

ANA-MARIJA HORJAN\*, MARIJAN ŠUPERINA\*\*

## Izgradnja strategije unutarnje sigurnosti Europske unije: U pet koraka prema sigurnijoj Europi

*Europska unija nastoji osigurati visoku razinu sigurnosti mjerama za sprječavanje i suzbijanje kriminala, rasizma i ksenofobije i mjerama za koordinaciju i suradnju policije i pravosudnih tijela (...)*

*Lisabonski ugovor, čl. 67(3)*

### **Sažetak**

*U radu se analizira europsko pravosuđe i unutarnji poslovi koji su se desetljećima razvijali izvan institucionalnog okvira Europske zajednice. Tek osnivanjem Europske unije, a kasnije usvajanjem programa Tampere, došlo je do dinamičkog institucionalnog razvoja područja pravosuđa i unutarnjih poslova koji se podižu na razinu jedne od politika Europske unije. Institucionalnim razvojem te politike razvija se i koncept Europske unije: prostor slobode, sigurnosti i pravde.*

*Pored analize pitanja individualne i nacionalne te unutarnje sigurnosti, radi sustavnosti praćenja teme rada, posebno se analizira regionalna sigurnost u okviru Europske unije. Središnji dokument analize je Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću: Izvođenje strategije unutarnje sigurnosti Europske unije: Pet koraka prema sigurnijoj Europi. Temeljem Lisabonskog ugovora, kao novog pravnog okvira, izvođenje strategije unutarnje sigurnosti postao je zajednički program Europske unije za sljedeće četiri godine (2011.–2014.). Strategija unutarnje sigurnosti Europske unije, kao glavne ugroze unutarnje sigurnosti, koje su sve veće i profinjenije, identificira: terorizam, teški i organizirani kriminalitet, računalni (kibernetički) kriminal, međugranični kriminal, sigurnost prometa te prirodne katastrofe i nesreće koje je uzrokovao čovjek. Strategija istodobno daje temeljna načela i smjernice za daljnje rješavanje, na kojima*

---

\* Ana-Marija Horjan, magistar kriminalistike, Ravnateljstvo policije MUP-a RH, Uprava kriminalističke policije, Policijski nacionalni ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta, Odjel kriminalističko-obavještajne analitike, kriminalističko-obavještajni analitičar.

\*\* mr. sc. Marijan Šuperina, viši predavač na Visokoj policijskoj školi MUP-a RH Zagreb.

*se temelji uspješno osiguravanje unutarnje sigurnosti Europske unije. Za uspješno provođenje Strategije potrebno je sudjelovanje svih nadležnih organizacija, agencija i tijela Europske unije i država članica – kao i suradnja s dionicima sigurnosti cijeloga svijeta. S ujedinenim naporom, snagom ali i zajedničkim sudjelovanjem u izvođenju Strategije, države članice kao i institucije, tijela i agencije Europske unije usklađeno će djelovati i reagirati na sigurnosne ugroze i rizike našeg vremena.*

**Ključne riječi:** *Europska unija, sigurnost Europe, strategija sigurnosti, unutarnja sigurnost, međunarodne kriminalne mreže, terorizam, radikalizam, kibernetički kriminal, vanjske granice Europe, katastrofe, krizne situacije.*

## UVOD

Sigurnost je jedan od osnovnih uvjeta čovjekovog ali i društvenog života i postojanja. Sve se više teži što potpunijem jamčenju i zaštiti temeljnih prava i čovjekovih sloboda, demokratskim odnosima i uvjetima pune sigurnosti. Brojne su definicije koje određuju pojam sigurnosti. Tako se, primjerice, *sigurnost definira* kao stanje ravnoteže između konstruktivnih i destruktivnih sila, u kojima ne dolazi do narušavanja i degradacije ekološkog sustava, civilizacijskih ostvarenja ljudske zajednice, čovjeka i njegovih tekovina i vrijednosti ili oni (narušavanja i degradacije) ne prelaze opseg njihovog razvoja (Javorović, 1997:4). Prema Javoroviću (1997:4) *sigurnost podrazumijeva*: a) postojanje određenog (nekog) stupnja stvarne i potencijalne ugroženosti, koja se sastoji od stalnog, unaprijed danog "programiranog" dijela i slučajnog, promjenjivog dijela izazvanog određenim okolnostima, b) odgovarajuću otpornost (imunitet) prema ugroženostima i opasnostima, koja se sastoji od dva dijela: urođenog i stečenog (zaštitna funkcija, prevencija), c) potrebnu sposobnost i mogućnost svladavanja iskazanih ugrožavanja i opasnosti, koja se također sastoji od urođenog i stečenog dijela (obrambena funkcija).

Sigurnost se može promatrati kao *opća i posebna sigurnost*, a također i s pozicija *individualne i kolektivne potrebe*, odnosno sigurnosti, te s motrišta *nacionalne i međunarodne sigurnosti*. Kada ono obuhvaća stanje sigurnosti u cjelini, tj. svih subjekata i struktura, odnosno svih vrijednosti, govorimo o općoj sigurnosti. Kada se sigurnost odnosi samo na neko područje djelatnosti ili na dio društvene/državne cjeline, ili na neku od društvenih vrijednosti, u pitanju je posebna (granska) sigurnost (Javorović, 1997:5).

Svaki čovjeka kao pojedinac teži prema svojoj sigurnosti, sigurnosti koja mu treba. Doživljaj i osjećaj sigurnosti među najvažnijim su sadržajima ljudskog doživljavanja realne stvarnosti, njegovog fizičkog i psihičkog razvoja te napretka u sredini u kojoj živi, radi i stvara.

Sigurnost čovjek mora se razvijati, upotpunjavati, jamčiti pronalaženjem novih stvarnih i pravnih sredstava i mehanizama. Demokratsko društvo bez stvarnog uvažavanja, poštovanja i ostvarivanja temeljnih ljudskih prava i sloboda, ne može jamčiti slobodu i sigurnost na svom području, kroz okvir pravde.

Mnogo je čimbenika koji ugrožavaju sigurnost.<sup>1</sup> Oni se teorijski mogu podijeliti na opće i posebne, na vanjske i unutarnje. No, posebno slobodu i sigurnost ljudi u društvu

---

<sup>1</sup> Nezaposlenost je, prema istraživanju javnog mnijenja u Republici Sloveniji (tako misli 55% građana

ugrožava svakodnevni i svakovrsni *kriminalitet* na svim područjima čovjekovog djelovanja. Kriminalitet je prisutan u svim društvenim skupinama, na svim razinama društva, pa s tim u svezi i u samim temeljima demokratskog društva. Pravna i socijalna država dužna je i obvezna zaštititi svoje građane, njihovu slobodu i sigurnost, njihov život, zdravlje, imovinu, njihova temeljna prava te na taj način osigurati slobodu, sigurnost i pravdu za svakog na cijelom njezinom području.

Sloboda i s njom povezana sigurnost postojanja, stvaranja i življenja su dobra sama po sebi, ali nisu dana sama po sebi (Anželj, 2011:2). Bez učešća svakog pojedinca posebno i društvene/državne zajednice zajedno, nemoguće je štititi slobodu, sigurnost i pravdu.

Među značajnim oblicima djelovanja i zaštite sigurnosti od kriminaliteta je *preventivno djelovanje* čineći tako društvo osjetljivim na brojne društvene i socijalne čimbenike. Provođenje prevencije kriminaliteta je dužnost svih segmenata društva/države. *Proaktivno djelovanje*, analitičko praćenje i predviđanje, zadatak je nadležnih tijela države koja su zadužena za suprotstavljanje kriminalitetu. Pored ova dva strateška pravca djelovanja ostaje nam na raspolaganju još jedan, a to je *represivno djelovanje*. Ono se sastoji u primjeni represivnih aktivnosti i mjera radi otkrivanja kažnjivog djela i pronalaženja počinitelja, njegovog suđenja na temelju zakona i izdržavanja izrečene mu vrste i mjere kaznenopravne sankcije. Stoga zaključno možemo konstatirati postojanje uvjeta za integraciju politike suzbijanja kriminaliteta u sve politike, a posebno u područje politike pravosuđa i unutarnjih poslova.

## 1. STRATEGIJA NACIONALNE/UNUTARNJE SIGURNOSTI REPUBLIKE HRVATSKE

*Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske* (NN 32/02.) definira nacionalnu sigurnost kao stanje zaštićenosti temeljnih vrijednosti društva i na njima zasnovanih institucija. Sama Strategija predstavlja konceptijski dokument, predviđen člankom 80. Ustava RH, uz pomoć kojeg Hrvatski sabor iznosi osnovne političke stavove o temeljnim pitanjima nacionalne sigurnosti (vrijednosti, interesi, sigurnosni ciljevi i sigurnosna politika). Kroz usvojena načela Strategije postavljeni su temeljni konceptijski okviri organiziranja i djelovanja namjenskih institucija nacionalne sigurnosti, ali i svih drugih institucija i subjekata koji svojim aktivnostima posredno ili neposredno pridonose izgradnji i organiziranju nacionalne sigurnosti.<sup>2</sup> Načela sadržana u Strategiji predstavljaju opće

---

Republike Slovenije), jedan od primarnih i najprepoznatljivih čimbenika ugrožavanja sigurnosti, a također jedan od čimbenika koji među ljudima potiče osjećaj prijetnje njihovoj individualnoj sigurnosti i brizi za njihove bližnje. Povezano s drugim čimbenicima (prije svega zloporaba droga i kriminal) nezaposlenost na stvarnoj razini dugoročno najbolje destruktivno utječe na jezgru i temelje demokratskog društva. Taj se utjecaj odražava, s jedne strane, među ljudima jer unosi i stvara dojam i uvjerenje kako država i druge institucije ne djeluju, a na drugoj strani, pak, formira njihov subjektivni doživljaj nemoći kako bi se moglo bilo što promijeniti. (Anželj, 2011:2; Eurobarometar 74, Javno mnijenje u EU, jesen 2010. [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb74/eb74\\_si\\_si\\_nat.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb74/eb74_si_si_nat.pdf) - 15. 1. 2012.

<sup>2</sup> Područja politike nacionalne sigurnosti i instrumenti uz pomoć kojih se ona nastoji ostvariti, prema Strategiji nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske, su sljedeći: integracija u NATO, integracija u Europsku uniju i Europsku sigurnosno-obrambenu politiku (*European Security and Defense Policy* – ESDP), suradnja sa susjedima i regionalna suradnja, suradnja s međunarodnim organizacijama,

kriterije za usklađivanje i vrednovanje postignuća na području nacionalne sigurnosti. Ta načela su postavljena dugoročno, ali su podložna periodičnom vrednovanju i preispitivanju (Tatalović, 2005:131).

Sama učinkovitost sustava nacionalne sigurnosti stoga ovisi o sposobnosti i spremnosti njenog transformiranja u sustav usvojenih demokratskih standarda, jamčenih čovjekovih prava i sloboda, vladavine pravde i pravne države. Stoga je u Republici Hrvatskoj potrebno izraditi *novu* Strategiju nacionalne sigurnosti jer uvjeti koji su postojali do 2002. godine, kao i oni nakon toga pa sve do danas, u značajnoj su se mjeri izmijenili. Potrebno je prihvatiti novu filozofiju nacionalne sigurnosti prema kojoj se ona ne temelji samo na vojsci, obavještajnom sustavu i policiji, niti ove državne institucije mogu same postizati zadovoljavajuću razinu nacionalne sigurnosti. Polazeći od iskustva drugih demokratskih zemalja potrebno je široko shvaćanje i poimanje nacionalne sigurnosti kao multidisciplinarnog područja koje korištenjem različitih sredstava i mjera od strane velikog broja segmenata državne uprave i korištenjem svih dostupnih znanja i sposobnosti društva mogu omogućiti određenu razinu sigurnosti građana, društva i države te pretpostavke za njihov razvoj (Tatalović, 2001:180).

Strategija nacionalne sigurnosti, također, kao temelj budućoj (unutarnjoj) sigurnosnoj politici treba ukazati na značajne prijetnje i moguće ugroze nacionalnoj sigurnosti i to s posebnim osvrtom na *specifične ugroze* prema hrvatskom društvu i državi kao i prema pojedincu. Te ugroze mijenjaju svoja područja, sektore obitavanja, pa je tako danas nacionalna sigurnost Hrvatske manje ugrožena od vojnog sektora nego što je to od ekološkog, socijalnog te poglavito gospodarskog sektora (npr. globalna gospodarska kriza koja generira niz posebnih ugroza nacionalnoj i individualnoj sigurnosti). B. Buzan smatra kako je prijetnje nacionalnoj sigurnosti nemoguće mjeriti, pa je tako moguće da se za neke prijetnje niti ne zna (prema Tatalović, 2008:128). To ima za posljedicu postavljanje pitanja glede odnosa političkog izbora i same objektivne prosudbe u svezi s odgovorom kada se određeno stanje, pojava, događaj i sl. može smatrati ugrozom ili prijetnjom nacionalne sigurnosti. Tu svakako treba ukazati na opasnost od pretjerivanja, različitog pogleda različitih subjekata na isti problem, kao i različito gledanje (političko, javno mnijenje) na odluke kojima se problem želi riješiti.

A. Grizold smatra kako nacionalnu sigurnost opredjeljuju dvije vrste djelatnosti, koje proizlaze iz unutarnje politike države i iz politike međunarodne zajednice (subregionalne, regionalne i/ili globalne), (Tatalović, 2005:128). Mi ćemo se u ovom poglavlju usredotočiti na *unutarnju politiku države*, a politiku međunarodne zajednice obrađujemo u sljedećem poglavlju. Ostvarivanje nacionalne sigurnosti temelji se na načelima složenosti i višekomponentnosti jer se nacionalna sigurnost smatra rezultatom aktivnosti na više različitih područja djelatnosti, pa tako i na području unutarnje sigurnosti. U točki 83. Strategije ističe se sljedeće: "Krajnji cilj Republike Hrvatske na području unutarnje sigurnosti je ostvarivanje individualne sigurnosti svih njezinih stanovnika. Bez ostvarivanja navedenog cilja nije moguće ostvarivanje stanja pune sigurnosti Republike Hrvatske,

---

kontrola naoružanja i mjere izgradnje povjerenja i sigurnosti, doprinos međunarodnim mirovnim i humanitarnim misijama, razvoj obrambenih sposobnosti te *unutarnja sigurnost Republike Hrvatske* (Tatalović, 2005:132).

zaštite njezinog suvereniteta i teritorijalnog integriteta, kao i ostvarivanje uvjeta za daljnji razvoj njezinog političkog i gospodarskog sustava."

Od značajnih ugroza na području unutarnje sigurnosti potrebno je spomenuti *terorizam*. Iako se smatra kako Republika Hrvatska nije izravno ugrožena terorističkim akcijama, tu su mogući drugi oblici kriminalne aktivnosti povezani s terorizmom kao što je samo njegovo financiranje i sl. Globalizacija svijeta donijela je, odnosno omogućila je nove oblike kriminaliteta kao što je *kibernetički kriminalitet*, a intenzivnija transnacionalna prijetnja prisutna je u *organiziranom i korporacijskom te prekograničnom kriminalitetu*. Kriminalne rute koje prolaze preko teritorija Hrvatske s polazištem iz Azije, Afrike, istočne Europe povezane su s *krijumčarenjem oružja i opojnih droga, ilegalnim migracijama*, kao i sa sve opasnijom *trgovinom ljudi, posebno djece*. *Gospodarski kriminalitet* i s njim povezana *korupcija u gospodarstvu*, kao i općenito problem *korupcije* i *pranja novca* predstavljaju značajan sigurnosni rizik radi moguće destabilizacije gospodarskih, društvenih ili državnih institucija. Kao značajan sigurnosni rizik pojavljuju se i *prirodne katastrofe* ali i *nesreće uzrokovane radnjom ljudi* opasne za njihovo zdravlje i život.

Nova Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske u području unutarnje sigurnosti treba se temeljiti na sprječavanju raznih oblika kriminaliteta kao sigurnosnog rizika. Strategija suprotstavljanja kriminalitetu u društvu treba se temeljiti na *prevenciji*, a samo gdje je to nužno na *represiji*. *Prevencija kriminaliteta* je predmet zanimanja brojnih stručnjaka teoretičara ali i praktičara te svih drugih zainteresiranih pojedinaca i društvenih zajednica. Posebno se ističe kako prevencija kriminaliteta treba biti dio *socijalne politike* koja osigurava i jamči kakvoću življenja, socijalnu i zdravstvenu sigurnost, sustav obrazovanja, zaštitu i pomoć rizičnim skupinama te uključivanje u zajednički društveni život manjinskim skupinama. I *situacijska prevencija* ima značajnu važnost glede sprječavanja kriminaliteta. Situacijsku prevenciju teško je definirati, a sastoji se u otežavanju i onemogućavanju činjenja kažnjivih djela, povećavanju rizika otkrivanja počinitelja, u mjerama urbane prevencije (npr. videonadzor četvrti ili posebnih objekata) i sl. No, pri određivanju za neku preventivnu djelatnost i kod planiranja preventivnih mjera uvijek je dobro proučiti iskustva drugih preventivnih programa iz domaće i strane literature. Jednako tako, kod planiranja, pripremanja i provođenja preventivnih mjera potrebno je uvijek uvažavati društvene, kulturne, gospodarske, pravne i političke čimbenike u konkretnom društvu, zajednici, skupini (Anželj, 2011:8). Slijedom, dajemo prikaz strategija i planova preventivnih mjera iz pojedinih država Europske unije.

**Savezna Republika Njemačka.** Prevencija i sprječavanje kriminaliteta u Njemačkoj obuhvaća sve mjere kojima je cilj: (a) sprječavanje kažnjivih djela s preventivnim mjerama, (b) smanjivanje štete koju uzrokuje počinjenje kažnjivih djela, (c) smanjivanje straha od kriminaliteta koji osjećaju građani. Tradicionalno razlikovanje između *primarne prevencije* (promjena društvenih uvjeta, obrazovanje, organizacija prostornog okoliša i dr.), *sekundarne prevencije* (smanjivanjem mogućnosti za počinjenje kaznenih djela npr. postavljanjem alarmnih sustava i korištenjem elektronskog paralizatora i sl.) i *tercijarne prevencije* (utjecaj na počinitelja kako bi se spriječilo ponavljanje kriminalnih aktivnosti kroz zatvorski sustav, uvjetni otpust i pomoć počiniteljima) nije više prihvatljivo, pa granice između preventivnih i represivnih aktivnosti i mjera sve su više i teže prepoznatljive. U Njemačkoj su stručnjaci za prevenciju i sprječavanje kriminaliteta sljedećeg mišljenja: (a) represivna sredstva su nužno potrebna za uspješnu borbu protiv kriminaliteta, ali sve

učestalije dolaze do izražaja ograničavajući čimbenici, (b) mogućnosti za nerepresivnu prevenciju kriminaliteta nisu u potpunosti iskorištene i (c) sprječavanje kriminaliteta je zadatak cijeloga društva s kojim se susreće savezna vlada, vlade zemalja (Länder), općina i svih ostalih relevantnih sudionika.<sup>3</sup>

**Republika Austrija.** Vodeću ulogu u sprječavanju kriminaliteta u Austriji ima Austrijska kriminalističko-obavještajna služba (*Criminal Intelligence Service Austria – CISA*), odjeljak 1.6. – sprječavanje kriminaliteta i potpora žrtvama. Odjel zajedno s lokalnim vlastima oblikuje i provodi strategiju sprječavanja kriminaliteta. Temeljem stručnog znanja rad CISA-e provodi se na državnoj i međunarodnoj razini, a posebne smjernice se pripremaju i utvrđuju unutarnjim i vanjskim organizacijama koje šire informacije i znanja, te stručnim djelatnicima u zajednici. Vrste sprječavanja kriminaliteta su sljedeće: (a) sprječavanje nasilja u porodici, (b) potpora žrtvama, (c) sprječavanje spolnog nasilja i zločina, (d) sprječavanje uporabe droge, (e) osiguravanje imovine i planiranje sigurnosti, (f) sprječavanje maloljetničkog nasilja i kriminaliteta.<sup>4</sup>

**Republika Italija.** Strategija otkrivanja i progona kriminala, kojoj je cilj jačanje opće sigurnosti te javnog reda i mira na području Italije, temelji se prije svega na ponovnom uvođenju sprječavajućih aktivnosti. Kada govorimo o sprječavanju kriminala, mislimo na odstranjivanje stvarnih ili pretpostavljenih rizika, koji se nalaze na bilo kojem području, i na uspostavu sigurnih uvjeta koji će utjecati na povećanje vjerovanja ljudi u institucije. Policijske aktivnosti se temelje na radu koji je povezan s prostorom (teritorijem). Aktivnosti koje provode tijela progona temelje se na usklađenim planovima za nadzor nad prostorom (teritorijem) te stvarnoj većoj uključenosti općinske policije pri nadzoru nad prostorom pod njihovom nadležnošću (lokalna upravna policija, mjesni prometni propisi, gospodarski prostor itd.). Sve se bolje uvodi koncept *susjedske policijske aktivnosti* uvažavajući nove operativne modele. Cilj je da se institucije približe građanima s namjerom boljeg razumijevanja njihovih potreba i traženja rješenja, po mogućnosti uz djelatno učešće stranaka u predmetu.<sup>5</sup>

**Republika Mađarska.** U proteklih par godina u Mađarskoj se pokušala oblikovati skladna strategija za prevenciju kriminala u društvu. Pri planiranju načela i ideja strategije morali su poštovati činjenicu kako se sa više policije, kazni i zatvora, tj. više istraga, ne rješava glavni problem s kriminalom. Nakon proučavanja različitih pristupa prevenciji došli su do zaključka kako bi najava – *rat kriminalu* bila neuporabljiva, a strategija neuspješna, naročito ako se cilj postiže kroz vanjskog neprijatelja. Kriminal je društveni proizvod i njegovo reproduciranje je uvijek u vlasništvu samog društva. Uobičajene kriminalne djelatnosti su prije svega kršenje moralnih i pravnih vrijednosti te pravila zajednice u kojoj se pojavljuje. Voditi neprekidni rat protiv sudržavljana je nemoguće – prije svega što nasilje (sila) koju vlast koristi u ratu, ima za posljedicu uvijek još više nasilja. Drugo, rat neće osigurati moralnu suovisnost društva i samozaštitnih mehanizama njegovih državljana. Treće, kriminal je proizvod svakodnevnog života, a najava rata protiv kriminala bila bi panična reakcija na stalnu pojavu. Zato se skladna strategija sprječavanja kriminaliteta u Mađarskoj gradi na posebnoj vrsti socijalne politike, što ima za posljedicu primjene stručnih i civilnih aktivnosti, nešto što mora usmjeravati državna vlast. Na kriminal se mora odgovoriti ra-

---

<sup>3</sup> European Crime Prevention Network – EUCPN (2011). Crime prevention strategy Germany. <http://www.eucpn.org/strategies/index.asp> - 17. 1. 2012.

<sup>4</sup> European Crime Prevention Network – EUCPN (2011). Crime prevention strategy Austria. <http://www.eucpn.org/strategies/index.asp> - 17. 1. 2012.

<sup>5</sup> European Crime Prevention Network – EUCPN (2011). Crime prevention strategy Italy. <http://www.eucpn.org/strategies/index.asp> - 17. 1. 2012.

zličitim socijalnim mjerama, programima i tehnikama koje potiču i mobiliziraju društvo, koje motiviraju samozaštitne mogućnosti velikih i malih zajednica, različitih ustanova, gospodarskih subjekata i državljana. Pored toga, strategiju sprječavanja kriminaliteta u zajednici mora se ostvarivati i povezivanjem s tijelima kaznenog pravosuđa i progona.<sup>6</sup>

**Republika Estonija.** Prevencija kriminala se sukladno s nadležnostima provodi na strateškoj, regionalnoj i lokalnoj razini, a koordinacija svih tijela koja sudjeluju u preventivnim aktivnostima na državnoj razini je u nadležnosti *Vijeća za nacionalnu prevenciju kriminala* (koje je od 1993. godine savjetodavno tijelo vlade) kao i više ministarstava, a čiji konkretni zadaci se upravo definiraju kroz novu legislativu o pitanjima javnog reda. Strateški dokumenti koji uključuju pitanja prevencije kriminala jesu: (a) Kriminalna politika razvoja trendova do 2018. godine, (b) Glavne smjernice sigurnosne politike Estonije do 2015. godine i (c) Razvojni plan za smanjenje nasilja za razdoblje 2010.–2014. Kompetencije regionalne razine su u nadležnosti svake pojedine županije (ukupno ih ima 15), a koje su međusobno umrežene ponajprije radi kvalitetne razmjene saznanja. Na ovoj razini se prevencija kriminaliteta obavlja uglavnom kroz *odbore za maloljetnike* (koordinaciju na državnoj razini obavlja Ministarstvo za obrazovanje i istraživanje) i *odbore za prevenciju droga* (koordinaciju na državnoj razini obavlja Ministarstvo za socijalna pitanja). Prema zakonskim odredbama lokalna vlast nije neposredno odgovorna za prevenciju kriminala, međutim ima aktivnu ulogu u razvoju preventivnih aktivnosti na svom području. Na lokalnoj razini moguće je osnivanje odbora za prevenciju kriminala čiji se rad financira iz proračuna lokalne vlasti kao i iz projekata. U većim gradovima uz ustrojavanje odbora za prevenciju značajnu podršku u provođenju preventivnih aktivnosti daju nevladine organizacije čija uloga je u posljednjih nekoliko godina izuzetno ojačala osobito u podršci rada s maloljetnicima i integraciji bivših zatvorenika u društvo. Naglašena je i odgovorna uloga pojedinca u prevenciji kriminala osobito u organiziranom nadzoru svog susjedstva (*Neighbourhood Watch movement*) kao svojevrsna samozaštita lokalne zajednice.<sup>7</sup>

**Republika Francuska.** Odgovornost za prevenciju kriminala podijeljena je između nacionalne i lokalne vlasti. Na nacionalnoj razini je 2006. godine osnovano među-ministarsko povjerenstvo kojemu predsjedava premijer, a čiji članovi su ministri koji doprinose aktivnostima prevencije kriminala gdje se posebice ističu ministri unutarnjih poslova, pravosuđa i obrazovanja. Svrha ove strukture je utvrditi nacionalne prioritete i koordinirati aktivnosti različitih ministarstava. Sastanke Povjerenstva priprema glavno tajništvo, a osnovni zadaci ovog tajništva su (a) priprema sastanaka povjerenstva, implementacija odluka te nadzor nad provođenjem i (b) animiranje mreže ljudi koji su u lokalnim državnim službama nadležni za prevenciju kriminaliteta. Prošle godine izglasan je novi zakon koji naglašava važnu ulogu gradonačelnika koji je odgovoran za definiranje preventivne politike u svom gradu kao i za koordinaciju implementacije aktivnosti u čemu je nužna harmonizacija s nacionalnom preventivnom politikom kao i suradnja sa županom. Kvalitetno partnerstvo između nacionalnih i lokalnih vlasti stalno se unaprjeđuje kroz definiranje preciznih prioriteta: (a) u području situacijske prevencije glavni cilj je razvoj videonadzora na javnim mjestima dok je drugo veliko područje potpuna uključenost prevencije kriminala u urbane renovacijske programe te (b) vezano za socijalnu prevenciju pojačano postupanje u području: nasilja u obitelji, izostajanju i napuštanju škole, ponavljanju kaznenog djela, posredovanju u prevenciji sukoba osobito u nasilnim područjima te poboljšanju odnosa između policije i stanovništva

---

<sup>6</sup> European Crime Prevention Network – EUCPN (2011). Crime prevention strategy Hungary. <http://www.eucpn.org/strategies/index.asp> - 17. 1. 2012.

<sup>7</sup> European Crime Prevention Network – EUCPN (2011). Crime prevention strategy Estonia. <http://www.eucpn.org/strategies/index.asp> - 17. 1. 2012.

u prigradskim naseljima. Kako bi se učinkovito djelovalo, potrebna je suradnja s drugim tijelima i to osobito onima iz područja obrazovanja i socijalnih pitanja.<sup>8</sup>

**Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske.** Vladin pristup borbi protiv kriminala doživio je radikalnu promjenu u smislu da javnost i lokalna zajednica u partnerstvu s policijom i drugim partnerima osnažuju svoje odgovornosti i aktivnosti u svrhu smanjenja kriminaliteta i njegove prevencije. Novi strateški vladin pravac uključuje: (a) lokalnu odgovornost, (b) povećanu transparentnost podataka, (c) uključenu i aktivnu zajednicu u održavanju sigurnosti zajednice, (d) lokalnu profesionalnu diskreciju, (e) povećanje učinkovitosti policije smanjenjem nepotrebnih troškova i fokusiranjem na ciljeve, (f) prevenciju kriminala utjecajem na rizične čimbenike, (g) reformu kaznenopravnog sustava u smislu rada s recidivistima i rehabilitacijskim mjerama, te (h) novi fokus na teški i organizirani kriminal, a što uključuje stvaranje *Nacionalne agencije za kriminal*. Ovaj novi pristup uključuje individualnu i institucionalnu odgovornost te se u tom smislu ističe odgovornost: (a) *javnosti* – zajednica koja živi s posljedicama kriminala mora se više uključiti u njegovo sprječavanje i suzbijanje, a što svakako uključuje i mogućnost izbora glavnih policijskih zapovjednika od svibnja 2012. godine, (b) *poslovnog i volonterskog sektora* – često zadire u dijelove zajednice u koja statutarna tijela ne mogu, (c) *policije* – potrebno je da bude vidljivija i dostupnija javnosti, (d) *partnerstva zajednice za sigurnost* – imaju za cilj identificiranje počinitelja, davanje podrške žrtvama, održavanje sigurnosti zajednice i omogućavanje dobre operativne suradnje na terenu, (e) *profesionalaca kaznenog prava*, (f) *zapovjednika policije i kriminalističke policije*, (g) *Nacionalne agencije za kriminal* i (h) *Home Officea*. U praksi novi pristup u borbi protiv kriminala trebao bi utjecati odnosno obuhvatiti, nekoliko područja kao što su: (a) javno objavljivanje podataka o razini uličnog kriminala i antisocijalnom ponašanju, (b) dostupnost novih alata za borbu protiv antisocijalnog ponašanja, (c) pooštavanje mjera protiv nasilja i kriminaliteta mladih i provođenje preventivnih programa, (d) povećanje nacionalnog fokusa u smjeru teškog i organiziranog kriminala uz osnivanje Nacionalne agencije za kriminal i objavljivanje Strategije za organizirani kriminal, (e) podrška bivšim ovisnicima o drogama u oporavku kako bi se smanjio kriminal, (f) povećanje ovlasti lokalnih vlasti u području odbijanja izdavanja licenci kao i uvođenja novog nameta u odnosu na suzbijanje problema povezanog s noćnim ispijanjem alkohola koji se dovodi u vezu s počinjenjem kaznenih djela te (g) oplemenjivanje financiranja inicijativa za borbu protiv kriminala.<sup>9</sup>

## 2. EUROPSKI MODEL UNUTARNJE SIGURNOSTI

Razvoj suradnje na području pravosuđa i unutarnjih poslova u Europskoj uniji može se promatrati i vremenski podijeliti na dva razdoblja: a) prvo razdoblje koje počinje nastankom Europske zajednice pa sve do osnivanja Europske unije, i b) drugo razdoblje koje počinje nastankom Europske unije pa sve do današnjih dana (Turkalj, 2006:1151). Prvo razdoblje karakterizira *izvaninstitucionalna suradnja s funkcionalističkim pristupom* uspostave međunarodnih tijela sa striktno ograničenom odgovornošću te sa zadacima na onim područjima gdje su se mogli definirati zajednički ciljevi suradnje. Drugo razdoblje karakterizira *institucionalna suradnja* kroz institucionalne okvire Europske unije.

---

<sup>8</sup> European Crime Prevention Network – EUCPN (2011). Crime prevention strategy France. <http://www.eucpn.org/strategies/index.asp> - 17. 1. 2012.

<sup>9</sup> European Crime Prevention Network – EUCPN (2011). Crime prevention strategy United Kingdom. <http://www.eucpn.org/strategies/index.asp> - 17. 1. 2012.



Posljednjih desetak godina sadržaji politike pravosuđa i unutarnjih poslova dinamično se razvijaju<sup>10</sup>, a razlog tome može se tražiti i u nastalim promjenama u procesu odlučivanja. To posebno dolazi do izražaja nakon osnivanja Europske unije i usvajanja Tampare programa. Amsterdamskim ugovorom definiran je cilj djelovanja Europske unije na području pravosuđa i unutarnjih poslova sadržan u izgrađivanju Europske unije kao prostora slobode, sigurnosti i pravde (eng. *Area of freedom, security and justice* – AFSJ). Ove činjenice su još značajnije ukoliko se uzme u obzir kako pravosuđe i unutarnji poslovi predstavljaju najmlađe područje pravne stečevine Europske unije i kako se radi o zakonodavno najdinamičnijem i najpropulzivnijem području Europske unije (Turkalj, 2006:1137).

Slijedom dajemo kratki prikaz važnih pravnih izvora Europske zajednice i Europske unije bitnih za razumijevanje sadašnjeg stanja i stajališta prema području pravosuđa i unutarnjih poslova, ali i razumijevanja središnje teme ovog rada: *Strategije unutarnje sigurnosti Europske unije*. U analizi smo se zbog brojnosti i obilja domaćih i stranih literaturnih izvora ograničili na radove K. Turkalja (2006., 2010.) i T. Čapete i dr. (2009., 2011.) te na uvid u pravne izvore koji se analiziraju preko internetskog portala Europske unije (<http://europa.eu/>).

Za razdoblje **izvaninstitucionalne suradnje** značajni su sljedeći događaji i pravni izvori:

- **Skupina Pompidou.** Skupina je osnovana unatoč politici koja se protivila svim onim mjerama koje bi mogle narušiti suverenost država članica, odnosno bitne sastavnice nacionalne suverenosti kao što su pravosuđe i unutarnji poslovi. Nakon smrti De Gaullea 1969. godine, pod okriljem Vijeća Europe, osnovana je **Skupina za suzbijanje zlouporabe i protuzakonite trgovine droga**, poznata pod nazivom Skupina Pompidou.
- **Skupina TREVI**, (Rim 1975., Luxembourg 1976.). Osnivanjem Skupine Trevi stvorena je skupina za pravosudnu i policijsku suradnju u kaznenim stvarima. Glavni cilj Skupine, ovog neformalnog međuvladinog tijela, bio je unapređivanje policijske suradnje u borbi protiv terorizma. Skupina je djelovala na tri razine: ministarskoj, visokih dužnosnika i radnih skupina. Prva radna skupina osnovana je 1977. godine i bavila se *borbom protiv terorizma*. Ostale formirane radne skupine bile su zadužene: za *opremanje policije i pitanja javnog reda* (Trevi II), za *teški kriminal i pitanje droga* (Trevi III), za *analizu učinaka ukidanjem unutarnjih granica na rad policije* (Trevi IV). Skupina Trevi bio je forum za razmjenu mišljenja i informacija te za identifikaciju najbolje prakse među državama članicama EZ-a, nastao izvan institucionalnog okvira EZ-a (Turkalj, 2006:1132).
- **Schengenska skupina.** Osnovana je 1985. godine sa zadatkom analize učinaka ukidanja unutarnjih granica. Sklopljenim *Schengenskim sporazumom* predviđeno je ukidanje, unutar pet članica EZ-a, granične kontrole te osiguravanje sredstava policiji za učinkovitu borbu protiv međugraničnog kriminala te suzbijanje ilegalnih migracija (Occhipinti prema Turkalj, 2006:1132). *Provedbeni schengenski sporazum*

---

<sup>10</sup> Razlog sporom razvoju politika pravosuđa i unutarnjih poslova može se tražiti u samom njihovom sadržaju koja su donedavno smatrana bitnim sastojcima suvereniteta države. Na području pravosuđa i unutarnjih poslova države su dugo ljubomorno čuvale svoju kompetenciju nad tim pitanjima. Taj pristup i danas dolazi do izražaja kroz osjetljivost i suzdržanost država za prepuštanje pojedinih pitanja na Europsku uniju (Turkalj, 2006:1128). Tome u prilog vidi i članak 88(3) Lisabonskog ugovora.

utvrdio je potrebne promjene u organizaciji policije kako bi se omogućilo slobodno kretanje unutar granica bez narušavanja sigurnosti država.

U razdoblju **institucionalne suradnje** na području pravosuđa i unutarnjih poslova značajni su sljedeći pravni izvori:

- **Ugovor iz Maastrichta**, (1993.–1999.). Usvajanjem ovog Ugovora, nazvanog još i *Ugovorom o Europskoj uniji*, Europska zajednica prerasta iz gospodarske integracije (EZ) u političku integraciju (EU). Ugovor je utemeljio Europsku uniju na tri temeljna stupa: stup Europske zajednice, stup zajedničke vanjske i sigurnosne politike te *treći stup pravosuđa i unutarnjih poslova*. Ugovor iz Maastrichta izričito je priznao zajednički interes za koordinaciju na devet različitih područja pravosuđa i unutarnjih poslova, ali bez definiranja ikakvih ciljeva za te politike. Radi se o sljedećih devet područja suradnje: politici azila, migracija, zloporabe droga, suzbijanja međunarodnih prijevара, vanjskih granica, pravosudnoj suradnji u građanskim stvarima, pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima te policijskoj i carinskoj suradnji (Turkalj, 2010:3).
- **Ugovor iz Amsterdama**, (1997., 1999.). Ovim Ugovorom dio sadržaja iz trećeg stupa (Polićijska i pravosudna suradnja u kaznenim stvarima) priključuje se prvom stupu (Stup Europskih zajednica) u područje pod nazivom *Sloboda kretanja osoba*. Ti su sadržaji: viza, azil, migracija te pravosudna suradnja u građanskim stvarima. Nadalje, posebnim protokolom uz Ugovor iz Amsterdama Schengenski *acquis* je integriran u pravni okvir Europske unije. Također je Ugovorom uspostavljena funkcija *visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku*, s namjerom da ojača svoju diplomatsku vidljivost, ali i da pomogne Vijeću u pitanjima vezanim za zajedničke vanjske poslove i sigurnosnu politiku.
- **Tampere program**, (1999., 2000.–2004.). Sastanak Europskog vijeća održan 1999. godine u Tapereu, Finska, bio je posvećen problematici daljnjeg razvoja politike pravosuđa i unutarnjih poslova. Od sadržaja koji se nalaze u tekstu ovog Programa posebno ističemo pitanje pranja novca (čl. 51. – 58.), kao segmenta organiziranog kriminala. U Programu se ističe kako je Europsko vijeće spremno poduprijeti i ojačati sve konkretne mjere kako bi se ušlo u trag takvom novcu, kako bi se ono "zamrznilo", privremeno oduzelo i oduzelo kao nezakonito stečena imovina kriminalom. Potiče se jača suradnja u području razmjene informacija među financijskim obavještajnim jedinicama (FIU) o sumnjivim transakcijama, a također se poziva na usklađivanje kaznenog prava i postupka glede pranja novca. Europska unija i države članice obvezuju se na učinkovitu i transparentnu suradnju i poduzimanje mjera zajedno s trećim zemljama središta *offshorea* u uzajamnoj pravnoj pomoći. U tekstu Programa značajne su i odredbe koje se odnose na jačanje vanjskog djelovanja Europske unije (poglavlje D) gdje se posebno napominje integracija suradnje i politike pravosuđa i unutarnjih poslova u definicije i provedbu svih ostalih politika. Na kraju Programa donosi se zaključak o izradi nacрта *Povelje o temeljnim pravima* u skladu sa zaključcima usvojenim na sjednici u Kölnu. Provedbu Tampere programa karakterizira intenzivna zakonodavna djelatnost EU usmjerena na uspostavu pravnog okvira suradnje država članica Europske unije na području pravosuđa i unutarnjih poslova (Turkalj, 2010:4).
- **Ugovor iz Nice**, (2001.). Zadržana je podjela pravosuđa i unutarnjih poslova između dva stupa. Ugovorom je postavljen cilj Europskoj uniji da svojim građanima pruži visoki stupanj sigurnosti unutar prostora sigurnosti, slobode i pravde. Novost unutar prostora sigurnosti, slobode i pravde je uvođenje novih europskih institucija, *Euro-pola* i *Eurojusta* radi jačanja policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima. Važna novina je i uvođenje odlučivanja kvalificiranom većinom za određena pitanja

s područja pravosuđa i unutarnjih poslova. Usuglašeno je također da će Visoki predstavnik za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku biti odgovoran za objavljivanje europske sigurnosne strategije. Institucionalna reforma učinjena u Nici opisuje se kao "tehnička" i "ograničena". Zapravo, Ugovorom se nije značajnije promijenio institucionalni balans već su učinjene određene prilagodbe, uglavnom u dijelu funkcija i sustava institucija i unapređenja suradnje.

- **Haški program**, (2005.). Glavno težište Haškog programa odnosilo se na operacionalizaciju suradnje uspostavljene Tampere programom, a manje na stvaranju novog zakonodavstva Europske unije. Haški program podijeljen je u tri dijela. Treći dio pod naslovom *Posebne smjernice* odnosi se: 1. na jačanje sloboda, 2. na jačanje sigurnosti, 3. na jačanje nadležnosti pravosuđa, 4. na vanjske odnose. Pitanja koja su regulirana u sklopu *jačanja sigurnosti* su sljedeća: bolja razmjena informacija, terorizam, policijska suradnja, upravljanje kriznim situacijama unutar Europske unije s međugraničnim posljedicama, operativna suradnja, suprotstavljanje kriminalu, organizirani kriminal i korupcija te strategija Europske unije na području droga.

• **Lisabonski ugovor**, (2007., 2009.). Ovaj Ugovor izmijenio je Ugovor o Europskoj uniji (UEU), a Ugovor o Europskoj zajednici zamijenio je Ugovorom o funkcioniranju Europske unije (UFEU). Ugovor o Euratomu (koji je potpisan u Rimu 25. ožujka 1957., a stupio je na snagu 1. siječnja 1958. godine) i dalje je na snazi. Lisabonskim ugovorom kaznenopravna slika Europske unije temeljito se izmijenila, a Europska unija je dobila supranacionalne zakonodavne ovlasti u području kaznenog prava i kaznenog postupka, a ustanovljeno je i supranacionalno tijelo kaznenog progona: *europski državni odvjetnik* [čl. 86(1) Lisabonskog ugovora], (Đurđević, 2008:1077). Dolazi i do značajnog proširivanja nadležnosti Europskog suda na skoro sva područja pravosuđa i unutarnjih poslova.

Cilj država članica Europske unije je uspostava mjera za unutarnju sigurnost s kojima će biti bolje osposobljene za djelovanje na području slobode, sigurnosti i pravde, što će također neposredno povećati učinkovitost u borbi protiv kriminala i terorizma (čl. 67. i 75. Lisabonskog ugovora). S pravnog motrišta najveći doprinos Lisabonskog ugovora je *pravni temelj* koji omogućuje usvajanje uredbi i direktiva s područja pravosuđa i unutarnjih poslova u kaznenim predmetima u obliku zakonodavnih akata, koji postaju, odnosno koji se prenose u zakonodavstvo država članica, što će pripomoći skladnijem razvoju zajedničkih okvira i napora u sprječavanju kriminala.

Lisabonski ugovor unosi promjenu vezanu uz ukidanje stupova suradnje, odnosno dolazi do objedinjavanja politika pravosuđa i unutarnjih poslova u jednom poglavlju Lisabonskog ugovora, pod naslovom *Područje slobode, sigurnosti i pravde* (glava V. Lisabonskog ugovora).

*Europol* postaje agencija Europske unije, a njegove su zadaće definirane člankom 88(1) Lisabonskog ugovora: podupiranje i jačanje djelovanja policijskih i drugih izvršnih tijela država članica i njihova uzajamna suradnja u sprječavanju i suzbijanju teških kaznenih djela koja pogađaju dvije ili više država članica, terorizma i oblika kriminala koji utječu na zajednički interes obuhvaćen kojom od politika Unije.

Novina Lisabonskog ugovora je i osnivanje *stalnog odbora* u okviru Vijeća (čl. 71.) kako bi se osiguralo da se unutar Unije promiče i jača operativna suradnja u području unutarnje sigurnosti. Stalni odbor će olakšavati koordinaciju djelovanja nadležnih tijela

država članica. U rad odbora mogu biti uključeni predstavnici zainteresiranih tijela, ureda i agencija Unije. Europski parlament i nacionalni parlamenti obavještavaju se o radu odbora.

**Povelja o temeljnim pravima**, koja nije sastavni dio teksta Lisabonskog ugovora, postala je obvezujuća.

• **Stockholmski program**, (2009., 2010.–2014.). Ovim programom definirane su strateške smjernice za razvoj prostora slobode, sigurnosti i pravde. Među političkim prioritetima navodi se izazov poštovanja temeljnih prava i sloboda čovjeka nasuprot uspostavi sigurne Europe. Ističe se kako je važno da mjere progona, na jednoj strani, i mjere za jamčenje prava građana, pravna država i pravila o međunarodnoj zaštiti, na drugoj strani, idu ruku pod ruku prema istome smjeru i da se međusobno nadopunjuju. Glavni prioritet *Stockholmskog programa – otvorena i sigurna Europa, koja služi građanima i koja ih štiti*, je izgradnja otvorene i sigurne Europe koja služi i štiti građane. Program je podijeljen na sedam prioritetnih skupina: a) promoviranje slobode, sigurnosti i pravde za građane Europe, b) poticanje prava građana u Europi pravde, c) pojednostavljivanje življenja građana u Europi prava i pravde, d) Europa koja štiti, e) pristup Europi u globalnom svijetu, f) Europa odgovornosti, solidarnosti i partnerstva u području migracija i azila, te g) uloga Europe u globalnom svijetu – vanjska dimenzija slobode, sigurnosti i pravde.

Program poziva sve države članice, agencije, tijela i institucije Europske unije da pripreme usklađena djelovanja za osiguravanje sigurnosti europskih državljana s time da se uspješno suprotstavljaju raznim oblicima organiziranog kriminaliteta, terorizmu, trgovini zabranjenim drogama, korupciji, trgovini ljudima, krijumčarenju ljudi, spolnom iskorištavanju djece, preprodaji oružja, računalnom kriminalu i međugraničnom kriminalu kao i drugim opasnostima i ugrozama sigurnosti državljana, koje su nadnacionalne.

Konkretne zadaće koje Program predviđa na području unutarnje sigurnosti jesu: razvoj strategije unutarnje sigurnosti za Europsku uniju, nadogradnja sredstava potrebnih za zaštitu građana, uspostava arhitekture informatičkog sustava koji će omogućiti bolju razmjenu informacija među europskim policijskim službama, borba protiv različitih oblika kriminala i terorizma te korupcije, razvoj elastične politike useljavanja koja će biti u suglasju s potrebama tržišta rada, koja će poticati integraciju useljenika i koja će sprječavati nezakonita useljavanja, povećavanje solidarnosti među državama članicama radi prijma izbjeglica i molitelja azila, poticanje istraživanja na području sigurnosti.

Program posebno poziva države članice da podupiru i poboljšavaju preventivne mjere za sprječavanje kriminaliteta. Ističe se ključno multidisciplinarno sudjelovanje i vladinih i nevladinih organizacija, tijela i agencija, a također i suradnja s privatnim sektorom. Na području suprotstavljanja kriminalitetu države članice sudjeluju kroz Europsku mrežu stručnjaka za sprječavanje kriminaliteta (*European Crime Prevention Network – EUCPN*), (Anželj, 2011:9).

Realizacija Stockholmskog programa uveliko će ovisiti od provedbe **Akcijskog plana izvođenja Stockholmskog programa: Osiguravanje područja slobode, sigurnosti i pravde za državljane Europe**, usvojenog početkom 2010. godine.

• **Strategija unutarnje sigurnosti Europske unije**, (2010., 2011.–2014.). Usvojili su je najviši predstavnici država Europske unije u ožujku 2010. godine. Strategija nabraja glavne izazove i ugroze unutarnjoj sigurnosti Europske unije i istodobno po prvi puta

uspostavlja *koncept unutarnje sigurnosti* koji treba razumjeti kao cjeloviti koncept koji uključuje brojne službe, resore u državama članicama i institucijama. Radi se o uspostavi *Europskog modela unutarnje sigurnosnog* pa zbog toga slijedom navodimo tekst Strategije.<sup>11</sup>

### 3. STRATEGIJA UNUTARNJE SIGURNOSTI EUROPSKE UNIJE

Strategija unutarnje sigurnosti Europske unije, kao glavne ugroze unutarnje sigurnosti, koje su sve veće i profinjenije, identificira: terorizam, teški i organizirani kriminalitet, računalni (kibernetički) kriminal, međugranični kriminal, sigurnost prometa i prirodne katastrofe i nesreće koje je uzrokovao čovjek. Strategija istodobno daje temeljna načela i smjernice za daljnje rješavanje, na kojima se temelji uspješno osiguravanje unutarnje sigurnosti Europske unije u narednom razdoblju od četiri godine (2011.–2014.). Radi se o zajedničkom programu za države članice Europske unije, Europski parlament, Europsku komisiju, Vijeće i agencije Europske unije (ponajprije Europol, Eurojust, Frontex, OLAF, CEPOL i dr.) te druge subjekte uključujući i civilno društvo i tijela lokalne vlasti. Ta načela su: zaštita temeljnih prava i sloboda čovjeka zajamčenih u Povelji o temeljnim pravima, zaštita osobnih podataka građana u svezi s međudržavnom i međuagencijskom razmjenom podataka i informacija, pravna država i vladavina prava, poboljšavanje sudjelovanja i suradnje država članica Europske unije, davanje prednosti provođenju prevencije i predviđanja, važnost uključivanja svih nadležnih sektora koja provode javne ovlasti, komunikacija s javnošću o sigurnosnim mjerama te poštovanje suovisnosti unutarnje i vanjske dimenzije sigurnosti u uspostavi globalne sigurnosti usredotočene na povezivanje i tješnju suradnju s trećim državama (Anželj, 2011:9). Strategija upozorava na sve veći strah građana i gospodarskih subjekata od kriminala. Napominje se kako četiri petine Europljana očekuje veću aktivnost na razini Europske unije protiv organiziranog kriminala i terorizma.

Prije samog navođenja teksta Strategije želimo istaknuti dio izjave povjerenice za unutarnju sigurnost Europske unije, Cecilie Malmström, dane tijekom postupka prihvaćanja Strategije: "EU se, kod pitanja unutarnje sigurnosti, uvijek istovremeno usredotočivala samo na jedno područje. Sada imamo skupni pristup reagiranja na sigurnosne ugroze i izazove u budućnosti. Terorizam, organizirani, međugranični i kibernetički kriminal te krize i katastrofe su područja na kojima moramo ujediniti svoja nastojanja i zajedno nastupiti, kako bismo povećali sigurnost naših građana, poduzeća i društva u cijeloj EU. U toj Strategiji su određene ugroze i predstojeće aktivnosti koje moramo poduzeti kako bi se mogli s tim ugrozama uhvatiti u koštac. Pozivam sve nadležne subjekte da preuzmu odgovornost za provedbu aktivnosti Strategije s kojom će se osigurati sigurnost EU."

#### **CILJ 1: Razotkrivanje i razbijanje međunarodnih kriminalnih mreža**

Jedna od značajki organiziranog kriminaliteta je njegova stalna globalizacija, koja definira činjenicu kako organizirani kriminalitet ne poznaje granice. Upravo je navedena

---

<sup>11</sup> Prezentirani tekst Strategije unutarnje sigurnosti Europske unije nije doslovni prijevod originalnog teksta jer su u predočenom tekstu učinjene određene intervencije i pojašnjenja u svezi s kontekstom vremena kada se ona pruža čitateljima.

karakteristika izuzetno značajna jer negativno utječe na suprotstavljanje i sprječavanje pojava oblika organiziranog kriminaliteta. Međutim, globalizacijski utjecaj može se primijeniti i na tijela koja se bave suzbijanjem kriminaliteta što, ustvari, uključuje uspješnu, učinkovitu, pravodobnu i koordiniranu suradnju, sukladno s definiranim nadležnostima i sposobnostima. Temelj suradnje su informacije i to u odnosu na njihovo ciljano i usmjereno prikupljanje, a potom i na njihovu razmjenu između različitih tijela za provedbu zakona u zemljama članicama Europske unije. Informacije koje je u ovom kontekstu potrebno prikupljati odnose se na saznanja o postojanju kriminalnih skupina na nacionalnoj razini i detektiranju međunarodnih kriminalnih mreža koje djeluju na području Europske unije, pa čak i šire, te na saznanja o njihovim kriminalnim aktivnostima.

Razotkrivanje i razbijanje međunarodnih kriminalnih mreža je, na europskoj razini, izdvojen kao jedan od koraka kojim se postiže bolja sigurnost u Europskoj uniji.

Prikupljene informacije pokazuju da unatoč sve većoj suradnji između tijela koja se bave suzbijanjem organiziranog kriminaliteta, međunarodne kriminalne mreže ostaju i dalje vrlo aktivne. Ono što je još značajnije odnosi se na činjenicu da međunarodne kriminalne mreže svojim kriminalnim aktivnostima ostvaruju ogromnu protupravnu financijsku dobit, a na osnovi čega istaknuti pripadnici međunarodnih kriminalnih mreža imaju izraženu veliku financijsku moć. Navedena financijska dobit koja je proizašla iz kriminalnih aktivnosti koristi se prije svega za korupciju i to prema službenicima na svim razinama financijskog tržišta u svrhu omogućavanja bavljenjem kriminalnim djelatnostima ili za njihovo prikrivanje. Osim koruptivne aktivnosti, financijska dobit stečena kriminalnim djelatnostima koristi se i za zastrašivanje žrtava i svjedoka radi zataškavanja kaznenih djela čime se unosi nemir u lokalnu zajednicu. Isto tako financijska kriminalna dobit ulaže se u redovne financijske tijekove čime se narušava gospodarska sigurnost i zdravo poslovanje legitimnih poslovnih struktura.

Za suzbijanje međunarodnih kriminalnih mreža od esencijalne važnosti je utjecati na njihovu financijsku moć, osobito u domeni pranja novca i utjecaja na povećanje kapitala kod ulaganja u legitime poslovne strukture. Da bi se to postiglo, potrebno je jačati kapacitete u postupcima učinkovitog oduzimanja financijske dobiti i imovinske koristi stečene kriminalnim aktivnostima kako bi se zaštitilo gospodarstvo.

Kako se nacionalni pristupi država članica u određenim segmentima razlikuju, prevladavanje takvih prepreka omogućava se kroz međusobno razumijevanje i uzajamno uvažavanje kao i kroz jedinstvene zakonske regulative u području pravosudne suradnje. Ono što je iznimno značajno u zajedničkom suzbijanju međunarodnih kriminalnih mreža je suradnja ali i dogovaranje zajedničkih definicija kaznenih djela i minimalnih mjera kaznenih sankcija, kao što je to učinjeno Direktivom u području trgovine ljudima, spolnog iskorištavanja djece i kibernetičkog kriminaliteta.

### ***Aktivnost 1: Identificiranje i uništavanje kriminalnih mreža***

Kao što je već naglašeno, prvi korak prema eliminaciji kriminalnih mreža je njihova identifikacija koja svakako uključuje primarnu identifikaciju nositelja kriminalnih aktivnosti i suradnika, otkrivanje njihovih kriminalnih aktivnosti s prepoznavanjem specifičnih metoda rada kao i detektiranje načina financiranja kriminalne mreže i onemogućavanje

nastavka kriminalnih aktivnosti. Dakle, pokazuje se kako je ključno prikupljati i posjedovati višestruke informacije o osobama koje čine kriminalnu mrežu.

Jedan od načina prikupljanja informacija o osobama koji je Europska komisija predložila u 2011. godini je prikupljanje *podataka o putnicima* na letovima koji ulaze ili napuštaju teritorij Europske unije. Ovi podaci primarno služe državama članicama u svrhu sprječavanja kaznenih djela terorizma ali i drugih teških kaznenih djela uključujući organizirani kriminalitet, odnosno kako bi se identificirale osobe koje predstavljaju sigurnosni rizik.

Sljedeća skupina informacija koje se moraju prikupljati o kriminalnim mrežama u svezi su s njihovim izvorom financiranja, a što svakako uključuje i informacije o financijskim transakcijama, odnosno o svim stadijima financijskih tijekova kao i informacije o sudionicima transakcija, odnosno o vlasnicima gospodarskih subjekata i fondova koji sudjeluju u određenom stadiju financijskog prometa. Tijela koja prikupljaju ove informacije, kao što su tijela za provedbu zakona/policija, pravosudne vlasti, druga upravna istražna tijela, OLAF i stručnjaci iz privatnog sektora, nailaze kod prikupljanja informacija na niz poteškoća i barijera. Do tih informacija je teško doći jer su prikrivene ali i dobro zaštićene zbog čega je potrebno poduzimati dodatne mjere kako bi se postigla veća transparentnost informacija. Većina mjera se odnosi na sprječavanje pranja novca slijedom čega je do 2013. godine u suradnji s međunarodnim europskim partnerima potrebno revidirati *europsko zakonodavstvo o pranju novca*.

Praćenje financijskih transakcija je jedan od ključnih načina za provođenje financijskih kriminalističkih istraživanja. U tu svrhu neke države članice uspostavile su i središnji registar bankovnih računa kojim se omogućava praćenje tijeka novca. Kako bi se povećala korisnost takvih registara, Europska komisija će u 2012. godini izraditi strategiju ali i smjernice za učinkovito istraživanje financijskih transakcija u ovom području. U tom smislu nužno je u narednom razdoblju postići jačanje administrativnih i institucionalnih kapaciteta tijela za provedbu zakona/policije i pravosudnih tijela kako bi se učinkovito prikupljale, analizirale i razmjenjivale informacije. Isto tako važno je u potpunosti koristiti nacionalne centre izvrsnosti za kriminalistička financijska istraživanja i programe obuke Europske visoke policijske škole (CEPOL).

Osim međunarodne suradnje u domeni rada s informacijama, uništavanje međunarodnih kriminalnih mreža zahtijeva i provođenje zajedničkih operativnih operacija od strane *zajedničkih istražnih timova*, koji se smatraju standardom postupanja u suzbijanju terorizma i prekograničnog kriminaliteta s obzirom na to da ubrzavaju proces postupanja kod rješavanja kriminalnih aktivnosti koje uključuju međunarodno okruženje. Zajedničke operativne operacije/timovi svakako uključuju policiju, carinu, graničnu policiju i pravosudna tijela različitih država članica ali i suradnju s tijelima Europske unije kao što su Eurojust, Europol i OLAF. Zajednički istražni timovi imaju punu potporu Europske komisije jer je borba protiv ugrožavajućih aktivnosti kriminalnih mreža u skladu s prioritetima, strateškim ciljevima i planovima utvrđenih od strane Vijeća na temelju relevantnih analiza procjena ugroženosti koja se smatra temeljnom platformom za borbu protiv organiziranog kriminaliteta.

Kod hvatanja sudionika kriminalne međunarodne mreže potrebno je osigurati učinkovitu provedbu *europskog uhidbenog naloga*, uključujući i njegov učinak na temeljna

ljudska prava. Europski uhiđbeni nalog je sudska odluka donesena od jedne države članice *Europske unije* radi uhićenja i predaje tražene osobe od druge države članice *Europske unije*, radi *kaznenoga progona* ili izvršenja *zatvorske kazne* ili sigurnosne mjere. Uzajamnim priznavanjem sudskih odluka i izvršenja kazne donesene u kaznenom postupku na području čitave *Europske unije* stvoreni su temelji kvalitetne sudske suradnje između država članica.

### ***Aktivnost 2: Zaštita gospodarstva od kriminalne infiltracije***

Globalizirano gospodarstvo posebno pogoduje kriminalnim mrežama jer otvara niz raspoloživih mogućnosti organiziranom kriminalitetu, a što svakako narušava ranjivost cjelokupnog financijskog sustava ali izaziva i nepovjerenje u funkcioniranje javnih institucija. Kako je korupcija jedna od osnovnih značajki djelovanja kriminalnih mreža, nužno je da države članice u zaštiti svog nacionalnog, ali i europskog gospodarstva, poduzimaju sve raspoložive antikorupcijske alate za čiju je primjenu preduvjet odgovorna politička volja.

U tu svrhu je Europska komisija u 2011. godini izradila prijedlog o načinima nadziranja provedbe ali i pružanja podrške u antikorupcijskim naporima zemalja članica, a što je utemeljeno na najboljim europskim iskustvima u uspješnoj provedbi antikorupcijskih mjera. Koruptivne kriminalne aktivnosti predstavljaju izuzetno štetne pojave, kako za pravne subjekte, tako i za društvo u cjelini, s obzirom na to da se infiltracijom kriminalnih mreža u redovno poslovanje narušavaju temelji legitimnog gospodarskog poslovanja.

Posebno ugrožena područja infiltracijom kriminalnih mreža, s obzirom na cilj koji se želi postići, su administrativna tijela državne uprave i druga državna tijela odgovorna za izdavanje raznih licenci i dozvola, tijela odgovorna za javne nabave, natječaje i davanje bespovratnih sredstava, odnosno subvencija ("*administrativni pristup*"). Naime, kriminalne mreže u namjeri prikrivanja izvora novca pribavljenog kriminalnim aktivnostima, koruptivnim utjecajem prema odgovornim osobama u tijelima državne i javne uprave prikupljaju povlaštene podatke koje koriste u kriminalne svrhe. Iako je uobičajeno da se fenomen korupcije promatra kroz tijela vlasti i njene institucije, veoma je bitno, kako s gledišta analize fenomena korupcije tako i s gledišta postojanja i funkcioniranja načela vladavine prava i dobrog poslovnog okruženja, da se fenomen korupcije promatra i u privatnom sektoru, te u odnosu između tijela vlasti i poslovnog (privatnog) sektora. Radi navedenih razloga Europska komisija u 2011. godini daje praktičnu potporu zemljama članicama uspostavljanjem mreže nacionalnih kontaktnih točaka u svrhu razvoja najbolje prakse, te sponzoriranja pilot-projekata o praktičnim pitanjima iz ovog područja. Na ovaj način se ciljano i usmjereno prikupljaju kvalitetne informacije o ovom ugrožavajućem problemu.

U europskom kontekstu još se jedno područje gospodarstva izdvaja u smislu kriminalne infiltracije, a radi se o području manipulacije krivotvorenom robom koja generira veliku dobit organiziranim kriminalnim skupinama, narušava jedinstveno tržište, oslabljuje europsku industriju i ugrožava zdravlje i sigurnost građana. Radi se o području koje je samo po sebi inkriminirano radi ugrožavanja života ljudi. Međutim, ovdje se radi i o kršenju prava intelektualnog i industrijskog vlasništva, slijedom čega će Europska komisija u narednom razdoblju u kontekstu nadolazećeg akcijskog plana protiv krivotvorenja i piratstva, poduzeti sve odgovarajuće inicijative za poticanje *učinkovitije*



*provedbe prava intelektualnog vlasništva.* Navedeno svakako zahtijeva povećanje svijesti o zaštićenom dobru na nacionalnoj razini.

Kako je krivotvorena roba širokog spektra, ona je zbog interneta lako dostupna što je teško nadzirati. U tom kontekstu je potrebno osnažiti zakonodavne kapacitete kojima bi se olakšao posao nadležnim službama, posebice carinskoj upravi. Krivotvorena roba predstavlja ozbiljnu opasnost za potrošače i gospodarstvo zbog čega se ovim fenomenom je potrebno baviti multidisciplinarno.

Zbog razmjene informacija nužno je uspostaviti kontakt-točke u nacionalnim carinskim upravama kako bi se na učinkovitiji način razmjenjivala sva korisna saznanja ali i najbolja praksa.

### ***Aktivnost 3: Oduzimanje nezakonito stečene imovinske koristi kažnjivim djelom***

Najučinkovitiji način suprotstavljanja i sprječavanja međunarodnih kriminalnih mreža, njihovom razbijanju, očituje se u oduzimanju nezakonito stečene imovinske koristi, odnosno oduzimanju financijskih sredstava stvorenih kriminalnom aktivnosti. Ovisno o stadiju tijeka postupka nezakonito stečena imovina se može oduzeti ili zamrznuti, a s tako oduzetom imovinom potrebno je upravljati na način da ona ne gubi svoju vrijednost i da se spriječi ponovni posjed oduzete imovine od strane osobe koja je počinitelj kaznenog djela. Tijekom 2011. godine Europska komisija revidira europski zakonodavni okvir u području oduzimanja nezakonito stečene imovinske koristi i pranja novca, kao dio prioritetno određenog područja djelovanja u okviru organiziranog kriminaliteta s ciljem zaštite gospodarstva protiv kriminalne infiltracije. Posebice se ističe jačanje određenih instituta oduzimanja nezakonito stečene imovinske koristi i to u sljedećim situacijama: *oduzimanje imovine od trećih osoba* (odnosi se na oduzimanje imovine koja je prenesena od strane ispitivanog ili osuđene osobe trećim osobama), *prošireno oduzimanje* (oduzimanje imovine koja nadilazi izravna sredstava kaznenog djela) te *oduzimanje temeljem naloga koji se ne temelji na presudi* (radi se o institutu prethodnog privremenog oduzimanja radi osiguranja). Sve navedeno pozitivno utječe na transparentnost i nepristranost postupaka pri provođenju financijskih istraga, ali i na razvoj financijskih podataka kao i na praktičnu razmjenu informacija između država članica.

Kako je oduzimanje nezakonito stečene imovinske koristi postupak koji zahtijeva institucionalno postupanje, potrebno je da države članice do 2014. godine uspostave barem jedan *Ured za oduzetu imovinu*<sup>12</sup>. Da bi ured bio funkcionalan, mora raspolagati određenim financijskim sredstvima, a da bi bio operativan, mora imati normirane zakonske ovlasti kao preduvjet specifične obuke koju zaposlenici Ureda moraju proći. Kao što je već nekoliko puta naglašeno – temelj rada je informacija, što se i u kontekstu rada ovog Ureda pokazuje, osobito u domeni razmjene informacija koja je neophodna. Učinkovitost ovih ureda mjerit će se prema zajedničkim pokazateljima koje će Europska komisija definirati do 2013. godine. Kako bi Uredi bili djelotvorniji u provedbi oduzimanja nezakonito stečene imovinske koristi, do 2014. godine mora se donijeti jasan institucionalni okvir koji će osim ovlasti definirati i postupke i uvjete za upravljanje imovinom. Potrebno je

---

<sup>12</sup> Asset Recovery Offices. Council Decision 2007/845/JHA requires each Member State to set up at least one Asset Recovery Office on its territory.

napomenuti kako se mora spriječiti da se imovina koja je oduzeta od određene osobe, koja je utvrđena kao počinitelj kaznenog djela, ponovno vrati osobi od koje je oduzeta. U vezi s navedenim Europska komisija će do 2013. godine pružiti smjernice o najboljoj praksi o tome kako spriječiti kriminalne skupine od ponovnog stjecanja oduzete imovine.

## **CILJ 2: Sprječavanje terorizma i rješavanje radikalizacije i novačenja**

Sukladno s podacima Europolu opasnost od terorizma još je uvijek velika te predstavlja značajnu prijetnju koja se stalno razvija zbog čega europska međunarodna zajednica mora iznaći nove mogućnosti za njegovo suzbijanje. Mjere u borbi protiv terorizma moraju se poduzimati u okviru punog poštovanja temeljnih prava i sloboda ljudi, uz izbjegavanje stigmatiziranja kroz međukulturni dijalog. Osnovna značajka svake terorističke organizacije je da su takve skupine vrlo fleksibilne i inovativne, što se posebice ističe u korištenju sve naprednijih terorističkih metoda. Primjeri zastrašivanja mogu se vidjeti kroz nedavne napade kao što je napad u Mumbaiju 2008. godine ili pokušaj napada na letu iz Amsterdama za Detroit na Božić 2009. godine.

Terorizam kao izuzetno ugrožavajuća kriminalna aktivnost, koja je globalnog karaktera, zahtijeva koordiniranu međunarodnu reakciju.

Osim od organiziranih terorističkih organizacija, posebna opasnost dolazi i od tzv. usamljenih vukova. Pod tim pojmom podrazumijevaju se samostalne osobe koje su svoja radikalna uvjerenja razvile putem ekstremističke propagande, koja je u današnje vrijeme dostupna i na internetu, kao i drugi materijali koji služe za obuku terorista.

Europski pristup borbi protiv terorizma temelji se na strategiji koja se sastoji od četiri smjera rada – prevencija, progon, zaštita i reakcija. Prevencija je osnovni korak za borbu protiv terorizma i podrazumijeva proaktivno djelovanje svih nadležnih tijela kako bi se preventivnim akcijama razvijali "iznad" terorističke prijetnje i onemogućili da se teroristički čin dogodi. Za kvalitetan proaktivni rad potrebno je izraditi procjene temeljem kojih se određuje kritična infrastruktura za koju je potrebno provoditi posebne planove zaštite. Ovdje se radi o onoj infrastrukturi i objektima od posebnog sigurnosnog značaja koji su neophodni za funkcioniranje društva i gospodarstva, uključujući prijevozne usluge i proizvodnju te prijenos energije.

Pristup Europske unije ističe važnost koordinatora za protuterorističke mjere, kako bi se države članice u borbi protiv terorizma, kroz koordinirane i učinkovite napore, uz punu potporu i pomoć Europske komisije za borbu protiv terorizma, uspješno bavile ovom problematikom.

### ***Aktivnost 1: Osnaživanje zajednice radi sprječavanja radikalizacije i novačenja***

U okviru terorističkih aktivnosti posebno se ističe radikalizacija, koja može dovesti do terorizma, te je iz zbog toga nužno proaktivno i preventivno djelovanje kako bi se omogućilo rano otkrivanje znakova radikalizacije ili slične prijetnje. Najučinkovitije upravljanje ovom vrstom prijetnje moguće je na razini koja je najbliža najosjetljivijim pojedincima u najugroženijim zajednicama. Zbog toga se zahtijeva bliska suradnja lokalnih vlasti i civilnog društva kao i jačanje ključnih skupina u ranjivoj zajednici. Kako bi se suprotstavilo radikalizaciji i novačenju novih članova, potrebno je fokus djelovanja

održati na nacionalnoj razini u suglasju s nacionalnom politikom. Potrebno je identificirati najbolje praksu i konkretne operativne alate za učinkovitu borbu i njih je potrebno razmjenjivati, a uz to se može uključiti integracija i borba protiv diskriminacije. Na razini lokalne zajednice potrebno je donijeti odgovarajuće procedure kako bi se razvila svijest i kako bi zajednica djelovala preventivno u odnosu na štetne pojave.

Tijekom 2011. godine promiče se stvaranje europske mreže za podizanje svijesti o radikalizaciji<sup>13</sup>. Mrežu odlikuje multidisciplinarni pristup u jačanju zajednice, a sama mreža je sastavljena od ključnih ljudi koji su vjerodostojni nositelji ideja i mišljenja i koji mogu utjecati na pozitivnu promjenu u ovom području, od kreatora politike, predstavnika tijela za provođenje zakona, sigurnosnih vlasti, tužitelja, lokalnih vlasti, znanstvenika, stručnjaka iz ovog područja i organizacija civilnog društva, uključujući i skupinu žrtava. Iskorišteno je načelo globalizacije, kako bi se informacija uspješno proširila do velikog broja osoba. Iz tog razloga se za podizanje svijesti koriste *online* forumi i konferencije širom Europske unije. Glavni cilj informiranja je objedinjavanje iskustva, znanja i promicanje dobre prakse kako bi se podigla svijest o radikalizaciji i komunikacijskim tehnikama za borbu protiv širenja terorizma kao i o alternativama terorističkim aktivnostima. Izuzetno je važno razumjeti metode koje se koriste za širenje terorističke propagande, uključujući i širenje informacija na internetu. Do sada je fokus u borbi protiv terorizma bio na tradicionalnim alatima za provedbu zakona, ali to nije dovoljno u borbi protiv nasilnog ekstremizma i njegove temeljne ideologije. Civilno društvo, odnosno lokalna zajednica uvelike može pomoći u širenju pozitivnih poruka kako bi se spriječilo širenje radikalizacije i novačenja novih članova kroz organizirani pristup i stvaranje kohezivnog odgovora nasilnom ekstremizmu.

Osim stvaranja europske mreže odgovornih osoba, koje su od velikog značaja u funkcioniranju zajednice slijedom čega su u mogućnosti razviti uspješne programe za podizanje svijesti o štetnosti radikalizacije, Europska komisija, koja podržava rad mreže, tijekom 2012. godine će organizirati *ministarsku konferenciju* o prevenciji radikalizacije i novačenja kako bi se i na visokoj političkoj razini država članica kreirala zajednička svijest o uspješnom djelovanju u borbi protiv ekstremističke ideologije. Isto tako, osim podizanja razine svijesti o ugrozi koju predstavlja radikalizacija i novačenje, potrebno je poduzimati i stvarne akcije te će iz razloga jedinstvenog postupanja Europska komisija izraditi *priručnik* za poduzimanje mjera i radnji kao i za razmjenu iskustava u području prevencije radikalizacije i zaustavljanja novačenja novih članova kako bi se omogućila njihova uspješna rehabilitacija i preliminarno djelovanje.

### ***Aktivnost 2: Onemogućavanje pristupa teroristima financiranju i materijalima te praćenje njihovih financijskih transakcija***

Uspješan način borbe protiv terorizma je i onemogućavanje financiranja terorističkih organizacija, jer teroristička mreža za svoje funkcioniranje zahtijeva značajna financijska sredstva. U tom smislu se instrumenti za borbu protiv financiranja terorizma moraju prilagoditi novim potencijalnim ranjivostima globalnog financijskog sustava, kao i mogućnostima praćenja sumnjivih transakcija koje se kroz kriminalne aktivnosti

---

<sup>13</sup> EU radicalisation-awareness network.

plaćaju od strane osoba koje se povezuju s terorističkom mrežom. Vezano uz navedeno, Europska komisija je tijekom 2011. godine razmatrala uspostavu okvira za administrativne mjere koje se tiču zamrzavanja imovine kako bi se spriječile terorističke i srodne aktivnosti. Zamrzavanjem, odnosno oduzimanjem imovine utječe se negativno na cijeli financijski ciklus terorističkih mreža, a samim tim učinkovito djeluje na potencijalne terorističke prijetnje. Pri tome treba uzimati u obzir sve nove metode plaćanja, a mjere svakako moraju uključiti i suradnju s financijskim institucijama u pogledu borbe protiv financiranja terorizma.

Osim utjecaja na prekid financiranja, važno je spriječiti terorističke mreže da dođu u posjed opasnog materijala koji bi mogli koristiti u terorističkim napadima, slijedom čega je na razini Europske unije, kao prioritetno područje aktivnosti tijekom 2008. i 2009. godine, donesen *Akcijski plan za sprečavanje pristupa eksplozivu te kemijskim, biološkim, radiološkim i nuklearnim tvarima* (KBRN), a koji je 2010. godine nadopunjen propisima o ograničavajućem pristupu kemijskim prekursorima koji se koriste za proizvodnju eksploziva. Europska unija je otvoreno područje u kojem su unutarnji i vanjski sadržaji sigurnosti usko povezani. Kao rezultat europskog slobodnog protoka ljudi, roba, tehnologije, ideja i resursa, otvara se prostor za zloporabu tih sloboda od strane terorističkih mreža. Kako je sigurnost europskih građana zajednička nacionalna nadležnost svih država članica na razini Europske unije, uspostavlja se mreža posebnih jedinica za provedbu zakona u području reguliranja postupanja s opasnim KBRN materijalima, uključujući i procjenu rizika u ovom području. Sveukupni cilj europske politike u odnosu na KBRN očituje se u poboljšanju zaštite državljana Europske unije u incidentima koji uključuju KBRN materijale kako bi se utjecalo na prevenciju pristupa opasnom materijalu, njihovoj detekciji, te na učinkovitost reakcije ali i definiranje horizontalnih mjera.

Kako bi se učinkovito i pravovremeno reagiralo na KBRN sigurnosne incidente i potencijalne ugroze u nastajanju, na europskoj razini definirana je i druga mjera koja se odnosi na uspostavljanje *Sustava ranog upozoravanja* pri Europolu. Teroristička prijetnja, osobito ona povezana s KBRN materijalima, s obzirom na potencijalnu međunarodnu ugrozu zahtijeva momentalni međunarodni odgovor, koji se kroz Sustav ranog upozoravanja može uspješno primijeniti. Na ovaj način osigurava se koordinirani odgovor i upravljanje sigurnosnim incidentom kroz međunarodnu suradnju. Naravno, to zahtijeva snažno uključivanja tijela država članica ali i KBRN industrije. Dakle, zahtijeva blisku suradnju država članica i uključivanje javno-privatnog partnerstva, osobito u domeni proizvodnje eksploziva i oružja za masovno uništavanje (biološko, kemijsko, radiološko ili nuklearno) ali i sustav kontrole izvoza navedenog materijala s dvojnog namjenom. Sustav nadzora proizvodnje, manipulacije tvarima, te izvoza i uvoza materijala predstavlja izazov za nadležna tijela u unutrašnjosti Europske unije i na međunarodnoj razini s obzirom na učinkovitu provedbu na europskim vanjskim i unutarnjim granicama. Osnovni cilj je onemogućavanje i zaštita da takav opasan materijal ne dođe u posjed terorističkih i radikalnih mreža. Europska unija u ovom programu usko surađuje s vanjskim partnerima, posebice sa SAD-om s kojima je potpisan sporazum o Programu za praćenje financiranja terorizma, slijedom čega Europska komisija tijekom 2011. godine razvija europsku politiku za pribavljanje i analiziranje podataka o financijskim transakcijama koje se povezuju s takvim kriminalnim aktivnostima, a nalaze se na teritoriju Europske unije. Suradnja se

u cilju jačanja sigurnosti isto tako odvija i s europskim agencijama, posebice Europolom i Eurojustom.

### ***Aktivnost 3: Zaštita prometa***

Opći cilj Europske unije je učinkovita sigurnosna politika zaštite građana i gospodarstva od posljedica raznih rizičnih ugroza. Posebna pozornost se stavlja na zaštitu prometa, odnosno transporta, te u tom kontekstu na razvijanje europskog režima zrakoplovne i pomorske sigurnosti, koji se temelji na kontinuiranoj procjeni prijetnji i rizika. Ključ sigurnosti očituje se u reguliranju i provođenju preventivnih mjera u lancu prometne logistike u odnosu na rizik od napada ili prijetnju različitih vrsta. Svakako da okvir preventivnih aktivnosti nadilazi nacionalne obveze te je na razini Europske unije potrebna cjelovita primjena sigurnosnog zakonodavstva ali i nadzor nad provođenjem učinkovitih nacionalnih zrakoplovnih i pomorskih sigurnosnih mjera, procedura i struktura. Provođenje sigurnosnih prometnih mjera svakako uključuje korištenje novih tehnika i tehnologija, gdje se posebno naglašavaju sustavi koji omogućavaju globalni nadzor za zaštitu okoliša i sigurnost kao što su Galileo i GMES<sup>14</sup>. Naime, ovdje se radi o provođenju sustavnih zajedničkih propisa koji se primjenjuju na međunarodni prijevoz i uključuju sve države članice, a pomažu u osiguravanju kretanja osoba i roba na cijelom teritoriju Europske unije, uz dobro održavanu i potpuno integriranu mrežu vođenja prometnih usluga i tehnologija, a što svakako utječe na prometnu ali i opću sigurnost. Ovi sustavi omogućavaju sve bolji balans između najviše moguće razine sigurnosti i udobnosti putovanja, kontrole troškova i zaštite privatnosti i zdravlja. Nadzor zahtijeva fokusiranje na sve strože kontrole sustava provedbe, uključujući i praćenje teretnih operacija kako bi se prijevoz održao sigurnim i ekološki održivim, ali i kako bi se omogućilo rano otkrivanje raznih rizika i ugroza koje zahtijevaju posebna upozorenja i smjernice za postupanje. S obzirom na to da je transport globalnog karaktera, promicanje poboljšanih sigurnosnih standarda zahtijeva međunarodnu suradnju u korištenju resursa i izbjegavanje nepotrebnog dvostrukog sigurnosnog provjeravanja.

Aktivna sigurnost prometa, osim pomorskog i zrakoplovnog, svakako uključuje i kopneni promet koji je najraširenija vrsta prometa s trendom stalnog povećavanja zbog čega se utjecajem na sigurnost ove vrste prijevoza, utječe na sigurnost najvećeg broja putnika, odnosno osoba. Kako je na lokalnoj razini gradski prijevoz najzahtjevniji, Europska komisija namjerava proširiti postojeće aktivnosti u sigurnost gradskog prometa koji obuhvaća (a) lokalnu i regionalnu željeznicu i (b) brzu željeznicu, uključujući i infrastrukturu. Naime, procjene sigurnosnih prijetnji pokazale su da se veća pozornost treba obratiti na potencijalne ciljeve kao što su urbani javni prijevoz u željezničkoj mreži, te infrastrukture povezane s energijom i vodom. Cijeli se javni prijevoz i željeznički sektor u Europi suočava s nizom sigurnosnih prijetnji, koje mogu biti uzrokovane namjerno i nenamjerno, pa se uočavaju problemi sigurnosti vezani za operativne sadržaje, kao što su poremećaj, vandalizam i razne vrste napada, ali i terorističke prijetnje radi čega je nužna razmjena informacija i najbolje prakse u europskom kontekstu. Međutim, postoji zabrinutost vezana za supsidijarnost jer nedostaje međunarodna organizacija usporediva

---

<sup>14</sup> GMES – Global Monitoring for Environment and Security.

s Međunarodnom pomorskom organizacijom ili Međunarodnom organizacijom civilnog zrakoplovstva što zahtijeva koordinirani europski pristup. Iz tog razloga se predlaže osnivanje *Stalnog povjerenstva za sigurnost kopnenog prometa*<sup>15</sup> što podržava Europska komisija, a koje bi uključilo u rad više stručnjaka iz područja prometa i provedbe zakona te bi predstavljalo ekspertno tijelo koje bi bilo zaduženo za provođenje rasprave i razmjene mišljenja kao i za izradu smjernica u ovom području. Trenutačno se radi na poboljšanju zrakoplovnog prometa u smislu jačanja postupaka za praćenje zračnog tereta u tranzitu iz trećih zemalja. Naime, takav teret se smatra teretom visokog rizika te zahtijeva primjenu određenih sigurnosnih mjera, sukladno s procjenom rizika na razini Europske unije, a koje ovise o zemljama koje su uključene u promet tereta kao i o vrsti samog tereta. Poboljšanja u praćenju zračnog tereta su normirana na globalnoj razini sukladno sa smjernicama i standardima sigurnog zrakoplovnog prometa.

Inače, podaci o prometnim pitanjima sigurnosti detaljno se iznose u Priopćenju o prometnoj sigurnosnoj politici koje je objavljeno u 2011. godini, a koje obuhvaća raščlambu vezano za globalnu suradnju u prometnoj povezanosti, kako država članica Europske unije tako i susjednih zemalja, s kratkoročnim i dugoročnim planovima koji se fokusiraju na uklanjanje prepreka za rad transportnog sustava s visokom razinom sigurnosti implementirajući određene europske standarde.

### **CILJ 3: Povećanje razine sigurnosti u kibernetičkom prostoru za građane i gospodarske subjekte**

Društvo u kojem živimo je informatičko društvo u kojem internet ima značajnu ulogu u razmjeni i dostupnosti informacija, kao i komunikacije u društvu, i to na globalnoj razini. Međutim, upravo zbog značajnog utjecaja na život građana i gospodarskih subjekata opasnost od manipulacije kibernetičkim svijetom je posebno ugrožavajuća, osobito ukoliko je povezana s djelovanjem organiziranih kriminalnih skupina. Iz tog razloga za pravilno i zdravo funkcioniranje informatičkog društva važno je implementirati mjere zaštite kako bi se podigla razina sigurnosti informatičkih mreža. Upravo se navedeno ističe u nedavno objavljenoj Digitalnoj agendi za Europu /COM(2010) 245/ koja se bavi pitanjima vezanim za kibernetički kriminalitet, kibernetičku sigurnost, sigurniji internet i privatnost, a što su glavne komponente koje sudjeluju u izgradnji povjerenja i sigurnosti za korisnike mreže, kako za građane tako i za gospodarske subjekte.

Informatička tehnologija se izrazito brzo razvija, a nažalost, i kriminalne aktivnosti kojima je cilj iskorištavanje informatičke tehnologije ne zaostaju u razvoju. Ključno je da se sva tijela koja se bave suzbijanjem i zaštitom od kibernetičkog kriminaliteta također ubrzano razvijaju, kako na nacionalnoj tako i na europskoj pa čak i globalnoj razini. Bitno je istaknuti da je navedeno važno i na administrativnoj i na operativnoj razini, s obzirom na to da je cilj usmjeren ka smanjenju štete od kibernetičkog kriminaliteta na unutarnje tržište Europske unije. Uspješno istraživanje i procesuiranje kibernetičkog kriminaliteta temelji se na uspješnim nacionalnim tijelima za suzbijanje kibernetičkog kriminaliteta, ali to nije dovoljno. Zbog globalnog karaktera za ove kriminalne aktivnosti nužno je udruživanje svih raspoloživih snaga na razini Europske unije, te u tom smislu *Centar za*

---

<sup>15</sup> Standing committee on land transport security.

*visokotehnološki kriminalitet pri Europolu*<sup>16</sup> već predstavlja važnu ulogu koordinatora u tijelima za provedbu zakona, kao svojevrsna globalna platforma koja osigurava sigurnost mreže i omogućava koordiniranu i pravodobnu reakciju u slučaju kibernetičkog incidenta.

### ***Aktivnost 1: Izgradnja uspješnosti u području kaznenog progona i pravosuđu***

Kako je korištenje informatičkih tehnologija sinonim naprednih poslovnih procesa, ali predstavlja i svakodnevicu građana, nužno je maksimalno zaštititi ovo područje. Naime, štete koje kibernetički kriminalitet uzrokuje su nesagledive. Kao što je istaknuto, prvi korak u suzbijanju kibernetičkog kriminaliteta očituje se u osnaživanju nacionalnih i europskih tijela nadležnih za očuvanje informatičke sigurnosti. Izgradnja kapaciteta obuhvaća odluku da se do 2013. godine u okviru postojećih struktura Europske unije ustroji *Centar za kibernetički kriminalitet*, kroz koji će države članice i europske institucije moći graditi operativne i analitičke kapacitete te ostvariti nužnu suradnju s međunarodnim partnerima.

Europski centar za kibernetički kriminalitet je preduvjet učinkovite suradnje tijela za provedbu zakona i pravosudnih tijela te slijedom toga je i preduvjet za provođenje djelotvornih preventivnih i istražnih aktivnosti u području borbe protiv kibernetičkog kriminaliteta. Međutim, prije svega, ovaj Centar je platforma jedinstvene i standardizirane obuke kao i *modus* za podizanje razine svijesti o stupnju ugroze kibernetičkim kriminalitetom. Isto tako, ovaj Centar omogućava višestruku suradnju s drugim tijelima od kojih se izdvaja suradnja s Europskom agencijom za mrežnu i informatičku sigurnost (ENISA<sup>17</sup>) i mrežom nacionalnih/vladinih Timova za odgovor na kompjutorske incidente (CERTs<sup>18</sup>). Za globalnu razinu informatičke sigurnosti važno je da države članice na nacionalnoj razini osnaže svoje kapacitete koji bi se za sva nadležna tijela u postupku procesuiranja kibernetičkog kriminaliteta morali temeljiti na zajedničkim standardima postupanja. Iz tog razloga države članice bi do 2013. godine u suradnji s Eurojustom, CEPOL-om i Europolom trebale ustrojiti centre izvrsnosti na nacionalnoj razini ili u partnerstvu s drugim državama članicama. Ti centri trebali bi usko surađivati s akademskom zajednicom i industrijom. Naime, kibernetički kriminal kao posljedica ubrzanog i sofisticiranog informatičkog razvoja, predstavlja veliki izazov kako za proizvođače informatičke tehnologije tako i za njihove korisnike na globalnoj razini uz međusobnu suradnju i povjerenje. Budući da je broj incidenata kibernetičkog kriminaliteta u porastu, šteta koju takvi incidenti uzrokuju je ogromna. Iz navedenog razloga sigurnost je u ovom području doista globalno pitanje radi čega je osnaživanje svih kapaciteta nužno.

### ***Aktivnost 2: Suradnja s industrijom radi uključivanja i zaštite građana***

Da bi se nadležna tijela mogla boriti s kibernetičkim kriminalitetom nužno je imati informacije o incidentima u ovom području radi čega je nužno osigurati uvjete da građani mogu lako prijaviti slučajeve kibernetičkog kriminaliteta. Kao i u svakom postupku rada s informacijama, sa svakom zaprimljenom informacijom postupa se tako da se ona prvo procjenjuje i vrednuje, a potom unosi u baze podataka za rano upozoravanje, i na naci-

---

<sup>16</sup> The High Tech Crime Centre at Europol.

<sup>17</sup> ENISA – European Network and Information Security Agency.

<sup>18</sup> CERTs – Computer Emergency Response Teams.

onalnoj i na europskoj razini. Kako je internet izuzetno korišten u svakodnevnom, ali i poslovnom svijetu, građane je potrebno uputiti u opasnosti koje mogu očekivati, ali isto tako potrebno je dati smjernice o sigurnosnim mjerama koje trebaju poduzeti kako ne bi bili oštećeni kibernetičkim kriminalitetom. To se nadovezuje na vrijedan rad Programa za sigurniji internet<sup>19</sup>, uz korištenje svih naprednih tehnologija. Naglašava se nužnost samozaštite zbog čega smjernice o sigurnosnim mjerama obuhvaćaju podatke o tome kako zaštititi privatnost na internetu, kako otkriti i prijaviti slučajeve zloporabe, te kako opremiti svoja računala s osnovnim antivirusnim softverima i "vatrozidom" te upravljati lozinkama kako bi se pravodobno otkrili razni napadi.

U ovom području potrebno je naglasiti nužnost koordinacije između svih aktera, kako tijela koja se bave procesuiranjem kibernetičkog kriminaliteta tako i s privatnim sektorom i industrijom. Iz tog razloga Europska komisija će u 2013. godini ustrojiti centar zajedničkih resursa i najbolje prakse država članica i industrije koji će raditi u stvarnom vremenu. Poboljšanje rada s industrijom, kako bi se zaštitili i osnažili građani, usmjereno je prije svega prema pojednostavljivanju prijavljivanja incidenata kibernetičkog kriminala ali i prema pojačavanju otpornosti mreže i informatičke infrastrukture kroz javno privatno-partnerstvo.

Na europskoj razini ova suradnja se ostvaruje putem Europskog javno-privatnog partnerstva za otpornost (EP3R<sup>20</sup>) koji zajedno s međunarodnim partnerima sudjeluje u jačanju globalnog upravljanja rizicima u informatičkim mrežama. Ovakvi globalni izazovi zahtijevaju i globalna standardizirana rješenja, osobito u domeni postupanja s nezakonitim sadržajem na internetu uz međusobnu suradnju pružatelja internetskih usluga, tijela za provedbu zakona i neprofitnih organizacija. Za poticanje kontakta i interakcije između tih aktera, Komisija će promicati korištenje internetske platforme pod nazivom Kontakt inicijativa protiv kibernetičkog kriminaliteta za industriju i tijela za provedbu zakona<sup>21</sup>. Samo je kroz globalnu suradnju moguće postići dugotrajno rješenje za ugroze koje za informatičku sigurnost cjelokupne mreže predstavlja kibernetički kriminalitet.

### ***Aktivnost 3: Unaprjeđivanje i poboljšavanje sposobnosti reagiranja na rješavanje kibernetičkih napada***

Već je naglašeno da se globalna informatička sigurnost temelji na učinkovitoj informatičkoj sigurnosti na nacionalnoj razini, a koja se postiže kroz niz mjera koje uključuju proaktivne i reaktivne mjere, dakle aktivnosti koje obuhvaćaju područja prevencije, otkrivanja i brze reakcije na kibernetičke incidente. Temeljem toga, kao prvi korak ističe se nužnost da je svaka država članica do 2012. godine dužna ustrojiti nacionalni funkcionalni CERT koji u svom radu surađuje sa svim tijelima za provedbu zakona. Za globalnu razinu informatičke sigurnosti je, osim suradnje s tijelima za provedbu zakona na nacionalnoj razini, važno i umrežavanje nacionalnih CERT-ova na razini Europe koje se očekuje u 2012. godini. Slijedom umreženih CERT-ova do 2013. godine očekuje se

---

<sup>19</sup> Safer Internet Programme.

<sup>20</sup> EP3R – European Public-Private Partnership for Resilience.

<sup>21</sup> Contact Initiative against Cybercrime for Industry and Law Enforcement.



završetak razvoja Europskog sustava za razmjenu informacija i upozorenja (EISAS<sup>22</sup>) i uspostava mreže kontaktnih točaka u nadležnim tijelima država članica. Nadalje, države članice, zajedno s Europskom agencijom za mrežnu i informatičku sigurnost (ENISA) trebaju izraditi nacionalne akcijske planove i poduzimati redovite nacionalne i europske vježbe za rješavanje incidenata i posljedica u čemu će ENISA pružiti podršku s ciljem podizanja CERT standarda u Europi. Sve navedeno osnažuje sposobnosti za rješavanje problema povezanih s kibernetičkim kriminalitetom od praćenja i razmjene saznanja o stanju na području informatičke sigurnosti ali i informatičkih tehnologija, objavljivanja sigurnosnih obavijesti kako onih za sprječavanje štete tako i onih u svrhu edukacije do izrade sigurnosnih upozorenja vezano za napade i slabosti informatičkog sustava te koordinacije u rješavanju kibernetičkih incidenata.

#### **CILJ 4: Jačanje sigurnosti kroz upravljanje granicom**

Od početka primjene Lisabonskog ugovora Europska unija u duhu solidarnosti i podijeljene odgovornosti sve bolje iskorištava sinergiju među politikama upravljanja granicom u svezi s kretanjem osoba i protokom roba. Na području kretanja osoba nalaze se usporedni ciljevi strategije integriranog upravljanja granicom: upravljanje migracijama i borba protiv kriminaliteta. Strategija integriranog upravljanja granicom temelji se na tri strateška stupa:

- na većoj uporabi novih tehnologija za graničnu kontrolu (druga generacija Schengenskog informacijskog sustava – SIS II, Vizni informacijski sustav – VIS, ulazno/izlazni sustav i program evidentiranja putnika)
- na većem korištenju novih tehnologija za nadzor granice (Europski sustav nadziranja granice, EUROSUR<sup>23</sup>) uz potporu GMES<sup>24</sup> sigurnosne službe te postupno stvaranje zajedničkog okruženja za razmjenu informacija na području pomorstva Europske unije
- na poboljšavanju koordinacija država članica kroz Frontex.

Na području protoka roba "sigurnosna promjena", učinjena Carinskim zakonom Zajednice iz 2005. godine, postavila je temelje sigurnijem prometu vrijednim robama i otvorenijim granicama. Za svaku pošiljku koja ulazi u Europsku uniju iz sigurnosnih se razloga izrađuje analiza rizika koja se temelji na zajedničkim mjerilima i standardima rizika. Sustav se temelji na informacijama prikupljenim od gospodarskih subjekata o protoku roba, uspostavi zajedničkog okvira za upravljanje rizicima te na konceptu ovlaštenih gospodarskih subjekata, što vrijedi za svu robu koja ulazi ili napušta Europsku uniju. Ti se elementi nadopunjuju i tvore cjelovitu strukturu koja se dalje razvija kako bi se savladalo sve bolje i profinjenije djelovanje kriminalnih skupina s kojima se države članice ne mogu boriti same.

---

<sup>22</sup> EISAS – European Information Sharing and Alert System.

<sup>23</sup> EUROSUR – European Border Surveillance System.

<sup>24</sup> GMES – Global Monitoring for Environment and Security.

### ***Aktivnost 1: Iskorištavanje punog potencijala EUROSUR-a***

Europska komisija je 2011. godine predložila zakonski prijedlog za uspostavu sustava EUROSUR-a s kojim bi se doprinijelo unutarnjoj sigurnosti i borbi protiv kriminaliteta. EUROSUR-om se uspostavljaju mehanizmi koji će tijelima država članica omogućiti razmjenu operativnih informacija u svezi s nadzorom granica te međusobnu suradnju kao i suradnju s Frontexom na taktičkoj, operativnoj i strateškoj razini. EUROSUR koristi i koristit će nove tehnologije koje se razvijaju u okviru istraživačkih projekata i aktivnosti, financiranih od strane Europske unije, kao što su satelitske snimke za otkrivanje i praćenje ciljeva na morskim granicama, npr. brzih čamaca koji prevoze drogu u Europsku uniju.

Zadnjih godina uvedene su dvije nove inicijative na području operativnog sudjelovanja na morskim granicama. Prva inicijativa odnosila se na trgovinu ljudima i krijumčarenje ljudi pod okriljem Frontexa, te druga na krijumčarenje droga u okviru MAOC-N<sup>25</sup> i CeCLAD-M<sup>26</sup>. U okviru razvoja integriranog operativnog upravljanja morskom granicom Europske unije, 2011. godine počeo se razvijati pilot-projekt na južnoj, odnosno jugozapadnoj granici u koji su uključena oba navedena centra, Europska komisija, Frontex i Europol. U tom projektu će se tražiti sinergija pri analizi rizika i nadzora podataka s područja zajedničkog interesa u svezi s različitim vrstama ugroza, kao što je krijumčarenje droga i ljudi.

### ***Aktivnost 2: Jačanje Frontexovog doprinosa na vanjskim granicama***

Tijekom provođenja svojih aktivnosti i operacija Frontex dolazi do važnih podataka o članovima kriminalnih mreža koje se bave trgovinom ljudi, odnosno drogom. Međutim, ti se podaci ne smiju koristiti u analizama rizika ili za poboljšavanje planova budućih zajedničkih akcija ili operacija. Prikupljeni podaci o osumnjičenima i počiniteljima kažnjivih radnji također nisu dostupni nadležnim nacionalnim tijelima ili Europolu za daljnje istraživanje. Europol tako ne smije razmjenjivati podatke iz svojih analitičkih radnih datoteka. Temeljem iskustva i u okviru cjelovitog pristupa Europskoj uniji prema upravljanju informacijama, Europska komisija je mišljenja da bi, ako bi se Frontexu omogućila obrada i uporaba tih podataka, i sukladno s ograničenim opsegom i u skladu s jasnim pravilima upravljanja osobnim podacima, to značajno pogodovalo razbijanju kriminalnih organizacija i mreža. Međutim, takav pristup ne bi smio razdvojiti nadležnosti između Frontexa i Euopola.

Europska komisija je 2011. godine, na temelju podataka Euopola i Frontexa, predložila izradu, na kraju svake kalendarske godine, *godišnjeg izvješća o utvrđenim međugraničnim kažnjivim radnjama* kao što su trgovina ljudima, krijumčarenje ljudima i krijumčarenje zabranjenim drogama. Na temelju tog godišnjeg izvješća trebala bi se od 2012. godine najprije ocijeniti potreba za zajedničkim akcijama s Frontexom, te sa zajedničkim akcijama policije, carinskih tijela i drugih specijaliziranih tijela kaznenog progona.

---

<sup>25</sup> MAOC-N – Maritime Analysis and Operations Centre - Narcotics.

<sup>26</sup> CeCLAD-M – Centre de Coordination pour la lutte antidrogue en Méditerranée.

### ***Aktivnost 3: Zajedničko upravljanje rizicima na području protoka roba preko vanjskih granica***

U zadnjim godinama došlo je do značajnog pravnog i strukturnog razvojnog napretka kako bi se poboljšala sigurnost i sigurnost međunarodnih nabavnih lanaca i protoka roba preko granica Europske unije. Zajednički okvir za upravljanje rizikom (CRMF<sup>27</sup>) koji provode carinska tijela uključuje stalno provjeravanje elektronskih trgovačkih podataka pri dolasku i pri odlasku roba iz Europske unije, kako bi se utvrdili sigurnosni rizici za Europsku uniju i njene države te primjereni načini njihovog rješavanja. Taj okvir omogućava i izvođenje strožih kontrola na izabranim područjima, uključujući i trgovinsku politiku i financijske rizike. Zajednički okvir također zahtijeva sustavnu razmjenu podataka i informacija o rizicima na razini Europske unije.

Sljedećih godina bit će izazov, svim državama članicama Europske unije, osigurati jedinstveno visokokvalitetno upravljanje rizicima, a s tim povezane analize rizika i provođenje kontrole koja se temelji na ocjeni rizika. Za reakciju na zajedničke rizike Europske unije, Europska će komisija, pored navedenog godišnjeg izvješća o krijumčarenju zabranjenih roba, razviti carinske ocjene rizika za cijelu Europsku uniju. Za poboljšavanje sigurnosti granica bit će potrebno na razini Europske unije objediniti informacije. Kako bi se postigla potrebna razina carinske sigurnosti na vanjskim granicama, Europska komisija je 2011. godine proučavala mogućnosti poboljšavanja sposobnosti Europske unije u izvođenju analize rizika i ciljanog naloga, a po potrebi i predlaganje prijedloga.

### ***Aktivnost 4: Poboljšanje suradnje među tijelima na nacionalnoj razini***

Države članice su od 2011. godine počele razvijati zajedničke analize rizika. U te analize morat će biti uključena sva tijela koja provode sigurnosne zadaće i poslove (tj. policija, granična policija i carinska tijela) te koja otkrivaju vruće točke i recidivne ugroze na vanjskim granicama, npr. ponavljanje krijumčarenja ljudi i droge iz tog područja, regije preko istog graničnog prijelaza. Te analize će se trebati nadopunjavati godišnjim izvješćem Europske komisije o prekograničnom kriminalitetu sa skupnim izvješćem Frontexa i Europolu. Godine 2010. Europska komisija je završila studiju o najboljoj praksi granične policije i carinskih uprava na vanjskim granicama Europske unije i predložila najbolji način njihova širenja među državama članicama. Europska komisija će 2012. godine predložiti kako da različita nacionalna tijela (policija, granična policija i carinska tijela) *najbolje usklade provođenje granične kontrole*. Pored toga Europska komisija će do 2014. godine, zajedno s Frontexom, Europolom i Europskim uredom za potporu azilu<sup>28</sup>, oblikovati minimalne standarde i najbolju praksu za suradnju među tijelima. Oni će se koristiti u zajedničkim analizama rizika, zajedničkim istragama, zajedničkim akcijama i pri razmjeni obavještajnih podataka.

---

<sup>27</sup> CRMF – Common Risk Management Framework.

<sup>28</sup> European Asylum Support Office.

## **CILJ 5: Povećanje otpornosti Europe na krizne situacije i katastrofe**

Europska unija je izložena brojnim potencijalnim krizama i katastrofama: katastrofe u svezi s klimatskim promjenama, teroristički i kibernetički napadi na kritičnu infrastrukturu, nehajno i nenamjerno oslobađanje uzročnika raznih bolesti, nepredvidljiva epidemija gripe i oštećenja infrastrukture. Te raznovrsne ugroze zahtijevaju poboljšavanje dugogodišnje prakse upravljanja krizama i katastrofama, s motrišta učinkovitosti i usklađenosti. Potrebna je solidarna reakcija te odgovorno sprječavanje i pripremljenost s naglaskom na bolje ocjenjivanje i savladavanje svih potencijalnih ugroza, rizika na razini Europske unije.

### ***Aktivnost 1: Potpuna uporaba klauzule solidarnosti***

Klauzula solidarnosti Lisabonskog ugovora (čl. 222.<sup>29</sup>) usvaja pravnu obvezu Europske unije i njenih država članica glede međusobne pomoći, kada je država članica Europske unije žrtva terorističkog napada, prirodne katastrofe ili katastrofe koju je uzrokovao čovjek. Provođenjem te klauzule Europska unija teži prema boljoj organizaciji i većoj učinkovitosti upravljanjem krizama, kako glede sprječavanja tako i glede odaziva. Na temelju višesektorskog prijedloga Europske komisije i Visoke predstavnice, koji je predložen 2011. godine, zajednička zadaća Europske unije bit će *ostvarivanje klauzule solidarnosti*.

29

### **KLAUZULA SOLIDARNOSTI Članak 222. Lisabonskog ugovora**

1. Unija i njezine države članice zajednički djeluju u duhu solidarnosti ako je država članica meta terorističkoga napada, žrtva prirodne nepogode ili nesreće izazvane ljudskim djelovanjem. Unija pokreće sve instrumente kojima raspolaže, uključujući i vojna sredstva koja su joj na raspolaganje stavile države članice kako bi:

- a) spriječila terorističku prijetnju na području država članica;
  - zaštitila demokratske institucije i civilno stanovništvo od bilo kakvoga terorističkog napada;
  - pomogla državi članici na njezinu području, na zahtjev njezinih političkih tijela, u slučaju terorističkoga napada;
- b) pomogla državi članici na njezinu području, na zahtjev njezinih političkih tijela, u slučaju prirodne nepogode ili nesreće izazvane ljudskim djelovanjem.

2. Ako koja država članica postane metom terorističkoga napada ili žrtvom prirodne nepogode ili nesreće izazvane ljudskim djelovanjem, ostale joj države članice pomažu na zahtjev njezinih političkih tijela. U tu svrhu države članice svoja djelovanja usklađuju u Vijeću.

3. Mehanizmi Unije za provedbu klauzule solidarnosti utvrđuju se odlukom koju donosi Vijeće postupajući na zajednički prijedlog Komisije i Visokoga predstavnika Unije za vanjsku politiku i sigurnosnu politiku. Vijeće odlučuje u skladu s člankom 31. stavkom 1. Ugovora o Europskoj uniji kad je ta odluka obrambene prirode. O tome se obavještava Europski parlament.

Za potrebe ovoga stavka i ne dovodeći u pitanje članak 240., Vijeću pomaže Politički i sigurnosni odbor uz potporu struktura oblikovanih u okviru zajedničke sigurnosne i obrambene politike, te Odbor iz članka 71.; ta dva odbora, ako je potrebno, podnose zajednička mišljenja.

4. Europsko vijeće redovito ocjenjuje prijetnje s kojima se sučeljava Unija kako bi Uniji i njezinim državama članicama omogućilo poduzimanje učinkovitih mjera.

### ***Aktivnost 2: Sveobuhvatni pristup ocjeni opasnosti i procjeni rizika, što podrazumijeva sve ugroze***

Do kraja 2011. godine Europska je komisija, zajedno s državama članicama, postavila smjernice Europske unije za *ocjenjivanje* i mapiranje (kartiranje) *rizika* na području obuhvaćenog katastrofom, koje će se temeljiti na pristupu koji podrazumijeva brojne opasnosti i rizike te načelno obuhvaćaju sve opasne katastrofe i katastrofe koje je uzrokovao čovjek. Države članice su do kraja 2011. godine izradile nacionalne planove savladavanja rizika, uključujući i analize rizika. Na temelju tih planova Europska komisija će do 2012. godine pripremiti višesektorski prijedlog najvećih opasnih rizika koje uzrokuje čovjek s čime bi se Europska unija mogla suočiti u budućnosti. Pored toga će se s inicijativom zaštite zdravlja, planirano za 2011. godinu, nastojati osnažiti usklađivanje na području savladavanja rizika u Europskoj uniji te jačanje postojećih struktura i mehanizama na području javnog zdravstva.

Na području ocjene opasnosti Europska komisija će podupirati nastojanja za poboljšavanje međusobnog razumijevanja različitim pristupima stupnjevanja opasnosti kako bi se na primjeru promjena tih stupnjeva opasnosti poboljšala komunikacija. Države članice su pozvane da do ljeta 2012. godine oblikuju vlastite ocjene opasnosti od terorizma i drugih zlonamjernih ugroza. Na temelju nacionalnih ocjena Europska će komisija do ljeta 2013. godine, najprije zajedno s koordinatorom Europske unije za borbu protiv terorizma i državama članicama, pripremiti radne prijedloge aktualnih ugroza.

Do 2014. godine Europska unija mora oblikovati usklađenu politiku savladavanja rizika koja ocjenjuje opasnost i rizik povezuje s postupkom odlučivanja.

### ***Aktivnost 3: Povezivanje različitih središta za procjenu situacije***

Učinkovito i usklađeno reagiranje u kriznim situacijama je ovisno o sposobnosti žurnog, cjelovitog i točnog sagledavanja ukupnog stanja. Informacije unutar i izvan Europske unije treba prikupljati iz svih dostupnih izvora, analizirati ih, ocijeniti i razmijeniti s državama članicama kao i s operativnim i političkim sektorom u institucijama Europske unije. S potpuno povezanim sigurnosnim kapacitetima, dobrom opremom i odgovarajuće osposobljenim osobljem, Europska unija će razvijati  *cjelokupni pristup koji se temelji na zajedničkoj ocjeni razmjera krize*.

Europska komisija će do 2012. godine, na temelju postojećih kapaciteta i stručnog znanja, ojačati povezivanje među sektorima specifičnih funkcija ranog upozoravanja<sup>30</sup> i sudjelovanje u kriznim situacijama te svakako na području zdravlja, civilne zaštite, uočavanja radioloških rizika i terorizma, kao i uporaba operativnih programa Europske unije. Takvo uređenje će utjecati na poboljšavanje povezivanja s agencijama Europske unije i Europskom službom za vanjske poslove, uključujući i Situacijski centar, te će omogućiti bolju razmjenu podataka i po potrebi pripremanje zajedničkih izvještaja Europske unije o ocjeni (ne)sigurnosti i rizicima.

---

<sup>30</sup> ARGUS – Sustav žurnog uzbunjivanja.

Za učinkovito usklađivanje među institucijama, tijelima i organizacijama Europske unije potreban je usklađeni vanjski okvir za zaštitu tajnosti podataka. Europska komisija je do 2011. godine predstavila prijedlog u svezi s time.

#### ***Aktivnost 4: Razvoj europskih sposobnosti za odazivanje na katastrofe***

Europska unija mora biti sposobna odazvati se i reagirati na katastrofe unutar i izvan Europske unije. Iskustva iz nedavnih događaja upućuju na to da postoji prostor za daljnja poboljšanja u pogledu žurnosti uporabe odgovarajućih rješenja i prikladnosti djelovanja, kao i za operativnu i političku usklađenost te prepoznatljivost, vidljivost u reagiranja Europske unije na katastrofe unutar i izvan Europske unije. Ova iskustva potrebno je dalje poboljšavati.

U skladu sa strategijom odazivanja na katastrofe<sup>31</sup>, koja je bila usvojena 2011. godine, Europska unija će morati uspostaviti *europsku sposobnost odazivanja na katastrofe*, zasnovanu na prethodno odobrenim sredstvima država članica i unaprijed dogovorenim nacrtima za rješavanje izvanrednih situacija. Učinkovitost i ekonomičnost treba unaprijediti sa zajedničkom logistikom te pojednostaviti i osnažiti mogućnosti za prikupljanje i sufinanciranje prijevoznih sredstava. Prijedlozi zakona za provođenje ključnih mjera predstavljeni su 2011. godine.

## **4. UMJESTO ZAKLJUČKA**

Na kraju analize Strategije unutarnje sigurnosti Europske unije postavlja nam se pitanje: *Kako će se i na koji način provoditi Strategiju unutarnje sigurnosti Europske unije?* U trećem dijelu Strategije posebno se propisuje nadležnost za njeno provođenje koje je podijeljeno među institucijama Europske unije, državama članicama i agencijama Europske unije. Zbog velikog broja sudionika u provođenju Strategije, naglašava se nužnost postizanja međusobnog dogovora o postupcima, aktivnostima provođenja Strategije te jasnog određivanja uloge svakog dionika (vidi Prilog Strategiji). Glavna pokretačka snaga u dosizanju strateških ciljeva Strategije dana je Vijeću i Komisiji te njihovoj uskoj suradnji s *Europskom službom za vanjske poslove*.<sup>32</sup> Uloga i zadaća Europske službe za vanjske poslove u provođenju Strategije sastoji se uglavnom u osiguravanju suglasja sa širom europskom strategijom sigurnosti te u korištenju sinergije koja nastaje među politikama vanjske i unutarnje sigurnosti, uključujući i prosuđivanje rizika kao i postojećih te mogućih ugroza.

Za provođenje aktivnosti i mjera Strategije unutarnje sigurnosti Europske unije od važnosti je i novoustrojeno tijelo – *Stalni odbor za operativno sudjelovanje na području unutarnje sigurnosti (COSI)*.<sup>33</sup> Prema članku 71. Lisabonskog ugovora u okviru Vijeća osniva se Stalni odbor kako bi se osiguralo da se unutar Europske unije promiče i jača

---

<sup>31</sup> Towards a stronger European disaster response: the role of civil protection and humanitarian assistance – COM(2010) 600.

<sup>32</sup> European External Action Service.

<sup>33</sup> Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security – COSI. Čl. 71. Lisabonskog ugovora i Odluka Vijeća od 25. veljače 2010. godine o ustroju Stalnog odbora za operativno sudjelovanje na području unutarnje sigurnosti (2010/131/EU).

operativna suradnja u području unutarnje sigurnosti. Stalni odbor olakšava koordinaciju djelovanja nadležnih tijela država članica, a u rad Stalnog odbora mogu biti uključeni predstavnici zainteresiranih tijela, ureda i agencija Europske unije. Prema članku 2. Odluke Vijeća, Stalni odbor olakšava, pospješuje i jača usklađivanje operativnih mjera i akcija tijela država članica nadležnih za područje unutarnje sigurnosti. I u samoj Strategiji se naglašava kako će Europska komisija podupirati aktivnosti Stalnog odbora (COSI) kako bi se osigurala uspješnost operativnog sudjelovanja te olakšalo usklađivanje aktivnosti nadležnih tijela država članica. Zadaća COSI-a je također da ocjenjuje sinkroniziranost i učinkovitost operativnog djelovanja, utvrđivanja manjkavosti ili pogrešaka te donošenje hitnih odlučnih preporuka za njihovo uklanjanje (članak 3(2) Odluke Vijeća). Potrebno je reći kako Stalni odbor nije uključen u provođenje operacija, aktivnosti i mjera što je prepušteno u nadležnost država članica – a nije uključen ni u pripreme za izradu zakonskih tekstova (članak 4. Odluke Vijeća). COSI pomaže u usklađivanju rada agencija Europske unije, a predstavnici Europol, Eurojusta, Frontexa te drugih nadležnih agencija Europske unije mogu biti po potrebi pozivani na sastanke Stalnog odbora. COSI o svom radu redovito izvješćuje Vijeće, a Vijeće uz savjetovanje sa Stalnim odborom izvješćuje Europski parlament i nacionalne parlamente država članica.

Monitoring i evaluaciju provođenja Strategije unutarnje sigurnosti Europske unije provodi Europska komisija zajedno s Vijećem. Temeljem izvješća država članica i agencija Europske unije te korištenjem u najvećoj mogućoj mjeri postojećih mehanizama izvješćivanja, Europska komisija izrađuje *godišnje izvješće* za Europski parlament i Vijeće. U godišnjem izvješću se naglašavaju glavni (ne)uspjesi u svezi sa svakim strateškim ciljem Strategije te se čini ocjena uspješnosti aktivnosti i mjera na razini Europske unije i država članica. Po potrebi se mogu izraditi i *posebna izvješća* za određena povjerenstva. Godišnje izvješće sadrži i prilog, koji izrađuje Komisija uz pomoć relevantnih agencija Europske unije, a u kojem se opisuje stanje unutarnje sigurnosti. Takvo učinjeno izvješće o unutarnjoj sigurnosti može poslužiti kao temelj, podloga za raspravljanje o unutarnjoj sigurnosti u Europskom parlamentu ili Vijeću ministara.

### Prilog: Sažetak ciljeva, aktivnosti i mjera

#### STRATEGIJA UNUTARNJE SIGURNOSTI EUROPSKE UNIJE CILJEVI, AKTIVNOSTI I MJERE

CILJEVI I AKTIVNOSTI	NADLEŽNOST <sup>34</sup>	ROK
<b>CILJ 1: Razotkrivanje i razbijanje međunarodnih kriminalnih mreža</b>		
<i>Aktivnost 1: Identificiranje i uništavanje kriminalnih mreža</i>		
[1] Prijedlog u svezi s korištenjem osobnih podataka iz evidencije imena zrakoplovnih putnika.	COM	2011.

<sup>34</sup> Značenje kratica: Europska komisija (COM), Zemlja članica (MS), Europska visoka policijska škola (CEPOL), *Europska agencija za mrežnu i informacijsku sigurnost* (ENISA), Centar za pomorsku analizu i operacije – Droge (MAOC-N), Koordinacijski centar za zapljenu droge – na Mediteranu (CECLAD-M), Europski ured za podršku azilu (EASO), Visoki predstavnik Europske unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku (HR).

[2] Moguća revizija zakonodavstva Europske unije protiv pranja novca kako bi se omogućila identifikacija vlasnika trgovačkog društva i zaklada.	COM	2013.
[3] Smjernice za korištenje registara bankovnih računa radi praćenja kretanja financijskih sredstava nezakonito stečenih kažnjivim radnjama.	COM	2012.
[4] Strategija za prikupljanje, analizu i razmjenu informacija o kriminalnim financijskim transakcijama, uključujući i osposobljavanje obukom.	COM sa MS i CEPOL	2012.
[5] Povećano korištenje zajedničkih istražnih timova, uspostavljenih u kratkom vremenskom roku.	MS sa COM, Euro-pol i Eurojust	U tijeku
<b><i>Aktivnost 2: Zaštita gospodarstva od kriminalne infiltracije</i></b>		
[6] Prijedlog praćenja i pružanje pomoći zemljama članicama u provođenju antikorupcijskih mjera.	COM	2011.
[7] Uspostava mreže nacionalnih kontaktnih točaka za državna tijela i tijela javne uprave.	COM sa MS	2011.
[8] Mjere za provođenje prava intelektualnog vlasništva i borba protiv internetske prodaje krivotvorene robe.	MS sa COM	U tijeku
<b><i>Aktivnost 3: Oduzimanje nezakonito stečene imovinske koristi kažnjivim djelom</i></b>		
[9] Prijedlog o oduzimanju od trećeg, prošireno oduzimanje i nalog za oduzimanje, koji se ne temelje na presudama.	COM	2011.
[10] Uspostava učinkovitih Ureda za oduzimanje imovinske koristi i uređivanje neophodnih postupaka za upravljanje oduzetom imovinskom koristi.	MS	2014.
[11] Zajednički pokazatelji za vrednovanje učinkovitosti Ureda za oduzimanje imovinske koristi i smjernice u svezi s time, kako bi se počinitelji kažnjivih dijela spriječili u ponovnom stjecanju već ranije oduzete imovinske koristi.	COM	2013.
<b>CILJ 2: Sprječavanje terorizma i rješavanje radikalizacije i novačenja</b>		
<b><i>Aktivnost 1: Osnaživanje zajednice radi sprječavanja radikalizacije i novačenja</i></b>		
[12] Stvaranje mreže Europske unije radi podizanja svijesti o radikalizaciji putem online foruma i internetskim konferencijama po cijeloj Europskoj uniji. Podupiranje organizacija civilnog društva koje otkrivaju i objašnjavaju nasilnu ekstremističku propagandu i kojoj se suprotstavljaju.	COM sa Odborom regija	2011.
[13] Ministarska konferencija o prevenciji i sprječavanju radikalizacije i novačenja.	COM	2012.
[14] Priručnik o prevenciji i sprječavanju radikalizacije, onemogućavanju novačenja i o omogućavanju odvratanja od terorizma te rehabilitacija.	COM	2013.–2014.
<b><i>Aktivnost 2: Onemogućavanje pristupa teroristima financiranju i materijalima te praćenje njihovih financijskih transakcija</i></b>		
[15] Okvir za zamrzavanje imovine terorista.	COM	2011.
[16] Provedba akcijskih planova za sprječavanje pristupa eksplozivu te kemijskim, biološkim, radiološkim i nuklearnim tvarima.	MS	U tijeku



[17] Politika Europske unije za prikupljanje, ekstrakciju i analizu podataka o financijskim transakcijama.	COM	2011.
<b><i>Aktivnost 3: Zaštita prometa</i></b>		
[18] Komunikacija, izvješće o politici sigurnosti prijevoza.	COM	2011.
<b>CILJ 3: Povećanje razine sigurnosti u kibernetičkom prostoru za građane i gospodarske subjekte</b>		
<b><i>Aktivnost 1: Izgradnja uspješnosti u području kaznenog progona i pravosuđu</i></b>		
[19] Uspostava centra Europske unije za kibernetički kriminalitet.	Studija COM-a o izvodljivosti (dovršena 2011.)	2013.
[20] Razvijanje kapaciteta za uspješnost istraživanja i progon kibernetičkog kriminaliteta (kaznenih radnji).	MS sa CEPOL, Europol i Eurojust	2013.
<b><i>Aktivnost 2: Suradnja s industrijom radi uključivanja i zaštite građana</i></b>		
[21] Uspostava uspješne sposobnosti za izvješćivanje o incidentima kibernetičkog kriminaliteta i davanje smjernica građanima o kibernetičkoj sigurnosti i kibernetičkom kriminalitetu.	MS, COM, Europol, ENISA i privatni sektor	U tijeku
[22] Smjernice za sudjelovanje u aktivnostima protiv nezakonitih sadržaja na internetu.	COM sa MS i privatni sektor	2011.
<b><i>Aktivnost 3: Unaprjeđivanje i poboljšavanje sposobnosti reagiranja na rješavanje kibernetičkih napada</i></b>		
[23] Uspostava mreže timova za upozoravanje na računalne ugroze s jednom skupinom u svakoj državi članici i jednom za institucije Europske unije, radnih nacionalnih planova i vježbi za reagiranje na incidente i sanaciju posljedica.	MS i institucije Europske unije sa ENISA	2012.
[24] Uspostava Europskog sustava za razmjenu informacija i uzbuñjivanje (EISAS).	MS sa COM i ENISA	2013.
<b>CILJ 4: Jaćanje sigurnosti kroz upravljanje granicom</b>		
<b><i>Aktivnost 1: Iskorištavanje punog potencijala EUROSUR-a</i></b>		
[25] Prijedlog za osnivanje sustava EUROSUR-a.	COM	2011.
[26] Operativni pilot-projekt na južnoj ili jugozapadnoj granici Europske unije.	COM sa Frontex, Europol, MAOC-N i CeCLAD-M	2011.
<b><i>Aktivnost 2: Jaćanje Frontexovog doprinosa na vanjskim granicama</i></b>		
[27] Zajednićka izvješća o trgovanju ljudima, krijumćarenju ljudi i krijumćarenja nedopuštene robe kao osnova za zajednićke operacije.	COM sa Frontex i Europol	2011.
<b><i>Aktivnost 3: Zajednićko upravljanje rizicima na području protoka roba preko vanjskih granica</i></b>		
[28] Inicijative za poboljšanje sposobnosti izvođenja analiza rizika i ciljanih naloga.	COM	2011.
<b><i>Aktivnost 4: Poboljšanje suradnje meću tijelima na nacionalnoj razini</i></b>		
[29] Razvoj nacionalnih zajednićkih analiza rizika ukljućivanjem policije, granićne policije i carinskih tijela kako bi se identificirala kritića mjesta na vanjskim granicama.	MS	2011.

[30] Prijedlozi za poboljšanje koordinacije provjera na grani- ci koje provode različita tijela.	COM	2012.
[31] Uspostava minimalnih standarda i najbolje prakse za suradnju među tijelima (međuagencijska suradnja).	COM, Europol, Frontex, EASO	2014.
<b>CILJ 5: Povećanje otpornosti Europe na krizne situacije i katastrofe</b>		
<i>Aktivnost 1: Potpuna uporaba klauzule solidarnosti</i>		
[32] Prijedlog o provedbi klauzule solidarnosti.	COM/HR	2011.
<i>Aktivnost 2: Sveobuhvatni pristup ocjeni opasnosti i procjeni rizika, što podrazumijeva sve ugroze</i>		
[33] Smjernice za procjenu i kartiranje (mapiranje) rizika na području upravljanja katastrofama.	COM sa MS	2010.
[34] Nacionalni pristup upravljanja rizicima.	MS	2011.–2012.
[35] Međusektorski pregled mogućih budućih opasnih pri- rodnih rizika i rizika koje je prouzročio čovjek.	COM	2012.
[36] Prijedlog mjera protiv ugroze zdravlja.	COM	2011.
[37] Redoviti pregledi trenutačnih prijetnji.	COM sa MS i CTC	2013.
[38] Uspostavljanje usklađene politike upravljanja rizicima.	COM sa MS	2014.
<i>Aktivnost 3: Povezivanje različitih središta za procjenu situacije</i>		
[39] Učvršćivanje veza između sektorski specifičnih funkcija ranog upozoravanja i suradnja u kriznim situacijama.	COM	2012.
[40] Prijedlog za cjeloviti opći okvir za zaštitu klasificiranih/ tajnih podataka.	COM	2011.
<i>Aktivnost 4: Razvoj europskih sposobnosti za odazivanje na katastrofe</i>		
[41] Prijedlozi za razvoj europskih sposobnosti za odazivanje na katastrofe.	COM	2011.

## LITERATURA

1. Anželj, D. (2011). *Predstavitev Resolucije o nacionalnem programu preprečevanja in zatiranja kriminalitete za obdobje 2012–2016*. Zbornik prispevkov 12. slovenskih dnevi varstvoslovja, Moravske toplice, 2. – 3. lipnja 2011. Ljubljana: Fakultet za varnosne vede Univerze v Mariboru.
2. Collins, A. (2010). *Suvremene sigurnosne studije*. Zagreb: Centar za međunarodne i sigurnosne studije – Fakultet političkih znanosti – Politička kultura.
3. Čapeta, T. i dr. (2009). *Reforma Europske unije – Lisabonski ugovor*. Zagreb: Narodne novine.
4. Čapeta, T., Rodin, S. (2011). *Osnove prava Europske unije*. II. izmijenjeno i dopunjeno izdanje. Zagreb: Narodne novine.
5. Đurđević, Z. (2008). *Lisabonski ugovor: Prekretnica u razvoju kaznenog prava u Europi*. Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, 15(2), 1077.-1127.
6. Javorović, B. (1997). *Terorizam*. Policija i sigurnost, 6(1-2), 1.-56.
7. Petrić, S. (2009). *Zajednički istražni timovi u Europskoj uniji*. Policija i sigurnost, 18(4), 532.-538.

8. Radačić, I. i dr. (2011). *Usklađenost hrvatskog zakonodavstva i prakse sa standardima Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*. Zagreb: Centar za mirovne studije.
9. Rošić, M. (2009). *Perspektive Republike Hrvatske u suradnji putem EUROPOL-a*. *Policija i sigurnost*, 18(4), 399.-426.
10. Rudolf, D. (2009). *Lisabonski ugovor Europske unije. Protokoli, prilozi, izjave*. *ADRIS*, 16(16), 1.-417.
11. Šegvić, S. (2008). *Sigurnosno-obrambena politika EU*. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 45(2), 359.-376.
12. Tatalović, S. (2001). *Nacionalna sigurnost Republike Hrvatske i sigurnost na jugoistoku Europe*. *Međunarodne studije*, 1(4), 178.-184.
13. Tatalović, S., Bilandžić, M. (2005). *Osnove nacionalne sigurnosti*. Zagreb: MUP RH.
14. Tatalović, S. (2006). *Nacionalna i međunarodna sigurnost*. Zagreb: Politička kultura.
15. Turkalj, K. (2010). *Prostor slobode, sigurnosti i pravde – od Pomicidua do Lisabonskog ugovora*. *Hrvatska pravna revija*, 10(5), 1.-11.
16. Vranko, A. (2009). *OLAF i partneri u borbi protiv prijevara*. *Policija i sigurnost*, 18(4), 427.-440.

---

## Summary

**Ana-Marija Horjan, Marijan Šuperina**

### **The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe**

This paper analyzes the European justice and home affairs, which were developed for decades outside the institutional framework of the European Communities. Only the establishment of the European Union, and later adoption of Tampere Programme, there has been a dynamic institutional development of the area of justice and home affairs which are raised to the level of one of the policies of the European Union. Institutional development of that policy leads to the development of the concept of the European Union: the area of freedom, security and justice.

Besides analyzing issues of individual as well as national and internal security, for systematic following of the issues of the paper, the regional security within the European Union is analyzed particularly. The central document of the analyses is the Commission's report to the European Parliament and the Council: The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe. Based on the Lisbon Treaty, as a new legal framework, implementation of the strategy of internal security has become a common EU program for the next four years (2011-2014). The EU Internal Security Strategy, as major internal security threats, which are larger and more refined, identifies: terrorism, serious and organized crime, computer (cyber) crime, cross-border crime, traffic safety, and natural disasters and accidents caused by man. The strategy also provides the basic principles and guidelines for further resolution, on which the successful provision of the internal security of the EU is based. For successful implementation of the Strategy the participation of all relevant organizations, agencies and EU bodies and Member States as well as security cooperation with stakeholders around the world is required. With consolidated efforts, strength and joint participation in carrying out the Strategy the Member states and institutions, bodies and agencies of the EU commonly will act and react to security threats and risks of our time.

**Key words:** European Union, security of the Europe, security strategy, internal security, international crime networks, terrorism, radicalism, cybercrime, external borders of the Europe; disasters, crises.