



## POLICIJSKA SURADNJA

Od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona i ukidanja „stupova” Europska unija raspolaže s više sredstava za promicanje policijske suradnje, koja također podliježe većem parlamentarnom nadzoru. Glavni je instrument suradnje Europski policijski ured (Europol), koji je temelj šire europske strukture unutarnje sigurnosti. Suradnja i politike još uvijek su u fazi razvoja, a pozornost je usmjerena na učinkovitiju borbu protiv kriminala i prijetnji s kojima se suočava cijeli EU i na poštovanje temeljnih prava i normi o zaštiti podataka, što je osobito važno za Europski parlament.

### PRAVNA OSNOVA

Članci 33. (carinska suradnja), 87., 88. i 89. UFEU-a.

### CILJEVI

Učinkovita policijska suradnja ključan je element u izgradnji Unije kao područja slobode, sigurnosti i pravde koje počiva na poštovanju temeljnih prava. Prekogranična suradnja na planu kaznenog progona obuhvaća policijsku i carinsku službu te ostala tijela kaznenog progona i osmišljena je radi sprečavanja, otkrivanja i istraživanja kaznenih djela u Europskoj uniji. Ona se u praksi poglavito odnosi na teška kaznena djela (organizirani kriminal, trgovina drogom, trgovina ljudima, kiberkriminalitet) i terorizam.

### POSTIGNUĆA

#### A. Počeci

Policijska suradnja među državama članicama započela je 1976. radom međuvladine mreže poznatije pod nazivom „Skupina Trevi” koja je okupljala predstavnike ministarstava pravosuđa i unutarnjih poslova. Ugovorom iz Maastrichta zatim su utvrđena pitanja od zajedničkog interesa u kojima je policijska suradnja opravdana (terorizam, droge i ostali oblici međunarodnog kriminaliteta). Njime je također utvrđeno načelo osnivanja europskog policijskog ureda (Europol), koji je isprva djelovao kao Odjel Europola za droge. Konvencija o Europolu potpisana je 26. srpnja 1995., iako je taj ured s radom službeno počeo tek 1. srpnja 1999., nakon dobivanja većih ovlasti u skladu s Ugovorom iz Amsterdama, potpisanim 2. listopada 1997. Međutim napredak u pogledu policijske suradnje ostvaren je i prije osnivanja Europola. Uspostavom schengenskog prostora 1985., koji je prvotno obuhvaćao samo nekoliko država članica, prekogranična policijska suradnja postala je stvarnost (vidi također [2.1.3.](#) i [5.12.4.](#)). Stupanjem na snagu Ugovora iz Amsterdama schengenska pravna stečevina, uključujući njezin dio koji se odnosi na policijsku suradnju, postala je sastavni dio prava Europske unije, ali u okviru „trećeg stupa” odnosno međuvladine suradnje. Isti se pristup međuvladine suradnje primjenjivao za mjere policijske suradnje koje je usvojio mali broj država članica u okviru Ugovora iz Prüma, koji je sadržavao odredbe o razmjeni DNK-a, otisaka prstiju i podataka o

registraciji vozila. Ugovor iz Prüma u potpunosti je uveden na razini Unije Odlukom Vijeća 2008/615/PUP od 23. lipnja 2008.

## **B. Postojeći institucionalni okvir**

Institucionalni okvir u znatnoj je mjeri pojednostavljen Ugovorom iz Lisabona (UFEU) u skladu s kojim se većina mjera policijske suradnje donosi u okviru redovnog zakonodavnog postupka (suodlučivanje) i podložna je ispitivanju zakonitosti koje provodi Sud Europske unije. Ipak, izuzev osobitosti područja slobode, sigurnosti i pravde (izuzeća za Ujedinjenu Kraljevinu, Irsku i Dansku (Protokoli 21 i 22 priloženi UFEU-u) i povlaštene uloge nacionalnih parlamenata (Protokoli 1 i 2) policijska suradnja, zajedno s pravosudnom suradnjom u kaznenim stvarima, još nije u potpunosti utkana u okvir Zajednice te i dalje sadrži neka od početnih obilježja:

- Komisija dijeli svoje pravo inicijative s državama članicama, pod uvjetom da te države čine četvrtinu članica Vijeća (članak 76. UFEU-a);
- kada je riječ o operativnim mjerama suradnje, koje jednoglasno donosi Vijeće, Europski parlament ima samo savjetodavnu ulogu. Ako se u Vijeću ne donese jednoglasna odluka, moguća je uspostava pojačane suradnje među devet ili više država članica. U tom slučaju Europsko vijeće odgađa postupak u cilju postizanja konsenzusa (mehanizam „hitnog kočenja” iz članka 87. stavka 3. UFEU-a);
- za akte usvojene prije stupanja na snagu UFEU-a mogao se tek nakon pet godina pokrenuti postupak u slučaju povrede prava te ih se također tek nakon pet godina moglo uputiti Sudu Europske unije radi donošenja odluke o prethodnim pitanjima (Protokol br. 36 u prilogu UFEU-u). To je razdoblje završilo u prosincu 2014.

## **C. Agencije i druga tijela policijske suradnje**

### **1. Europski policijski ured (Europol)**

Zadaća je Eurola olakšati suradnju među nacionalnim policijskim tijelima i drugim sličnim tijelima u cilju njihove veće učinkovitosti. Ta je suradnja usredotočena na sprečavanje terorizma, kiberkriminaliteta, trgovanja drogom i ostalih teških oblika prekograničnog kriminaliteta i borbu protiv njih.

Od 1. siječnja 2010., Europol je agencija EU-a koja se financira iz proračuna EU-a i ima gotovo 1000 zaposlenih (uključujući nešto više od 200 časnika za vezu), a sjedište joj je u Haagu. Središnji je cilj Eurola poboljšanje razmjene informacija među policijskim tijelima. U tu svrhu Europol sastavlja ocjenu prijetnje koju predstavlja teški i organizirani kriminal (Serious and Organised Crime Threat Assessment, SOCTA), kao temelj za odluke Vijeća, te Izvješće Europske unije o stanju i trendovima u području terorizma (European Union Terrorism Situation and Trend Report, TE-SAT). Europol nema ovlasti za provođenje mjera prisile, kao što su uhićenja ili provedba pretraga, no njegove su operativne ovlasti postupno proširivane. Primjerice, aktom Vijeća od 28. studenog 2002. omogućeno mu je da sudjeluje u zajedničkim istražnim timovima i da od država članica traži da pokrenu kaznene istrage. Unaprijeđene su i njegove analitičke sposobnosti, osobito nakon uspostave Europskog centra za kibernetički kriminal (EC3) u siječnju 2013. koji je među ostalim nadležan za ocjenu prijetnje organiziranog kriminala na internetu (Internet Organised Crime Threat Assessment, IOCTA). Europol je na prvoj liniji kada je riječ o reakciji policijskih i pravosudnih snaga EU-a na novonastale prijetnje. Nakon terorističkih napada u Parizu i Kopenhagenu početkom 2015. Vijeće za pravosuđe i unutarnje poslove ovlastilo je Europol da osnuje jedinicu za rad u vezi s prijavljenim internetskim sadržajima u cilju borbe protiv terorističke propagande na internetu i drugih ekstremističkih aktivnosti. Nova je jedinica započela s radom 1. srpnja 2015. Vijeće je potom, nakon napada u Parizu u studenom 2015., dodatno proširilo mandat Eurola za borbu

protiv terorizma uspostavom novog Europskog centra za borbu protiv terorizma 1. siječnja 2016. u koji se iz država članica upućuju stručnjaci za borbu protiv terorizma radi jačanja kapaciteta za prekogranične istrage. Isto tako, veliki priljev nezakonitih migranata u EU tijekom 2014. i početkom 2015. rezultirao je time da je Europol u ožujku 2015. pokrenuo zajedničku operaciju MARE radi jačanja borbe protiv trgovine ljudima. Toj operaciji također doprinosi svojim djelovanjem u nedavno uspostavljenim centrima za prihvata i registraciju na vanjskim granicama (vidi 5.12.4). Naposljetku, Europol je ovlašten (Odlukom Vijeća od 27. ožujka 2000.) da provodi pregovore u cilju zaključivanja sporazuma s trećim zemljama i tijelima koja nisu tijela EU-a. Tako je, na primjer, Europol sklopio sporazume o suradnji s Interpolom i Sjedinjenim Američkim Državama.

Komisija je 27. ožujka 2013. Europskom parlamentu i Vijeću podnijela zakonodavni prijedlog o izmjeni aktualne Odluke o Europolu, u kojem se predlaže udruživanje Europola i Europske policijske akademije (CEPOL-a). Udruživanje su odbili i Vijeće i Parlament te je ideja zasad napuštena. Parlament i Vijeće su u svibnju 2016. odobrili novu uredbu o Europolu<sup>[1]</sup>. Novom se uredbom Europolu olakšava uspostava specijaliziranih jedinica za odgovor na nove prijetnje, utvrđuju se pravila za postojeće jedinice (kao što su spomenute protuterorističke jedinice) te se omogućuje stroži režim zaštite podataka, bolje upravljanje i veća odgovornost te agencije, što će se ostvariti radom zajedničke skupine za parlamentarni nadzor koja bi okupila Europski parlament i nacionalne parlamente.

## 2. Europska policijska akademija (CEPOL)

Obuka policijskih službenika važan je aspekt policijske suradnje. Stoga je 2000. osnovan CEPOL, najprije kao mreža postojećih nacionalnih ustanova za izobrazbu, a zatim kao agencija EU-a (Odluka Vijeća 2005/681/PUP od 20. rujna 2005.). Sjedište CEPOL-a, koje se prvotno nalazilo u Bramshillu u Ujedinjenoj Kraljevini, 1. listopada 2014. premješteno je u Budimpeštu.

## 3. Stalni odbor za operativnu suradnju u području unutarnje sigurnosti (COSI)

Operativna suradnja od svojih je početaka bila kamen spoticanja za razvoj policijske suradnje. Osim slabog napretka u okviru Europola i pokretanja zajedničkih istražnih timova, od 2000. nadalje suradnja se isprva svodila na sastanke Kluba iz Berna, skupine načelnika službi unutarnje sigurnosti više europskih država, koji su se održavali svake dvije godine, te je bila usmjerena na dobrovoljnu razmjenu informacija u područjima kao što su protuobavještajne aktivnosti, organizirani kriminalitet i terorizam. Nadovezujući se na tu osnovnu zamisao, Ugovorom iz Lisabona otišlo se korak dalje pružanjem, u članku 71. UFEU-a, pravne osnove za Stalni odbor za operativnu suradnju u području unutarnje sigurnosti (COSI), koji je službeno utemeljen Odlukom Vijeća od 25. veljače 2010. Taj je odbor zadužen za:

- ocjenu opće usmjerenosti i propusta u operativnoj suradnji
- usvajanje konkretnih preporuka
- pružanje pomoći Vijeću u okviru „klauzule solidarnosti” (članak 222. UFEU-a).

No nije riječ o europskom FBI-u koji može sam provoditi operacije i sudjelovati u zakonodavnom postupku. Odbor COSI djeluje iz glavnih gradova, a predstavnici država članica sastaju se u Bruxellesu gdje surađuju sa savjetnicima za pravosuđe i unutarnje poslove iz stalnih predstavništava. Predstavnici ostalih organizacija za unutarnju sigurnost kao što su Europol,

---

[1]Uredba (EU) 2016/794 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2016. o Agenciji Europske unije za suradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva (Europol) te zamjeni i stavljanju izvan snage odluka Vijeća 2009/371/PUP, 2009/934/PUP, 2009/935/PUP, 2009/936/PUP i 2009/968/PUP.

Eurojust (vidi [5.12.6](#) o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima) i Frontex (vidi [5.12.4](#) o upravljanju vanjskim granicama) često prisustvuju sjednicama tog odbora.

#### 4. EU INTCEN

Centar Europske unije za analizu obavještajnih podataka (EU INTCEN) nije u pravom smislu tijelo za policijsku suradnju jer je dio Europske službe za vanjsko djelovanje (ESVD). Međutim, Centar doprinosi policijskoj suradnji izradom ocjena prijetnji koje se temelje na informacijama koje mu dostavljaju obavještajne službe, vojska, diplomati i policijske službe. INTCEN također može doprinositi s operativnog gledišta, na primjer pružanjem korisnih informacija o odredištima, motivima i kretanjima terorista diljem EU-a.

### ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona u prosincu 2009. uloga Europskog parlamenta u području pravosuđa i unutarnjih poslova u znatnoj je mjeri unaprijeđena. Stajalište o policijskoj suradnji koje je zauzeo u parlamentarnim rezolucijama odražava njegovu želju da potvrdi svoj položaj, ali i istakne relativno rani razvojni stadij policijske suradnje u EU-u. Parlament je u vezi s potonjim često izražavao nezadovoljstvo zbog izostanka uistinu zajedničkog pristupa unutarnjoj sigurnosti. U svojoj Rezoluciji od 9. srpnja 2015. o europskom programu sigurnosti osudio je činjenicu „da se unatoč brojnim pozivima Parlamenta evaluacija učinkovitosti postojećih instrumenata EU-a te preostalih nedostataka i dalje nije provela, imajući također u vidu nove sigurnosne prijetnje s kojima se suočava EU” i ustvrdio „da je ta evaluacija potrebna kako bi se zajamčilo da je europska sigurnosna politika učinkovita, nužna, razmjerna, dosljedna i sveobuhvatna”. Također je mnogo puta upozorio na to da se mora uspostaviti prikladna ravnoteža između slobode i sigurnosti u provođenju policijskog nadzora te kaznenog progona.

Drugo važno pitanje za Europski parlament jest ranije spomenuto nastojanje da utvrdi svoj položaj institucionalnog aktera u području unutarnje sigurnosti. Premda je odbor COSI i dalje službeno nedostupan u pogledu parlamentarnog nadzora, Parlament rado ističe svoje nove ovlasti u području policijske suradnje. U svojoj Rezoluciji od 2. travnja 2014. o ocjeni Stockholmskog programa sredinom razdoblja ponovio je da „ima punopravnu institucionalnu ulogu na području sigurnosne politike” te da „bi trebao imati ključnu ulogu u procjeni i određivanju politike unutarnje sigurnosti”. U svojoj Rezoluciji od 9. srpnja 2015. o europskom programu sigurnosti Parlament je ponovio da bi trebao uključen u „određivanje političkih prioriteta i strateških ciljeva” programa. Parlament nedvojbeno potvrđuje svoj autoritet u području politike unutarnje sigurnosti. Kao jedan od aktera u okviru reforme Europola, aktivno je zagovarao veći parlamentarni nadzor i poboljšana norme o zaštiti podataka. Također je pozvao na stavljanje izvan snage Direktive o zadržavanju podataka<sup>[2]</sup> na temelju tvrdnji da je nerazmjerna i to prije nego je ona konačno ukinuta povijesnom presudom Suda Europske unije iz travnja 2014. U konačnici, Parlament je odolijevao velikom pritisku Komisije i država članica u pogledu brzog donošenja Europskog sustava evidencije podataka o putnicima u cilju borbe protiv terorizma. Direktiva EU-a o evidenciji podataka o putnicima<sup>[3]</sup> napokon je usvojena u travnju 2016., a konačni tekst obuhvaća određene mehanizme zaštite podataka koje podupire Parlament i klauzulu kojom se zahtijeva revizija direktive dvije godine nakon njezina prijenosa u nacionalno pravo.

---

[2] Direktiva 2006/24/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o zadržavanju podataka dobivenih ili obrađenih u vezi s pružanjem javno dostupnih elektroničkih komunikacijskih usluga ili javnih komunikacijskih mreža i o izmjeni Direktive 2002/58/EZ.

[3] Direktiva (EU) 2016/681 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o uporabi podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage i kaznenog progona kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela.

