

UNUTARNJA SIGURNOST EUROPSKE UNIJE: TRANSFORMIRANA ULOGA POLICIJE U EUROPSKIM INTEGRACIJAMA

Barbara Palčić *

UDK: 323(4-6 EU)
351.74:327.39
327.39
341

Primljeno: 4. II. 2019.

Prihvaćeno: 4. III. 2019.

SAŽETAK

Transformacija suvremenog sigurnosnog okruženja, posebno proliferacija transnacionalnih sigurnosnih prijetnji, rezultirala je institucionalnom promjenom policije koja svoj način djelovanja prilagođava djelovanju transnacionalnih kriminalnih subjekata. Ključni trendovi u suvremenom policijskom radu su ekspanzija međunarodne policijske suradnje i usvajanje kriminalističko-obavještajnog modela rada. Policija je od tradicionalne *law enforcement* agencije sa striktnom ulogom u provedbi zakona, koja je usredotočena na rješavanje unutrašnjeg kriminala i obavljanje temeljnih državnih policijskih zadaća, transformirana u agenciju koja je aktivno uključena u prevenciju transnacionalnog kriminala i ima važnu ulogu u očuvanju nacionalne sigurnosti. U drugom dijelu rada razmatra se proces transformacije normativne uloge policije u kontekstu europskih integracija. EU je na jačanje transnacionalnih sigurnosnih prijetnji, posebno terorizma, reagirala institucionalizacijom i nadnacionalizacijom novih modela policijskog djelovanja. U procesu europske unutarnje sigurnosne integracije, koji je započeo 1970-ih i još uvijek traje, kreirano je nadnacionalno područje unutarnje sigurnosti EU-a, čiji je ključan dio policijska suradnja koju provodi europska agencija Europol na temelju kriminalističko-obavještajnog modela. Institucionalna promjena policije u Europskoj uniji ilustrirana je studijom slučaja „Europol kao protuteroristički akter“.

Ključne riječi: policija, međunarodna policijska suradnja, kriminalističko-obavještajni model, unutarnja sigurnost EU-a, Europol.

* Barbara Palčić (barbara.palcic1@gmail.com) magistra je sociologije iz Novalje. Rad je proizašao iz diplomskog rada *Unutarnja sigurnost Europske unije: transformirana uloga policije u europskim integracijama*, obranjenog 12. studenog 2018., a izrađenog pod mentorstvom dr. sc. Mirka Bilandžića, izv. prof. na Odsjeku za sociologiju Filozofskog fakulteta u Zagrebu.

UVOD

Globalizacija je dovela do transformacije svih područja društvenog života, pa tako i sigurnosnog okruženja. Kriminalcima na raspolaganju stoje nove mogućnosti tehnologije i mobilnosti koje im olakšavaju transnacionalno djelovanje. Da bi se država mogla nositi s transnacionalnim sigurnosnim prijetnjama, posebno s terorizmom i organiziranim kriminalom, dolazi do transformacije državnih sigurnosnih institucija, između ostaloga i do institucionalne transformacije policije. Aspekti institucionalne promjene policije pod utjecajem širih društvenih promjena razmatraju se u prvom dijelu rada.

Svrha rada je razumijevanje uloge policije u suvremenom društvu u kojem se najvećim prijetnjama smatraju transnacionalni terorizam i organizirani kriminal, te razumijevanje organizacije policijskog djelovanja u Europskoj uniji. Kriminalcima unutar Europske unije djelovanje dodatno olakšava prostor bez unutarnjih granica država, unutar kojega je dopušteno slobodno kretanje osoba. Da bi se lakše borile protiv transnacionalnih prijetnji, države članice pokrenule su suradnju na području unutarnje sigurnosti, čime je započeo proces unutarnje sigurnosne integracije koji je rezultirao razvojem nadnacionalnog područja unutarnje sigurnosti EU-a, odnosno područjem slobode, sigurnosti i pravde, čiji je ključan dio policijska suradnja. Njezin glavni instrument je agencija Europol, koja je svojevrsan oblik europske policije. Kao službeni model policijskog djelovanja Europola prihvaćen je kriminalističko-obavještajni model (*intelligence-led policing*). Time je kreiran novi europski normativni okvir u području policijskih poslova, a uloga policije u Europskoj uniji je normativno transformirana. U drugom dijelu rada razmatra se složen proces transformacije normativne uloge policije u kontekstu europske integracije. Institucionalna promjena uloge policije u Europskoj uniji ilustrirana je studijom slučaja „Europol kao protuteroristički akter“. Protuterorizam je najprikladniji za studiju slučaja jer je borba protiv terorizma najbitnije područje policijske suradnje u Europskoj uniji, a upravo je protuteroristički sigurnosni diskurs tokom godina bio glavni poticaj razvoju policijskog djelovanja na razini Unije.

RAZVOJ POLICIJE KAO DRUŠTVENE INSTITUCIJE

Policija je društvena institucija čija je osnovna funkcija sigurnost članova društva. Temelj procesa institucionalizacije policije kao univerzalnog oblika društvenog djelovanja je ljudska potreba za sigurnošću, a glavni cilj policijskog djelovanja je čuvanje sigurnosti članova društva aktivnostima koje sprečavaju društvenu devijantnost (Matić 2005). Policijske funkcije, ustroj i oblik policijskih organizacija, metode rada, te zahtjevi, očekivanja i odgovornost policije ovise o društveno-političkim odnosima i karakteristikama. Policija se stoga mijenja u skladu s promjenama društvenih uvjeta, prirode i jačine sigurnosnih rizika (Brinser i King 2016; Karlović 2012; Matić 2003; 2005).

Tradicionalno poimanje koncepta policije

Iako se pojedine karakteristike vezane uz ideju o policiji mogu pronaći i u najranijim oblicima političkih uređenja, korijeni modernog značenja policije vezani su uz nastanak moderne države te usuglašavanje oko načela o suverenosti i međusobnom poštovanju teritorijalnog integriteta svake države. Državu se u užem smislu može definirati kao aparat sile koji jamči sigurnost svih članova zajednice (Tatalović i Bilandžić 2005). Bez monopola nad legitimnom uporabom sile država koja svojim građanima želi jamčiti sigurnost ne može postojati, stoga je on pretpostavka moderne države i jedan od temeljnih elemenata državnog suvereniteta (Nitschke 2002; Vogl 2015). Razvoj društava i država, te događaji i procesi u njihovom okruženju doveli su do diferencijacije prvotno jedinstvene državne sile. Prva diferencijacija odnosi se na diferenciranje primjene sile prema unutarnjoj okolini i stvaranje policije, te diferenciranje prema vanjskoj okolini i stvaranje vojske (Tatalović i Bilandžić 2005). Rezultat su dva funkcionalno različita tipa sigurnosnih institucija, vojska i policija, koje su nastavile svoj razvoj kao odvojene institucije s različitim područjem nadležnosti, sposobnostima, organizacijskom strukturom i logikom djelovanja. Kao služba za provedbu zakona policija je demilitarizirana i fokusirana isključivo na borbu protiv unutrašnjeg kriminala, čime je postala unutarnji sigurnosni akter, dok se vojska razvila u strogo hijerarhiziranu organizaciju za borbu u međudržavnim ratovima, čime je postala vanjski sigurnosni akter (Schröder 2016). Policija se stoga definira kao institucija za održavanje reda i provođenje zakona (*law enforcement*), koja je kao tijelo formalnog društvenog nadzora u okvirima unutarnje sigurnosti zadužena za očuvanje zakonitosti i poretka, te djelomično za zaštitu društvene infrastrukture (Tatalović i Bilandžić 2005).

Jasna podjela na unutarnju i vanjsku sigurnost, te organizacijska podjela uloga između policije i vojske jedna je od ključnih karakteristika modernih nacija-država, no evolucijom moderne države prema kasnim ili postmodernim načinima upravljanja i suvremenim društvenim promjenama institucionalna podjela sigurnosnih poslova se transformira. Dolazi do de-diferencijacije unutarnje i vanjske sigurnosti, odnosno do de-diferencijacije (poništanja diferencijacije) policijskih i vojnih funkcija, koja je bila temelj moderne nacije-države (Lutterbeck 2005).

Od tradicionalnog prema postmodernom: policija u globalnom svijetu

Od suvremenih društvenih promjena osobito su relevantne promjene u smislu fenomenologije kriminaliteta (Karlović 2012). Globalizacija, mobilnost i mogućnost slobodnijeg kretanja preko granica drastično su izmijenile njegovu prirodu (Wainwright 2017). Kriminalci danas na raspolaganju imaju veće resurse i mogućnosti. Propusnost državnih granica omogućila im je prelaženje granica, što je rezultiralo drastičnim širenjem prekograničnog kriminala, a informacijska tehnologija dodatno ga je olakšala jer omogućava provođenje nezakonitih operacija s veće udaljenosti. Udaljenost osigurava pravnu i fizičku zaštitu kriminalaca te komplicira vladine pokušaje da detektira, prekine i istraži prekogranične kriminalne aktivnosti (Schafer

2014). Dok su za industrijsko društvo karakteristične lokalizirane opasnosti, suvremene prijetnje koje prevladavaju u društvu koje Beck naziva društvom rizika (doba kasne ili nove modernosti) jedinstvene su prema svom stupnju vremenske i prostorne pokretljivosti. Za njih državne granice nisu prepreka (Karlović 2012). Iskorištavaju nove uvjete u potpunosti, zaobilaze ustanovljene političke i institucionalne granice i postaju transnacionalne (Schröder 2016), što znači da nisu potpuno unutarnje, ni potpuno vanjske, već imaju i unutrašnju i vanjsku dimenziju čime prkose tradicionalnoj distinkciji između unutarnje i vanjske sigurnosti. I dok su prema tradicionalnom poimanju izazovi unutarnjoj sigurnosti kriminalne aktivnosti unutar državnih granica, a prijetnja vanjskoj sigurnosti je agresivno ponašanje drugih država, najznačajnije sigurnosne prijetnje s kojima se danas suočava zapadni svijet su nevojne i transnacionalne, i kao takve zamućuju distinkciju između unutarnje i vanjske sigurnosti, a to su primarno – transnacionalni terorizam, transnacionalni organizirani kriminal i ilegalne migracije. Danas su podjele na unutarnju i vanjsku sigurnost zastarjele (Lutterbeck 2005). Transformacija karaktera sigurnosnih izazova dovela je do transformacije uloga, izgleda te načina funkcioniranja i djelovanja vojske i policije, koje se prilagođavaju novim sigurnosnim uvjetima i prate ritam društvenih promjena da bi se mogle efikasno boriti s novim transnacionalnim prijetnjama (Karlović 2012; Schröder 2016). Efektivno suočavanje s transnacionalnim prijetnjama zahtijeva odgovor koji je kombinacija policijskih i vojnih odgovora na državnoj i međunarodnoj razini. Sigurnosne strategije i programski dokumenti u području sigurnosnih politika zapadnih država potvrđuju pojavu novog diskursa u kojem se unutarnje i vanjske dimenzije sigurnosti smatraju neraskidivo povezanim. Dolazi do procesa konvergencije u modernoj naciji-državi jasno odvojenih unutarnjih i vanjskih državnih sigurnosnih institucija (Lutterbeck 2005).

Kao rezultat suvremenih društvenih promjena dolazi do transformacija u organizaciji i funkciji weberovskog državnog monopola na legitimnu uporabu sile u području unutarnje sigurnosti. Policija prolazi kroz proces transformacije svoje tradicionalne uloge koja je prvenstveno bila vezana uz održavanje reda i provođenje zakona. Širi se njezin djelokrug rada i spektar zadaća, pa suvremena policija, osim tradicionalnih, obavlja i nove, uglavnom međunarodne zadaće. Mijenjaju se način policijskog djelovanja, kao i zahtjevi, očekivanja i odgovornost policije. Redefiniraju se postojeće i dodaju nove policijske ovlasti (Gruszczak 2013; Karlović 2012; Lutterbeck 2005; Matić 2005; Schröder 2016). Promjene koje policiju zahvaćaju u suvremenom razdoblju predstavljaju četvrtu fazu¹ u njezinom povijesnom razvoju, koju Lutterbeck (2005) naziva fazom de-diferencijacije jer dolazi do konvergencije unutarnje i vanjske sigurnosti. Ključni noviteti u policijskom djelovanju su sljedeći:

- a) Međunarodna policijska suradnja: Individualno djelovanje država (unilateralizam) je neadekvatno u borbi protiv transnacionalnih prijetnji koje s lakoćom prelaze državne granice. Da bi riješile transnacionalne probleme, policije moraju izaći izvan granica domicilne države, a policije više država

¹ U povijesnom razvoju policije do suvremenog razdoblja izdvajaju se faza diferencijacije, faza birokratizacije i faza profesionalizacije.

moraju udružiti resurse i informacije, pa je međunarodna suradnja izabrana kao smjer djelovanja u višim profesionalno-stručnim policijskim krugovima zapadnih zemalja. Danas se može govoriti o usponu transnacionalne policijske supkulture u borbi protiv transnacionalnih kriminalnih aktivnosti, koja se razvija u cijelom svijetu, osobito u Europi, a temelji se na uvjerenju da je „policajac policajac bez obzira na to čiju značku nosi“ (Gerspacher 2008). Da bi policijska suradnja bila učinkovita potrebno je mnogo zajedničkog rada, razumijevanja, povjerenja i usklađivanja propisa, te neograničena razmjena informacija i dokaza (Cvrtila 2015).

- b) Usvajanje obavještajnog načina rada: Policijsko djelovanje koje je tradicionalno imalo reaktivan karakter pokazalo se neučinkovitim u borbi protiv novih transnacionalnih prijetnji. Potraga za alternativama tradicionalnom modelu djelovanja rezultirala je usvajanjem proaktivnog pristupa (Gruszczak 2012), čime je policijski *modus operandi* postao sličan onome obavještajnih agencija. Više se ne ograničava na gonjenje osumnjičenika nakon što je kriminal počinjen, već djeluje preventivno i prikuplja informacije o mogućim ugrožavanjima s ciljem sprečavanja izvođenja kaznenih djela (Lutterbeck 2005). Proaktivan pristup najčešće se povezuje s kriminalističko-obavještajnim modelom rada policije (*intelligence-led policing*). Njegova osnovna funkcija je anticipiranje trendova u kriminalu i kreiranje efikasne strategije za prevenciju (Gruszczak 2013). Temelji se na tezi da policija ima obavještajne podatke o zajednici na osnovu kojih se razvijaju procjene može li iz te sredine doći opasnosti (Karlović 2012). Potrebno je prvo uložiti u maksimiziranje znanja o problemu kojem se suprotstavlja i naučiti što više o kriminalu da bi mogli koristiti to znanje za donošenje strateških i taktičkih odluka o prioritetima i o raspodjeli resursa (Wainwright 2017). Nakon terorističkog napada u rujnu 2001. obavještajno vođeno policijsko djelovanje postalo je glavni instrument u borbi protiv terorizma i organiziranog kriminala i jedna od najbitnijih karakteristika suvremenog policijskog rada (Gruszczak 2013).

Šire društvene promjene na kraju 20. i početku 21. stoljeća, a posebno promjene u sigurnosnom okruženju – proliferacija transnacionalnih sigurnosnih prijetnji, osobito terorizma, ali i organiziranog kriminala i ilegalnih migracija – rezultirale su promjenama u načinu policijskog djelovanja. Međunarodna policijska suradnja i kriminalističko-obavještajni način rada nisu jedine, ali su ključne promjene u načinu djelovanja jer mijenjaju prirodu policijskog rada koji je prije bio isključivo državno-centričan i reaktivan, dok danas velikim dijelom ima prekogranični i obavještajni, odnosno preventivni karakter. Policija od tradicionalne *law enforcement* agencije sa striktnom ulogom u provedbi zakona, usredotočene na rješavanje unutrašnjeg kriminala i obavljanje temeljnih državnih policijskih zadaća, postaje agencija aktivno uključena u prevenciju transnacionalnog kriminala.

POLICIJA U PROCESU EUROPSKE INTEGRACIJE

Nositeljima transnacionalnih aktivnosti pogoduje otvorenost, umreženost i specifičan politički sustav Europske unije, posebno uklanjanje unutarnjih granica zahvaljujući Schengenskom sporazumu. Svjesne da unilatarno djelovanje protiv ovih zajedničkih prijetnji nije učinkovito, države članice su pristale prenijeti dio suvereniteta na Uniju i uspostaviti institucionaliziranu suradnju u području unutarnje sigurnosti (den Boer 2014). Institucionalizirano područje unutarnje sigurnosti EU-a, poznato i pod terminima „unutarnja sigurnosna arhitektura EU-a“ i „područje slobode, sigurnosti i pravde“ (Schröder 2016), kreirano u dugogodišnjem procesu europske unutarnje sigurnosne integracije², odlikuje se impresivnom pravnom i institucionalnom strukturom te nizom agencija čija je svrha pomoć u nadgledanju politika i obavljanju specifičnih pravnih, tehničkih ili znanstvenih zadataka u području unutarnje sigurnosti (*The EU justice and home affairs agencies*, 2014; Područje slobode, sigurnosti i pravde: opća načela, 2016). Prema tome, ekspanzija transnacionalnih sigurnosnih prijetnji, ponajprije terorizma, rezultirala je zajedničkim nadnacionalnim pristupom unutarnjoj sigurnosti i razvojem područja unutarnje sigurnosti EU-a (Schröder 2016). Stoga je EU danas nadnacionalna politička zajednica koja ima specifičnu unutarnju sigurnosnu arhitekturu. Novi oblici policijskog djelovanja, prekogranična suradnja i kriminalističko-obavještajni model rada imali su specifičan razvoj, sintetizirani su i tvore jedinstven slučaj u kojem na nadnacionalnoj razini postoji institucionaliziran pravni okvir za policijsku suradnju koja se temelji na kriminalističko-obavještajnom modelu. U procesu europske unutarnje sigurnosne integracije kreiran je svojevrsni policijski sustav na razini EU-a, kojeg čine područje unutarnje sigurnosti EU-a, policijska suradnja kao njegov ključni dio i Europol kao agencija koja tu suradnju provodi na temelju kriminalističko-obavještajnog modela.

Proces europske unutarnje sigurnosne integracije transformirao je tradicionalni europski sigurnosni poredak i monopol država na legitimnu uporabu sile. Došlo je do europeizacije³ nekada isključivo državnih mehanizama osiguravanja unutarnje sigurnosti građana (Schröder 2016). Etastička paradigma policijskog djelovanja pod pritiskom je novih društvenih i ekonomskih sila koje postavljaju izazov državi

² Europska integracija se definira kao evolutivan proces koji je dosad rezultirao posebnim političkim sustavom i vrlo složenim sustavom odlučivanja koji je teško usporediv s drugim političkim sustavima u svijetu. Taj sustav je sumarni rezultat dvaju komplementarnih i paralelnih procesa: procesa prijenosa moći s razine nacionalnih država na europsku razinu i odricanja dijela suvereniteta kao monopola na odlučivanje, te procesa nastanka institucija i procesa odlučivanja na razini EU-a (Bilandžić 2012). Instrumenti, konceptualni okviri i teorije za analizu procesa europske integracije su raznovrsni. Dominantne paradigme su neofunkcionalizam, intergovernmentalizam i federalizam (Saurugger 2013).

³ Europeizacija je opći utjecaj europskih politika i europskih integracija na nacionalne politike: *polity* (institucionalizirane političke strukture), *politics* (proceduralno-procesno nadmetanje za moć i vlast) i *policy* (provedbene politike). To je proces izgradnje i institucionalizacije formalnih i neformalnih pravila, procedura, *policy* paradigmi, načina djelovanja te zajedničkih uvjerenja koji se definiraju i utvrđuju na razini EU-a, a zatim ugrađuju u diskurs, identitet, političke strukture i javne politike na nacionalnoj razini (Bilandžić 2012: 65).

i njezinoj moći. Prijelaz ovlasti u području unutarnje sigurnosti s nacionalnih na nadnacionalnu razinu i policijsko djelovanje na razini EU-a izazov je klasičnom modelu državnog policijskog djelovanja i prijeti uspostavom novog središta vlasti nad kojim država više nema krajnju regulatornu kontrolu. Više se ne može govoriti o centraliziranom unitarnom okviru s državom koja upravlja radom policije jer postoji pluralan sustav s europskom dimenzijom koja kontinuirano slabi nacionalnu, a utvrđuje svoju kontrolu i autonomiju (Walker 2002). Kreiranjem nadnacionalnog okvira unutarnje sigurnosti i policijske suradnje stvoren je novi europski normativni okvir u području policijskih poslova. Dolazi do transformacije normativne uloge policije u Europskoj uniji – policija izlazi iz svog tradicionalnog, etatistički i državocentrično orijentiranog okvira.

Od pojave moderne nacije-države pružanje sigurnosti građanima se smatra ekskluzivnom funkcijom države, osnovom za legitimnost i opravdanje postojanja države te samom biti državnog suvereniteta. Policija je kao institucija zadužena za očuvanje unutarnje sigurnosti izraz suvereniteta svake države. Prepuštanje dijela ovlasti nadnacionalnim entitetima u području unutarnje sigurnosti jedna od ključnih tema kada se raspravlja o suverenitetu država članica EU-a i posebno osjetljivo političko pitanje jer se nadnacionalnim institucijama daje pravo da interveniraju u političko područje koje čini esenciju državnosti, te im se prepušta dio nekad isključivo državne uloge pružatelja sigurnosti (Hague, Harrop i Breslin 2001; Monar 2014; Occipinti 2015; Tadić, Dragović i Tadić 2016). Prema intergovernmentalistima, države članice u procesu europske integracije ne gube državni suverenitet, već udružuju dio suverenosti (*pooled sovereignty*) jer im EU omogućava djelotvornije rješavanje problema koje one same nisu u mogućnosti riješiti. Zahvaljujući udruživanju suvereniteta, države članice svojim građanima mogu ponuditi veći stupanj sigurnosti i prosperiteta, čime uloga država jača (Saurugger 2013). Države članice se odriču dijela svog suvereniteta da bi ojačale suverenitet kroz mehanizme EU-a, pa se može reći da dolazi do „odricanja suvereniteta radi stjecanja suvereniteta” (Mauer 2010). Prema Ulrichu Becku države članice imaju interes za povezivanjem i sjedinjavanjem suverenosti jer suradnja s drugim državama, prema logici kozmopolitskog realizma, pridonosi ukupnom povećanju nacionalne djelotvornosti. Odustajanjem od suverenosti države članice proširuju svoju suverenost (Beck 2008; Pažanin 2008). Budući da je područje policijskog djelovanja tradicionalno političko područje isključive državne nadležnosti u kojem države teže prepuštaju nadležnost i suverenitet nadnacionalnim institucijama, alociranje unutarnjih sigurnosnih politika na nadnacionalnu razinu se može smatrati velikim postignućem u procesu europske integracije.

Prva faza u razvoju područja unutarnje sigurnosti Europske unije

Na razvoj područja unutarnje sigurnosti EU-a glavni utjecaj ima terorizam kao najveća sigurnosna prijetnja današnjice. Proces unutarnje sigurnosne integracije započeo je kao reakcija na ekspanziju terorističkih prijetnji u Europi 1970-ih, što se naziva prvom fazom u razvoju područja unutarnje sigurnosti EU-a (Monar 2014). Na

sastanku Europskog vijeća u Rimu 1975. formirana je međuvladina TREV⁴ suradnja, radni okvir za razmatranje pitanja unutarnje sigurnosti (Bilandžić 2012). Neformalnost i međuvladin karakter suradnje pokazuju da države članice nisu bile spremne nadnacionalnim institucijama prepustiti ovlasti u području policijskih poslova.

Organizirani prekogranični kriminal i međunarodna trgovina drogom 1980-ih i 1990-ih predstavljaju sve veći izazov, a kriminalne aktivnosti dodatno olakšava schengenski prostor⁵ bez unutarnjih granica država unutar kojega je dopušteno slobodno kretanje osoba (Monar 2014). Institucionalizacija unutarnje sigurnosti započela je 1992. potpisivanjem Ugovora iz Maastrichta (Gerspacher 2008), kojim je Europska zajednica iz gospodarske prerasla u političku integraciju, Europsku uniju koja je utemeljena na tri stupa: stupu Europskih zajednica, stupu zajedničke vanjske i sigurnosne politike, te stupu pravosuđa i unutarnjih poslova. Kao dio trećeg stupa suradnja u unutarnjim poslovima formalno je uključena u institucionalni okvir Europske unije (Turkalj 2013). Pravna osnova trećeg stupa i način donošenja odluka ostali su u okviru međuvladine suradnje, čime se i dalje onemogućavala značajnija uloga nadnacionalnih institucija (Kaunert, Occhipinti i Léonard 2014). Kao prvo tijelo trećeg stupa 1995. je osnovan europski policijski ured Europol (Policijska suradnja, 2016).

Ideja o stvaranju Europske unije kao područja sigurnosti, slobode i pravde (engl. *area of freedom, security and justice*) inicirana je Ugovorom iz Amsterdama, koji je na snagu stupio 1999. Radi se o nizu politika koje su dizajnirane kako bi se u okviru trećeg stupa, odnosno suradnje u Pravosuđu i unutarnjim poslovima (*Justice and Home Affairs* – JHA) ostvarilo pravo na slobodu i sigurnost kretanja unutar EU-a uz ostvareni balans na nerijetko kontradiktornoj relaciji sigurnost – sloboda (Bilandžić 2012). Europsko vijeće je iste godine odredilo prvi višegodišnji politički program koji je definirao aktivnosti EU-a za razvoj područja od 1999. do 2004. pod nazivom Program iz Tamperea (Kaunert, Occhipinti i Léonard 2014), što je prvi *policy* okvir u području unutarnje sigurnosti (Bilandžić 2012).

Druga faza u razvoju područja unutarnje sigurnosti Europske unije

Druga faza u razvoju područja unutarnje sigurnosti EU-a nastupila je kao reakcija na terorističke napade na SAD i Europsku uniju na samom početku 21. stoljeća, koje je Europsko vijeće prepoznalo kao zajedničku prijetnju svim državama članicama EU-a koja zahtijeva zajednički odgovor. U godinama nakon napada područje sigurnosti, slobode i pravde je doživjelo brojne institucionalne i zakonodavne promjene, te je pokrenut niz zakonodavnih i operativnih instrumenata. Prevladana je nevoljkost država članica da prihvate obvezujuće pravne instrumente u ovom području, pa je usvojen korpus zakona u rasponu od instrumenata uzajamnog priznavanja (npr.

⁴ Akronim od *terrorisme, radicalisme, extremismisme et violence internationale*.

⁵ Schengenski sporazum o postupnom uklanjanju kontrola na zajedničkim granicama potpisale su 1985. Belgija, Francuska, Luksemburg, Nizozemska i Njemačka. S ciljem izbjegavanja pogoršavanja sigurnosti zbog ukidanja kontrola propisane su mjere koje treba poduzeti. Schengenska konvencija potpisana je 1990., a granične kontrole između država članica ukinute su 1995. (Dragović i Mikac 2012).

europski uhidbeni nalog) do automatske razmjene podataka (npr. Ugovor iz Prüma), a 2002. je usvojena i Okvirna odluka o borbi protiv terorizma. Ojačana je i institucionalna komponenta područja sigurnosti, slobode i pravde: Europol je dobio nove zadatke u procjeni prijetnje terorizma i potpore u istragama. Kao agencije koje se bave specifičnim zadacima vezanima uz unutarnju sigurnost osnovani su Eurojust (Europska jedinica za pravosudnu suradnju), CEPOL (Europska policijska akademija) i Frontex (Europska agencija za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama država članica Europske unije), te je ustanovljena pozicija koordinatora za protuterorizam u Vijeću Europske unije. Unaprijeđena je operativna suradnja te je uvedena mogućnost korištenja zajedničkih istražnih timova i timova europske granične straže (Monar 2014).

Haški program, kojim su određene aktivnosti za razvoj područja od 2005. do 2009., odredio je cilj postavljanja metodologije policijskog rada koja se temelji na obavještajnom radu na razini EU-a. Stoga je 2005. predstavljena ideja europskog kriminalističko-obavještajnog rada (*European Criminal Intelligence Model – ECIM*) na principu obavljanja policijskih poslova na temelju kriminalističko-obavještajnih podataka. Usvajanje kriminalističko-obavještajnog modela policijskog rada označilo je promjenu u politici unutarnje sigurnosti Europske unije, naglasak se stavlja na prevenciju i anticipaciju, te je došlo do prebacivanja s reaktivnog policijskog djelovanja na pristup usmjeren na rješavanje problema koji se temelji na analizama, razvijanju akcijskih planova i uključivanju više aktera. Obavještajno vođeno policijsko djelovanje postalo je glavni instrument u borbi protiv terorizma i organiziranog kriminala. Kao središnje tijelo EU-a za prikupljanje, pohranjivanje i analizu podataka, te podržavanje operativnih aktivnosti država članica koje se baziraju na njegovim strateškim procjenama određen je Europol (Gruszczak 2013) koji prikuplja, analizira i diseminira obavještajne informacije te izvješćuje o trendovima u kriminalu u Europskoj uniji.

Najveće promjene u području unutarnje sigurnosti uvedene su Ugovorom iz Lisabona koji je na snazi od 2009. Njime su policijska i pravosudna suradnja u kaznenim stvarima uvrštene u prvi stup, čime područje slobode, sigurnosti i pravde prestaje biti međuvladina resorna politika (Ugovor iz Lisabona, 2016). Države članice su potpisivanjem Ugovora dale Europskoj uniji formalni mandat s nadležnostima za djelovanje u području unutarnje sigurnosti, čime je to područje podignuto na nadnacionalnu razinu. Područje sigurnosti, slobode i pravde ima jasan nadnacionalan karakter, što pokazuje paleta ovlasti nadnacionalnih institucija, agencija, mehanizama, zakona i instrumenata (Monar 2014). Područje sigurnosti, slobode i pravde kao političko područje uključuje 1) politike vezane uz nadzor granica, azil i imigraciju, 2) pravosudnu suradnju u građanskim stvarima, 3) pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima, te 4) policijsku suradnju (Područje slobode, sigurnosti i pravde: opća načela, 2016). Ključan element u izgradnji Unije kao područja slobode, sigurnosti i pravde je učinkovita policijska suradnja u koju su uključena sva nadležna tijela država članica: policija, carina i druge službe zadužene za izvršavanje zakona specijalizirane u području sprečavanja, otkrivanja i istrage kaznenih djela. Glavni instrument policijske suradnje, a time i temelj šire europske strukture unutarnje sigurnosti je Europol (Policijska suradnja, 2016), koji 2010. prestaje biti međunarodna agencija i postaje

formalna agencija za policijsku suradnju država članica. Europol dobiva mogućnost sudjelovanja u zajedničkim istražnim timovima i pravo postavljanja zahtjeva državama članicama da pokrenu kaznene istrage (Đurđević 2008). Unija dobiva pravo osiguravanja visokog stupnja sigurnosti mjerama u području policijske suradnje, no Ugovor jasno navodi da EU treba poštovati osnovne funkcije države, koje uključuju održavanje zakona i reda, te da nacionalna sigurnost ostaje isključiva odgovornost država članica. Time je pravnim poretom Europske unije zaštićena primarna uloga država članica kao pružatelja unutarnje sigurnosti svojim građanima. Uloga Europske unije u području unutarnje sigurnosti vezana je uz princip supsidijarnosti – EU mora ispuniti osnovnu supsidijarnu funkciju i omogućiti rješenja u vezi problema i izazova unutarnjoj sigurnosti koje države članice ne mogu riješiti na državnoj razini (Monar 2014). Zbog brige za zaštitu državnog suvereniteta nadnacionalizmu u ovom području su Ugovorom nametnuta ograničenja te su zadržane odredbe koje se mogu interpretirati kao zadržavanje elemenata međuvladine suradnje (Occhipinti 2015). Jedan od tih elemenata je vodeća uloga Europskog vijeća⁶ u njegovom daljnjem razvoju (Monar 2014). Također, iako je Europol dobio operativne ovlasti, one postoje samo u suradnji s nacionalnim policijama. Primjena prisilnih mjera ostaje u isključivoj odgovornosti nadležnih državnih vlasti, dok Europol nema izvršne ovlasti ni ovlasti za provođenje mjera prisile, odnosno ovlasti za uhićenja ili provedbu pretraga (Đurđević 2008; Policijska suradnja, 2016). Stoga on nije europski FBI, već platforma za razmjenu obavještajnih podataka među stotinama agencija za provedbu zakona diljem Europe, kao i centar stručnosti za razvoj sposobnosti za istrage prekograničnog kriminala i terorizma (Wainwright 2017).

Krajem 2009. Europsko vijeće je usvojilo novi program za razvoj područja sigurnosti, slobode i pravde za razdoblje od 2010. do 2014. pod nazivom Stockholmski program: Otvorena i sigurna Europa koja je na usluzi građanima i pruža im zaštitu (Turkalj 2013), koji je odredio formuliranje Strategije unutarnje sigurnosti Europske unije koju je Vijeće Europske unije usvojilo u veljači 2010., nakon čega ju je potvrdilo i Europsko vijeće (Bilandžić 2012). Strategija je definirala europski model sigurnosti – središnji okvir kojim EU nastoji realizirati pristup sigurnosti usmjeren na integraciju policijskog djelovanja, pravosudnog djelovanja, kontrole granica i zaštite civila. Jedan od akcijskih vodiča na kojima se model bazira naglašava prevenciju i anticipiranje sigurnosnih izazova, što znači da se provedba Strategije temelji na kvalitetnom obavještajnom djelovanju (*intelligence-led approach*) (Bilandžić 2012) i ukazuje na važnost ovog policijskog modela u zajedničkom europskom pristupu unutarnjoj sigurnosti (Gruszczak 2013). Na Stockholmski program nadovezuju se strateške smjernice za zakonodavno i operativno planiranje u području slobode, sigurnosti i pravde za razdoblje 2014. – 2020., koje je Europsko vijeće donijelo u lipnju 2014.⁷

⁶ Europsko vijeće, u čijem su sastavu šefovi država ili vlada država članica, najviše je političko tijelo EU-a bez zakonodavnih ovlasti, odgovorno je za određivanje opće politike i prioriteta Unije. Zaključci s tih sastanaka stvaraju okvir unutar kojeg će ostala tijela razmatrati konkretne mjere (Dragović i Mikac 2012).

⁷ Europsko vijeće, Zaključci – 26. i 27. lipnja 2014. EUCO 79/14.

Treća faza u razvoju područja unutarnje sigurnosti Europske unije

U radu se tvrdi da je treća faza u razvoju područja unutarnje sigurnosti Europske unije nastupila kao reakcija na niz terorističkih napada na tlu Europske unije od 2015. godine nadalje i da s obzirom na jačinu terorističke prijetnje ona i dalje traje. Analiza diskursa strateških i provedbenih dokumenata Europske unije pokazuje da je i u ovoj fazi protuteroristički sigurnosni diskurs utjecao na institucionalne promjene u području unutarnje sigurnosti, te na daljnji razvoj i jačanje nadnacionalnog karaktera ovog područja. U ovoj fazi, osim borbe protiv terorizma, utjecaj na razvoj područja ima i najveći nekontrolirani priljev migranata i izbjeglica u povijesti Europske unije, s kojim se EU suočila 2010-ih⁸ (Dragović 2018). Početak nesigurnog razdoblja označila su dva teroristička napada izvršena u Francuskoj 7. i 8. siječnja 2015. Izmijenjeno sigurnosno stanje i potreba za ažuriranjem Strategije unutarnje sigurnosti naveli su Europsku komisiju da 28. travnja 2015. objavi Europski program sigurnosti (*European Agenda on Security*) koji zamjenjuje Strategiju unutarnje sigurnosti Europske unije i određuje strategiju Europske unije u borbi protiv sigurnosnih prijetnji za razdoblje 2015. – 2020. Prema Strategiji, prioriteta su terorizam, organizirani kriminal i kibernetički kriminal – međusobno povezane prekogranične prijetnje koje zahtijevaju zajednički odgovor na razini Europske unije. Iako države članice imaju primarnu odgovornost za zaštitu svoje unutarnje sigurnosti, one ju više ne mogu u potpunosti postići same⁹. Predsjednik Europske komisije Jean-Claude Juncker je nakon napada u Bruxellesu 22. ožujka 2016. s ciljem odgovora na terorističku prijetnju pozvao na stvaranje „sigurnosne unije“: „Osjećamo da trebamo uniju tržišta kapitala, energetske uniju, ekonomsku i monetarnu uniju, ali mi također mislimo da trebamo i sigurnosnu uniju“ (Barigazzi 2016).

Europska komisija je u travnju 2016. objavila Komunikaciju o provedbi Europskog programa sigurnosti za borbu protiv terorizma i stvaranje uvjeta za uspostavu učinkovite i istinske sigurnosne unije u kojoj se tvrdi da „EU i njezine države članice trebaju izići iz okvira suradnje u cilju zaštite unutarnje nacionalne sigurnosti i započeti djelovati vođeni idejom zaštite kolektivne sigurnosti Unije u cjelini“. U stvaranju sigurnosne unije naglasak je u Komunikaciji stavljen na rad policije: „u sigurnosnoj uniji policijski službenik jedne države članice trebao bi jednako refleksno dijeliti bitne informacije s kolegama preko granice kao što to čini i unutar svoje države... Za to je potrebna kulturna promjena na razini država članica kako bi njihova tijela za izvršavanje zakonodavstva stekla naviku sustavne suradnje i razmjene informacija, sve do najniže policijske razine.“

Juncker je u kolovozu 2016. uspostavio portfelj povjerenika za sigurnosnu uniju koji podupire provedbu Europskog programa sigurnosti i pridonosi uspostavi operativne i učinkovite sigurnosne unije (*President Juncker's Mission Letter to Sir*

⁸ Do eksplozije migracijske i izbjegličke krize došlo je 2015. godine. Kao odgovor na jačanje ove sigurnosne prijetnje ojačan je Frontex, a 2016. je došlo do proširenja njegovih ovlasti uspostavljanjem Agencije za europsku obalnu i graničnu stražu (koja je zadržala ime Frontex) (Dragović 2018).

⁹ Renewed European Union Internal Security Strategy Implementation Paper (2015).

Julian King, 2016). Rad u području unutarnje sigurnosti dopunjen je i unaprijeđen donošenjem Globalne strategije EU-a za vanjsku i sigurnosnu politiku (2016) u kojoj se ističe nužnost snažnijih institucijskih veza između unutarnjeg područja slobode, sigurnosti i pravde i vanjskog djelovanja Unije.

U ovoj fazi razvoja Europol je doživio velike promjene. Unutar agencije su osnovane nove jedinice i centri, uvedeni su novi te su ojačani postojeći instrumenti i mehanizmi, ojačane su njegove operativne ovlasti, proširen mu je spektar aktivnosti i povećan ljudski kapacitet (Polijska suradnja, 2016). Novom Uredbom o Europolu, koja je na snazi od 1. svibnja 2017., omogućuje mu se brže reagiranje, olakšava uspostava specijaliziranih postrojbi da bi se odmah reagiralo na prijetnje terorizma u nastajanju i druge oblike ozbiljnog i organiziranog kriminala, te utvrđuju pravila za njegove jedinice i centre. Uredba uvodi niz promjena u strukturu Europola i način na koji on funkcionira (Europol dobio veće ovlasti, 2017).

Unutarnja sigurnost Europske unije: između međuvladine suradnje i nadnacionalizma

U dugogodišnjem procesu europske unutarnje sigurnosne integracije kreirana je pravna i institucionalna struktura područja slobode, sigurnosti i pravde, što je popraćeno postupnim rastom uloga i ovlasti nadnacionalnih europskih institucija, te smanjivanjem područja donošenja zakona koja su podložna ulaganju veta država članica. Danas u području unutarnje sigurnosti postoji određen stupanj nadnacionalnog upravljanja, a bogata institucionalna i legislativna pozadina ukazuje na njegov snažan nadnacionalni karakter. Formiran je europski okvir za policijske poslove (Kaunert, Occhipinti i Léonard 2014). Iako su dio suvereniteta u ovom području prepustile europskim institucijama, države članice se otpočetak razvoja područja unutarnje sigurnosti nalaze u zamci između potrebe za jačom suradnjom u borbi protiv transnacionalnih prijetnji, protiv kojih se ne mogu boriti same, te obrane državnog suvereniteta (den Boer 2014). Nisu spremne prepustiti nacionalnu sigurnost Europskoj uniji i prestati izvršavati, prema weberovskom shvaćanju, jednu od temeljnih funkcija države. Stoga su člankom 72. Ugovora iz Lisabona zadržale krajnju nadležnost za očuvanje vlastite nacionalne sigurnosti (Bilandžić 2012). Područje slobode, sigurnosti i pravde ima elemente nadnacionalnosti koji jačaju usporedo s jačanjem sigurnosne prijetnje za Europsku uniju, no u pravnom okviru Europske unije ovo je područje zadržao elemente nekadašnjeg trećeg međuvladinog stupa. Stoga su u ovom političkom području danas vidljivi i elementi nadnacionalizma i elementi državnog suvereniteta (den Boer 2014).

Europski sigurnosni diskurs pokazuje da EU teži preuzimanju veće uloge u području unutarnje sigurnosti, što je potvrdilo i uvođenje sintagme „sigurnosna unija“. Države članice pak inzistiraju na tome da EU samo pruža članicama podršku u suočavanju sa sigurnosnim izazovima, što dovodi do sukoba između dvije razine donošenja odluka – Unije i država članica. Političke borbe oko pitanja što ima prioritet, državni suverenitet ili europski interesi, konstantno su prisutne (Vogl 2015). Kriminalističko-obavještajni model je u procesu integracije politika unutarnje sigurnosti

nosti sredstvo usklađivanja različitih zahtjeva upućenih od strane Europske unije i država članica. Unija upućuje strateške smjernice nacionalnim službama za provedbu zakona, dok države određuju taktičku razinu, što odgovara nacionalnim interesima država članica kao i nadnacionalnim interesima Unije i njezinom trenutnom pravnom i institucionalnom okviru (Gruszczak 2013).

Studija slučaja: Europol kao protuteroristički akter

U suvremenim uvjetima dolazi do radikalne transformacije s vojnih na nevojne izvore ugrožavanja (Bilandžić 2012). Vojna komponenta nije više ni primarni oblik ugrožavanja sigurnosti društva i države, ni primarni čimbenik njihove zaštite (Dragović 2018). Najveća prijetnja za postmodernu državu jesu transnacionalni rizici među kojima se ističe terorizam usmjeren na ostvarenje političkih ciljeva nasilnim sredstvima zbog nemogućnosti da se oni ostvare na drugi način (Tatalović i Bilandžić 2005). Transnacionalni terorizam je najveća prijetnja nacionalnoj sigurnosti jer prijete državi kao političkoj strukturi, akteru u donošenju politika, jamcu sigurnosti, ekonomskih prilika i političke stabilnosti, kao i stanovništvu. Vanjska i unutarnja dimenzija terorizma traže inovativan odgovor sigurnosnih institucija, a glavnu ulogu u tome ima policija. Uključivanjem u borbu protiv terorizma policija izlazi iz sfere *law enforcement* i ulazi u sferu nacionalne sigurnosti, te dobiva veliku ulogu u njezinom očuvanju. Konvergencija između unutarnje i vanjske sigurnosti rezultirala je dakle integracijom policije u domenu nacionalne sigurnosti. Novo razdoblje policijskog djelovanja u kojem je glavna prijetnja terorizam znači da se zaštita države i provedba zakona sve više smatraju dijelom istog procesa, čime se mijenja karakter policijskih poslova (Gerspacher 2008). Naime, u tradicionalnoj podjeli sigurnosnih poslova policija nije imala ulogu u očuvanju nacionalne sigurnosti. Nacionalna sigurnost, promatrana s aspekta temeljnih kategorija, u užem smislu uključuje dvije dimenzije: ostvarenje opstanka države, odnosno sprečavanje ugrožavanja osnovnih vrijednosti koje taj opstanak omogućuju (zaštitu države kao političko-teritorijalnog oblika organiziranja nacije i kao vlasti, zaštitu njezinog stanovništva, suvereniteta, teritorijalnog integriteta i neovisnosti), dok druga dimenzija ima razvojni karakter i odnosi se na kvalitetu života i materijalni prosperitet. Tradicionalno policija nije imala direktnu odgovornost za zaštitu temeljnih kategorija koje osiguravaju opstanak države. Iako je imala nadležnost za otkrivanje počinitelja kaznenih djela (pa time i kaznenih djela kojima su inkriminirana ugrožavanja temeljnih vrijednosti opstanka države i nacije), kod tih kaznenih djela nije presudno otkriti počinitelje – jer to znači da su se ta djela već dogodila i da je nacionalna sigurnost ugrožena, već je presudno spriječiti njihovo izvođenje, a za sprečavanje policija nije bila nadležna (Tatalović i Bilandžić 2005). Kriminalističko-obavještajnim proaktivnim radom i međunarodnom policijskom suradnjom policija danas radi na sprečavanju izvođenja ovih kaznenih djela, a ne više samo na istrazi počinjenog kriminala. Suvremenoj policiji se zato mora priznati važna uloga u vezi s prvom dimenzijom temeljnih kategorija nacionalne sigurnosti. Prevenirajući kaznena djela koja ugrožavaju nacionalnu sigurnost policija postaje nezaobilazni dio nacionalne sigurnosti suvremenih država. Budući

da pomaže u prevenciji kriminala koji ugrožava stanovništvo i infrastrukturu, ona također pridonosi kvaliteti života i materijalnom prosperitetu, odnosno ima ulogu i u ostvarivanju druge dimenzije temeljnih kategorija nacionalne sigurnosti.

U dugogodišnjem procesu europske unutarnje sigurnosne integracije kreiran je nadnacionalni pravni i institucionalni okvir za protuterorističku prekograničnu policijsku suradnju s brojnim mehanizmima i instrumentima. Policijska suradnja država članica koja se temelji na kriminalističko-obavještajnom djelovanju je važan aspekt protuterorističkog djelovanja Europske unije, a Europol je postao jedan od ključnih protuterorističkih aktera. Budući da je terorizam najveća prijetnja nacionalnoj sigurnosti država članica i sigurnosti EU-a kao cjeline, policije država članica imaju nezaobilaznu ulogu u očuvanju nacionalne sigurnosti svojih država, dok Europol kao instrument policijske suradnje postaje okosnica europske unutarnje sigurnosne strukture. Sudjeluje u zajedničkim istražnim timovima i može postaviti zahtjev državama članicama da pokrenu kaznene istrage u ovom području. Prema Odluci 2005/671/JHA, države članice imaju obvezu pružiti mu sve informacije o kaznenim djelima terorizma koja uključuju dvije ili više država (Gruszczak 2013). S ciljem bolje prekogranične protuterorističke suradnje, unutar Europola je osnovan Europski centar za protuterorizam (European Counter Terrorism Centre – ECTC), središnja i jedina točka u Europskoj uniji gdje su protuterorističke informacije nadležnih tijela država članica i trećih aktera okupljene za analitičke svrhe. Njegov glavni zadatak je pružanje operativne potpore državama članicama u prekograničnim istragama provjeravanjem trenutnih operativnih podataka s podacima Europola, pronalaženjem financijskih tragova i analiziranjem svih dostupnih detalja u istrazi, čime pridonosi donošenju cjelovite i strukturirane slike terorističkog fenomena. Za potrebe direktne operativne potpore državama članicama u tekućim istragama ECTC na raspolaganju ima različite timove, npr. Europol Emergency Response Team (EMRT) kojeg čine analitičari i stručnjaci koji pružaju potporu tekućim istragama 24 sata dnevno.

Kritična područja za borbu protiv terorizma danas su internet, društveni mediji i ostale nove komunikacijske tehnologije koje teroristi sve češće koriste. Stoga je pri ECTC-u osnovana referentna jedinica (Internet Referral Unit – EU IRU) za praćenje terorističkog materijala na internetu, brzo uklanjanje prijavljenih sadržaja u suradnji s industrijom, te potporu nadležnim tijelima pružanjem strateških i operativnih analiza o korištenju interneta i društvenih medija od strane terorista. Posebno je bitna suradnja s Facebookom, Twitterom, Googleom i Microsoftom (TE-SAT 2016). Europol može zatražiti gašenje internetskih stranica koje veličaju terorističke napade ili potiču europske građane da se pridruže terorističkim organizacijama (Cvrtila 2015).

U svrhu detektiranja izvora financiranja terorista ECTC koristi više alata od kojih je najpoznatiji Program za praćenje financiranja terorističkih aktivnosti (Terrorist Finance Tracking Program – TFTP). Za pomoć državama članicama u slučajevima konvergencije terorizma i cyberkriminala zadužen je Europski centar za borbu protiv kibernetičkog kriminala (European Cybercrime Centre – EC3) (TE-SAT 2016). ECTC također prati potragu terorističkih grupa za vatrenim oružjem, provjerava procese izrade bombi, potencijalne recepte za štetnu uporabu eksploziva i potencijalne nove prijetnje korištenja kemijskog, biološkog, radiološkog i nuklearnog materijala (CBRN)

(TE-SAT 2017). Europol također objavljuje godišnje izvješće o stanju i trendovima u području terorizma, čije se procjene uzimaju kao smjernice u donošenju političkih odluka u području protuterorizma, što ukazuje na važnost Europolovog rada u protuterorističkom djelovanju Unije (Gruszczak 2013).

ZAKLJUČAK

Promjena sigurnosnog okruženja rezultirala je institucionalnom promjenom policije koja svoje djelovanje prilagođava djelovanju transnacionalnih kriminalnih subjekata, a koje obilježavaju mobilnost i korištenje komunikacijske tehnologije. Najbitniji trendovi u suvremenom policijskom djelovanju – ekspanzija međunarodne policijske suradnje i usvajanje kriminalističko-obavještajnog modela rada – mijenjaju prirodu institucionalnog djelovanja policije od isključivo državocentričnog i reaktivnog prema prekograničnom i preventivnom. Policija je od tradicionalne *law enforcement* agencije sa striktnom ulogom u provedbi zakona, usredotočene na rješavanje unutrašnjeg kriminala i obavljanje temeljnih državnih policijskih zadaća, transformirana u agenciju koja je aktivno uključena u prevenciju transnacionalnog kriminala i ima važnu ulogu u očuvanju nacionalne sigurnosti. EU je na jačanje transnacionalnih sigurnosnih prijetnji, posebno terorizma, reagirala institucionalizacijom i nadnacionalizacijom novih modela policijskog djelovanja. U procesu europske unutarnje sigurnosne integracije, koji je započeo 1970-ih te je i dalje u tijeku, kreirano je nadnacionalno područje unutarnje sigurnosti Europske unije čiji je ključan dio policijska suradnja koju provodi Europol na temelju kriminalističko-obavještajnog modela. Područje unutarnje sigurnosti je podignuto na nadnacionalnu razinu, no zadržana su obilježja međuvladine suradnje. Iako države članice prepuštaju dio suvereniteta europskim institucijama, one zadržavaju krajnju nadležnost, stoga su u ovom političkom području danas vidljivi i elementi nadnacionalizma i elementi državnog suvereniteta. Za ovakav politički sustav posebno je prikladan kriminalističko-obavještajni model koji omogućuje da Unija pruža potporu upućivanjem strateških smjernica nacionalnim službama za provedbu zakona, dok je država odgovorna za taktičku razinu, što odgovara nacionalnim interesima država članica i nadnacionalnim interesima Unije.

Veliki broj usvojenih instrumenata i pokrenutih inicijativa pokazuje da se područje unutarnje sigurnosti ubrzano razvija zbog čega ga Kaunert, Occhipinti i Léonard (2014) smatraju najdinamičnijim područjem europske integracije. Sigurnosne politike su danas kada se EU suočava s velikim sigurnosnim izazovima jedan od prioriteta u djelovanju Unije. Budući da sigurnosne procjene najavljuju daljnje izazove za Uniju (*Changes in Modus Operandi of Islamic State (IS) revisited*, 2016; TESAT 2018), u proeuropskim krugovima počelo se raspravljati čak i o pretvaranju Europola u saveznu policijsku agenciju tipa europskog FBI-a¹⁰ (de La Baume i Paravicini 2015), čime bi EU dobila pravu kriminalističku policiju s prisilnim ovlastima, te o pretvaranju europske granične i obalne straže u pravu graničnu policiju Europske unije

¹⁰ Što je i bila vizija njemačkog kancelara Helmuta Kohla kada je početkom 1990-ih predložio osnivanje zajedničke europske policijske agencije.

s vlastitom nadležnošću za zaštitu vanjskih granica. Ovakav razvoj situacije još je daleko na europskom horizontu jer bi predstavljao značajan korak k federalizaciji Europske unije. Naime, postojanje policije je element državnosti, a stvaranje policije je u nadležnosti suverenog društva i države. U bližoj budućnosti može se očekivati daljnje jačanje nadnacionalnog karaktera policijske suradnje i širenje autonomnih ovlasti i aktivnosti Europol, ali u granicama koje su države članice postavile Lisabonskim ugovorom. EU je daleko od potpunog nadnacionalnog pristupa policijskoj suradnji i osnivanja europskog FBI-a.

Od daljnjih izmjena u institucionalnom i pravnom okviru bitniji je rad na osiguranju primjene novog europskog normativnog okvira u području policijskih poslova. Na početku Europol nisu dobro prihvatile državne policije te se konstantno suočavao s nedostatkom povjerenja, posebno u razmjeni protuterističkih informacija, a njegovi mehanizmi i instrumenti nisu se u praksi puno koristili jer je policija sustav koji se općenito sporo mijenja, a policijska zajednica je zatvorena i prilično konzervativna, osobito kada su u pitanju promjene u načinu rada (Wainwright 2017). Iako EU kontinuirano radi na efikasnijoj primjeni postojećih instrumenata i mehanizama, a podaci o razmjeni protuterističkih informacija pokazuju porast povjerenja država članica, razmjena informacija i dalje nije na razini na kojoj bi trebala biti s obzirom na to da su države obvezne prosljediti sve njima dostupne informacije o kriminalu i terorizmu. Potrebno je riješiti nedostatke i operativna ograničenja postojećih instrumenata za razmjenu informacija da bi strukture za suradnju bile što djelotvornije, a usto raditi na stvaranju kulture sustavne suradnje i razmjene informacija u policijskoj zajednici.

LITERATURA

- Barigazzi, J. 2016. Jean-Claude Juncker: EU needs 'a security union'. Politico, 23. ožujka. <https://www.politico.eu/article/jean-claude-juncker-eu-needs-a-security-union-brussels-attacks/> (pristupljeno 10. lipnja 2018.).
- Beck, U. 2008. Iznova pronaći Europu – kozmopolitska vizija. *Politička misao* 45(1): 127–138.
- Bilandžić, M. 2012. Prema strategiji „nacionalne“ sigurnosti Europske unije? – Analiza Strategije unutarnje sigurnosti Europske unije. *Policija i sigurnost* 21(1): 49–69.
- Brinser, K. i W. King. 2016. Organizational Permeability to Environmental Conditions: Local Police Agency Assessments of Threats Posed by Disasters, Accidents, and Terrorism. *Police Quarterly* 19(4): 387–409.
- Changes in Modus Operandi of Islamic State (IS) revisited. 2016. Europol. https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/modus_operandi_is_revisited.pdf (pristupljeno 10. lipnja 2018.).

- Cvrtila, Ž. 2015. Suzbijanje terorizma zahtjeva operativnu, a ne birokratsku brzinu. *Zaštita*, br. 9. <http://zastita.info/hr/clanak/2015/12/suzbijanje-terorizma-zahtjeva-operativnu-a-ne-birokratsku-brzinu,526,17023.html> (pristupljeno 10. lipnja 2018.).
- de La Baume, M. i G. Paravicini. 2015. Europe's intelligence 'black hole'. *Politico*, 12. ožujka. <https://www.politico.eu/article/europes-intelligence-black-hole-europol-fbi-cia-paris-counter-terrorism/> (pristupljeno 11. lipnja 2018.).
- den Boer, M. 2014. Police, policy and politics in Brussels: Scenarios for the shift from sovereignty to solidarity. *Cambridge Review of International Affairs* 27(1): 48–65.
- Dragović, F. 2018. *Sigurnost europskih granica i migracije*. Zagreb: Naklada Jesenski i Turk.
- Dragović, F. i R. Mikac. 2012. Stvaranje sigurnosnih politika Europske unije. *Policija i sigurnost* 21(1): 22–48.
- Đurđević, Z. 2008. Lisabonski ugovor: prekretnica u razvoju kaznenog prava u Europi. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* 15(2): 1077–1127.
- The EU justice and home affairs agencies. 2014. Europska unija. http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/848/BZ0414283ENC_web_474844.pdf (pristupljeno 10. lipnja 2018.).
- Europol dobio veće ovlasti. 2017. Centar za poslovnu sigurnost, 10. svibnja. <https://www.cps-zg.hr/info/europol-dobio-vece-ovlasti/> (pristupljeno 9. lipnja 2018.).
- Europski program sigurnosti. Europska komisija, Strasbourg, 28. travnja 2015. COM(2015) 185 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0185&from=en> (pristupljeno 5. lipnja 2018.).
- Europsko vijeće, Zaključci – 26. i 27. lipnja 2014. EUCO 79/14. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HR/ec/143485.pdf (pristupljeno 5. lipnja 2018.).
- Gerspacher, N. 2008. The history of international police cooperation: a 150-year evolution in trends and approaches. *Global Crime* 9(1–2): 169–184.
- Globalna strategija EU-a za vanjsku i sigurnosnu politiku. 2016. Europsko vijeće, Brussels, 28. lipnja. http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_hr_version.pdf (pristupljeno 10. lipnja 2018.).
- Gruszczak, A. 2013. EU Intelligence-led Policing: The Case of Counter-terrorism Cooperation. U: ur. M. O'Neill, K. Swinton i A. Winter *New Challenges for the EU Internal Security Strategy*. Cambridge Scholars Publishing. Str. 16–40.
- Hague, R., M. Harrop i S. Breslin. 2001. *Komparativna vladavina i politika: uvod*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Karlović, R. 2012. *Društvena percepcija javne sigurnosti: doprinos policije*. Doktorski rad. Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Kaunert, C., J. D. Occhipinti i S. Léonard. 2014. Introduction: supranational governance in the Area of Freedom, Security and Justice after the Stockholm Programme. *Cambridge Review of International Affairs* 27(1): 39–47.

- Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću i Vijeću o provedbi Europskog programa sigurnosti za borbu protiv terorizma i stvaranje uvjeta za uspostavu učinkovite i istinske sigurnosne unije. 2016. Europska komisija. Brussels, 20 travnja. COM(2016) 230 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0230&from=EN> (pristupljeno 5. lipnja 2018.).
- Lutterbeck, D. 2005. Blurring the Dividing Line: The Convergence of Internal and External Security in Western Europe. *European Security* 14(2): 231–253.
- Matić, R. 2003. The Social Role of Military and Police Institutions in the 21st Century. *Polemos* 6(11–12): 117–134.
- Matić, R. 2005. Svrha i funkcija policije kao društvene institucije – prilog razmatranju sociologije policije. *Društvena istraživanja* 14(6): 969–991.
- Mauer, V. 2010. The European Union: from security community towards security actor. U: *The Routledge Handbook of Security Studies*, ur. M. Dunn Cavelyt i V. Mauer. Routledge Handbooks. Str. 371–381.
- Monar, J. 2014. EU internal security governance: the case of counter-terrorism. *European Security* 23(2): 195–209.
- Nitschke, P. 2002. Monopol sile u defenzivi: o promjeni državnosti na području unutarnje sigurnosti. *Politička misao* 39(2): 84–91.
- O'Brien, K. A. 2009. Managing national security and law enforcement intelligence in a globalised world. *Review of International Studies* 35(4): 903–915.
- Occhipinti, J. D. 2015. Still Moving Toward a European FBI? Re-Examining the Politics of EU Police Cooperation. *Intelligence and National Security* 30(2–3): 234–258.
- Pažanin, A. 2009. Globalizacija i politika. *Politička misao* 46(1): 49–58.
- Područje slobode, sigurnosti i pravde: opća načela. 2016. Kratki vodič o Europskoj uniji. http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU_4.2.1.pdf (pristupljeno 7. lipnja 2018.).
- Policijska suradnja. 2016. Kratki vodič o Europskoj uniji. http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU_4.2.7.pdf (pristupljeno 7. lipnja 2018.).
- President Juncker's Mission Letter to Sir Julian King. 2016. Brussels, 2. kolovoza. https://ec.europa.eu/commission/publications/president-junckers-mission-letter-sir-julian-king_en (pristupljeno 5. lipnja 2018.).
- Renewed European Union Internal Security Strategy Implementation Paper. Vijeće Europske unije. Brussels, 14. srpnja 2015. 10854/15. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10854-2015-INIT/en/pdf> (pristupljeno 5. lipnja 2018.).
- Rozée, S., C. Kaunert i S. Léonard. 2013. Is Europol a Comprehensive Policing Actor? *Perspectives on European Politics and Society* 14(3): 372–387.
- Saurugger, S. 2013. *Teorije i koncepti europske integracije*. Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.

- Schafer, J. 2014. International Police Cooperation. <http://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780195396607/obo-9780195396607-0153.xml> (pristupljeno 11. lipnja 2018.).
- Schröder, U. 2016. Think Piece No. 8: Transforming the European State Monopoly on the Use of Force: Horizontal and Vertical Dynamics. Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://www.fes.de/reflection-group-monopoly-on-the-use-of-force-20/think-pieces/artikel/think-piece-no-8-transforming-the-european-state-monopoly-on-the-use-of-force-horizontal-and-vertical-dynamics/> (pristupljeno 10. lipnja 2018.).
- Tadić, J., F. Dragović i T. Tadić. 2016. Migracijska i izbjeglička kriza – sigurnosni rizici za EU. *Policija i sigurnost* 25(1): 14–42.
- Tatalović, S. i M. Bilandžić. 2005. *Osnove nacionalne sigurnosti*. Zagreb: Ministarstvo unutarnjih poslova RH.
- TE-SAT 2016. European Union Terrorism Situation and Trend Report 2016. Europol. https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/europol_tesat_2016.pdf (pristupljeno 9. lipnja 2018.).
- TE-SAT 2017. European Union Terrorism Situation and Trend Report 2017. Europol. <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/tesat2017.pdf> (pristupljeno 10. lipnja 2018.).
- TESAT 2018. European Union Terrorism Situation and Trend Report 2018. Europol. <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2018-tesat-2018> (pristupljeno 1. rujna. 2018.).
- Towards a 'Security Union'. Bolstering the EU's Counter-Terrorism Response. 2016. EPSC Strategic Notes, Issue 12, 20. travnja.
- Turkalj, K. 2013. Razvoj suradnje u području pravosuđa i unutarnjih poslova. *Večernji list*, 12. travnja. <https://m.vecernji.hr/vijesti/razvoj-suradnje-u-podrucju-pravosudja-i-unutarnjih-poslova-537866> (pristupljeno 10. lipnja 2018.).
- Ugovor iz Lisabona. 2016. Kratki vodič o Europskoj uniji. http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU_1.1.5.pdf (pristupljeno 7. lipnja 2018.).
- Vogl, M. 2015. The European Agenda on Security: Protection of what? – A Literature Review. *Zeitschrift für Internationale Politik*, br. 28. <https://www.zei.uni-bonn.de/news/2015> (pristupljeno 11. lipnja 2018.).
- Wainwright, R. 2017. Europol's role in the fight against Organised Crime and Terrorism. YouTube, 2. ožujka. <https://www.youtube.com/watch?v=4YAFcIIHe7E> (pristupljeno 20. kolovoza 2018.).
- Walker, N. 2002- Policing and the Supranational. *Policing and Society* 12(4): 307–321.

INTERNAL SECURITY OF THE EUROPEAN UNION: TRANSFORMED POLICE ROLE IN EUROPEAN INTEGRATION

Barbara Palčić

SUMMARY

The transformation of the modern security environment, particularly the proliferation of transnational security threats, has resulted in an institutional change in the police that adjusts its mode of action to the actions of transnational criminal entities. The key trends in contemporary police work are the expansion of international police cooperation and the adoption of an intelligence-led policing. The police has been transformed from a traditional law enforcement agency with a strict role in law enforcement focusing on solving internal crime and carrying out basic state police tasks into a proactive agency that is actively involved in the prevention of transnational crime and plays an important role in preserving national security. Second part of the thesis discusses the process of transforming the normative role of the police in the context of European integration. The EU reacted to the strengthening of transnational security threats, especially terrorism, by institutionalizing and supranationalizing new models of policing. In the process of European internal security integration, which started in the 1970s and is still in progress, a supranational area of EU internal security has been created, whose key part is police cooperation conducted by European agency Europol's based on the intelligence-led policing. Institutional change of the police in the EU is illustrated by the case study "Europol as a counter-terrorism actor".

Keywords: police, international police cooperation, intelligence-led policing, EU internal security, Europol.

