

STJEPAN GLUŠČIĆ*

Pregled međunarodne policijske suradnje u okviru Europske unije

Sažetak

Rad sadrži pregled međunarodne policijske suradnje s aspekta države kandidata u procesu pridruživanja Europskoj uniji. U radu se analizira dosadašnji pravni i institucionalni razvoj suradnje unutar Europske unije, najznačajnije karakteristike i problematika suradnje. Posebno se daje prikaz suradnje na području zaštite granica, schengenskog područja, te ovlasti policija razvijenih u okviru zaštite granice. Prikazuje se ukupnost suradnje, kroz strategije nadležnih tijela Unije, pravni i institucionalni okvir. Rad ne prati numerički promjene nastale promjenama temeljnih pravnih akata Unije, već ukazuje na odnos nacionalnog prava i prava Unije na području suradnje, razvoj institucija i njihovih ovlasti, potrebu harmonizacije prava i izgradnju institucija na nacionalnoj razini, značaju usklađenosti propisa kaznenog postupka za suradnju te moguće smetnje ostvarivanja suradnje.

Ključne riječi: *policijska suradnja, Europska unija, Lisabonski ugovor, zaštita granice, institucionalna policijska suradnja, kazneni postupak i policijska suradnja.*

UVOD

Ugovor o Europskoj uniji u članku 49. određuje da svaka europska država koja poštuje načela slobode, demokracije, ljudskih prava i temeljnih sloboda i vladavinu prava, kao zajednička načela država članica, može zatražiti članstvo u Uniji. Kriteriji koje države kandidati moraju ispuniti prije prijma u punopravno članstvo formalno su ustanovljeni kao kriteriji iz Kopenhagena i kriteriji iz Madrida. Ukupnost kriterija može se sažeti u četiri područja koja se odnose na političke, gospodarske, pravne i administrativne. Nakon iskazivanja namjere za članstvo, u pisanom obliku, te procjene sposobnosti države podnositeljice zahtjeva, od strane Europske komisije, ukoliko je ono pozitivno – dobiva se status kandidata. Prije samog stjecanja statusa kandidata, Europsko vijeće određuje pretpristupnu strategiju koja uključuje i potpisivanje sporazuma o pridruživanju. Hrvatska je zaključila **Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju** (SSP) 21. listopada 2001. godine,

* dr. sc. Stjepan Gluščić, viši predavač na Visokoj policijskoj školi MUP-a RH, Zagreb.

a koji je stupio na snagu 1. veljače 2005., a njime su uspostavljeni ugovorni odnosi između Republike Hrvatske i Europske unije. Sporazum predstavlja pravni temelj i sadržajni okvir odnosa Republike Hrvatske i Europske unije. Pregovori o pristupanju formalno su otvoreni 3/4. listopada 2005. godine te obuhvaćaju 35 pregovaračkih poglavlja. U području pravosuđa i unutarnjih poslova SSP-e je odredio tri cjeline, područja posebnih interesa, područja unapređenja koja je potrebno "uskладiti": demokratizacija i ljudska prava; ekonomski razvoj; suradnja i područje sigurnosti. Područje sigurnosti podijeljeno je na pet potpodručja. Prioriteti na području pravosuđa i unutarnjih poslova su: potreba pravosudnih i zakonodavnih reformi radi dostizanja i prihvaćanja međunarodnih standarda; suzbijanje organiziranog kriminaliteta; izgradnja učinkovitihi neovisnih policijskih organizacija; izgradnja sustava za postupanje prema migrantima, isključujući mjere suzbijanja trgovanja ljudima i sustava azila u skladu s najboljim europskim standardima.

Ustav RH, u glavi VII. Međunarodni odnosi, regulira pitanja koja se odnose na međunarodne ugovore te udruživanje i razdruživanje Republike Hrvatske s drugim savezima. U skladu s Ustavom, zakonom i pravilima međunarodnog prava, sklapanje međunarodnih ugovora u nadležnosti je, ovisno o naravi i sadržaju međunarodnog ugovora, Hrvatskoga sabora, Predsjednika Republike i Vlade Republike Hrvatske (čl. 138. Ustava RH). Hrvatski sabor potvrđuje međunarodne ugovore koji traže donošenje ili izmjenu zakona, međunarodne ugovore vojne i političke naravi i međunarodne ugovore koji financijski obvezuju Republiku Hrvatsku. Međunarodne ugovore kojima se međunarodnoj organizaciji ili savezu daju ovlasti izvedene iz Ustava RH Hrvatski sabor potvrđuje dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika. Predsjednik Republike potpisuje isprave o ratifikaciji, pristupu, odobrenju ili prihvatu međunarodnih ugovora koje je Hrvatski sabor potvrdio, sukladno s ustavnim odredbama. Međunarodne ugovore koji ne podliježu potvrđivanju Hrvatskoga sabora sklapa Predsjednik Republike na prijedlog Vlade ili Vlada Republike Hrvatske (čl. 139. Ustava RH). Međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom RH i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske, *a po pravnoj su snazi iznad zakona*. Njihove se odredbe mogu mijenjati ili ukidati samo uz uvjete i na način koji su u njima utvrđeni, ili suglasno općim pravilima međunarodnog prava (čl. 140. Ustava RH). Pravo da pokrenu postupak udruživanja Republike Hrvatske u saveze s drugim državama ima najmanje jedna trećina zastupnika u Hrvatskom saboru, Predsjednik Republike i Vlada Republike Hrvatske. Zabranjuje se pokretanje postupka udruživanja Republike Hrvatske u saveze s drugim državama u kojem bi udruživanje dovelo, ili moglo dovesti do obnavljanja jugoslavenskoga državnog zajedništva, odnosno neke balkanske državne sveze u bilo kojem obliku. O udruživanju Republike Hrvatske prethodno odlučuje Hrvatski sabor dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika. Odluka o udruživanju Republike Hrvatske donosi se na referendumu većinom glasova ukupnog broja izašlih birača. Referendum se mora održati u roku od 30 dana od dana donošenja odluke Hrvatskoga sabora. Odredbe Ustava o udruživanju odnose se i na uvjete i postupak razdruživanja Republike Hrvatske (čl. 141. Ustava RH).

Citiranim odredbama određen je ustavni okvir za pridruživanje Republike Hrvatske te odnos međunarodnog i domaćeg prava pa već i ratificiranim Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju, te temeljem njega donesenih odluka Hrvatskog sabora i Vlade Republike Hrvatske, pravna pravila primarnog i sekundarnog karaktera Europske unije,

već u ovom trenutku pregovaranja, iskazuju namjeru postizanja potpune usklađenosti, uravnoteženosti, hrvatskog prava s europskim pravom. Navedeno proizlazi iz citiranih odredbi Ustava RH, Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju te izražene volje da se pristupi EU (Rodin, 2003:20).

Svaku državu, promatrano s nacionalnog ali međunarodnog aspekta, čine tri klasične sastavnice: teritorij, stanovništvo i organizirana državna vlast. Dio organizirane državne vlasti je policija. Država nadvisuje sve druge jedinice moći na svom području time da ovlaštena državna tijela mogu u pravilu uspješno pretendirati na isključivo njima pridržanu primjenu fizičke prinudne sile, pa su kroz to u stanju nametnuti svoje odluke i onima koji se opiru, i to po potrebi s ukupnom jedinstveno pokretnom silom državne organizacije (Pusić, 2007:13). Iako ovlasti države, njezinih tijela prestaju na granicama, kad je u pitanju suzbijanje i sprječavanje kažnjivih djela, ne prestaju i interesi države da se takva ponašanja spriječe, a počinitelji kazne. Oblici i postupci kojima to država ostvaruje su različiti¹, prihvatljivi su samo oni koji su utemeljeni na normama međunarodnog i domaćeg prava. Suradnja između policija pojedinih država Europe intenzivno i svakodnevno se ostvaruje već više od jednog stoljeća i nije rezultat samo danas prisutnih trendova globalizacije i stvaranja nadržavnih tvorevina, već je rezultat konstantnog nastojanja državnih tijela i policije da ostvare svoje temeljne funkcije a kod policije je to sigurnost² građana. Kako ostvariti sigurnost građana, a time i države, predstavlja složenu i prioritetnu zadaću, koju osim unutarne zadanosti³, dodatno određuje i uvjetuje odnos prema određenim međunarodnim organizacijama, posebice kao u slučaju Hrvatske, proces pridruživanja Europskoj uniji.

1. REFORME I RAZVOJ SURADNJE EUROPSKE UNIJE

Pravo EU ograničava pravne poretke država članica, njihovu regulatornu autonomiju te djeluje kao zasebni poredak (Rodin, 2003:7). Pravni poredak Europske unije stvara obveze, ne samo za države članice, već i za njihove institucije na području zakonodavne, sudbene i izvršne vlasti. Izvori prava Europske unije dijele se na primarne i sekundarne. Primarne izvore čine osnivački ugovori i ugovori o pristupanju. Sekundarne izvore prava čine temeljni pravni akti koje donose Europski parlament i Vijeće Europske unije te provedbene mjere koje donosi Europska komisija, a njima se nadopunjuju akti koje su već donijeli Parlament i Vijeće. Sekundarni izvori prava nastaju unutar ovlasti regulacije pojedinog od tri stupa Europske unije, te u trećem stupu, koji se odnosi na pravosudnu i

¹ Strategije djelovanja prema osobama koje nisu dostupne nadležnim tijelima neke države, mogu se podijeliti na unilateralne, bilateralne i multilateralne strategije.

² Sigurnost je interdisciplinarni pojam i njegovo tumačenje u direktnoj je vezi s područjem na kojem se primjenjuje. Najopćenitija definicija pojma sigurnosti je stanje bez opasnosti, ugroze, kao osjećaj sigurnosti te aktivnosti odnosno sustav za ostvarenje sigurnosti, (o tome više: Tatalović, Bilandžić, 2006:2; Mangold, 1990:6).

³ Svaka organizacija, tako i policija podliježe zakonitostima organizacije, složenim interakcijskim odnosima prema drugim organizacijama, interpersonalnim odnosima unutar organizacije, zadanim ciljevima i metodama rada, dostignutom stupnju upravne kulture, proklamiranim i dostignutim etičkim i pravnim standardima postupanja, te nizu drugih elemenata koji u svojoj ukupnosti određuju i definiraju neku organizaciju, tijelo državne vlasti.

policijsku suradnju, to su: konvencije, odluke, okvirne odluke i zajednička stajališta. U prvom stupu, koji se između ostalih odnosio na azil i migracije, te pitanja vanjskih granica, to su: uredbe, direktive, odluke te preporuke i mišljenja. Integracijski procesi Europske unije, te nastojanje stvaranja zajedničkog pravnog sustava EU uvjetuju i stvaranje "*jedinstvenog policijskog područja*" koje (bi) obuhvaćalo sve države članice.

Jedinstveni prostor Europe otvorio je niz političkih, pravnih i sigurnosnih pitanja, na koje se odgovorilo ili pokušava odgovoriti stvaranjem zajedničkih pravnih pravila na području kaznenog i policijskog prava, njihove implementacije kroz institucije Europske unije i država članica te stvaranjem specijaliziranih institucija te intenzivnom suradnjom.

Pravni okvir u kojem se ostvaruje policijska suradnja može se uvjetno podijeliti, s aspekta domaćeg prava, na područje kaznenog i na područje policijskog prava, a s aspekta nove "naddržavne tvorevine", na područje u nadležnosti Europske unije (prvi stup) i područje koje je u nadležnosti država članica (treći stup). Dio "novog" unificiranog "prava" i "postupaka" na području policijskog prava i suradnje u Europskoj uniji, najpoznatiji je pod nazivom *schengensko pravo* ili *schengenski acquies*, a područje na kojem se primjenjuje *schengensko područje*. Uz stvaranje novih pravnih pravila, nastaju i nove institucije kroz koje se ta suradnja ostvaruje, kako na međunarodnom tako i na nacionalnom području. Navedene promjene, kroz integracijske procese u Europskoj uniji mijenjaju tradicionalno poimanje države i njezine suverenosti i vode je k novoj koncepciji i jednom, vjerojatno, nepovratnom procesu čiji rezultat se teško može u potpunosti predvidjeti.

U počecima integracija suradnja pravosudnih, policijskih i carinskih tijela država članica nije predstavljala prioritet, no nakon nekoliko značajnijih događaja koji su se, svaki na svoj način, odrazili na unutarnju sigurnost, određen je i zajednički interes za praktično rješavanje problema a time i intenzivniju suradnju. Na praktičnoj i političkoj razini događaji koji su potakli jačanje policijske suradnje su teroristički napad na Olimpijskim igrama u Njemačkoj, urušavanje granica između Istočnog i Zapadnog bloka, teroristički napad na SAD, teroristički napadi u Španjolskoj i Engleskoj, veliko proširenje Europske unije za desetak novih država članica, novi oblici organiziranog kriminalnog djelovanja kao i nasilničko ponašanje tijekom sportskih, prije svega nogometnih događaja, prijevare na račun fondova Europske unije iz kojih se isplaćuju različiti poticaji ili se financiraju razvojni programi.

Ukupnost policijske suradnje unutar Unije moguće je promatrati i sistematizirati višestruko te je prikazati kroz područja na kojima se ta suradnja ostvaruje kao što je to razvoj novih "nacionalnih institucija" zaduženih za unapređenje i provedbu policijske suradnje; stvaranje pravnih osnova suradnje; kroz određene promjene unutar sustava policija država članica iniciranih jačanjem međunarodne policijske suradnje; kroz apsorpcijsku sposobnost pojedinih država članica; pitanjima koja predstavljaju objektivne smetnje za potpuno i učinkovito ostvarenje međunarodne policijske suradnje; pitanjima vezanim uz financijske učinke te nizom drugih podjela. Sve one ukazuju na njezinu dinamičnost i nužnost ostvarenja u praksi, a posebice su značajne, kao što je to već naglašeno, s aspekta države kandidata u procesu pristupanja Uniji.

Međunarodna policijska suradnja može se, s nacionalnog aspekta, označiti i kao ukupnost svih aktivnosti, koje se poduzimaju u međunarodnom okružju, a kojima je cilj ostvarivanje "sigurnosti". Ukupnost te suradnje može se, uvjetno, podijeliti na tri

razine, uvažavajući njihovu međuzavisnost, pravnu utemeljenost, specifičnu nadležnost te regionalnu određenost. Prvi stupanj suradnje ostvaruje se putem prihvaćanja pravnih normi kojima se regulira međunarodna policijska suradnja. Pravni izvori koji nastaju u okvirima ovoga stupnja suradnje obuhvaćaju višestrane i dvostrane ugovore općeg ili posebnog sadržaja. U ugovorima općeg sadržaja regulira se opća suradnja između policija pojedinih zemalja koja se sastoji u zajedničkom suzbijanju svih kategorija kaznenih djela. U ugovorima posebnog sadržaja u pravilu se regulira suradnja na suzbijanju pojedinih kategorija kaznenih djela. Pravna regulativa je preduvjet ostvarivanja suradnje u okviru drugog i trećeg stupnja. Drugi stupanj obuhvaća izgradnju policijskih organizacija kao i drugih službi zaduženih za policijsku suradnju s uspostavom stalnih kontakata između policija različitih zemalja. Na ovom stupnju se primarno uspostavlja suradnja koja se odnosi na razmjenu informacija, poboljšanje istražnih tehnika, te na neposrednu komunikaciju između policijskih službenika zaduženih za istraživanje kaznenih djela. Treći stupanj ostvaruje se kroz konkretnu suradnju na prevenciji i razjašnjavanju počinjenih kaznenih djela. Na ovom stupnju suradnja se ostvaruje na pružanju pomoći pri poduzimanju konkretnih procesnih radnji povodom kaznenih djela koja nisu relevantna za zemlju u kojoj se pomoć pruža, npr. provođenje provjera nekih informacija o svjedocima, počinitelju i sl. Ovaj stupanj uključuje i suradnju na suzbijanju teških oblika kaznenih djela koja se danas ponajprije odnose na organizirani kriminalitet⁴ (trgovanje ljudima, prijevare, krađe automobila, kriminalitet vezan uz droge, ilegalne migracije i sl.). Integracijski procesi u Europi započinjaju nakon II. svjetskog rata, ponajprije vođeni gospodarskim interesima⁵ ali i političkim, što nas na kraju dovodi i do stvaranja zajedničkih pravnih pravila. Europska unija dokazuje da gospodarska integracija u svojoj konačnici dovodi i do političke integracije, a to nije moguće bez zajedničkog pravnog okvira⁶.

Značajniji integracijski okvir stvoren je ukidanjem carina i stvaranjem jedinstvenog tržišta tijekom 1968. godine, što je posljedica potpisanih Rimskih ugovora⁷. Ugovorom iz Maastrichta⁸ stvorena je Europska unija. Ugovor postavlja nove ciljeve za države članice koji su se odnosili na stvaranje monetarne unije; europskog državljanstva; utvrđivanje zajedničke vanjske i sigurnosne politike te uspostavljanje određenih okvira za unutarnju sigurnost⁹. Novi ustroj Europske unije najčešće se prikazuje pomoću tri stupa na pročelju antičkoga hrama. Prvi stup obuhvaća većinu zajedničkih politika Unije (u kojima se odluke donose u institucionalnom okviru Europske unije: Komisija – Vijeće – Parlament). Drugi

⁴ Na provedbenoj razini na uspjeh policijske suradnje utječu i činjenice kao što su razina povjerenja u stranu policijsku službu, dosadašnja iskustva u suradnji, razina profesionalnosti unutar pojedine službe, mogućnosti za nesmetanu komunikaciju, održavanje kontakata.

⁵ Potpisivanje Pariškog ugovora (18. travnja 1951.) imalo je svrhu ustanoviti jedinstveno tržište ugljena i čelika, te njegovim nadzorom u području proizvodnje i plasmana spriječiti izbijanje novog francusko-njemačkog rata, a time i rata u Europi.

⁶ O odnosu politike i prava u Europskoj uniji vidi: Roggemann, 2005:19.-26.

⁷ Ugovor o osnivanju Europske ekonomske zajednice i Ugovor o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju potpisani su 25. ožujka 1957. godine u Rimu i nazivaju se Rimskim ugovorima. Ugovor o osnivanju Europske ekonomske zajednice stupio je na snagu 1. siječnja 1958. godine.

⁸ Ugovor iz Maastrichta potpisan je 7. veljače 1992., a stupio na snagu 1. studenoga 1993. godine.

⁹ Ugovor iz Maastrichta označava prekretnicu u procesu integracija te se opisuje kao ugovor kojim je gospodarska integracija prerasla u političku.

stup čine zajednička vanjska i sigurnosna politika a treći stup, suradnja u pravosuđu i unutarnjim poslovima.

Prvi stup Europske unije naziva se još i stup Zajednice (*Community Pillar*). On ima nadnacionalni karakter a temelji se na "komunitarnoj" metodi koja obuhvaća: 1. prijedlog Europske komisije; 2. prihvatanje tog prijedloga u Vijeću Europske unije i/ili Europskom parlamentu te 3. nadzor nad njegovom suglasnošću s pravom Zajednice koji provodi Sud pravde.

Drugi stup Unije djeluje po metodama međuvladine suradnje. Europsko vijeće određuje načela i smjernice zajedničke vanjske i sigurnosne politike te zajedničke strategije.

Treći stup je prvobitno obuhvaćao suradnju u pravosuđu i unutarnjim poslovima, ali je ugovorom iz Amsterdama reorganiziran te sada obuhvaća policijsku i pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima. Politika azila, vanjske granice, useljavanje preneseni su u prvi stup. Zajedničko djelovanje zemalja članica u trećem stupu temelji se na metodi međuvladine suradnje. Samo se prvi stup Europske unije koristi pravno obvezujućim instrumentarijem i procedurama utemeljenim na Rimskim ugovorima (Omejec, 2008:99). Ugovor iz Maastrichta nadopunjen je Ugovorom iz Amsterdama i Ugovorom iz Nice. Ugovor iz Amsterdama stupio je na snagu 1999. godine te je nadležnosti nad politikom azila, imigracija i viza te suradnje u pravosuđu u građanskim stvarima iz trećeg stupa prenio u prvi stup Europske unije. Ugovor iz Nice stupio je na snagu 2003. godine te je u osnovi poslužio kao "otvaranje" vrata proširenju za deset novih članica 2004. godine te za Rumunjsku i Bugarsku 2007. godine.

Reformski procesi unutar Europske unije koji u ovom trenutku, zbog složenosti institucionalne strukture te metoda donošenja odluka, nisu jasno, prema postojećim pravnim shvaćanjima međunarodnih organizacija, odredili pravnu narav same Europske unije. Pokušaj pravnog definiranja Europske unije donošenjem Ustava za Europu 2004. godine nije uspio, te je taj proces, ali i proces integracija kao i mogućeg proširenja, nastavljen donošenjem Ugovora iz Lisabona 2007. godine (Rudolf, 2009). Njime započinje novo razdoblje supremacije prava Europske unije nad nacionalnim pravom s posljedicama za suverenitet nacionalnih država, činjenicom da on institucijama Europske unije dodjeljuje kaznenopravne nadležnosti. Dodjeljivanje tih nadležnosti, uzročno-posljedično djeluje i na rad policije te suradnju policija, jer kao i u nacionalnom prostoru, teško je zamisliti provedbu kaznenopravnih odredbi bez rada policije, a u nadnacionalnom području, bez intenzivne međunarodne policijske suradnje.

U općim odredbama, **Lisabonski ugovor** propisuje da Unija svojim građanima pruža područje slobode, sigurnosti i pravde bez unutarnjih granica, u kojem se slobodno kretanje osoba osigurava uz odgovarajuće mjere vezane uz kontrolu vanjskih granica, azila imigracija te sprječavanje i suzbijanje kriminaliteta. Radi ostvarivanja tog cilja, uspostavlja se nadležnost Unije na području policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima; ustanovljava se novi postupak donošenja odluka; nadležnost u prostoru slobode, sigurnosti i pravde podijeljena je između Unije i država članica te intenzivnije policijske i kaznenopravne suradnje. Treći stup, koji se odnosio na policijsku i pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima unesen je u Prostor slobode, sigurnosti i pravde te sada obuhvaća cjelokupnu materiju koja je u "nadležnosti" policije te objedinjava problematiku pravosuđa i unutarnjih poslova.

Područje slobode, sigurnosti i pravde Unija uspostavlja poštujući temeljna prava i različite pravne sustave i tradicije država članica. Osigurava slobodu kretanja unutar Unije, te zajedničku politiku useljavanja, azila i nadzora vanjskih granica. Nastoji osigurati visoku razinu sigurnosti mjerama za sprječavanje i suzbijanje kriminala, rasizma, ksenofobije i mjerama za koordinaciju i suradnju policije i pravosudnih tijela te drugih nadležnih tijela, međusobnim priznavanjem presuda u kaznenim predmetima i prema potrebi usklađivanjem zakonodavstva. Pri tome, ne utječe na izvršavanje obveza svojih članica vezanih uz očuvanje javnog poretka i zaštite unutarnje sigurnosti.

Policijska suradnja se uspostavlja na načelima i rezultatima postignutog razvoja, i u nju se uključuju sva nadležna tijela država članica radi sprječavanja, otkrivanja i istrage kaznenih djela. Europski parlament i Vijeće u redovitom zakonodavnom postupku mogu donijeti mjere koje se odnose na prikupljanje, pohranu, obradu, analizu i razmjenu podataka; mjere koje se odnose na izobrazbu te razmjenu osoblja opreme pri istraživanju i otkrivanju zločina, te zajedničke istražne tehnike za otkrivanje teških oblika organiziranog kriminaliteta. U posebnom zakonodavnom postupku, Vijeće može utvrditi mjere koje se odnose na operativnu suradnju tijela nadležnih za otkrivanje i istraživanje kaznenih djela država članica.

Europski parlament i Vijeće utvrđuju ustroj, funkcioniranje, područje djelovanja i zadaće Europolu, a u te zadaće mogu uključiti prikupljanje, pohranu, obradu, analizu i razmjenu podataka, te usklađivanje i organizaciju i provedbu operativnih i istražnih radnji koje se provode zajednički s nadležnim tijelima država članica ili u okviru zasebnih istražnih timova, kad je to potrebno u povezanosti s Europolom. Europol svoje operativne akcije mora provoditi u dogovoru s nadležnim tijelima država članica koje su odgovorne za primjenu prisilnih mjera. Prema posebnom zakonodavstvu, Vijeće uređuju uvjete i ograničenja pod kojima tijela nadležna za sprječavanje i istraživanje kaznenih djela država članica, mogu djelovati na području druge države članice, u povezanosti i dogovoru s tijelima države na čijem području se djeluje (Rudolf, 2009).

Uz pravne akte koje Unija donosi za područje od 1999. godine, važno je za područje pravosuđa i unutarnjih poslova ukazati i na petogodišnje programe kojima određuje i preciznije definira smjernice za rad te unapređenje suradnje i cjelokupne problematike pravosuđa i unutarnjih poslova Unije. Do sada su usvojena tri programa (Tampere program 1999.–2004.; Haški program 2005.–2009.; Stockholmski programa 2010.–2014.). Stockholmski program kao prioritete određuje građane, koji moraju postati središte prostora slobode, sigurnosti i pravde. Izgradnja "Europe građana" zahtijeva da sve buduće akcije i planovi budu usmjereni prema građaninu. Istaknute su četiri prioritetne cjeline: prva se odnosi na zaštitu ljudskih prava, osiguranje slobodnog kretanja ljudi, stvaranje mehanizama za zaštitu ranjivih grupa građana, zaštitu prava djece, zaštitu osobnih podataka i privatnosti osoba; druga cjelina se odnosi na omogućavanje bržeg i učinkovitijeg pristupa "pravdi", kao i svih mogućnosti koje nudi jedinstveno tržište, poboljšanje pravosudne suradnje država članica; treća se odnosi na definiranje strategije koja će omogućiti sigurnost građana, kao i jačanje policijske suradnje; četvrta se odnosi na poštovanje načela solidarnosti i definiranje nove politike imigracije i azila, koja će omogućiti da se u svim državama članicama omogući jednak status i pravni okviri za legalne migrante.

2. SCHENGENSKI SPORAZUMI

Sloboda kretanja ljudi jedna je od temeljnih i ključnih vrijednosti Europske unije. Tijekom 1984. godine, Njemačka i Francuska dogovorile su ukidanje kontrole za osobe koje prelaze njihovu zajedničku granicu, a države vlada Ekonomske unije Beneluksa su im se pridružile. Kako bi formalizirali dogovor, pet zemalja, 14. lipnja 1985. godine popisalo je **Ugovor o postupnom ukidanju kontrole na zajedničkim granicama (Schengenski sporazum)**. Kako bi se utvrdila jamstva provedbe slobode kretanja, 19. lipnja 1990. godine potpisana je **Konvencija o primjeni Schengenskog sporazuma (Schengenski provedbeni sporazum)**, koja je u potpunosti stupila na snagu 1995. godine¹⁰. Ukidanje kontrole na unutarnjim granicama kompenzirano je pojačanom kontrolom na vanjskim granicama država članica. Granična kontrola se na schengenskim vanjskim granicama obavlja prema jedinstvenim načelima a utvrđena su Schengenskim priručnikom. Kao daljnja kompenzacijska mjera ukidanja unutarnjih granica uveden je informacijski sustav za potrage (*Schengenski informacijski sustav – SIS*), jedinstvena vizna marka te naravno politika izdavanja viza. U okviru pronalaska rješenja o uvjetima koje moraju zadovoljiti države koje nisu članice Europske unije, a da bi njihovi državljani mogli ulaziti u Europ-sku uniju bez viza, Vijeće Europske unije Uredbom je odredilo kriterije (dosta općenito) koji se odnose na ilegalne migracije, državnu politiku i sigurnost, odnose prema trećim zemljama. Temeljem te Uredbe stvorena je tzv. bijela schengenska lista i crna schengenska lista. Bijela, na kojoj se nalazi i Hrvatska, označava mogućnost ulaska u Europsku uniju bez vize, dok crna označava države čijim državljanima je potrebna viza za ulazak u državu Europske unije.

Schengenska pravila o policijskoj suradnji obuhvaćaju: razmjenu podataka; nadzor preko granice; potjere preko granice; kontrolu objekata za smještaj; razmjenu časnika za vezu i ujednačena pravila i metode u kontroli i borbi protiv nelegalnog prometa opojnim sredstvima te vatrenim oružjem i streljivom. Kroz Schengenski informacijski sustav razmjenjuju se podaci o osobama, vozilima te ukradenim i izgubljenim dokumentima. Članak 39. Schengena II., obvezuje policije o međusobnom pružanju pomoći radi otkrivanja i sprječavanja kaznenih djela u skladu s nacionalnim zakonodavstvom.

Osnovni sadržaj *schengenskog acquisa*¹¹ obuhvaća zajedničku politiku i provedbu na područjima koje su u nadležnosti prvog i trećeg stupa Europske unije. U prvom stupu, između ostalih, nalaze se politika zajedničkog utvrđivanja viza, azila, imigracija, i kontrole

¹⁰ Do danas sve države članice Europske unije potpisale su sporazume. Kod stupanja na snagu provedbenog sporazuma vrijede dva pravila, formalno i stvarno stupanje na snagu. Formalno stupanje na snagu započinje potpisivanjem, a stvarno odlukom Vijeća Europske unije u trenutku utvrđivanja da su ispunjeni svi kriteriji za primjenu (tzv. schengenski kriteriji), kao što je to učinjeno 2007. godine za devet država članica iz 2004. godine.

¹¹ *Schengenski acquis* dio je ukupne pravne stečevine, čijim prihvaćanjem se priznaje trenutačno stanje u Europskoj uniji, a obuhvaća sadržaje, načela i političke ciljeve Ugovora; primarno zakonodavstvo Europske unije (usvojeno primjenom Ugovora i sudske prakse suda Europske zajednice); sekundarno zakonodavstvo Europske unije (odredbe koje su proizašle iz Ugovora i donesene su u institucijama Europske unije); mjere koje se odnose na zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku kao i mjere koje se odnose na pravosuđe i unutarnje poslove te međunarodne sporazume koje je sklopila Zajednica i koje su sklopile države međusobno, a odnose se na aktivnosti Zajednice.

vanjskih granica; dok se u trećem stupu nalaze područja policijske i pravosudne suradnje u kaznenim pitanjima, carinska suradnja, suzbijanje pojedinih oblika teških kaznenih djela (terorizam, organizirani kriminalitet, droge) razmjena podataka te oblici suradnje unutar schengenskog teritorija.

Države članice Europske unije, a naročito države kandidati odnosno one koje to žele postati, u obvezi su u potpunosti prihvatiti i implementirati "dostignuto" pravo i standarde u svoje sustave. Dinamičnost promjena, izražena kroz različite pravne dokumente nadnacionalnog karaktera, uvjetovana je i trenutačnim položajem pojedine države u procesu pristupanja Europskoj uniji. Hrvatska se nalazi u statusu države kandidatkinje za pristupanje. Kriteriji koji se, na području usklađivanja nacionalnog zakonodavstva, moraju ispuniti, određeni su Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju¹² između Republike Hrvatske i Europske zajednice i njihovih država članica (Sporazum). Prihvaćanje kriterija određenih Sporazumom, predstavlja ispunjavanje formalnih uvjeta za pristupanje Europskoj uniji. Kriteriji koji se moraju ispuniti nalaze se i u drugim međunarodnim ugovorima i/ili odlukama nadležnih tijela ustanovljenim uz te ugovore, te se može reći da i oni predstavljaju dio uvjeta čije ispunjenje predstavlja jedan od kriterija za formalno pristupanje Europskoj uniji¹³. Proces pregovora¹⁴ započinje formalnim otvaranjem nakon kojeg slijedi analitički pregled i ocjena usklađenosti nacionalnog zakonodavstva s pravnom stečevinom Europske unije (*screening*). Analitički pregled obuhvaća utvrđivanje, ne samo pravnih normi koje su u skladu s pravnom stečevinom, već i mjera koje je potrebno provesti kako bi se usklađeno zakonodavstvo moglo provoditi. Na području "policijskog prava" ono obuhvaća, već spominjano izmjenu zakonodavstva, ali i odgovarajuće kadrovske popunjavanje, edukaciju, tehničko opremanje i standarde (metode) rada. Cilj je stvaranje uvjeta koji će omogućiti svakodnevnu provedbu standarda nadzora i zaštite granice; suradnje na vanjskim i unutarnjim granicama; imigracije i migracije; postupke repatrijacije te postupanje s izbjeglicama uključujući azilante.

Vanjske granice schengenskog područja su granice koje zemlje članice dijele s trećim državama. Upravljanje tim granicama usko je povezano sa sprječavanjem ilegalnih imigracija te kaznenih djela kao što su trgovanje ljudima, krijumčarenja visokotarifne

¹² Sporazum je potpisan 29. listopada 2001. godine i predstavlja tzv. treću generaciju sporazuma o pridruživanju. Prvu generaciju činili su sporazumi o pridruživanju (kojeg je potpisala, između ostalih i Turska 1963. godine), drugu europski sporazumi (koje su potpisale države srednje i istočne Europe prije "velikog vala" pridruživanja) te treću generaciju sporazuma koja ja ponuđena zemljama bivše Jugoslavije plus Albanija.

¹³ Države vezuje i one primjenjuju ne samo interno, domaće već i međunarodno pravo. Uloga međunarodnog prava je sve značajnija i države moraju uvažavati njegove norme kao primarne, prioritetne. Međunarodne norme, utemeljene multilateralnim i bilateralnim ugovorima vezuju sve države potpisnice, a običajne i one koje nisu u njihovom donošenju sudjelovale. Na području Europe ne može se ne istaknuti stvaranje međunarodnih normi u okviru Vijeća Europe, posebice na području zaštite ljudskih prava. Standardi dostignuti, na tom području, u okviru Vijeća Europe mogu se označiti kao standardi Europske unije, posebice za kaznenopravnu i policijsku suradnju, normativnu djelatnost i općenito postupanje državnih institucija u svezi s navedenim.

¹⁴ Pregovori o članstvu Hrvatske formalno su započeli 1. listopada 2005. godine. Pregovarački okvir usvojilo je Vijeće Europske unije 16. ožujka 2005., a uvjeti koji se moraju ispuniti određeni su Kopenhaskim kriterijima i Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju.

robe, a uključuje suradnju između nadležnih institucija država članica te usvajanje zajedničkog pravnog korpusa. Ostvarenje suradnje utemeljene na *schengenskom acquisu* temelj je zajedničkih odluka (planova) za upravljanje vanjskim granicama Schengena. Planovi određuju načine provedbe kontrole, dodatno izrađene, uz druge planove i odluke, kroz Schengenski kodeks o granicama kojim se utvrđuju pravila za kretanja osoba preko granica¹⁵, te zajednički **Praktični priručnik za policijske službenike koji obavljaju graničnu kontrolu (Schengenski priručnik)** koji trebaju koristiti nadležna tijela država članica prilikom provođenja granične kontrole osoba¹⁶. Operativnu suradnju između država članica u upravljanju vanjskim granicama provodi Europska agencija (FRONTEX) ustanovljena 2004. godine. Glavne zadaće agencije jesu: koordinacija operativne suradnje između država članica u području upravljanja vanjskim granicama; pomoć pri edukaciji granične policije te izrada zajedničkih standarda na području edukacije; razvoj i izrada procjene rizika ugroze granica; analiza, razvoj i unapređenje istraživanja uz kontrolu i nadzor vanjskih granica; pomoć državama članicama u nabavi i posudbi sofisticirane tehnike kao i pružanju operativne podrške; osiguranje potrebne podrške pri organizaciji zajedničkih akcija. U ostvarivanju svojih nadležnosti agencija surađuje s ostalim agencijama Europske unije, EUROPOL-om i policijama trećih zemalja.

Zajednička vizna politika te provedba svih uvjeta za ulazak državljana trećih zemalja u države članice Unije, a temeljem Ugovora iz Maastrichta i Schengenskog sporazuma, razvrstavaju građane trećih zemalja u one koji uvjete za ulazak ispunjavaju temeljem općeg prava, te one koji uvjete ispunjavaju temeljem specifičnih pravnih odredbi, s dvije potkategorije. U prvoj su oni koji imaju rodbinu u zemlji članici Unije te druga potkategorija su državljani s čijim državama je potpisan "poseban" ugovor, odnosno nalaze se u sporazumu. Temeljem navedenih kategorizacija određuju se i vize. Zemlje članice Unije provode zajedničku viznu politiku, a radi njezine operacionalizacije te uspješnog upravljanja i kontrole ulaska osoba, uveden je zajednički informacijski sustav viza (*Visa Information System*)¹⁷. Zajednička vizna politika obuhvaća unificiranu regulaciju uvjeta za ulazak, izdavanje viza te maksimalno vrijeme njezina važenja.

3. ZAŠTITA GRANICA EUROPSKE UNIJE

Upravo zaštita vanjske granice Unije i njezino upravljanje predstavlja jednu od prioritarnih politika (uz suzbijanje terorizma i organiziranog kriminaliteta) koja se manifestira značajnom zakonodavnom djelatnošću popraćenom razvojem institucija za njezinu provedbu. Upravljanje granicom, njezina zaštita i kontrola, predstavlja jedno od temeljnih pitanja integracija te se postavlja novim članicama ne samo kao cilj kojeg treba dostići već i kontinuirano održavati. Uz pravna pravila poznata kao *schengenski acquis*, kao institucionalni okvir Unije 2004. godine uspostavljena je **Europska agencija za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama država članica (FRONTEX)**¹⁸, koja je

¹⁵ Uredba br. 562/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. godine.

¹⁶ Donesen kao preporuka 6. studenoga 2006. C (2006) 5186 od strane Komisije.

¹⁷ *Visa Information System* ustanovljen je 8. lipnja 2004. godine i povezan je Schengenskim informacijskim sustavom.

¹⁸ Zadaće agencije jesu: koordinirati operativnu suradnju država članica u upravljanju vanjskim grani-

započela s radom 2005. godine, te su tijekom 2006. i 2007. godine uspostavljeni **granični timovi za brze intervencije** (RABIT – *Rapid Border Intervention Team*)¹⁹, **Europska patrolna mreža** (EPN – *European Patrol Network*)²⁰ i **Središnji registar raspoložive tehničke opreme** (CRATE – *Central Record of Available Technical Equipment*)²¹. Tijekom 2006. godine na sastanku ministara unutarnjih poslova u Tampereu usvojena je nova **strategija integriranog upravljanja granicom** (IBM – *Integrated Border Management*)²².

Upravljanje vanjskim granicama je od posebnog interesa za sve države članice te je pod stalnim nadzorom nadležnih tijela Unije. Ono obuhvaća aktivnosti koje provode vlasti država članica kako bi: a) provodile provjere i nadzor na vanjskim granicama kako je to opisano u članku 5. i 6. Schengenskog sporazuma, b) prikupljale, analizirale, i razmjenjivale sve konkretne obavještajne ili opće informacije koje će graničarima²³ omogućiti analizu rizika koji neka osoba, predmet ili imovina predstavljaju za unutarnju sigurnost zajedničkog područja slobode kretanja, zakon i red ili nacionalnu sigurnost država članica, te za opću sukladnost s pravnim propisima Zajednice, c) analizirale razvoj prijetnji koje bi mogle utjecati na sigurnost vanjskih granica i odredile prioritete djelovanja za graničare u skladu s određenim prioritetima te d) predvidjele potrebe u svezi s ljudstvom i opremom kako bi se osigurala sigurnost na vanjskim granicama.

cama; pomagati državama članicama u obuci nacionalnih graničara, uključujući razvoj i uvođenje zajedničkih standarda obuke; analiza rizika; praćenje i provedba istraživanja važnih za kontrolu i nadzor vanjskih granica; pružati pomoć državama članicama u okolnostima koje zahtijevaju povećanu tehniku i operativnu pomoć na vanjskim granicama te pružati potporu u organiziranju operacija zajedničkoga povratka osoba; surađivati s europskim institucijama odgovornim za sigurnost vanjskih granica kao što su EUROPOL, CEPOL, OLAF, te carinskim i veterinarskim službama.

¹⁹ Uredbom (EZ) br. 863/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. srpnja 2007. o uspostavljanju mehanizma za stvaranje graničnih timova za brze intervencije te Uredbom Vijeća (EZ) 2007/2004 kojima se reguliraju poslovi i ovlasti članova tima na teritoriju druge države omogućava se izvršnom direktoru FRONTEX-a da na određeno razdoblje formira interventne timove koji će pomoći državi članici, koja to zahtijeva, kad je suočena s iznimnim situacijama nastalim masovnim priljevom ilegalnih migranata.

²⁰ Europsko vijeće je 2006. odredilo FRONTEX-u uspostavu, što je prije moguće, zajedno sa zemljama članicama regije, stalne mreže morskih ophodnji u području južnih pomorskih granica. Ciljevi ovog projekta su uspostava operativne suradnje i koordinacija između tijela država članica u Sredozemnom moru zaduženih za zaštitu morskih granica; promicanje kontrole i nadzora morske granice sa stvaranjem nacionalnih centara za koordinaciju, razmjenu informacija, razvoj zajedničkih ophodnih područja kao i proširenje zajedničkog djelovanja te daljnji razvoj združenih djelovanja uz sudjelovanje i koordinaciju FRONTEX-a.

²¹ Centralizirana baza podataka o dostupnoj tehničkoj opremi je praktična mjera kojom FRONTEX koordinira korištenje tehničke opreme za nadzor i zaštitu granice. U bazi podataka, nalazi se oprema raspoloživa za posudbu drugoj državi članici i može se koristiti u aktivnostima vezanim za nadzor i zaštitu granice.

²² Europska komisija prvi put je tijekom 2004. godine donijela *Smjernice za integrirano upravljanje granicama na zapadnom Balkanu*, s ciljem stvaranja osnove za dosljednu provedbu aktivnosti vezanih uz upravljanje granicama te temeljem toga i odobrila CARDS projekt regionalnog integriranog upravljanja granicama pod nazivom Potpora i koordinacija strategija integriranog upravljanja granicama.

²³ Uredba 526/2006 definira "graničara" kao svakog javnog službenika dodijeljenog, u skladu s nacionalnim zakonom, određenom graničnom prijelazu ili postavljenom duž granice ili u neposrednoj blizini te granice, koji provodi zadaće granične kontrole, u skladu s ovom Uredbom i nacionalnim zakonom.

Primjenom strategije integriranog upravljanja granicom, države na operativnoj razini dokazuju sposobnost primjene i provedbe obveza koje proizlaze iz preuzetih pravnih akata Unije. Koncept integriranog upravljanja granicama zasniva se na suradnji i koordinaciji što se realizira tako da se suradnja ostvaruje unutar službi; kroz suradnju između različitih tijela koja dijele nadležnosti u području zaštite i upravljanja granicom (međuagencijska suradnja) i kroz međunarodnu suradnju. Uspješno ostvarivanje upravljanja granicom zahtijeva jasno određenje stvarnih i mjesnih nadležnosti svakog od tijela države zaduženih za provedbu neke od ovlasti ili poslova vezanih za zaštitu državne granice, određivanje pravnih pravila za postupanje, izgradnju infrastrukture i nabavu opreme, edukaciju kadrova, jasne funkcionalne nadležnosti zaposlenika unutar svakog od tijela. U okviru međunarodne prekogranične suradnje nužno je njezino ostvarivanje ne samo na razini država članica već i na regionalnoj razini, te s trećim državama kao i ostvarivanje i realizacija suradnje između svih tijela koja su zadužena za zaštitu granice. Pravni²⁴ i regulatorni okvir čine svi međunarodni ali i bilateralni sporazumi. Bilateralni sporazumi, za države kandidatkinje, moraju uvažavati schengenske standarde²⁵, a za suradnju na lokalnoj razini, mogu uključivati praktična rješenja za svakodnevnu suradnju. Ovisno o intenzitetu suradnje između uključenih država preporuča se da bilateralni sporazumi odrede načine usklađivanja svakodnevne radne prakse, načine provjera osoba i vozila s jednim zaustavljanjem, uspostavljanje zajedničkih planova za nepredviđene situacije, zajedničku edukaciju, zajedničke ophodnje te prekogranični nadzor i potjere, kontrolirane isporuke, razmjenu informacija, određivanje osoba za vezu ili uspostavljanje kontaktnih ureda, te objavljivanje regulatornih informacija.

U područje zaštite granice²⁶, ali i slobode kretanja osoba, ulazi i pitanje postupanja s različitim kategorijama migranata²⁷. Od politike migracija potrebno je razlikovati politiku azila²⁸. Standardi i okvir politike prema azilantima određeni su tzv. **Dablinskim spora-**

²⁴ Hrvatska je, u posljednjih nekoliko godina, donijela nove zakone ili izmijenila nekoliko važnih zakona koji se odnose na kretanje i boravak osoba, zaštitu granice, te je provela projekte financirane od strane Unije s ciljem usvajanja schengenskih standarda. Tako je 2009. godine izmijenjen Zakon o strancima i Zakon o putnim ispravama hrvatskih državljana, 2008. godine Zakon o nadzoru državne granice, te su doneseni i drugi akti radi usklađenja s pravnom stečevinom Europske unije. Izvješća o napretku, za posljednje tri godine u osnovi ukazuju na određeni napredak, osobito u području borbe protiv droga i suzbijanju trgovine ljudima te upravljanju vanjskim granicama. Međutim, treba pojačati nastojanja kako bi do pristupanja osigurala ispunjenje zahtjeva Europske unije. Potrebno je znatno pojačati napore da se unaprijedi potrebna administrativna sposobnost te treba razviti infrastrukturu, opremu, potencijale i resurse (kadrove, edukaciju, informatičku opremu i sustave identifikacije vozila i osoba) kako bi osigurala učinkovito upravljanje svojim vanjskim granicama nakon pristupanja.

²⁵ Ova konstatacija je logična jer u procesu pridruživanja Uniji država kandidatkinja nastoji, a to je i jedan od vrlo značajnih uvjeta, dostići standarde Schengena, pa ih u praksi i treba provoditi jedinstveno.

²⁶ Postojeći oblici policijske suradnje odnose se na zaštitu vanjskih i unutarnjih granica Europske unije, uključujući zaštitu od izbjeglica i azilanata; sprječavanje krijumčarenja osoba, suzbijanja organiziranog kriminaliteta i terorizma; sprječavanje pranja novca; zajedničko postupanje u suzbijanju nasilja na sportskim natjecanjima, zaštita javnih osoba; kontrola trgovanja oružjem i suzbijanje ilegalne trgovine oružjem, izgradnja zajedničkog sustava edukacije policije, jačanje uloge EUROPOL-a kao tijela Unije te proširenje njegovih nadležnosti.

²⁷ Migracije obuhvaćaju najmanje tri grupacije osoba: legalne migracije, izbjeglice i azilante.

²⁸ O međunarodnoj pravnoj zaštiti, te razlici između izbjeglica i azilanata vidi: Lapaš, D., Međunarod-

zumima iz 1990. i 2003. godine sa zadaćom utvrđivanja zajedničkog europskog sustava azila do 2010. godine²⁹. S ciljem sprječavanja neosnovanih i ponavljajućih postavljanja zahtjeva za odobravanje azila, uspostavljen je **EURODAC (Europski sustav identifikacije tražitelja azila)** koji je postao operativan 2003. godine. Uspostava Eurodaca ima cilj utvrditi i pohraniti identitet tražitelja azila te osoba koje se pojavljuju u određenim situacijama vezanim za ilegalne prelaskе vanjskih granica Schengena. Sustav je zasnovan na pohrani i usporedbi otisaka prstiju tražitelja azila³⁰. Uz politiku migracija i azila, vezano je i ustanovljavanje zajedničke politike prisilnog i/ili dobrovoljnog vraćanja osoba iz zemalja članica u zemlju porijekla (repatrijacija/deportacija). Iako na ovom području prevladava nacionalna politika država članica nad zajedničkom politikom, ustanovljene su preporuke o načinu postupanja prema ilegalnim useljenicima, identifikaciji ilegalnih useljenika, pribavljanju dokumenata za repatrijaciju te sprječavanja bijega osoba koje podliježu repatrijaciji/deportaciji.

Rješavanje problematike ilegalnih useljenika zahtijeva koordiniranu suradnju između različitih tijela država članica, zaduženih za ovu problematiku, a ne samo između policija, te je dodatno otežana različitim pravnim uvjetima i kriterijima provedbe postupka repatrijacije/deportacije i mogućnostima "nepriznavanja" odluka druge države članice. Kako bi se izbjegli različiti ponavljajući postupci i odugovlačenja, Vijeće je 2001. godine donijelo smjernicu o priznavanju odluka države članice o repatrijaciji, od strane drugih država članica ukoliko je ta odluka donesena po pravilima države donositeljice odluke. Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. (2008/115/EC) odredila je zajedničke standarde i pravila postupanja za povratak ilegalnih migranata u treće države. Još uvijek ne postoje "isključivi" zajedničko pravni standardi za sve države članice Europske unije, već se problem pokušava riješiti usklađivanjem i jačanjem suradnje između tijela nadležnih za postupanje prema migrantima, a naročito "jakom" zaštitom vanjske granice³¹. Pravni okvir, na ovom području čine preporuke Europske unije, nacionalno zakonodavstvo država članica te međunarodno pravo (Ženevska konvencija i Protokol iz 1967. godine o statusu izbjeglica, Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda s pripadajućim protokolima)³².

nopravna zaštita izbjeglica, Zagreb, Hrvatski pravni centar, 2008.

²⁹ Područje azila u pravnoj stečevini čine: Direktiva o minimalnim standardima u postupku priznavanja i oduzimanja izbjegličkog statusa u državama članicama; o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva kao izbjeglica ili kao osoba kojima je na drugi način potrebna međunarodna zaštita; o pravu na spajanje obitelji određuje uvjete pod kojima se ostvaruje pravo na spajanje obitelji državljana trećih zemalja koji legalno borave na teritoriju država članica; o utvrđivanju minimalnih standarda za prihvata tražitelja azila u državama članicama; o minimalnim standardima za davanje privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba (donesene od 2001. do 2005. godine) i Uredba Vijeća Europske unije br. 343/2003 od 18. veljače 2003. godine (Dublinska uredba).

³⁰ Na Malti će biti sjedište **Europskog ureda za azil (EASO)**, koji će koordinirati transfer osoba, kojima je odobren azil, među državama članicama te će usko surađivati s vlastima nadležnim za azilante u državama članicama te s Uredom visokog povjerenika UN-a za izbjeglice (UNHCR).

³¹ Postupak vraćanja ilegalnih migranata odvija se temeljem ugovora o readmisiji koje su potpisale države članice Europske unije, ali i određenog broja ugovora koje je pripremila Komisija.

³² Ugovor iz Prüma (Schengen III.) za područje suzbijanja ilegalnih migracija predviđa pojačanu razmjenu podataka o ilegalnim migracijama, jačanje edukacije, savjetovanje prijevoznika te nadalje jača-

U nastojanju da se uklone "produbljanja" između pravila koja vrijede za treći stup Europske unije i *Schengenskog acquisa*³³, Amsterdamskim ugovorom integriran je *Schengenski acquis* u "pravo zajednice". Protokol donesen uz Amsterdamski ugovor specificira obvezu svih budućih članica da prihvate kompletan *acquis*. Ne predviđa mogućnosti *opt out* ili *opt in*. Kroz protokol o uključivanju schengenske pravne stečevine u okvir Europske unije, schengenske odredbe postale su sastavni dio prava Europske unije. Vijeće za pravosuđe i unutarnje poslove utvrđuje za svaku odredbu Schengenskog sporazuma, pravnu osnovu te ju je pridodalo pravu prvog ili trećeg stupa, te ovisno o tome o kojem stupu se radi, odredba se primjenjuje putem pravnih akata koji se donesu u tom stupu. Schengensko pravo predstavlja adoptirano pravo *sui generis*, te ima pravni učinak poput uredbi i smjernica iz prvog stupa, te time uživa prioritet u primjeni u odnosu na nacionalno pravo. Preuzete schengenske odredbe ostaju po svojoj naravi dio međunarodnog prava, koje se, po svom sadržaju s nacionalnog aspekta, može okarakterizirati kao upravno pravo³⁴. Praktični priručnik za policijske službenike koji obavljaju graničnu kontrolu (Schengenski priručnik) koji trebaju koristiti nadležna tijela država članica prilikom provođenja granične kontrole osoba nije pravni propis već uputa za graničnu policiju i ne stvara nikakve obveze niti prava za građane³⁵. Kodeks Zajednice o pravilima za kretanje osoba preko granica donesen je kao Uredba Europskog parlamenta i Vijeća te se primjenjuje kao i druge uredbе. Ukidanje granica, unutar država članica Schengena, te nestanak podjele za istok i zapad, uz pozitivne učinke prouzročilo je i povećanje stope kriminaliteta u zemljama zapadne Europe.

Tijekom 2003. godine, na inicijativu Njemačke, započele su pripreme oko ugovora koji je potpisan 2005. u mjestu Prüm³⁶, a poslužio je za kreiranje Schengena III. koji značajno unapređuje razmjenu podataka. Osnovni razlog za potpisivanje novog ugovora je unapređenje suradnje u suzbijanju terorizma, prekograničnog kriminaliteta i ilegalnih migracija tako da se donesu zajedničke mjere za suzbijanje navedenih kaznenih djela te da se značajno unaprijedi razmjena osobnih podataka (otisci prstiju, DNK podaci). Ugovor iz Prüma aktualizirao je pitanje razmjene osobnih podataka ali i njihove zaštite³⁷.

nje edukacije policije, kao i jačanje suradnje u postupcima identifikacije i otkrivanja ilegalnih migranata te njihove readmisije u zemlju porijekla.

³³ O načinu donošenja "akata" u prvom i trećem stupu.

³⁴ Specifičnost Europske unije upravnog prava je činjenica da je ono uglavnom utemeljeno na sudskoj praksi Suda Europske unije.

³⁵ Iako ne stvara neposredne pravne učinke sasvim sigurno da sposobnost njegove primjene utječe na konkretnu ocjenu sposobnosti neke države da provodi pravo Europske unije na ovom području, a time i sposobnost pridruživanja u cjelini.

³⁶ Način donošenja ovog ugovora iznosi se kao primjer zaobilaznog načina donošenja "novih pravila" koja se kroz metode međuvladine suradnje (politike malog broja zemalja) prenosi u prvi stup i na taj način ne pridonosi jedinstvenosti Europe.

³⁷ Zaštita osobnih podataka te nadzor nad prikupljanjem, obradom i korištenjem osobnih podataka u Republici Hrvatskoj uređuje se Zakonom o zaštiti osobnih podataka (NN 103/03., 118/06., 41/08.). Na međunarodnoj razini uređena je Konvencijom za zaštitu osoba glede automatizirane obrade osobnih podataka i Dodatnim protokolom uz Konvenciju za zaštitu osoba glede automatizirane obrade osobnih podataka u vezi nadzornih tijela i međunarodne razmjene podataka (NN-MU 04/05.), a unutar Europske unije i Direktivom 95/46/EZ o zaštiti pojedinaca glede obrade osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka (EU Directive 95/46/EC) te Direktivom 2002/58/EZ – u svezi obrade osobnih

Policijska suradnja na teritoriju država potpisnica Schengenskog sporazuma poprimila je i neke nove oblike kao što je **opservacija** na teritoriju druge države članice i **potjera** na teritoriju druge države članice. Ove mjere suradnje u osnovi su posljedica nesmetanog kretanja osoba unutar zemalja članica sporazuma, pa radi prikupljanja dokaza o počiniteljima kaznenih djela ove dvije mjere predstavljaju oblike međunarodne kaznenopravne pomoći.

Opservacija je mjera koja se primjenjuje prema određenoj osobi sumnjivoj da je počinila kazneno djelo koje podliježe ekstradiciji, a istu nadziru u okviru istražnog postupka. Redovitim je putem u tom slučaju potrebno zatražiti suglasnost za nastavak opservacije na teritoriju druge države članice. Opservacija može biti prepuštena tijelima vlasti države na čiji teritorij je osoba ušla, ali značajno je da se ona u hitnim slučajevima može nastaviti pod uvjetom da se radi o osobi koja je sumnjiva kao počinitelj ili sudionik kaznenog djela (sporazumom je utvrđen katalog kaznenih djela kod kojih je ova radnja moguća), da se odmah obavijeste lokalne vlasti, te da se zahtjev za pravnom pomoći preda naknadno. Djelatnici koji obavljaju opservaciju, tijekom njezina izvođenja vezani su odredbama sporazuma kojim je dogovorena opservacija, te u svakom trenutku moraju dokazati svoju službenu funkciju, moraju poštovati odredbe mjesnih (nadležnih) vlasti, sa sobom smiju nositi službeno oružje ali ga ne smiju uporabiti osim u slučajevima nužde, nemaju ovlast uhititi niti zadržati opserviranu osobu, nemaju pristup u stan i prostore u koje je zabranjen javni pristup, te sa sobom moraju nositi odluku kojom je opservacija odobrena. Isto je tako predviđeno da su djelatnici policije koji su u svojoj državi započeli potjeru počinitelja kaznenog djela određene vrste ovlaštenu tu potjeru nastaviti i na području druge sporazumne strane (države) bez prethodno dobivene suglasnosti ako se zbog hitnosti slučaja druga strana nije mogla izvijestiti ili ona nije na vrijeme bila na granici kako bi preuzela progon. Pri nastavljanju potjere, djelatnici policije moraju se pridržavati dogovorenih normi postupanja.

Schengenski informacijski sustav čine središnji informacijski sustav u Strassbourgu (SIS) i **nacionalni informacijski sustavi zemalja članica Unije (NSIS)**. On u osnovi spada u tip sustava *hit - no - hit* (udariti bez udarca), jer u osnovi služi za unaprijed dogovorenu razmjenu podataka o osobama i stvarima. U sustav se mogu unositi samo dogovoreni podaci, a postoji i ograničenje za osobne podatke koji se o osobi u sustav mogu unijeti. On služi za razmjenu podataka o osobama za koje se traži izručenje, o osobama kojima se zabranjuje ulazak u zemlju, o nestalim osobama, o osobama koje se zbog njihova interesa moraju zaštititi, o svjedocima u kaznenom postupku kao i o drugim osobama koje se moraju pojaviti pred sudom, o stvarima za koje se traži osiguranje, o stvarima koje predstavljaju dokazni materijal te u svezi sa stvarima (vozilima) i osobama koji se trebaju trajno uvesti u policijske evidencije ili ih treba nadzirati. Svaka država potpisnica samostalno, putem svog informacijskog sustava nazvanog SIRENE (*Supplementary Information Request of the National Entry*) koji je dio NSIS-a, raspisuje tjeralice za osobama te potrage za osobama i stvarima. Nakon unošenja podataka u nacionalni sustav isti se preko SIS-a prenosi u nacionalne sustave svih država članica. Na ovaj način

podataka i zaštite privatnosti u sektoru elektroničkih komunikacija (Direktiva o privatnosti i elektroničkim komunikacijama), (EU Directive 2002/58/EC).

učinkovito se omogućuje traganje i prikupljanje dokaza, a predstavlja oblik međunarodne kaznenopravne i policijske suradnje.

U bazi podataka SIS-a navedeni su podaci o državljanima trećih država, upozorenja o određivanju zabrane ulaska i boravka; upozorenja koja se odnose na osobe koje treba uhititi i temeljem europske tjeralice predati ili izručiti; upozorenja koja se odnose na nestale osobe; upozorenja koja se odnose na osobe koje se traže u sudskom postupku (u kaznenom postupku osobe koje imaju sudski poziv, osobe koje moraju na izdržavanje kazne, svjedoci); upozorenja izdana s ciljem skrivenog promatranja ili ciljane kontrole a odnose se na osobe i predmete te upozorenja koja se odnose na predmete koji moraju biti oduzeti ili koji se u kaznenom postupku koriste kao dokaz, a mogu se nalaziti i podaci o spolu, državljanstvu, razlozima za unošenje podataka o osobama u evidenciju, procjena o tome jesu li naoružani te jesu li nasilni i predloženi način postupanja prema osobama koje treba zadržati. Podacima se mogu koristiti ovlaštene osobe za kontrolu na granici i unutar države (policija), te u određenom opsegu i sudske vlasti u svezi s kaznenim postupcima.

4. INSTITUCIONALNA SURADNJA: EUROPSKI POLICIJSKI URED (EUROPOL)

Institucionalna suradnja unutar Unije podijeljena je između EUROPOL-a i nacionalnih policija³⁸.

³⁸ Između ostalih institucija Europske unije za suzbijanje pojedinih oblika kaznenih djela i ostvarivanje suradnje jesu: UCLAF i TREVI. UCLAF (*Unite de coordination de la lutte anti-fraude*) je posebna administrativna jedinica unutar Europske komisije odgovorna za objedinjavanje različitih inicijativa u pogledu suzbijanja prijevara unutar Europske unije. Odredbom Vijeća od 18. prosinca 1995. godine o zaštiti financijskih interesa Europske zajednice i odredbom Vijeća od 13. ožujka 1997. godine o međusobnoj pomoći između sudskih vlasti država članica i suradnji između njih i Komisije za osiguranje pravilne primjene zakona i carina na poljoprivredne proizvode, UCLAF je dobio operativne ovlasti. Navedenim odlukama, jedinica smije učiniti određene provjere te ima pristup dokumentima koje drže privatni poduzetnici i nacionalni policijski timovi. UCLAF je sastavljen od delegiranih osoba, a pri istragama timovi su mješovitog sastava. Dio tima čine djelatnici UCLAF-a, a dio djelatnici nacionalnih policija. Trenutačno UCLAF ima šest jedinica od kojih se dvije bave istragama prijevara, a dvije obavljaju, te koordiniraju dobivanje usluga na nacionalnim razinama. U budućnosti ovlasti UCLAF-a će biti povećane što govori i rezolucija Europskog parlamenta od 22. listopada 1997. godine o potrebi suzbijanja korupcije i prijevara počinjenih od strane imunitetom zaštićenih dužnosnika Europske unije, od strane europskih sudbenih vlasti. TREVI (*Terrorism, Radicalism, Extremism, Violence International*) je posebna grupa za borbu protiv međunarodnog terorizma, radikalizma i ekstremizma nastala s ciljem povećanja europske sigurnosti 1975. godine. Već godinu dana kasnije ministri pravosuđa i unutarnjih poslova zemalja Europske zajednice donijeli su odluke o suradnji na područjima razmjene podataka o aktima nasilja, te o terorističkim aktivnostima, te su dogovorili međusobno pomaganje u konkretnim slučajevima, razmjenu tehničkih iskustava, razmjenu i usavršavanje policijskih djelatnika, suradnju u zaštiti civilnog zračnog prometa, suradnju radi zaštite sigurnosti građana, zaštitu nuklearnih elektrana i brigu oko sigurnog civilnog transporta nuklearnih materijala te suradnju na rješavanju prirodnih katastrofa. Kako bi se navedena suradnja ostvarila, uspostavljen je komunikacijski sustav, te su osnovani nacionalni uredi za vezu u svim državama članicama Europske zajednice. Na ovaj način je u praksi utemeljen TREVI. Danas se on sastoji od četiri radne skupine, koje su sastavljene od profesionalnih djelatnika čiji rad mora biti u okvirima prihvaćenih konvencija i postojećih pravnih sustava svake države članice.

Nacionalne policije, uz suradnju kroz Europol i Interpol³⁹, surađuju i bilateralno. Europol je na području Unije najznačajnije tijelo za provedbu policijske suradnje, koje sukladno s dostignutim razvojem okuplja sve države članice Unije te ima sklopljene međunarodne ugovore o suradnji s drugim državama⁴⁰ i organizacijama⁴¹. Pravna osnova njegova djelovanja bila je **Konvencija o Europolu** koja je prihvaćena 1995., a ratificirana 1998. godine. Ured je započeo s radom 1999. godine. U početku je osnovna zadaća Europola određena kroz sustav za prikupljanje i analizu podataka važnih za kazneni progon, te pružanje potpore državama članicama kroz razmjenu podataka. Promjene koje su se događale unutar struktura same Unije kao i problematika i način donošenja akta odražavali su se i na nadležnosti i način rada Europola. Pojedini protokoli kojima se nastojalo promijeniti Konvenciju o Europolu, zbog problema s ratifikacijom, potaknuli su Europsku komisiju da kroz Vijeće, međunarodne ugovore koji zahtijevaju ratifikaciju,

³⁹ **Interpol** je prva međunarodna policijska organizacija koja danas okuplja oko 180 država članica. Hrvatska je u članstvo Interpola primljena 1992. godine na zasjedanju Glavne skupštine u glavnom gradu Senegala, Dakaru. Interpol ima dva cilja: osigurati suradnju između kriminalističkih policija različitih zemalja i osnivati te razvijati institucije koje mogu djelovati na prevenciji i represiji kaznenih djela. Kaznena djela koja ulaze u područje djelovanja Interpola podijeljena su u više skupina među kojima spominjemo kaznena djela vezana za pranje novca, krivotvorenje dokumenata, prijave u financijskom poslovanju, kaznena djela vezana uz droge i krijumčarenje, što nedvojbeno obuhvaća i kaznena djela organiziranog kriminaliteta. Instrumenti međunarodne policijske suradnje u okviru Interpola jesu: stvaranje baze podataka o međunarodnim počiniteljima kaznenih djela i njihova razmjena, tiskanje međunarodnih tjeeralica i objava, identifikacija osoba, kriminalistička analitika, koordinacija međunarodnih istraga, tiskanje i distribucija biltena *modus operandi* te tiskanje objava za ukradenim vrijednim predmetima. U svakoj državi članici Interpola postoji **središnji nacionalni ured** koji je sastavljen od domaćih policijskih službenika. Zadaci nacionalnog ureda su prikupljanje i distribucija podataka koji su važni za međunarodni kriminalitet, osiguranje pristupa policijskim radnjama koje su započete od strane drugog nacionalnog ureda, prihvata inozemnih zahtjeva te dostava odgovora na njih kao i dostava zahtjeva nacionalne policije stranim nacionalnim uredima. Nacionalni ured Interpola u praksi mora imati ovlaštenje da u svakom trenutku pokrene određenu policijsku akciju te angažira potreban broj policijskih službenika radi njezina ostvarenja. Suradnja u okviru Interpola odvija se na načelima poštovanja nacionalnog suvereniteta svake države, postupanja prema nacionalnom zakonodavstvu i međunarodnim konvencijama, zabrani postupanja u slučajevima s političkom, vjerskom, rasnom i vojnom pozadinom, te na načelima ravnopravnosti i univerzalnosti bez ikakvih diskriminacija političke, geostrateške ili jezične prirode.

⁴⁰ Republika Hrvatska je Sporazum o operativnoj i strateškoj suradnji s Europolom potpisala 2006. godine, kada je i stupio na snagu. Temeljem sporazuma određena su i tijela nadležna za suradnju: Ministarstvo unutarnjih poslova – Ravnateljstvo policije i Ministarstvo financija, a u njegovom sastavu i Carinska uprava, Porezna uprava i Ured za sprječavanje pranja novca. Sporazumom su određena područja suradnje koja se odnose na razmjenu informacija, znanja, općih situacijskih izvješća, strateških analiza, saznanja u sprječavanju kriminala, te sudjelovanje u edukaciji, te savjetovanjima i pružanje podrške u individualnim policijskim akcijama. Temeljem Sporazuma, u Ravnateljstvu policije Ministarstva unutarnjih poslova ustrojena je nacionalna jedinica za ostvarivanje suradnje s Europolom (Odsjek Europola).

⁴¹ Međunarodni ugovori koje je potpisao Europol odnose se na operativnu suradnju s pojedinim državama koje nisu članice Europske unije kao i s institucijama Unije. Druga vrsta ugovora su ugovori o strateškoj suradnji, koji su potpisani s tijelima Unije te pojedinim državama. Broj ugovora koje Europol potpisuje svake godine raste, te se i iz toga može zaključiti o pojačanoj i proširenoj aktivnosti Europola na globalnoj razini.

zamijeni odlukom koja ne treba ratifikaciju. Tom odlukom Europolu je promijenjen status, nadležnosti, način financiranja te su mu proširene ovlasti.

Zadaće Europola⁴² obuhvaćaju: prikupljanje, pohranjivanje, procesuiranje, analizu i razmjenu informacija; koordinaciju, organizaciju i implementaciju istražnih i operativnih aktivnosti zajedno s nadležnim tijelima država članica, u okviru zajedničkih istražnih timova i gdje je potrebno u suradnji s Eurojustom⁴³. Europolu su dane operativne ovlasti bez prisilnih ovlasti. Operativne ovlasti provode se u suradnji s nacionalnim policijama koje imaju isključivu nadležnost za primjenu prisilnih mjera⁴⁴. Uz ukupnu nadležnost Europola mogu se postaviti i pitanja koja zahtijevaju daljnje odgovore i unapređenje sadašnje praktične ali i pravne situacije. Prvo pitanje se odnosi na zaštitu i uporabu osobnih podataka, posebice onih koji se odnose na osobe koje nisu osumnjičeni za počinjenje kaznenih djela, razmjenu tih podataka te njihovih izvora. Taj problem je izraženiji kad se promotre strategije suzbijanja terorizma⁴⁵.

Drugo pitanje je pitanje kontrole nad radom Europola, koja je podijeljena između nacionalnih parlamenata i Europskog parlamenta te buduće prakse Suda Unije koji je tek Lisabonskim ugovorom dobio mogućnosti nadzora. Europol svoje aktivnosti provodi i u povezanosti s EUROJUST-om⁴⁶. Zadaće Eurojusta su podupiranje i ojačano usklađivanje i suradnja među nacionalnim tijelima za istragu i kazneni progon za teška kaznena djela koja pogađaju dvije ili više država članica ili koja zahtijevaju zajednički kazneni progon, a na temelju provedenih radnji i podataka koje su dostavila tijela država članica. Zadaće

⁴² Kaznena djela u nadležnosti Europola su sljedeća: nedozvoljena trgovina drogom, pranje novca, nedozvoljena trgovina nuklearnim i radioaktivnim tvarima, krijumčarenje ljudi, trgovina ljudima, kriminalitet vezan za motorna vozila, kaznena djela protiv života i tijela, trgovina ljudskim organima, otmice i uzimanje talaca, rasizam i ksenofobija, organizirana razbojništva, krijumčarenje kulturnih dobara, antikviteta i umjetničkih djela, prevare i obmane, ucjene i iznude, krivotvorenje i nedozvoljena uporaba autorskih djela, krivotvorenje administrativnih dokumenata i njihovim trgovanjem, krivotvorenje novca i drugih sredstava plaćanja, računalni kriminalitet, korupcija, krijumčarenje oružja, municije i eksploziva, krijumčarenje ugroženih životinjskih vrsta, krijumčarenje ugroženih vrsta biljaka, kriminal na štetu okoliša, krijumčarenje hormonalnih tvari i drugih preparata za rast, te druga kaznena djela počinjena da bi se pribavila sredstava za počinjenje kaznenih djela iz nadležnosti ili da bi se omogućilo počinjenje ili njihovo prikrivanje.

⁴³ Council Decision 2009/371/JHA of 6 April 2009 establishing the European Police Office (Europol), OJ L121 of 15. 5. 2009.

⁴⁴ Odlukom Vijeća 2005/681/JHA osnovana je **Europska policijska škola (CEPOL)** sa zadaćom edukacije policijskih službenika država članica, razvoja i unapređenja sustava edukacije i njegove standardizacije. Kao posebne zadaće CEPOL-a navode se suradnja s nacionalnim tijelima za edukaciju policije u državama kandidatima za članstvo te razvoj i standardizacija policijskih postupaka.

⁴⁵ Ciljevi politike Europske unije u suzbijanju terorizma su usmjereni na jačanje svih međunarodnih napa u borbi protiv terorizma; ograničavanje pristupa terorista financijskim izvorima; povećavanje mogućnosti Europske unije za istraživanje i pravni progon počinitelja; zaštita sigurnosti međunarodnog transporta i granica Europske unije; jačanje koordinacije između država članica kako bi se spriječili teroristički napadi i rješavale njegove posljedice; prepoznavanje čimbenika koji pridonose novačenju terorista; ohrabrivanju i pružanje potpore trećim zemljama u učinkovitijoj borbi protiv terorizma.

⁴⁶ **EUROJUST** je osnovan Odlukom Vijeća od 29. veljače 2002. o osnivanju Eurojusta [Council Decision of 28 February 2002 setting up EUROJUST with a view to reinforcing the fight against serious crime (OJ L 63/1, 6. 3. 2002.)] te je izmijenjena s Council Decision 2003/659/JHA of 18 June 2003 (OJ L 245/44, 29. 9. 2003.) kojom je Eurojust ustanovljen kao tijelo Unije s pravnim subjektivitetom.

Eurojusta mogu uključivati pokretanja kaznenih istraga, njihovo usklađivanje, te predlaganje pokretanja kaznenog progona koji provode nadležna nacionalna tijela, osobito ona koja se odnose na kaznena djela protiv financijskih interesa Unije kao i usklađivanje istraga i kaznenih progona; jačanje pravosudne suradnje koja uključuje rješavanje sukoba nadležnosti i tijesnu suradnju s europskom pravosudnom mrežom⁴⁷. Ured europskog državnog odvjetnika nadležan je, u povezanosti s Europolom, za istragu, kazneni progon i podizanje optužnice kad se to pokaže potrebnim protiv počinitelja kaznenih djela protiv financijskih interesa Unije. Za druga kaznena djela, proširenje nadležnosti i ovlasti ovisi o odlukama Europskog vijeća i suglasnosti Komisije.

5. SUVREMENI KAZNENI POSTUPAK: PREDUVJET SURADNJE

Upravo povezanost Europolu i Eurojusta, kroz osnivačke ugovore, te prateće odluke tijela Unije ukazuje i na ključnu nedjeljivost pravosudne i policijske suradnje, iako se ona može u određenim segmentima odvijati i samostalno⁴⁸. Izvan tih područja nužna je kao dio pravosudne suradnje, na području suzbijanja i dokazivanja kaznenih djela. Suvremena društvena kretanja na području suzbijanja kriminaliteta donose brojne izazove i zahtijevaju nova rješenja. Ujedinjavanje Europe ali i druge posljedice globalizacije omogućavaju značajan napredak na svim područjima života ali pridonose i sociokulturnim tendencijama koje pogoduju razvoju naročito teških oblika kriminaliteta. Organizirani oblici teških kaznenih djela⁴⁹, kompjutorski kriminalitet, terorizam i gospodarski kriminalitet predstavljaju "jahače apokalipse" za tvorce suvremenih sustava suzbijanja kriminaliteta i kaznene politike u cjelini. Dodatnu zaprjeku njihovom učinkovitom otkrivanju, kažnjavanju te preveniranju predstavlja i činjenica da većina kriminalnih organizacija, uz jasnu motivaciju ostvarivanja dobiti, djeluje i kao zaseban alternativni regulatorni sustav zasnovan na povjerenju između članova skupine, pojačan etničkim ili obiteljskim vezama⁵⁰. Suočeni s takvom situacijom sustavi zapadnoeuropskih ali i istočnih zemalja pokreću niz reformskih projekata koji imaju za cilj stvaranje učinkovitog sustava kaznenog pravosuđa u cjelini i jačanje međunarodne suradnje. Tako su, na primjer: uvedeni novi oblici dokazivanja uporabom posebnih dokaznih radnji, sustavi zaštite svjedoka, financijske istrage i oduzimanje imovine stečene kaznenim djelom, ubrzanje postupka za lakša kaznena djela, povećanje ovlasti državnih odvjetnika, prenošenje tereta dokaza na osuđenika o legalnosti stečene imovine. Sve te reforme imaju zajedničke karakteristike i doprinose jačanju suradnje na bilateralnoj i multilateralnoj razini te vode prema unifikaciji kaznenog postupka i dokaznog prava.

⁴⁷ O razvoju kaznenog i kaznenoprocenog prava nakon potpisivanja Lisabonskog ugovora vidi: Đurđević, 2008:1077.

⁴⁸ Kao primjeri posebnih područja policijske suradnje mogu se navesti suradnja na suzbijanju nasilja na sportskim natjecanjima, zaštita javnih osoba, suradnja tijekom turističke sezone, pomoć pri pronalaženju nestalih osoba. Ovaj oblik suradnje u pravilu se utemeljuje bilateralnim ugovorima.

⁴⁹ Ovaj oblik kaznenih djela uobičajeno se naziva organizirani kriminalitet, ali taj naziv nije u potpunosti primjeren, jer praktički svako kazneno djelo sadrži određene oblike organiziranosti koji mogu biti na regionalnoj, državnoj i/ili međudržavnoj razini. Tako u: Adam., E., Levi, M., *Researching the organization of serious crimes*, *Criminology and Criminal Justice*, 8(4), 2008., 363.-388.

⁵⁰ Vijeće Europe: *Organised crime situation report*, 2004.

Reforme u zapadnoeuropskim državama posljednjih godina usmjerivane su ponajprije na prethodni postupak, skraćeni, pojednostavljeni ili posebnim procedurama za određena kaznena djela, kao što je to učinjeno u Austriji, Njemačkoj i Francuskoj⁵¹. Značajnije promjene kaznenih postupaka obuhvatile su europske zemlje, prije svega tranzicijske, za što postoji ideološka, politička, normativna i praktična komponenta. U tranzicijskim zemljama područje kaznenog postupka bilo je među najvažnijim u procesu tranzicijskih promjena, što je bilo potpomognuto različitim međunarodnim čimbenicima. Ti čimbenici su, između ostalih i dostizanje određene razine zaštite temeljnih prava građana, što je jedan od kamena temeljaca Unije, kojoj su sve te zemlje težile ili teže. Kao najvažnije značajke europskih tranzicijskih procesa u području kaznenog postupka mogu se izdvojiti usklađivanje s Europskom konvencijom i praksom Europskog suda za ljudska prava, u odnosu na temeljna prava osoba u kaznenom postupku, jačanje unutarnjih kapaciteta tijela kaznenog progona, jačanje međunarodne suradnje, promjena uloge državnog odvjetništava, ubrzanje postupaka, zaštita određenih kategorija osoba, uređenje posebnih postupanja u predmetima organiziranog kriminaliteta te nekih drugih najopasnijih oblika suvremenih pojava kaznenih djela⁵². Sve navedene značajke primjenjive su i za promjene sustava kaznenog postupanja u Republici Hrvatskoj, uz činjenicu da promjene na području kaznenog postupanja imaju za cilj i jačanje učinkovitosti kaznenog progona, što se na normativnoj i praktičnoj razini odražavalo na jačanju ovlasti policije i kaznenog postupka, već u prvj reformi tijekom 1997. godine⁵³.

Unatoč poboljšanju sustava, u teoriji i praksi prevladalo je mišljenje da ZKP⁵⁴ ne može odgovoriti na sva otvorena pitanja, te da su mogućnosti unapređenja sustava u okviru postojećeg modela iscrpljena te da treba pristupiti izradi novog sustava, novog modela kaznenog postupka⁵⁵. Te je 2008. godine ustrojen novi model postupka što je u

⁵¹ Osim promjene zakonskih propisa, pojedine zapadnoeuropske države su povećale i broj policijskih službenika te način njihova rada. Za Nizozemsku vidi istraživanje Vollaard, 2005.

⁵² Obrazloženje uz Nacrt Zakona o kaznenom postupku.

⁵³ Tada su u naše zakonodavstvo uvedene posebne dokazne radnje (posebnih izvada kaznenih djela), ustrojena su posebna tijela za suzbijanje i otkrivanje kaznenih djela, tako da je tijekom 1998. godine ustrojen Ured za sprječavanje pranja novca, tijekom 2001. godine ustrojen je Ured državnog odvjetništva za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta, tijekom 2003. godine u Ministarstvu unutarnjih poslova osnovana je Jedinica za zaštitu svjedoka.

⁵⁴ Sve promjene na području kaznenog postupanja mogu se sistematizirati u dvije osnovne, prvu koja je učinjena 1997. godine i drugu koja je u tijeku, a njihovo normativno oživotvorenje predstavlja donošenje Zakona o kaznenom postupku 3. listopada 1997. godine, za prvu reformu, te Zakona o kaznenom postupku 24. prosinca 2008. godine za drugu reformu. Donošenje Ustava 22. prosinca 1990. godine određuje, posebice za kazneni postupak, smjer kretanja reformi unoseći u Ustav korpus temeljenih ljudskih prava i sloboda te određujući svojim represivnim tijelima obvezu postupanja na način da im se u okviru represivne djelatnosti zabranjuje sve što nije izričito dozvoljeno te da su zahvati u temeljne slobode i prava građana dopušteni samo ako je to određeno zakonom i ako je o tome odluku donio nadležni sud na temelju zakona. Uz usklađivanje s novim ustavnim uređenjem prva reforma uskladila je naš postupak i s međunarodnim obvezama, a one se odnose i na jačanje suradnje.

⁵⁵ Do stajališta o nužnosti reforme došlo se i u drugim zemljama čije je uređenje potjecalo iz nekadašnjeg austro-ugarskog izvora. Donošenje novih pravila kaznenog postupka u proteklih je dva desetljeća uslijedilo u svim zemljama koje su krajem XIX. i tijekom XX. stoljeća imale kazneni postupak uređen prema austrijskom modelu iz 1873. godine. Taj je model, u novim društvenim i međunarodnim uvjetima, ocijenjen kao neprikladan. Toj ocjeni je pridonio i europski trend približavanja i usklađivanja

osnovi pokušaj "odgovora" na otvorena pitanja njegovog prethodnika⁵⁶. U dosadašnjim zakonodavnim promjenama kod nas, ne samo na području kaznenog postupanja, uočava se konstanta koja se može označiti kao normativni optimizam. Zakonodavac u pravilu smatra da je za uspješnu provedbu bilo kojeg postupka, a ne samo kaznenog, dovoljno donijeti nova pravila na razini zakona te da daljnji rad nije potreban ili je, u najboljem slučaju, prepušten primjenjivačima pravila (policiji, državnom odvjetništvu, sudu i drugim tijelima) iako je uspješnost primjene zakonskih propisa zavisna od kvalitete pravnih normi, kvalitete kadrova koji norme primjenjuju (policajaca, državnih odvjetnika i sudaca), organizacijskih uvjeta tijela kaznenog pravosuđa kao i materijalnih uvjeta u kojima ta tijela i zaposlenici ostvaruju svoje funkcije. U pravilu sve naše reforme fokusirane su ponajprije i većinom na izmjene zakonskih propisa dok se stvaranju ostalih uvjeta pristupa parcijalno ili se na tom području ne ostvaruje potreban pomak⁵⁷. Uspješno nacionalno djelovanje na suzbijanju kriminaliteta, sposobnost tijela da provode zakone, te surađuju na svom području (državi) i izvan nje, važan su dio koji se ocjenjuje u pregovaračkom procesu pristupanja Uniji, te se zapravo ocjenjuju kao najosjetljivije područje procesa pridruživanja. Prisutna unifikacija, odnosno standardizacija kaznenog postupka doprinosi jačanju suradnje ali još uvijek postoje značajne razlike u kapacitetima pojedinih tijela da uspješno te norme primjenjuju i među državama članicama Unije. Za razliku od kaznenog zakonodavstva, policijsko zakonodavstvo koje regulira specifične policijske ovlasti nije na toj razni usklađenosti. Uz promjene na zakonodavnoj razini prisutne su i promjene u organizaciji pojedinih tijela kaznenog progona koja stvaraju zasebna tijela zadužena za suzbijanje određenih, teških, oblika kaznenih djela ili provedbu posebnih mjera, kao što je oduzimanje imovine stečene kaznenim djelom (provedbom financijskih istraga, zamrzavanjem imovine, praćenjem tijekova novca, zaštitom svjedoka)⁵⁸. Danas su sve države u Europi članice Vijeća Europe, te to predstavlja dodatnu poveznicu između nečlanica Unije s članicama Unije, na području kaznenog progona, jer sve nastoje osigurati standarde istraživanja i dokazivanja počinjenja kaznenih djela, utemeljenih

(harmoniziranja) kaznenih postupaka.

⁵⁶ Smjernice uređenja novog kaznenog postupka određene su i Strategijom reforme pravosudnog sustava Ministarstva pravosuđa RH koju je prihvatila Vlada RH 11. rujna 2005. godine, a Sabor RH potvrdio 9. ožujka 2006. godine te u preporukama Odbora ministara Vijeća Europe o kriminalnoj politici i kaznenom pravosuđu.

⁵⁷ Pripreme za donošenje ZKP/08. godine trajale su od 2002. do 2006., te rezultirale izradom Načela za izradu novog Zakona o kaznenom postupku, koje je Vlada RH prihvatila 9. veljače 2007. godine. Načela su odredila polazište, strategijske smjernice i okvir uređenja Zakona, te odredile katalog zadaća zakonske reforme, no ona su, što je vrlo značajno, odredila i sve druge uvjete nužne za uspješnu implementaciju novog postupka. Ti uvjeti odnosili su se na materijalno opremanje, racionalno kadrovsko popunjavanje i obrazovanje. Sukladno s Načelima u obrazloženju Prijedloga Zakona o kaznenom postupku iz 2008. godine, a koji je usvojio Sabor RH, istaknuta je i prihvaćena, potreba za stvaranjem odgovarajućih materijalnih i kadrovskih uvjeta kao nužnog preduvjeta za uspjeh u primjeni novog ZKP-a, ali to, barem u kadrovskom i materijalnom dijelu, nije učinjeno, što značajno utječe na kapacitete subjekata postupka da uspješno ostvaruju svoje funkcije.

⁵⁸ Kao novi način djelovanja u istraživanju kaznenih djela koji pogađa više država članica Unije Vijeće ministara Europske unije 2002. godine donijelo je okvirnu odluku o zajedničkim istražnim timovima. Cilj je unaprijediti pravosudnu i policijsku suradnju u suzbijanju konkretnih kaznenih djela te omogućiti tijelima pravosuđa provedbu kaznenih postupaka. Više o tome: Petrić, 2009:532.

na istim vrijednostima i ciljevima. Europska unija⁵⁹ politiku suzbijanja složenih oblika kaznenih djela temelji i na aktima Vijeća Europe⁶⁰. Strategije suzbijanja složenih oblika kaznenih djela (organiziranog i terorizma) temelje se na intenzivnoj suradnji različitih međunarodnih organizacija i zajedničkom djelovanju na svim područjima suradnje (financije, gospodarstvo). Razlozi za intenziviranje i uključivanje svih međunarodnih, te stvaranje specifičnih oblika suradnje globalno⁶¹ i regionalno⁶², nalaze se u činjenici da se organizirani kriminalitet i terorizam smatraju prijetnjom globalnoj, a ne samo nacionalnoj sigurnosti. I pojedine države članice Unije, uz suradnju unutar Unije, surađuju i izvan

⁵⁹ Europska unija je za područje suzbijanja organiziranog kriminaliteta donijela niz programa kao što je Strategija suzbijanja zlorabe opojnih droga, Deklaracija o terorizmu. Poseban program za sprječavanje i suzbijanje kriminaliteta koji obuhvaća period od 2007. do 2013. godine prihvaćen je od Vijeća Europske unije (Council decision of 12 February 2007 establishing for the period 2007 to 2013, as part of General Programme on Security and Safeguarding Liberties, the Specific Programme Prevention of and Fight against Crime, 2007/125/JHA).

⁶⁰ U okviru Vijeća Europe djeluje niz organizacija kroz koje se ostvaruje međunarodna policijska suradnja. Te skupine u pravilu su fokusirane na pojedine, specijalizirane ciljeve, kao što je to Pompidou skupina, za suzbijanje problema ilegalnih narkotika.

⁶¹ Organizacija ujedinjenih naroda uspostavila je niz radnih tijela koja se bave problemima međunarodnog kriminaliteta, njegova suzbijanja i međunarodne suradnje. Ekonomsko socijalno vijeće OUN-a predstavlja najviše tijelo koje utvrđuje smjernice za borbu protiv organiziranog kriminaliteta, te donosi akte i preporuke. Od ostalih tijela potrebno je spomenuti: Komitet za sprječavanje kriminala i borbu protiv delinkvencije osnovan 1971. sa sjedištem u Beču, a čine ga eksperti za kazneno pravo i borbu protiv međunarodnog kriminaliteta, Odjel za prevenciju i kaznenopravna pitanja međunarodnog kriminaliteta, Komisiju za opojne droge osnovanu kao tehničku komisiju Ekonomsko socijalnog vijeća i glavno tijelo kada su u pitanju problemi vezani za zlorabu opojnih droga, Odsjek OUN-a za narkotike kao stručne službe koja brine o provođenju međunarodnih ugovora i rezolucija OUN-a koje se odnose na droge, Međunarodno tijelo za kontrolu narkotika osnovano 1961., Fond OUN za borbu protiv zlorabe narkotika osnovan 1971. sa zadaćom pružanja tehničke pomoći putem financiranja projekata koji su u funkciji suzbijanja proizvodnje i ilegalnog prometa drogama. Od djelatnosti OUN-a spominjemo kongrese OUN-a o sprječavanju kriminaliteta i tretmanu prijestupnika koji se održavaju svake pete godine te regionalne institute za prevenciju međunarodnog kriminaliteta i tretman prijestupnika. OUN je ustrojila četiri takva regionalna instituta koji imaju zadaću poticati suradnju, istraživanja, obrazovanje i razmjenu informacija pri suzbijanju međunarodnog kriminaliteta. Za Aziju i Daleki istok regionalni je institut ustrojen u Tokiju (Japan), za Latinsku Ameriku u San Joseu (Kostarika), za Europu u Helsinkiju (Finska), a za Afriku u Kampali (Uganda). Osim regionalnih instituta u Rimu je ustrojen i središnji institut za proučavanje međunarodnog kriminaliteta i kaznenopravnih pitanja.

⁶² Tako i Republika Hrvatska sudjeluje u regionalnim organizacijama i inicijativama kao što su Inicijativa za suradnju jugoistočne Europe (SECI): Ugovor o suradnji u sprječavanju i suzbijanju prekograničnog kriminaliteta, te Povelja o organizaciji i djelovanju regionalnog centra SECI za borbu protiv prekograničnog kriminala, potpisani su 1999. godine. Suradnja ima cilj suzbijanje prekograničnog kriminaliteta u regiji kroz radne timove osnovane za pojedine oblike kriminaliteta (trgovanje ljudima, suzbijanje komercijalnih prijevara, suzbijanje zlorabe droge, terorizma) koji razmjenjuju podatke i koordiniraju pojedine aktivnosti; Pakt o stabilnosti za jugoistočnu Europu iniciran od strane Europske unije djeluje kroz "radne stolove" od kojih se treći bavi pitanjima sigurnosti koji uključuju i unutarnje poslove. U njegovu okviru djeluju inicijative za suradnju na područjima korupcije, organiziranog kriminaliteta i trgovanja ljudima. Jadransko-jonska inicijativa nastala je 1998. godine na prijedlog Italije te okuplja zemlje jadransko-jonskog okruženja, a cilj im je jačanje suradnje i na području suzbijanja kriminaliteta; Udruga šefova policija jugoistočne Europe (*Southeast Europe Police Chiefs Association* – SEPCA) osnovana je 2002. godine s ciljem jačanja suradnje država regije te razmjene iskustava i promoviranja novih načina rada.

Unije. Tako su Njemačka, Francuska, Italija i Velika Britanija, Japan, Rusija i Sjedinjene Američke Države oformile Lion grupu s ciljem promocije novih metoda suzbijanja kriminaliteta. Grupa G6 koja uključuje Španjolsku, Poljsku, Njemačku, Italiju, Veliku Britaniju i Francusku, načinile su poseban sporazum o suradnji na području različitih financijskih aktivnosti s ciljem sprječavanja prijevara (Đorđević, 2009:45). Posebno treba naglasiti i činjenicu da se u suzbijanje terorizma i organiziranog kriminaliteta, uz policiju, uključuju i obavještajne službe i vojska. To pitanje je posebno važno zbog prikrivenog načina rada tih službi, izostanka nadzora, nemogućnosti provjere obavijesti kao i samog sadržaja i karaktera razmijenjenih obavijesti, njihove zaštite i daljnje pohrane.

Međunarodna kaznenopravna pomoć i suradnja u Republici Hrvatskoj regulirane su Zakonom o međunarodnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima (NN 178/04.), koji je stupanjem na snagu zamijenio odredbe Zakona o kaznenom postupku, odnosno Zakona o krivičnom postupku (NN 52/91., 34/93., 38/93. i 28/96.) koji je normirao međunarodnu pravnu pomoć u kaznenim stvarima. U okviru Europske unije donesen je velik broj pravnih akata koji se odnose na pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima (Krapac, 2006:25). Kao radnje međunarodne suradnje na području kaznenog postupka izdvajaju se sudjelovanje stranih policijskih službenika u zajedničkim istražnim timovima; poduzimanje radnji u okviru posebnih izvida teških kaznih djela te nazočnost pri određenim radnjama međunarodne kaznenopravne pomoći. Unifikacija kaznenog i kaznenoprocenog prava, kao i ratifikacija najvažnijih izvora međunarodnog prava, olakšava rješavanje problema pravne valjanosti prikupljenih dokaza, nadležnosti za provođenje ili nazočnost pri provođenju određene radnje od strane stranog policijskog službenika.

Uobičajeno se ukupnost međunarodne policijske suradnje sumira kao institucionalna međunarodna suradnja koja se ostvaruje kroz Europol, Interpol i druge regionalne policijske organizacije te kao suradnja zasnovana na ugovorima koji, uz ostale, kao oblike suradnje predviđaju razmjenu podataka i poduzimanje pojedinih radnji. Poduzimanje pojedinih radnji realizira se kroz zajedničke istražne timove ili se stranim policijskim službenicima omogućava da oni te radnje "nastave" poduzimati na teritoriju druge države.

ZKP/08. (čl. 202. st. 2. t. 23.) definira policiju kao policijskog službenika ministarstva nadležnog za unutarnje poslove ili ovlaštenu osobu ministarstva nadležnog za obranu u okviru prava i dužnosti propisanih posebnim zakonima te inozemnog policijskog službenika koji u skladu s međunarodnim pravom, na temelju pisanog odobrenja ministra nadležnog za unutarnje poslove, poduzima radnje u području Republike Hrvatske, na njezinom brodu ili zrakoplovu, a Zakon o policijskim poslovima i ovlastima (čl. 2. t. 3.) policijskog službenika definira kao službenika Ministarstva (unutarnjih poslova) kao i službenika strane policijske službe, koji je prema međunarodnom ugovoru, ovom i drugom zakonu, ovlašten obavljati policijske poslove, primjenom policijskih ovlasti.

Uz Europsku konvenciju o uzajamnoj sudskoj pomoći u kaznenim stvarima, Hrvatska je potvrdila i Drugi dodatni protokol (NN-MU 1/07.), izjavu o neprihvatanju članaka 17., 18., i 19., koji normiraju prekogranično promatranje, kontrolirane isporuke i izvide prikrivenih istražitelja. Zajednički istražni timovi se mogu oformiti sukladno s odredbom članka 20. Drugog dodatnog protokola i Zakona o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (čl. 17., NN 76/09.). Sukladno s unutarnjim ustrojem Ureda, Odjel za međunarodnu suradnju i zajedničke istrage u skladu s međunarodnim

ugovorima surađuje s nadležnim tijelima drugih država i međunarodnih organizacija; određuje članove u zajednička istražna tijela koja se na temelju međunarodnog ugovora ili na temelju ugovoraka za pojedinačni slučaj osnivaju radi istrage, kaznenog progona ili zastupanja optužbe pred sudom za kaznena djela u nadležnosti Ureda na teritoriju Republike Hrvatske ili jednoj državi ili više drugih država. U zajedničkim istragama na području Republike Hrvatske Odjel za međunarodnu suradnju i zajedničke istrage nadzire primjenu domaćih propisa te poštovanje suvereniteta Republike Hrvatske. O uočenim nedostacima ili spornim pitanjima koja se ne mogu razriješiti savjetovanjem s nadležnim tijelom druge države ili njegovim predstavnicima, obavješćuje bez odgode ravnatelja Ureda, koji će po potrebi zatražiti mišljenje ministarstva nadležnog za poslove pravosuđa i ministarstva nadležnog za vanjske poslove, radi rješavanja spornih pitanja. Za potrebe zajedničkih istraga Odjel za međunarodnu suradnju i zajedničke istrage: prima zahtjeve drugih država za poduzimanje posebnih dokaznih radnji kaznenih djela sukladno s odredbama Zakona o kaznenom postupku i poduzima potrebne radnje pred nadležnim sudovima; u slučaju osobito hitnih radnji, koje su nadležna tijela drugih država prema posebnom sporazumu ovlaštena samostalno poduzimati na području Republike Hrvatske, nadzire poduzimanje, pazeći da nadležno tijelo druge države pri tome ne naruši nepovredivost doma ili pravo na osobnu slobodu i dostojanstvo osobe. Nakon provođenja tih radnji podnosi završno izvješće ravnatelju koji može zatražiti nazočnost ovlaštene strane službene osobe prilikom podnošenja izvješća te prima zahtjeve nadležnih tijela druge države za pružanje pravne pomoći u postupcima za kaznena djela iz nadležnosti Ureda o čemu obavještava Državno odvjetništvo Republike Hrvatske.

Prekogranično promatranje, kontrolirane isporuke i izvidi prikrivenih istražitelja snažan su alat u suzbijanju organiziranog kriminaliteta te detaljno razrađeni Drugim protokolom ali zbog izjave o neprihvatanju od strane Republike Hrvatske, njihova provedba moguća je sukladno sa člankom 24. Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima (NN 178/04.) koji određuje da na zamolbu stranog pravosudnog tijela domaće pravosudno tijelo može odrediti mjere kojima se privremeno ograničavaju određena ustavna prava, uz pretpostavke i uvjete utvrđene Zakonom o kaznenom postupku, po postupku za pružanja međunarodne pomoći. Ova odredba odnosi se na sve "posebne izvidne radnje" normirane Zakonom o kaznenom postupku te one čine dio pravosudne suradnje iako su u svojoj provedbenoj komponenti policijske. Bez obzira na načine kojima se odobrava provedba i vrijeme trajanja provedbe pojedine radnje, one se moraju provoditi po pravu države na čijem teritoriju se provode, te stoga i unificiranost "dokaznog prava" predstavlja preduvjet primjene u nekoj stranoj zemlji u kaznenom postupku. I na ovom području Republika Hrvatska mora poduzeti radnje usklađenja sa zakonodavstvom Europske unije jer primjena ovih mjera unutar država članica široko se primjenjuje, naročito u istraživanju i dokazivanju kaznenih djela organiziranog kriminaliteta.

6. ZAKLJUČAK

Suradnja između policija pojedinih država Europe intenzivno i svakodnevno se ostvaruje već više od jednog stoljeća i nije rezultat samo danas prisutnih trendova globalizacije i stvaranja nadržavnih tvorevina, već je rezultat konstantnog nastojanja državnih tijela i policije da ostvare svoje temeljne funkcije, a kod policije je to sigurnost građana. No,

integracijski procesi u Europi za sve države stvaraju nova pravila, a za sebe i države članice nove institucije. Sve to ima svoj direktni i indirektni učinak na razvoj suradnje (policijske i pravosudne), a posebice je značajno za Hrvatsku kao državu kandidata za priključenje. Međunarodna policijska suradnja MUP-a RH temelji se na domaćim, zakonskim izvorima te međunarodnim multilateralnim i bilateralnim ugovorima, a ostvaruje pristupanjem u članstvo međunarodnih policijskih organizacija te bilateralnim kontaktima. Izazov priključenja Europskoj uniji, osim harmonizacije pravnih propisa, donosi i zahtjevniju zadaću a to je izgradnja sustava koji u cjelini može kontinuirano provoditi radnje usmjerene na ostvarivanje policijske funkcije. Zakonodavne i institucionalne promjene unutar Unije zahtijevaju adaptiranu primjenu i u Republici Hrvatskoj na međuresornoj razini kao i realizaciju međuresorne suradnje kao preduvjet međunarodnoj suradnji. Tijela Unije nadležna za policijsku i pravosudnu suradnju dobivaju nove ovlasti u području kaznenog prava, a na području zaštite granica uspostavljeni su visoki standardi svakodnevnog rada koji mora omogućiti zaštitu granica ali i nesmetan promet osoba i roba. Sve to zahtijeva strateška rješenja i prilagodbe te konstantno unapređenje naročito procesa edukacije policijskih službenika. Promijenjeni načini odlučivanja prihvaćanjem Lisabonskog ugovora dovest će do ujednačavanja propisa kaznenog i policijskog prava te će instituti nadnacionalnog europskog kaznenog i policijskog prava zamijeniti postojeće oblike, s nastojanjem kontinuiranog jačanja utjecaja Unije, a sve s ciljem stvaranja jednog jedinstvenog pravnog područja, naročito po pitanjima sigurnosti.

Institucionalne promjene, te položaj Hrvatske u procesu pridruživanja Uniji, kao i rast ukupnih aktivnosti svih međunarodnih i regionalnih organizacija na suzbijanju kriminaliteta te ostvarenju sigurnosti, na području međunarodne policijske suradnje dovode i do potrebe strateškog određenja o načinima suradnje, određenju prioriteta i ciljevima koji se žele postići. Iako, razvoj međunarodne policijske suradnje slijedi razvoj međunarodnog kaznenog prava i međunarodne kaznenopravne suradnje, te se može predvidjeti njegov značajniji razvoj na području istraživanja i dokazivanja kaznenih djela, uzimajući u obzir promjene nastale nakon Lisabonskog ugovora, može se konstatirati i da međunarodna policijska suradnja, naročito na bilateralnoj razini poprima nove oblike te se izdvaja kao zasebno područje koje će se morati i zasebno regulirati. Brojnost organizacija, različitih pravnih akata kojima se suradnja određuje, te različiti pristupi suradnji mogu predstavljati i smetnju za njezino uspješno ostvarenje. Jasne strategije i ciljevi razvoja mogu otkloniti tu problematiku, te doprinijeti njezinom razvoju i realizaciji bez koje danas nema uspješnog suzbijanja kriminaliteta niti zaštite nacionalnih granica.

LITERATURA

1. Čapeta, T., Rodin, S. (2010). *Osnove prava Europske unije*. Zagreb: Narodne novine.
2. Degan, V. Đ., Pavišić, B. (2005). *Međunarodno kazneno pravo*. Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci.
3. Đorđević, S. (2009). *Borba protiv organizovanog kriminala – Evropska unija i zapadni Balkan*. Revija za bezbednost, 3(2), 45.-53.
4. Đurđević, Z. (2008). *Lisabonski ugovor: Prekretnica u razvoju kaznenog prava u Europi*. Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, 15(2), 1077.-1127.

5. Herlin-Karnell, E. (2008). *The Lisbon Treaty and the Area of Criminal Law and Justice*. European Policy Analysis, 3(4), 1.-10.
6. Horvatić, Ž. (2002). *Djelovanje međunarodnih organizacija u suzbijanju kriminala*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.
7. Ivanda, S. (2001). *Schengenski sporazumi i unutarnja sigurnost*. Zagreb: MUP RH.
8. Ivanda, S., Dragović, F. (2003). *Suradnja policije i pravosuđa u Europskoj uniji od Maastrichta do danas*. Policija i sigurnost, 12(1-3), 43.-61.
9. Jurašić, R. (2009). *Policija u međunarodnim odnosima*. Zagreb: Centar za sigurnosne studije: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
10. Krapac, D., Birin, V. (1987). *Međunarodna krivičnopravna pomoć sa zbirkom propisa*. Zagreb: Narodne novine.
11. Krapac, D. (2006). *Međunarodna kaznenopravna pomoć*. Zagreb: Narodne novine.
12. Mangold, P. (1990). *National Security and International Relations*. London: Routledge.
13. Omejec, J. (2008). *Vijeće Europe i Europska unija: Institucionalni i pravni okvir*. Zagreb: Novi informator.
14. Petrić, S. (2009). *Zajednički istražni timovi u Europskoj uniji*. Policija i sigurnost, 18(4), 532.-538.
15. Pusić, E. (2007). *Država i državna uprava*. Zagreb: Društveno veleučilište Zagreb i Pravni fakultet u Zagrebu.
16. Rodin, S. (2003). *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju u pravnom poretku Europske zajednice i Republike Hrvatske*. Zagreb: Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 53(3-4), 591.-613.
17. Roggemann, H. (2005). *Kaznenopravna i regionalna suradnja – napomene o odnosu prava i politike*. Zagreb – Split: ADRIAS, 12(1), 19.-35.
18. Rošić, M. (2008). *EUROPOL i međunarodna policijska suradnja kriminalističke policije Republike Hrvatske*. Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, 15(1), 205.-254.
19. Rudolf, D. (gl. red.) (2009). *Lisabonski ugovor Europske Unije*. Zagreb – Split: ADRIAS, 16(1), 7.-417.
20. Rudolf, D., Vrdoljak, I. (2005). *Europska Unija i Republika Hrvatska*. Zagreb – Split: ADRIAS, 12(1), 173.-191.
21. Tatalović, S., Bilandžić, M. (2006). *Osnove nacionalne sigurnosti*. Zagreb: MUP RH.
22. Turkalj, K. (2006). *Politika Europske unije na području pravosuđa i unutarnjih poslova s posebnim osvrtom na postupke odlučivanja*. Zbornik pravnog fakulteta u Rijeci, 27(2), 1127.-1158.
23. Vollaard, B. (2005). *Police numbers up, crime rates down. The effect of police on crime in the Netherlands 1996-2003*. Den Haag: CPB Document 75 Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis. www.cpb.nl
24. Walsch, C. (2008). *Europeanization and Democracy: Negotiating the Prüm Treaty and the Schengen III Agreement*. Politička misao, 45(5), 81.-90.
25. *** Kodeks Zajednice o pravilima prekograničnog kretanja osoba (Schengenski kodeks o granicama). Uredba Europskog parlamenta i Vijeća (EZ-a) br. 562/2006, od 15. ožujka 2006. <http://www.prevedi.gov.me/19.10.10/32006R0562.pdf>
26. *** Preporuka Komisije kojom se utvrđuje zajednički «Praktični priručnik za policijske službenike koji obavljaju graničnu kontrolu (Schengenski priručnik)» koji trebaju

koristiti nadležna tijela država članica prilikom provođenja granične kontrole osoba.
C (2006) 5186, Preporuka Komisije od 6. studenoga 2006. C (2006) 5186.

27. *** *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica.* NN 14/01. Zagreb: Narodne novine.

Summary

Stjepan Gluščić

Overview of International Police Cooperation Within the European Union

The paper contains an overview of international police cooperation in terms of the candidate countries in the EU accession process. This paper analyzes the current legal and institutional development of cooperation within the European Union, the most important characteristics and problems that occur in the process. In particular, it gives an overview of cooperation in protecting the borders, the Schengen area and police powers that are to be developed to ensure efficient protection. It portrays the totality of co-operation, through a strategies of competent bodies of the Union within the legal and institutional framework. The work does not follow the numerical changes resulting from changes in the basic legal acts of the Union but indicates the relationship between national law and EU law in co-operation, development institutions and their powers, the need for harmonization of law and institution building at the national level, the importance of compliance with the rules of criminal procedure for cooperation and finally, possible problems of co-operation.

Key words: Police cooperation, the European Union, Lisbon Treaty, protection of borders, institutional police cooperation, criminal procedure and police cooperation.