukupne institucionalne i pravne infrastrukture policijske saradnje zasnovane na jačanju EUROPOL-a. Također, u okviru ovog poglavlja se predviđa osnivanje EUROJUST-a (kao međunarodnog tijela sastavljenog od nacionalnih tužilaca, istražnih sudija i policijskih službenika), koji bi pojednostavio pravne komponente istraživanja krivičnih djela (naredbe za pretres, prikrivene istražne radnje i sl.) Ova ideja je iskazana i u *Corpus Juris* inicijativi stručnjaka iz područja pravosuđa i unutrašnjih poslova. Osim toga, predviđa se osnivanje Evropskog policijskog koledža (eng. *European Police College*), Evropskog operativnog tijela šefova policija (eng. *A European Operational Task Force of Police Chiefs*) itd. U odnosu na EUROPOL također je važna odredba kojom se poziva na proširivanje njegovih ovlasti u odnosu na pranje novca, bez obzira na prirodu krivičnih djela iz kojeg je proistekla imovinska korist.

Za daljni razvoj policijske saradnje u području EU je od velikog značaja i Sporazum iz Nice, koji je potpisan 26. februara 2001., a stupio na snagu 1. februara 2003. godine.³³ Ovaj izvor sadrži tri glavna područja koja se odnose na područje pravosuđa i unutrašnjih poslova. Prva dva se odnose na izmijenjena pravila donošenja odluka u evropskim institucijama u pogledu pitanja koja su prešla u prvi stub (azil, useljenje i druga pitanja u vezi sa slobodom kretanja ljudi), odnosno kod donošenja odluka kojima se jača međusobna saradnja između država članica u području saradnje policije i pravosuđa u krivičnim stvarima. Sporazumom iz Nice se ukida ranija mogućnost ulaganja veta u Vijeću EU, koje vrše države članice koje nisu saglasne sa produblivanjem saradnje u ovom području.³⁴ Za realizaciju inicijative o proširenju policijske saradnje isključivo je potrebna saglasnost najmanje osam država članica EU.³⁵ Pojava i razvoj policijske saradnje unutar Evropske unije je zasnovana na principu prenosa dijela nacionalnog suvereniteta sa država članica na zajedničke institucije u svim područjima, uključujući i policijske ovlasti. Kako navodi Bruggeman (2002) „*uprkos otporu pojedinih država članica EU, područje policijske saradnje je u značajnoj mjeri „komunitizirano” naročito nakon TREVI programa, Schengenskog ugovora, te Ugovora o osnivanju EU iz Maastrichta i njegovih naknadnih izmjena i dopuna*” (s. 260). Oponenti ovakvog pristupa su zagovarali tezu da su države članice namjerno stvorile treći stub (pravosuđe i unutrašnji poslovi) kao zasebnu cjelinu EU, i donijeli konvenciju kojom je osnovan EUROPOL (*vid. izlaganje infra*), kako bi se minimizirala mogućnost uplitanja Evropske komisije, Evropskog parlamenta i Evropskog suda pravde (Wagner, 2007). Nakon značajnog proteka vremena, i ogromnog zamaha koji je stvoren kroz tri osnivačka ugovora, brojnih donesenih instrumenata o pravosudnoj i policijskoj saradnji, te uspostavljenih institucija zaduženih da provode te instrumente u praksi, stvorila se potreba za daljnim razvojem koji je donio i veća ovlaštenja Evropske unije u ovom području.

³³ *Treaty of Nice (amending the Treaty on European union, The treaties establishing the European communities and certain related acts)* [2001/C 80/01]

³⁴ Sporazum iz Nice, čl. 40.

³⁵ Na kraju, vrlo značajno područje ovog sporazuma se odnosi na uspostavu EUROJUST-a što je učinjeno odredbama sporazuma u području zajedničkih akcija o pravosudnoj i policijskoj saradnji. *Vid.* Sporazum iz Nice, čl. 30 i čl. 31.

3. Policijska saradnja u okviru reformirane Evropske unije – (ne)ograničeni supranacionalizam

Trend supranacionalizacije policijske saradnje u području EU nastavljen je zaključivanjem i prihvatanjem ugovora iz Lisabona, koji je potpisan 13. decembra 2007. godine, a stupio na snagu 1. decembra 2009. godine.³⁶ Ranija struktura tri stuba Evropske unije je ugovorom ukinuta, a područje slobodne, sigurnosti i pravde je doživjelo značajne izmjene u smislu političkih i pravnih aranžmana koji ga uređuju.³⁷ Uglavnom je *novum* u tome što Unija i države članice imaju tzv. „podijeljenu” nadležnost u ovom području, uz nova pravila donošenja odluka. Kada je riječ o posljednjem, ključni kriterij razlikovanja između vrste pravila za donošenje odgovarajućih pravnih instrumenata je karakter saradnje, odnosno da li je u pitanju operativna ili ne-operativna vrsta policijske saradnje unutar Evropske unije (Cornell, 2014). Tako su poglavljju Ugovora iz Lisabona, kojim je uređena policijska saradnja unutar EU pridodate nove odredbe kojima se: 1) propisuju pojedini oblici policijske saradnje i uređuju procedure propisivanja drugih, širih (pojačanih) oblika uzajamne saradnje unutar EU, 2) određuje nadležnost najviših institucija EU (Parlament i Vijeće EU) da svojim aktima mogu propisivati strukturu, ovlasti i zadatke EURO-POL-a i 3) daju ovlasti Vijeću EU da svojim aktima može pobliže urediti uvjete i ograničenja djelovanja nadležnih (policijskih) tijela jedne države članice na teritoriju druge države članice EU.³⁸ U pogledu prve odredbe su propisane dvije vrste postupaka donošenja instrumenata kojima se uspostavlja ili proširuje policijska saradnja unutar EU: a) uobičajeni, redovni postupci i b) posebni, specijalni legislativni postupci. U okviru redovnih postupaka Evropski parlament i Vijeće EU mogu propisati mjere policijske saradnje koje se odnose na: (a) prikupljanje, čuvanje, obradu, analizu i razmjenu relevantnih informacija, (b) podršku obuci osoblja, saradnju u razmjeni osoblja i opreme te istraživanja o otkrivanju krivičnih djela i (c) zajedničke istražne tehnike u vezi sa otkrivanjem teških oblika organiziranog kriminaliteta.³⁹ S druge strane, Vijeće EU je nadležno da u okviru posebnih legislativnih postupaka propiše mjere koje se odnose na operativne oblike policijske saradnje (koje u pravilu jače zadiru u nacionalni suverenitet država članica), između nadležnih tijela država članica. Ove mjere Vijeće EU može donositi samostalno, ali isključivo jednoglasno uz prethodno konsultiranje Evropskog parlamenta. Važno je napomenuti da u slučaju nedostatka jednoglasnosti o ovom pitanju, najmanje devet država članica može Evropskom savjetu podnijeti prijedlog odluke o pojedinim oblicima operativne saradnje. U slučaju postojanja konsenzusa, Evropski savjet u roku od četiri mjeseca dostavlja tu odluku Vijeću EU

³⁶ *Treaty of Lisbon (amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community)* [2007/C 306/01]

³⁷ Inače, dotadašnje uređenje trećeg stuba, naročito nakon Sporazuma iz Nice je i dalje bilo opterećeno problemom koji se odnosi na mehanizam donošenja odluka, koji se bazirao na standardu jednoglasnog donošenja odluka od strane svih država članica (Elsen, 2007).

³⁸ Sporazum iz Lisabona, čl. 87. i 88. (konsolidirana verzija). Ugovorom iz Lisabona se nameće obaveza uspostave policijske saradnje između svih država članica EU (dakle ona više nije isključivo mogućnost), odnosno, njihovih nadležnih tijela (policije, carine, i drugih specijalizovanih tijela za provođenje zakona) radi ostvarivanja zajedničkih ciljeva sprečavanja, otkrivanja i istraživanja krivičnih djela. Generalno govoreći, za svaki od eventualnih oblika pojačane saradnje je potrebno da je takva inicijativa usmjerena na poticanje bržeg uspostavljanja prostora slobode, sigurnosti i pravde, te da uvažava nadležnosti Zajednice i ciljeve Unije u ovom području.

³⁹ Sporazum iz Lisabona, čl. 87., st. 2., tač. a), b), c).

na usvajanje. Čak i u slučaju da ono ne postigne konsenzus o pitanju širih oblika policijske saradnje, isti broj zainteresiranih država članica o svojoj namjeri obavještava Evropski parlament, Vijeće EU i Evropsku komisiju, koji o tome daju svoje mišljenje i eventualno odobravaju proširenu saradnju.⁴⁰ Na ovaj način je sporazumom iz Lisabona jasno uspostavljen mehanizam kojim je osigurana supremacija evropskih nad nacionalnim interesima u području policijske saradnje. U rijetkim empirijskim studijama o učincima pravno obavezujućih naspram fakultativnih instrumenata institucija Evropske unije u području policijske saradnje, Block (2015) nalazi da obavezujući karakter unijskih propisa nužno ne dovodi do većih efekata na razvoj praksi saradnje u odnosu na neobavezujuće instrumente. Slično zaključuje i Cornell (2014), sa tvrdnjom da se operativna (dakle, praktična) policijska saradnja i dalje u mnogim slučajevima odvija na međuvladinim osnovama. Time je nanovo istaknut značaj ne suviše formalnih, ali visoko profesionaliziranih i praktičnih interesima motiviranih praksi uzajamne saradnje policijskih tijela, čak i kada predstavljaju svoje države u složenim uređenjima kakva je Evropska unija. Ako se time dodaju problemi koji su uočeni u prijenosu u nacionalna zakonodavstva, a naročito primjena pojedinih unijskih instrumenata (poput Evropskog naloga za lišenje slobode⁴¹) kojima se trebala olakšati saradnja u području pravosuđa i unutrašnjih poslova, na površinu izlazi osjetljivost saradnje u ovim područjima i teško mijenjanje stečenih navika i stavova nacionalnih sudskih i policijskih institucija (Sperling, 2013). Generalno govoreći, odredbe Lisabonskog ugovora o policijskoj saradnji očigledno demonstriraju opredjeljenje EU da ojača operativnu policijsku i pravosudnu saradnju između država članica (Fijnaut i Spapens, 2010; Petrović, Mujanović i Deljić, 2011). Ne treba izgubiti iz vida da odgovarajuće odredbe Ugovora iz Lisabona (naročito čl. 67 i 72) naglašavaju da države članice i dalje imaju prerogative za održavanje unutrašnje sigurnosti, uz potrebu uvažavanja različitosti njihovih pravnih sistema i tradicija. Ipak, značaj ranije spomenutih odredbi ovog ugovora o policijskoj saradnji je u tome što manji broj država članica ima mogućnost da inicira šire oblike saradnje, i ukoliko institucije EU putem vlastitih mehanizama odlučivanja ocijene takvu inicijativu korisnom ona može postati dijelom pravne stečevine EU.

3.1 Sporazum iz Prüma- izazovi integracije u poredak Evropske unije

Primjer unaprijeđenja policijske saradnje i modaliteta integracije takvih instrumenata u pravni poredak Evropske unije u području zajedničkog suzbijanja terorizma, prekograničnog kriminala i nezakonitih migracija može se prikazati i na primjeru sporazuma iz Prüma 2005. godine.⁴² Može se reći da se radi o Trećem *schengenskom* ugovoru, uzme li se u obzir činjenica da su

⁴⁰ Sporazum iz Lisabona, čl. 96F, st. 3. Važno je napomenuti da je ovom odredbom istovremeno onemogućena primjena posebnih legislativnih postupaka kada je riječ o donošenju akata kojima se razvija *Schengenski* *acquis*.

⁴¹ Vid. Council framework decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States-2002/584/JHA (Official Journal of the European Union L 190/1 18/07/2002). U tom smislu, važna je i odredba iz čl. 95. Schengenske konvencije, kojom su propisani uslovi pod kojima države članice mogu unijeti u SIS podatke o osobama koje se, na osnovu sudskih odluka, traže radi izručenja.

⁴² Originalni naziv ovog sporazuma je eng. *Convention between the Kingdom of Belgium, the Federal Republic of Germany, the Kingdom of Spain, the French Republic, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands, and the Republic of Austria on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism, cross-border crime and illegal migration*.

države članice sporazuma iz Prüma ujedno i države *Schengenske* konvencije.⁴³ Ugovorom se namjeravaju postići dva opća cilja: 1. unaprijediti razmjena informacija između policijskih tijela država članica (omogućavanjem automatske provjere baza uzajamnih podataka), i 2. urediti drugi oblici uzajamne saradnje, posebno u području zajedničkih sigurnosnih operacija (zajedničke patrole). Odredbama sporazuma iz Prüma su uređena pitanja (a) pojednostavljene (automatizirane) razmjene informacija i podataka u svrhe suzbijanja krivičnih djela (koji se odnose na DNK profile/identifikacijske obrasce, otiske papilarnih linija i registracijske podatke za motorna vozila), (b) precizirane mjere za sprečavanje krivičnih djela terorizma (razmjena informacija, angažovanje policijskih službenika odgovornih za održavanje sigurnosti prilikom leta aviona, tzv. *Air marshals*), (c) predviđene pojedine mjere za suzbijanje nezakonitih migracija (postavljanje savjetnika za otkrivanje krivotvorenih putnih isprava u državama koje su označene kao države porijekla ili tranzita nezakonitih migracija), i (c) drugih oblika uzajamne saradnje (provođenje zajedničkih operacija radi održavanja javnog reda i sigurnosti, odnosno sprečavanja počinjenja krivičnih djela). Radi zaštite prava na privatnost ovim sporazumom su predviđene i mjere zaštite osobnih podataka prilikom automatiziranih pretraga baza uzajamnih podataka. Ukratko, automatska pretraga baza uzajamnih podataka se vrši po principima pretrage i pronalaska traženih podataka bez navođenja identifikacijskih podataka osobe na koju se traženi podaci odnose. Ukoliko se kroz pretragu dobije potvrđan odgovor, državi koja posjeduje tražene podatke se upućuje zahtjev za njihovu dostavu, koja o njemu odlučuje u skladu sa vlastitim propisima o zaštiti osobnih podataka. U te svrhe je sporazumom iz Prüma predviđeno osnivanje kontakt tačaka koje bi postupale po upućenim zahtjevima. Iako su prema ovom sporazumu izrečene javne kritike u pogledu mogućnosti kršenja ljudskih prava i legaliteta samog zaključivanja, treba istaći da je operacionalizacijom njegovih odredi u praksi, u značajnoj mjeri povećana stopa razjašnjavanja krivičnih djela u državama članicama (Walsch, 2008). Ne dovodeći u pitanje operativni značaj sporazuma, ipak nisu sve njegove odredbe ovog sporazuma integrisane u EU pravnu stečevinu i na kraju je cjelukupni proces izazvao niz dilema, poput demokratskih mehanizama kontrole dominacije većine država članica nad ostalima, proporcionalnosti miješanja u pravo na privatnost, legaliteta mjera za unaprijeđenu policijsku saradnju i dr. (Bellanova, 2008). Moglo bi se reći da je najveći značaj sporazuma iz Prüma, koji je donesen pod snažnim vodstvom SR Njemačke kao važne članice Evropske unije koja je od samih početaka bila veliki zagovornik intenzivne policijske saradnje, u načinu donošenja odluka većeg broja država o unaprijeđenoj policijskoj saradnji, a koje su, nakon određene procedure u institucijama Unije, barem djelimično postale opće pravilo koje se odnosi na sve države članice. Oponenti ovakvog načina donošenja odluka (Zaiotti, 2011) najviše prigovaraju u pogledu nedostatka transparentnosti i odgovornosti, navodeći da „*međuvladina priroda ove inicijative implicira da Evropski parlament neće moći vršiti nikakav nadzor nad aktivnostima u praksi, i vjerovatno će imati limitiranu ulogu kada se Prümski acquis integrira u pravnu stečevinu EU*“ (s. 224). Nešto kasnije, rasprave o mehanizmima nadzora i kontrole nad djelovanjem inicijativa za policijsku saradnju u Evropskoj uniji će se u značajnoj mjeri baviti upravo ovim pitanjima odgovornosti i uloge institucija Unije u ovom području.

⁴³ Treba naglasiti da je sporazum iz Prüma inkorporiran u pravnu stečevinu EU putem dvije odluke Vijeća EU. Vid. *Council Decisions 2008/615/JHA- 2008/616/JHA*.

4.2. Agencija Evropske unije za saradnju tijela za provođenje zakona- dvije decenije integracija

Ranije je već istaknuto kako je cijelo vrijeme u okviru različitih procesa evropskih integracija, uključujući i one u području pravosuđa i unutrašnjih poslova, bila zastupljena vrlo snažna ideja uspostave institucionalnog aranžmana koji bi ne samo na simboličkoj, nego i stvarnoj, operativnoj razini predstavljao jedinstveni evropski policijski ured, zadužen da koordinira ali i predvodi postupanje nacionalnih policija u borbi protiv prekograničnog kriminala. Osnivanje Evropske unije 1992. godine definitivno ubrzava proces implementacije ove ideje, naročito jer se kroz odredbe ugovora iz Maastrichta, i naročito Amsterdamski ugovor i strateške dokumente koje su doneseni od tada (programi iz Tamperea, Haga i naročito Štokholmski program) jasno definisao cilj uspostave snažnog Evropskog policijskog ureda (EUROPOL). Donošenjem Konvencije o EUROPOL-u 1995. učinjen je prvi zvanični korak u tom pravcu, a Ured je tek 1999. godine počeo sa radom preuzimanjem poslova dotadašnje Evropske jedinice za droge (EDU). Smatra se da je EUROPOL jedinstven primjer policijske organizacije u svijetu, jer je osnovan od strane nadnacionalnih tijela Evropske unije, za razliku od drugih organizacija (npr. INTERPOL) koje su osnovane od strane praktičara-profesionalaca sa terena (Deflem, 2006).

U samim počecima, EUROPOL nije imao operativne ovlasti, niti je mogao samostalno poduzimati bilo kakve radnje, i njegova aktivnost se uglavnom svodila na stratešku i analitičku podršku nacionalnim policijama država članica (Habermeld i McDonald, 2005). Tome su značajno doprinijeli različiti stavovi članica Unije o tome koju ulogu EUROPOL treba obavljati i kako se trebaju urediti odnosi spram nacionalnih policija. Zapravo, debata o tome da li EUROPOL treba da bude centralizirana, Unijska agencija nadređena nacionalnim policijskim tijelima država članica ili, pak, tijelo koje nema nikako ili izuzetno malo prisilnih (operativnih) ovlaštenja, i koje će se baviti koordinacijom i saradnjom između tih tijela je i dalje prisutna. Čini se da razlike u stavovima između centralističkih i međuvladinih zagovornika po ovome pitanju nikada neće nestati (Mitsilegas, 2009). U narednih desetak godina, pod uticajem različitih političkih procesa, rastućih sigurnosnih prijetnji i sve većeg raspoloženja među državama članicama da se unaprijedi pravosudna i policijska saradnja među državama članicama Evropske unije dolazi do intenzivnog povećanja ovlasti (borba protiv pranja novca i krivotvorenja valute EURO, terorizma i *cyber* kriminala) i jačanja kapaciteta EUROPOL-a (pružanje podrške zajedničkim istražnim timovima, uspostava sveobuhvatnijeg informacionog sistema i analitičkih alata za strateške i operativne potrebe). U periodu 1999-2009. donesen je impresivan broj pravnih instrumenata i stvoreno institucionalno okruženje kako bi se istinski ostvarili ciljevi Unije u domenu pravosuđa i policijske saradnje (Sperling, 2013). Nadalje, izražena institucionalizacija EUROPOL-a u novoj arhitekturi Evropske unije, nastaloj Lisabonskim ugovorom, dovela je do toga da krajnji ishodi Evropske sigurnosne politike evidentno pokazuju bolje performanse, veći stepen učinkovitosti, odgovornosti i dr. (Tebaldi i Calaresu, 2013). Na bazi takvih pozitivnih trendova, tokom 2009. godine, u cilju implementacije zaključaka Haškog programa kao vrlo važnog strateškog dokumenta Evropske unije, donesena je Odluka o EUROPOL-u, koja je po prvi put na jednom mjestu i dosta sveobuhvatno uredila nadležnosti, organizaciju i djelatnosti ove institucije.⁴⁴ Odlukom je, između ostalog, izvršena djelomična supranacionalizacija

⁴⁴ Vidjeti *Council Decision of 6 April 2009 establishing the European Police Office-EUROPOL*. (Official Journal of the European Union L 121/37, 15 May 2009- 2009/371/JHA).

Ureda, donekle ojačana nadzorna uloga Evropskog parlamenta, oslabljena uloga nacionalnih parlamenata (koji ne ratificiraju Odluke Vijeća EU), potvrđena limitirana nadležnost Evropskog suda pravde u odnosu na EUROPOL, proširene ovlasti Ureda na znatno veći broj krivičnih djela (i to ne isključivo transnacionalne prirode), intenzivirano prikupljanje, obrada i razmjena podataka (uključujući razmjenu sa trećim državama) i samo malim dijelom unaprijeđen unutrašnji sistem zaštite ličnih podataka (Mitsilegas, 2009). Iako je vremenom organizacija prebrodila početne probleme u radu povezane sa nedostatkom povjerenja od strane policijskih tijela država članica, ojačan joj je mandat i ovlaštenja, ali njezino sveukupno etabliranje kao ključne EU policijske agencije za saradnju je i dalje ograničenog karaktera u nekim oblastima borbe protiv transnacionalnog kriminala (Rozée, Kaunert i Léonard, 2013). U zadnjih nekoliko godina, nakon niza proceduralnih koraka koji su poduzeti shodno relevantnim odredbama ugovora iz Lisabona (naročito čl. 88), u okviru redovnog legislativnog postupka Evropski parlament i Vijeće EU su donijeli Uredbu kojom je na jedinstven način uređena cjelokupna djelatnost EUROPOL-a.⁴⁵ U najkraćem, Uredba kao trenutno ključni pravni akt koji uređuje rad EUROPOL-a u pogledu nadležnosti kumulativno propisuje niz taksativno pobrojanih i tzv. „povezanih“ krivičnih djela koje su u nadležnosti Agencije (novom uredbom EUROPOL dobija status EU agencije).⁴⁶ Radi se o teškim krivičnim djelima koja čije posljedice obuhvataju dvije ili više država članica ili zajedničke interese obuhvaćene politikama Evropske unije. Općenito je uređeno da cilj EUROPOL-a treba da bude pružanje podrške saradnji između tijela za sprovođenje zakona u državama članicama. I dalje je propisano da EUROPOL nema operativna prisilna ovlaštenja, ali je u popisu zadataka koje izvršava primjetno da osim ključnih djelatnosti prikupljanja, obrade i razmjene informacija i kriminalističko-obavještajnih podataka, dobija i ovlaštenja da koordinira, organizira i provodi istražne i operativne radnje s ciljem jačanja i podrške nadležnih tijela država članica (bilo skupa sa tim tijelima ili u okviru zajedničkih istražnih timova). Pružanje strateške analitičke podrške, specijaliziranih stručnih znanja vještina, i općenito savjetodavna funkcija EUROPOL-a su i dalje vrlo važne funkcije Agencije. Tu svakako treba spomenuti i osnivanje specijaliziranih centara za borbu protiv pojedinih oblika kriminala (npr. *cyber* kriminal, terorizam i dr.), i funkciju centralnog ureda za borbu protiv krivotvorenja valute EURO.⁴⁷ Supranacionalna dimenzija rada EUROPOL-a je vidljiva kroz posebno ovlaštenje da zahtjeva pokretanje kriminalističkih istraga za krivična djela iz nadležnosti Agencije. Nacionalna nadležna tijela su dužna da pokrenu, vode ili koordiniraju takvu istragu, a vrlo su ograničeni razlozi za odbijanje takvog zahtjeva od strane nacionalnih tijela (zaštita nacionalne sigurnosti ili ugrožavanje istrage koja je u toku,

⁴⁵ Uredba (EU) 2016/794 od 11.05.2016. o Agenciji Evropske unije za saradnju tijela za sprovođenje zakona (EUROPOL), te zamjeni i stavljanju van snage odluka Vijeća 2009/371/JHA, 2009/934/JHA, 2009/935/JHA, 2009/936/JHA i 2009/968/JHA.

⁴⁶ Odredba iz čl. 3. Uredbe referira na popis krivičnih djela dat u Prilogu I uz Uredbu, te definira povezana krivična djela.

⁴⁷ Ova nadležnost EUROPOL-a proizlazi iz Odluke Vijeća EU o zaštiti Eura od krivotvorenja (*Council Decision of 12 July 2005 on protecting the euro against counterfeiting*, Official Journal of the European Union L 185/35- 2005/511/JHA). Tako EUROPOL može poticati koordinaciju poduzimanja mjera usmjerenih na suzbijanje krivotvorenja Eura od strane nadležnih tijela država članica. Isto vrijedi i u kontekstu rada zajedničkih istražnih timova, a gdje je to moguće EUROPOL posreduje u komunikaciji sa tijelima EU i nadležnim tijelima trećih zemalja.

odnosno, zaštita sigurnosti pojedinaca).⁴⁸ Saradnja sa odvija putem dvije ključne tačke za saradnju: nacionalnih jedinica za saradnju sa EUROPOL-om i policijskih službenika za vezu (koji su pripadnici nacionalne jedinice) koji se upućuju na rad u sjedište Agencije u Den Hagu. U cilju izvršavanja svojih funkcija EUROPOL osniva i koristi nekoliko značajnih baza podataka u okviru informacionog sistema⁴⁹, i one imaju ključnu ulogu u razmjeni i distribuciji informacija, naročito u smislu pristupa koji EUROPOL ima prema drugim EU agencijama i informacionim sistemima, što iziskuje dosta širok zahvat i analizu standarda koje sve te agencije i subjekti primjenjuju u pogledu efikasne zaštite podataka (Boehm, 2012).

Unutrašnja organizacija EUROPOL-a se sastoji od Upravnog odbora, Izvršnog direktora, i prema potrebi drugog savjetodavnog organa. U svakom slučaju, Izvršni direktor je ključna figura na čelu Agencije, koji je zadužen da izvršava zadatke EUROPOL-a propisane Uredbom. Novim pravnim aktom su detaljno uređena pravila prikupljanja, obrade, dostavljanja i čuvanja podataka, te pristup, ograničenja i drugi standardi zaštite podataka, uključujući postavljanje od strane Upravnog odbora posebnog službenika za zaštitu podataka i davanje ovlaštenja Evropskom nadzorniku za zaštitu podataka.

U skladu sa strateškim opredjeljenjima Evropske unije saradnja sa trećim državama čini važan segment rada EUROPOL-a, naročito u domenu razmjene informacija i policijskih službenika za vezu (uz primjenu relevantnih standarda EU u pogledu zaštite ličnih i tajnih podataka), što posebno dolazi do izražaja kada je u pitanju saradnja sa državama „Zapadnog Balkana“ koje imaju poseban značaj u smislu tradicionalnih (krijumčarenje opojnih droga) i recentnih trendova (npr. ilegalne migracije i terorizam) prekograničnog kriminala (Rošić, 2009; Ilbiz, Kaunert i Anagnostakis, 2015).⁵⁰ U ovome trenutku, među brojnim državama i organizacijama sa kojima ima zaključene sporazume o saradnji, EUROPOL također aktivno saraduje i sa policijskim tijelima u Bosni i Hercegovini.⁵¹

Jedna od vrlo važnih karakteristika novog uređenja EUROPOL-a se tiče sistema unutrašnje i vanjske odgovornosti, demokratskog nadzora rada (naročito gledajući kroz ovlaštenja institucija EU u tom pogledu) i općenito politički neutralnog i na profesionalnim osnovama postavljenog rada ove (supranacionalne) organizacije policijske organizacije. Shodno Uredbi i relevantnim odredbama Ugovora iz Lisabona (čl. 88), Evropski parlament skupa sa nacionalnim

⁴⁸ Uredba o EUROPOL-u, čl. 6.

⁴⁹ Informacioni sistem koji koristi EUROPOL (EIS) se sastoji iz nekoliko komponenti, informacionog sistema, analitičkih datoteka i sistema za razmjenu informacija (SIENA), i smatra se da se radi o jednom od najučinkovitijih sistema za međunarodnu policijsku saradnju, naročito zbog njegove izražene kriminalističko-obavještajne dimenzije.

⁵⁰ Evropska unija se spram zemalja Zapadnog Balkana odredila posebnim strateškim dokumentom iz 2018. godine, u okviru kojeg jačanje policijske i pravosudne saradnje sa EU agencijama za sprovođenje zakona (EUROPOL, EUROJUST, Frontex i dr.) igra vrlo važnu ulogu u ispunjenju uvjeta u procesu pridruživanja zemalja sa ovog područja. Više vid. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf

⁵¹ Vid. Strateški sporazum o saradnji između Vijeća ministara Bosne i Hercegovine i Ureda Evropske policije (EUROPOL), (Službenik Glasnik BiH-Međunarodni ugovori, br. 10/07) i Sporazum o operativnoj i strateškoj saradnji između Bosne i Hercegovine i Ureda evropske policije, (Službenik Glasnik BiH-Međunarodni ugovori, br. 1/17).

parlamentima provodi nadzor nad radom EUROPOL-a. Uredbom se osniva Zajednička grupa za parlamentarni nadzor EUROPOL-a, koju čine predstavnici nacionalnih parlamenata i nadležni odbor Evropskog parlamenta, njena uloga je da vrši politički nadzor nad ostvarenjem misije EUROPOL-a, i učincima njegovih aktivnosti na osnovna prava i slobode pojedinaca.⁵² Ipak, standardi institucionalne autonomije i profesionalizma u radu EUROPOL-a ne bi smjeli doći u pitanje, bilo da se radi o neočekivanim promjenama političke klime u državama članicama EU, trenutnoj politici proširenja, ili pak institucionalnim aranžmanima nadnacionalnih institucija Unije u domenu unutrašnje sigurnosti (De Boer, 2002; Deflem, 2006).

Agencija se finansira iz budžeta Evropske unije, a ključni rashodi se tiču naknada za osoblje, administrativne i infrastrukturne troškove, te operativne troškove. Istovremeno su uspostavljene detaljne procedure finansijskog izvještavanja i nadzorne funkcije Upravnog odbora, Evropske Komisije, Evropskog parlamenta i Revizorskog suda.⁵³

Na kraju, postavlja se ključno pitanje, da li je implementacijom odgovarajućih odredbi ugovora uz Lisabona, koje uređuju policijsku saradnju, okončan decenijski proces uspostave centralne, Unijske policijske agencije koja bi bila u određenoj mjeri nadređena nacionalnim policijskim tijelima i imala lidersku ulogu u ostvarenju ciljeva u domenu sigurnosti? Pojedini, inače jako upućeni teoretičari (Occhipinti, 2015), smatraju kako se „*nastojanje da se EUROPOL pretvori u potpuno supranacionalno tijelo Evropske unije možda nikada neće ostvariti, ali ono što se može reći da će se njegove aktivnosti i priroda djelovanja sigurno kretati u tom pravcu*“ (s. 258). Naime, iako je *de iure* značajno osnažen, EUROPOL i dalje *de facto* ima značajne prepreke u slobodnom manevru na prostoru koji mu je stvoren brojnim instrumentima donesenim pod okriljem Evropske unije. Njegova autonomija i supranacionalno djelovanje se nažalost vrlo lako ograničavaju nesaradnjom policijskih tijela država članica (Busuioc, Curtin i Groenleer, 2011). Ipak, čini se da što doktrina zaštite nacionalnog suvereniteta u domenu kaznene vlasti i provođenja zakona i dalje ima odlučujući balans i u odnosima između država članica Evropske unije i vjerovatno će precizan odgovor na ovo pitanje i dalje ostati nepoznanica, uvažavajući sve praktične benefite koje policijska tijela država članica (ali i treće države sa kojima EUROPOL ostvaruje saradnju) imaju u svakodnevnom radu i suzbijanju transnacionalnog kriminala.

Zaključna razmatranja

Na području Evropskog kontinenta uspostavljena su sredinom XVI. i naročito tokom XVII. stoljeća prva organizirana i policijska tijela sa (djelomično) pravno uređenim statusom, ovlaštenjima i ulogama, što je bila jedna od ključnih odrednica samostalnih i suverenih modernih evropskih država. Funkcija krivičnog progona se također usko vezivala za nacionalni suverenitet i formalna demarkacija nacionalnih granica je ujedno označavala početak, ali i prestanak nadležnosti jedne države u domenu otkrivanja i procesuiranja učinitelja krivičnih djela. Svojevrsni izolaci-

⁵² Uredba o EUROPOL-u, čl. 51. Ovdje svakako treba naglasiti da je odredbom iz čl. 71. Ugovora iz Lisabona uspostavljeno vrlo važno tijelo Stalni komitet za unutrašnju sigurnost (COSI), koji je dio Vijeća za pravosuđe i unutrašnje poslove. Komitet se bavi koordinacijom operativnih aktivnosti država članica u vezi sa unutrašnjom sigurnošću Evropske unije (Vid. Council Decision of 25 February 2010 on setting up the Standing Committee on operational cooperation on internal security).

⁵³ Uredba o EUROPOL-u, Poglavlje X.

onizam i djelomična saradnja u krivičnom području između evropskih država tadašnjeg doba je uglavnom bila ograničenog karaktera i smanjenog intenziteta. Ako se pogleda par stoljeća prema naprijed, evidentno je, da je takva vrsta saradnje u Evropi i dalje prisutna, ali sa znatno izmijenjenom fizionomijom i sveukupnom prirodom i dinamikom. Stoga je *prima facie* moguće dati odgovor na istraživačko pitanje postavljeno u ovom radu: da, policijska i općenito krivično-pravna saradnja u Evropi je zadržala svoj kontinuitet, ali su faktori koji utiču na njezinu egzistenciju i performanse evidentno doživjeli turbulentne promjene.

One se najprije tiču motivacije za saradnju. Naime, kako je moguće vidjeti iz provedenih analiza, inicijalna saradnja je imala pretežno, pa čak se može reći i isključivo političke motive, koji su postepeno evoluirali u nešto što se danas naziva zaštita javnog poretka, unutrašnje sigurnosti i zajedničkih evropskih vrijednosti (naročito vladavine prava i jednakosti sviju pred zakonom). Evidentno je da raste obim kriminalnog fenomena koji je povod za ostvarenje saradnje, i čak je neočekivano da se ne tako stari koncept transnacionalnih krivičnih djela nekako pretvorio u zajedničke sigurnosne interese koji po principu međuzavisnosti opredjeljuju države da ostvaruju saradnju. Nadalje, raniji nedostatak bilo kakvih demokratskih atributa u praksama pravosudne i policijske saradnje između evropskih država je danas skoro nezamisliv, i ako se pogledaju mehanizmi uspostavljeni u okviru Evropske unije može se reći da postoje dualni pa čak i višestruki instrumenti (Evropski parlament, nacionalni parlamenti država članica, posebna tijela za kontrolu i nadzor, za zaštitu ličnih podataka i dr.), koji osiguravaju da se niti jedan od brojnih instrumenata policijske saradnje ne može zloupotrijebiti i ostati nesankcioniran.

Priroda saradnje je također značajno izmijenjena. Od vrlo skučenih, na nacionalnom suverenitetu baziranih instrumenata koji su imali ograničeni domašaj, policijska saradnja je dobila sasvim nove attribute (nepotpunog) supranacionalizma u okvirima Evropske unije. Ne treba podleći idealističkim koncepcijama, pa reći da su nacionalne države i njihova policijska tijela pasivni učesnici u Unijskim mehanizmima policijske saradnje, ali najnoviji razvoj i uloga koju je dobio EUROPOL kao agencija zadužena za koordinaciju, podršku ali i iniciranje zajedničkih policijskih aktivnosti ukazuju na pravac daljnjeg razvoja. Evropa bez granica, iako trenutno opterećena brojnim unutrašnjim problemima, jeste višestoljetni ideal koji će zasigurno preživjeti, i jedini način da se kompenziraju sigurnosni deficiti nastali ukidanjem i/ili slabljenjem graničnih kontrola jeste efikasna operativna policijska i pravosudna saradnja.

Kao refleksija na ove ključne promjene u motivima, povodu i prirodi saradnje, značajno su se izmijenili i proširili sadržaji saradnje. Danas evropski kontinent obilježavaju vrlo brojne i raznovrsne prakse policijske saradnje, od razmjene informacija i podataka, mjera prekograničnog prikupljanja podataka i dokaza, prekograničnih prinudnih mjera, prikrivenih istraživanja preko nacionalnih granica, upućivanje policijskih službenika za vezu, zajednički istražni timovi, zajednička edukacija i obuka, i brojni drugi koji se javljaju kao rezultat potreba u praksi. Upravo su praktična iskustva i uočavanje mogućnosti za unaprjeđenje uzajamne saradnje između policijskih tijela evropskih država vjerovatno ključni pokretač i faktor opstanka saradnje kroz vrlo turbulentna vremenska razdoblja u evropskoj historiji.

Na kraju, treba ponoviti kako je kontinuitet evropske policijske saradnje prisutan kroz cjelokupni analizirani period (izuzev perioda Drugog svjetskog rata), te da su sve promjene u paradigmi saradnje uvjetovane ne policijskim, nego širim socijalnim, političkim, ekonomskim i faktorima sažetim u pojmu globalizacija, koji su direktno uticali na manifestacije saradnje u ovom području.

Bibliografija:

- Anderson, M. (2006). International Police Cooperation. U Greene, R. J. (Ur.), *The Encyclopedia of Police Science vol. 1* (692-697). New York: Routledge;
- Anderson, M., et al. (1995). *Policing the European Union: Theory, Law and Practice*. Oxford: Clarendon Press;
- Andreas, P. & Nadelmann, E. (2006). *Policing the Globe—Criminalisation and Crime Control in International Relations*. New York: Oxford University Press;
- Bantekas, I. & Nash, S. (2007). *International Criminal Law* (third edition). New York: Routledge-Cavendish;
- Bayley, D. & Shearing, C. (1996). The future of policing. *Law & Society Review*, 30(3), 585–606.
- Bellanova, R. (2008). The Prüm Process: The Way Forward for EU Police Cooperation and Data Exchange? U Guild, E. & Geyer, F. (Ur.), *Police and judicial cooperation in the European Union* (203-221). Aldershot: Ashgate.
- Benyon, J., Turnbull, L., Willis, A., Woodward, R. & Beck, A. (1993). *Police co-operation in Europe : an investigation*. Leicester : University of Leicester. Centre for the study of public order;
- Block, L. (2015). Do Council instruments matter? U Aden, H. (Ur.). *Police Cooperation in the European Union under the Treaty of Lisbon- Opportunities and Limitations* (147-163). Baden-Baden: Nomos.
- Boehm, F. (2012). Information Sharing and Data Protection in the Area of Freedom, Security and Justice: Towards Harmonised Data Protection Principles for Information Exchange at EU-level. Heidelberg Dordrecht London New York: Springer;
- Brammertz, S. (1999). *Grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit am Beispiel der Euregio Maas-Rhein* (Vol. K 81). Kriminologische Forschungsberichte aus dem Max-Planck-Institut für Ausländisches und Internationales Strafrecht. Freiburg im Breisgau: Ed. Iuscrim, Max-Planck-Institut für Ausländisches und Internationales Strafrecht.
- Bruggeman, W. (2002). Policing and the accountability in a dynamic European context. *Policing and Society*, vol. 12/4, 259-273;
- Busuioac, M., Curtin, D. & Groenleer, M. (2011). Agency growth between autonomy and accountability: the European Police Office as a 'living institution'. *Journal of European Public Policy*, 18(6), 848-867;
- Cassese, A. (2003). *International Criminal Law*. New York: Oxford University Press;
- Cornell, A. J. (2014). EU Police Cooperation Post-Lisbon. U Bergstrom, M. & Cornell, A. J. (Ur.), *European Police and Criminal Law Co-Operation. Swedish Studies in European Law*, Vol. 5 (147-161). Oxford: Hart.
- Deflem, M. (1996). International Policing in Nineteenth-Century Europe: the Police Union of German States, 1851-1866. *International Criminal Justice Review*, vol. 6/1, 36-57;
- Deflem, M. (2000). Bureaucratization and social control: Historical foundations of international police cooperation, *Law & Society Review*, vol. 34/1, 739-778;
- Deflem, M. (2002). The Logic of Nazification: The Case of the International Criminal Police

- Commission ("Interpol"). *International Journal of Comparative Sociology*, vol. 43/1, 21-44;
- Deflem, M. (2004). *Policing World Society - Historical Foundations of International Police Cooperation*. New York: Oxford University Press;
 - Deflem, M. (2005). „Wild Beast Without Nationality“ The Uncertain Origins of Interpol, 1898-1910. U Reichel, P. (Ur.), *Handbook of Transnational Crime and Justice* (275-285). New York: Sage Publications;
 - Deflem, M. (2006). International Policing. U Greene, R. J. (Ur.), *The Encyclopedia of Police Science vol. 1* (pp. 701-705). New York, Routledge.
 - Deflem, M. (2007). Europol and the Policing of International Terrorism: Counter-Terrorism in a Global Perspective. *Justice Quarterly*, 23(3), 336-359.
 - Degan, Đ. & Pavišić, B. (2005). *Međunarodno kazneno pravo*. Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci;
 - Den Boer, M. (2010). Towards an Accountability Regime for an Emerging European Policing Governance. *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, 12(4), 275-289.
 - Durmaz, H. (2005). *International police cooperation as a response to transnational organized crime in Europe: improvements in extradition*, Thesis prepared for the degree of Master of Science. University of Texas. Dostupno na: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.453.5777&rep=rep1&type=pdf>, pristupljeno 26.05.2020.;
 - Elsen, C. (2007). From Maastricht to The Hague: the politics of judicial and police cooperation. *ERA Forum* 8, 13-26.
 - Fijanut, C. & Spapens, T. (2010). The Meuse-Rhine Euroregion: a laboratory for police and judicial cooperation in the European Union. U Lemieux, F. (Ur.), *International Police Cooperation-emerging issues, theory and practice* (101-125). Devon: Willan Publishing;
 - Fijnaut, C. (2015). Revolution or evolution through the Treaty of Lisbon: police cooperation in Europe in a broader historical context. In Hartmut Aden (Ed.), *Police Cooperation in the European Union after the Treaty of Lisbon – Opportunities and Limitations* (25-48). Baden-Baden: Nomos.
 - Fooner, M. (1989). *Interpol: issues in world crime and international criminal justice*. New York: Plenum Press;
 - Gerspacher, N. (2008). The history of international police cooperation: a 150-year evolution in trends and approaches. *Global Crime*, Vol. 9, 1-2, 169-184.
 - Gluščić, S. (1998). Kaznenopravni sustav pred izazovom organiziranog kriminaliteta. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 5/2, 903-929;
 - Haberfeld, M. & McDonald H. W. (2005). International Cooperation in Policing. U Reichel, P. (Ur.), *Handbook of Transnational Crime and Justice* (286-309). New York: Sage Publications;
 - Hufnagel, S. (2014). Strategies of police cooperation: comparing the Southern Chinese seaboard with the European Union. *Crime, Law and Social Change*, 61(4), 377-399.
 - Ilbiz, E., Kaunert, C. & Anagnostakis, D. (2015). The counterterrorism agreements of Europol with third countries: Data protection and power asymmetry. *Terrorism and Political Violence*. Doi: 10.1080/09546553.2015.1092438.

- Ivanda, S. & Dragović, F. (2003). Suradnja policije i pravosuđa u EU od Maastrichta do danas. *Policija i sigurnost*, vol. 12/1-3, 43-61.
- Jensen, R. B. (1981). The International Anti-Anarchist Conference of 1898 and the Origins of Interpol. *Journal of Contemporary History*, vol. 16/1, 323-347;
- Joubert, C. & Bevers, H. (1996). *Schengen investigated-A comparative Interpretation of the Schengen Provisions on International Police Cooperation in the Light of the European Convention on Human Rights*. Hague: Kluwer Law International;
- Kabera Karanja, S. (2008). *Transparency and proportionality in the Schengen information system and border control co-operation*. Leiden: Martinus Nijhoff.
- Kettunen, M. (2020). *Legitimizing European Criminal Law: Justification and Restrictions*. Cham: Springer.
- Krapac, D. (2006). *Međunarodna kaznenopravna pomoć (Uvod u teoriju međunarodne kaznenopravne pomoći, Komentar zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima, Zbirka međunarodnih ugovora Republike Hrvatske o međunarodnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima)*. Zagreb: Narodne novine;
- Larsson, P. (2006). International Police Co-operation: A Norwegian Perspective, *Journal of Financial Crime*, vol. 13/4, 456-466;
- Mitsilegas, V. (2009). *EU Criminal Law*. Oxford, Portland & Oregon: Hart Publishing.
- Mujanović, E. & Rizvo, S. (2010). Uloga Interpola u provođenju postupaka izručenja za teška kršenja međunarodnog humanitarnog prava. *Kriminalističke teme*, vol. 10/3-4, 135-154;
- Mujanović, E. (2010). *Međunarodna policijska saradnja*. Sarajevo: Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije;
- Occhipinti, D. J. (2003). *The Politics of EU Police Cooperation-Toward a European FBI?* London: Lynne Rienner Publishers;
- Occhipinti, J. D. (2015). Still Moving Toward a European FBI? Re-Examining the Politics of EU Police Cooperation. *Intelligence and National Security*, 30(2-3), 234-258;
- Petrović, B., Mujanović, E. & Deljković, I. (2011). Pravni karakter policijske suradnje na području EU: novi trendovi regionalizacije. *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu*, vol. LIV, 271-301;
- Rošić, M. (2009). Perspektive Republike Hrvatske u suradnji putem EUROPOL-a. *Policija i sigurnost*, 18(4), 399-426.
- Roth, M. (2005). Comparative Overview of Policing, Courts, and Corrections. U Reichel, P. (Ur.). *Handbook of Transnational Crime and Justice* (235-254). New York: Sage Publications.
- Rozée, S., Kaunert, C. & Léonard, S. (2013). Is Europol a Comprehensive Policing Actor? *Perspectives on European Politics and Society*, 14(3), 372-387;
- Santiago, M. (2000). *Europol and Police Cooperation in Europe: Criminology Studies*. Lewiston: The Edwin Mellen Press;
- Sheptycki, J. (1998). Police Co-operation in the English Channel Region 1968-1996. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, vol. 6/3, 216-235;
- Sheptycki, J. (2000). *Issues in Transnational Policing*. New York: Routledge;

- Sheptycki, J. (2001). Patrolling the New European (In)Security Field; Organizational Dilemmas and Operational Solutions for Policing the Internal Borders of Europe. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. 9/2, 144-158;
- Sperling, J. (2013) EU police and judicial cooperation before the Treaty of Lisbon: strengthening of the weakest link? *European Security*, 22(2), 202-229;
- Tebaldi, M. & Calaresu, M. (2013). Level of Europeanization and Policy Outcomes: The Common Security Policy and the Case of Europol. *SAGE Open*, 7, 1-19.
- Vermeulen, Gert, & De Bondt, W. (2014). *EU justice and home affairs: institutional and policy development*. Antwerp, Belgium: Maklu.
- Wagner, W. (2007). Guarding the guards. The European Convention and the communitization of police co-operation. *Journal of European Policy*, 13:8, 1230-1246.
- Walker, N. (2008). The pattern of transnational policing. U Newburn, T. (Ur.), *Handbook of policing* (119-147). Devon: Willan Publishing;
- Walsch, C. (2008). Europeanization and Democracy: Negotiating the Prüm Treaty and the Schengen III Agreement. *Politička misao*, vol. XLV/ 5, 81-90;
- Zaiotti, R. (2011). *Cultures of border control : Schengen and the evolution of European frontiers*. Chicago: The University of Chicago Press,

ORIGINS AND DEVELOPMENT OF THE EUROPEAN POLICE COOPERATION

Review paper

Reason(s) for writing and research problem(s): The paper examines how and under what conditions the practices of international police cooperation in Europe have originated and developed, especially in the context of broader social, political, economic and other changes.

Aims of the paper (scientific and/or social): To describe how modern forms of police cooperation in Europe originated and function today, and explain the factors that led to the development.

Methodology/Design: Meta-analytical approach, analyzing a large number of references and current sources in the field of international relations, EU law, international criminal law, criminology and criminal justice.

Research/paper limitations: The paper is based on a review of research, and typically for this type of research offers only some perspectives on possible interpretations of the current developments of police cooperation practices in Europe.

Results/Findings: Police co-operation in Europe has a long and rich history, and over a long period of time of various police co-operation initiatives, the continuity and development of the legal framework and practices of co-operation has been noticeable.

General conclusion: Due to a number of historical, political and wider social processes, Europe is an authentic source for the emergence and development of very important mechanisms of international police cooperation that are further developing.

Research/paper validity: The paper has a scientific role and significance, both with the aim of developing and accepting new knowledge, and critically questioning and adapting existing knowledge about the emergence and development of international police cooperation.

Key words: International police cooperation; EUROPOL; INTERPOL

Podaci o autorima

Eldan Mujanović, doktor kriminalističkih nauka, vanredni profesor na Katedri za kriminalistiku, Fakulteta za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu. Njegov istraživački fokus pokriva područja policije, međunarodne policijske saradnje, oduzimanja imovinske koristi pribavljene krivičnim djelima, kriminalističkog istraživanja organiziranog i imovinskog kriminala, kao i strateški okvir za borbu protiv trgovine ljudima, ilegalnih migracija i korupcije. E-mail: emujanovic@fkn.unsa.ba

Darko Datzer, doktor kriminalističkih nauka, profesor na Fakultetu za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu. Autor je i učesnik više stručnih i znanstvenih istraživačkih projekata o korupcijskoj delinkvenciji i oduzimanju imovinske koristi ostvarene kaznenim djelima. E-mail: ddatzer@fkn.unsa.ba.

Irma Deljkic, redovna profesorica na Fakultetu za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije, Univerziteta u Sarajevu. E-mail: ideljkic@fkn.unsa.ba