

## Razvoj Europolovih istražnih ovlasti\*

### *Sažetak*

*Autor u radu analizira razvoj Europolovih istražnih ovlasti kroz pravne okvire europskih integracija u kojima se odražavaju kriminalističke mogućnosti potrebne za uspješno istraživanje kaznenih djela, odnosno učinci koje je Europol pokazao u suradnji sa nacionalnim policijama. Povod za razmatranje je postojeće stanje koje je bitno drugačije od namjera o širokim istražnim ovlastima izraženim prigodom utemeljenja Europol.*

*Rezultati analize pokazuju da promatrajući izvedivost dokaznih radnji i uvjete potrebne za uspješno prikupljanje dokaza o međunarodnom kriminalu, agencija ima ograničene mogućnosti za preuzimanje širih istražnih ovlasti. Europol se uslijed neodređenosti uloge pokušavao usmjeravati na razna područja ali mu je nedostajalo pokazivanje prednosti koje bi kod većine država podupirale gledište o potrebi prijelaza u nadnacionalno istražno tijelo. Iako takvi razvojni čimbenici vezani uz kriminalističke mogućnosti nisu ključni u određivanju pravnog okvira, doprinose nepovoljnim stajalištima u raspravama o istražnim ovlastima.*

*Ključne riječi: Europol, istražne ovlasti, kriminalističko istraživanje*

### 1. UVOD

Iako je Europol agencija koja postoji više desetljeća, njegova obilježja su i nadalje predmet brojnih rasprava, osobito s ciljem propitivanja ostvarivosti istražne (operativne) uloge kakva je bila zamišljena prilikom predlaganja utemeljenja. Ovo područje privlači značajnu pozornost znanosti i struke zbog dvojbi oko kriminalističke izvedivosti, ali i raznih drugih spornih pitanja poput određivanja subjekata odgovornih za usmjeravanje agencije, legitimnosti za provođenje istraživanja ili nadzora nad njegovim radom. Propitivana je i načelna potreba postojanja nadnacionalne istražne agencije koja bi provodila istraživanja ili postavljala europske standarde s ciljem ujednačavanja kakvoće kriminalističkog istraživanja. Svako od tih područja zaslužuje odgovarajuću obradu, a ovdje će analiza biti usmjerena na promatranje nekih kriminalističkih posebnosti koje utječu na stajališta država o spremnosti Europol. Usmjerenost na kriminalističke mogućnosti obuhvaća neke čimbenike na koje ta agencija može u određenoj mjeri samostalno djelovati, za razliku od brojnih drugih razina na koje nema neposredni utjecaj.

Operativna uloga nekog tijela vlasti u kriminalističkom istraživanju se može ogledavati u raznim vrstama djelatnosti. Prije početka konkretnog istraživanja su neophodne djelatnosti zaprimanja dojava oštećenika ili aktivnosti na otkrivanju prikrivenih događaja. Nakon otkrivanja događaja i započetog kriminalističkog istraživanja je potrebno pronalaženje izvora i prikupljanje dokaza, provođenje pojedinih radnji i procjena prikupljenih podataka. Operativna uloga u fazi nakon završetka kriminalističkog istraživanja može biti u obradi prikupljenih podataka i odlučivanja o potrebi prijavljivanja određenog osumnjičenika. Osim toga, operativna uloga se može ogledati i u funkcijama naknadnog nadzora nad provedenim istraživanjem. Uz te osnovne operativne zadaće u pojedinim stadijima kriminalističkog istraživanja, pomoćne uloge mogu biti u potpomaganju neke od navedenih djelatnosti. Rasprave o tome koju od navedenih djelatnosti bi mogla najuspješnije provoditi agencija

---

\* Ovaj rad je financirala Hrvatska zaklada za znanost projektom 8282 "Hrvatska kaznenopravna suradnja u Europskoj uniji i regiji: nasljeđe prošlosti i izazovi budućnosti (CoCoCrim)"

poput Europolu nisu okončane od njegova osnivanja. Za razmatranje međudjelovanja raznih čimbenika je potrebno obuhvatiti očekivanja koja su bila postavljena pred ovu agenciju, razinu koja je ostvarena i mogući utjecaj postignute razine na davanje širih ovlasti.

U odnosu na širinu operativnih ovlasti se odavno vode rasprave koliko bi takve ovlasti bile poželjne i koja razina bi Europolu uopće bila dopustiva (Fijnaut, 2004, 257). Minimalistička gledišta smatraju da Europol ne bi trebao imati operativne ovlasti niti da bi trebao samostalno provoditi ovlasti istraživanja na području pojedinih država. S druge strane, maksimalistička stajališta smatraju da bi Europol trebao imati sve operativne ovlasti i da bi ih trebao samostalno provoditi na području drugih država, čime bi poprimio neka obilježja kakva imaju savezne istražne agencije u državama poput Njemačke (BKA) ili Sjedinjenih Američkih Država (FBI). Trendovi predviđanja razvoja Europolu su bili pomicali od sudjelovanja u istraživanju pojedinačnih kaznenih djela pa do usmjerenosti na strateško praćenje općenitih kretanja težih oblika kriminala, što su bitno različiti pristupi istražnim ovlastima.

## 2. RAZVOJ PRAVNOG UREĐENJA EUROPOLLOVIH OVLASTI

### 2.1. Općenito

U usporedbi sa ostalim europskim agencijama koje su prigodom utemeljenja dovršile reguliranje većine osnovnih ovlasti, za Europol se često primjećuje da se još uvijek nalazi u početnoj razvojnoj fazi jer nije postignut prijelaz na istražne ovlasti koje su bile planirane prije utemeljenja (Vikström 2013, 75). Za evaluaciju razvoja ovlasti je potrebno analizirati ostvarivost operativne uloge uvažavajući razne uključene okolnosti poput uvjeta potrebnih za provođenje radnji prikupljanja dokaza te izvedivosti prebacivanja takvih operativnih ovlasti na tijelo koje nije izravno uključeno u operativni rad nacionalnih policija.

U odnosu na davanje nadležnosti nad operativnim poslovima bi se javile razne poteškoće i mnoga neriješena pitanja u odnosu na Europol (Woodward, 1993, 23). Već su ranije opisani problemi nemogućnosti nastanka nadnacionalne policijske jedinice u okružju prevelike različitosti policijskih sustava, poteškoća u određivanju istražnih ovlasti, neodređenosti kojim subjektima bi bili odgovorni za stanje sigurnosti a kojim subjektima za stručna pitanja ili za zakonitost u postupanju, problem određivanja nad kojom vrstom kriminala bi bila proširena mjerodavnost i sličnih. Preostaju i druga otvorena pitanja poput usklađivanja pravnih sustava ili problema udvostručavanja istražnih aktivnosti uz postojeća policijska tijela, odnosno uz druge oblike suradnje između nacionalnih policija više država. Za procjenu opravdanosti je prije svega bitno utvrđivanje postoje li problemi u učinkovitosti nekih država u provođenju kriminalističkih istraživanja i koliko je prikladan pristup u rješavanju takvih poteškoća preuzimanjem istraživanja na europsku razinu, ili bi s druge strane bilo optimalno prethodno definiranje nekih standarda za kvalitetu istraživanja.

Postojale su teze da neovisno što Europol nije operativna agencija, mogla bi se dogoditi tranzicija iz neoperativne u operativnu agenciju i u budućnosti bi mogla biti značajno uključena u kaznene postupke države članica (Fijnaut, 2002, 18). Pokazalo se da Europol od utemeljenja nije bio značajan čimbenik koji bi mogao preuzeti opsežnu istražnu ulogu. Razvoj europskih integracija u području sigurnosti je bitno drugačiji nego u gospodarskim odnosima gdje su države imale neke zajedničke interese u otvaranju tržišta tuđim tvrtakama, ali slično ne postoji u odnosu na dopuštanje stranim tijelima istraživanja na svojem području.

### 2.2. Početci policijske suradnje u Europi

Europolov razvoj je tijekom godina razvoja bio usmjeren u različitim pravcima za koje se predviđalo da bi mogli dovesti do otvaranja istražnih ovlasti. Razvoj suradnje u policijskim poslovima je nastojao pratiti gospodarsko povezivanje koje je bilo najistaknutije područje a ujedno i najjednostavnije za dogovaranja europskih država, ali je policijsko povezivanje znatno zaostajalo i uglavnom se usmjeravalo na uža područja koja su države mogle prihvaćati kao zajednički cilj. Neki pokušaji su započinjali sa manjom skupinom država za koje se očekivalo priključenje ostalih, ali uglavnom su bili bez uspjeha, poput zajedničke granične policije Beneluksa i Njemačke od 1969. godine (Fijnaut, 1991, 117). Jedan od primjera je i pokušaj koordiniranja zapadno-europskih policija delegiranjem Interpolovih časnika za vezu u zasebnu jedinicu od 1971. godine.

Dok takvi uža pokušaji nisu ostvarivali značajniji učinak, na nastanak Europola je presudan utjecaj ostvarila ministarska skupina Trevi nastala 1975. godine u Rimu iz foruma ministara unutarnjih poslova Europske zajednice koji su započeli s radom nakon terorističkih napada na Olimpijske igre u Münchenu 1972. godine (Occhipinti, 2003, 31). Trevi kao ministarska skupina nije pokazivala težnju za istražnim ovlastima već je na strateškoj razini služila razmjeni podataka i usklađivanju načina rada, a ocijenjena je kao uspješnija od Interpola (Bures, 2008, 499). Povezanost sa operativnim policijskim tijelima pojedinih država je bila izravno ostvarena kroz radnu skupinu viših policijskih službenika koja je pripremala teme dnevnog reda, usmjeravajući se na aktualna pitanja policijskog rada. Takvom obliku rada se pripisuju glavne stručne zasluge (Woodward, 1993, 7), a u Treviju je bilo pet radnih skupina koje su bile zadužene za terorizam, navijačko nasilje, razvoj tehničkih metoda, sigurnost zračnog prometa, sigurnost nuklearnih postrojenja i za krizna stanja. Osnovna prednost Trevija koja je djelomice izgubljena daljnjim razvojem je oslanjanje na operativna nacionalna tijela koja imaju legitimitet i odgovorna su za stanje sigurnosti u svojim državama, mogu provoditi pojedina istraživanja i dostupni su im potrebni podaci.

### 2.3. Prijedlozi osnivanja Europskog ureda za kriminalistička istraživanja

Zabrinutost za kriminalističko istraživanje na europskoj razini je bila potaknuta njemačkim podacima koji su krajem 1980-ih pokazivali da je 80% droge zaplijenjeno na graničnim prijelazima. Unos je bio većinom pod nadzorom skupina koje su bile iz istočno-europskih država. Takva kretanja su ukazivala na značajno umanjene mogućnosti otkrivanja počinitelja u slučaju ukidanja nadzora granica među novim članicama europskih integracija (Woodward 1993, 25; Vikström, 2013, 45). Pretpostavljalo se da će počinitelji dolaziti u razvijenije države i tamo povećavati stope kriminala, a nije postojala mogućnost istraživanja počinitelja na tuđim područjima (tzv. funkcionalno prelijevanje; Occhipinti, 2003).

Kao moguće rješenje je predlagan napredak Trevija kojem se tražilo proširenje djelatnosti zbog opasnosti organiziranog kriminala iz istočno-europskih država, što je i bio jedan od razloga za njemački prijedlog utemeljenja novog ureda za kriminalističko istraživanje. Kancelar Kohl je zamisao o osnivanju Europskog ureda za kriminalističko istraživanje (European Criminal Investigation Office) izložio 1991. godine u Edinburghu. Službeni prijedlog je predstavio kasnije iste godine, na sastanku Europskog vijeća u Luksemburgu. Prijedlog se odnosio na utemeljenje tijela koje ne bi samo davalo potporu nacionalnim policijama nego koje bi bilo tijelo izvršnih ovlasti istraživanja kriminala droge i organiziranog kriminala. Kao uzor je poslužila njemačka Savezna kriminalistička služba (BKA) ili američki Savezni istražni ured (FBI). Politička Deklaracija je tom prigodom utvrdila da bi članice trebale pronaći djelotvorne oblike novih baza podataka te povezivanje europskih inicijativa prevencije, edukacije, forenzike i evidencija.

Njemački prijedlog za utemeljenjem kriminalističkog ureda nije bio posebno najavljen niti pripremljen te je mnoge sudionike iznenadio što je dio političke strategije, ministri su bili

zatečeni i za tako značajno područje tražili detaljniju studiju. Tijekom zasjednja je bilo izraženo protivljenje britanskih predstavnika koji su se pozivali na poteškoće u regulatornim okvirima država. Prijedlog je naišao na političko protivljenje pojedinih država koje su u njemu promatrale pokušaj njemačke dominacije. Radi takvih okolnosti je bilo korisnije započeti sa manje složenim ciljevima od kojih se mogao očekivati prijelaz na šire istražne ovlasti. Za Interpol su smatrali da ne može obavljati potrebne zadaće i pejorativno ga nazivali „francuski poštanski sandučić“ (Fijnaut, 1991, 106). Utemeljenje novog ureda je bilo planirano u dvije faze, s time da bi u prvoj fazi bile dane ovlasti u razmjenu informacija, a druga faza bi uključivala pojedine istražne ovlasti. Većina država se nije slagala s takvim mogućnostima, a osobito ne sa operativnim ovlastima novog nadnacionalnog tijela (Fijnaut, 1995). Prijedlog je do kraja te godine djelomice promijenjen te je na zasjedanju u Maastrichtu predložen kao dio Ugovora o uniji, a kao naziv za novo tijelo je predložen Europski policijski ured, radi objedinjavanja raznih oblika poslova a ne samo usmjerenosti na kriminalistička istraživanja. Već se time pokušavalo usmjeravati Europol na druga područja (Den Boer, Bruggeman, 2007).

Okolnost da je njemački kancelar Kohl nastojao uspostaviti europsku saveznu kriminalističku policiju je ostavljala dojam koji je kasnije pratio Europol i kod nesklonih država je pojačavao prigovore da je nastao iz političkih interesa (Zanders, 2006, 1). Ministri iz skupine Trevi su se sastali 1991. godine u Haagu, prihvatili raspravu o njemačkom prijedlogu te dogovorili osnivanje jedinice za droge (European Drugs Intelligence Unit - EDIU), sastavili program djelovanja za 1992. godinu i pripreme za uklanjanje granica. U Treviju je bila utemeljena Ad Hoc Working Group on Europol (AHWGE) kojoj je na čelu bio britanski predstavnik i kojoj je cilj bio priprema materijala za ministre u Treviju za eventualno utemeljenje i pripremu akta o osnivanju. Povodom ovih prijedloga je 1991. skupina Trevi službeno utemeljila radnu grupu za formiranje Eurola u okviru Maastrichta, skupina je imala pedesetak članova a voditelji su bili uglavnom britanski viši policijski službenici.

#### 2.4. Europolova jedinica za droge - EDU

Europolova jedinica za droge (Europol Drug Unit - EDU) je predstavljala razvojni oblik koji je bio prihvatljiv većini država i utemeljen kao prijedlog radne skupine iz Trevija. Ova jedinica nije predstavljala osnivanje pravog kriminalističkog ureda niti svojevrsne europske policije, već je to bila skupina koja je za način rada djelomice preuzela strukturu Trevija, odnosno ministri su se sastajali jedanput svakih pola godine i dogovarali način rješavanja spornih pitanja, a potrebe za operativnim radom su usmjeravane kroz radne skupine. Velike poteškoće u dogovaranju sporednih pitanja naznačuju koliko bi mogla biti složena rasprava o istražnim ovlastima koje bi neko strano tijelo provodilo na području drugih država. Jedno od pitanja na kojemu je zastalo utemeljenje EDU-a je određivanje sjedišta jedinice. Nijemci su predlagali sjedište u Wiesbadenu, čemu su se ostale države protivile zbog povezivanja sa utjecajem njemačke Savezne kriminalističke službe (Bundeskriminalamt - BKA) koja ima sjedište u istom gradu. Radi toga je načelno odbačena mogućnost sjedišta u nekom gradu gdje se nalazi sjedište nacionalne policije. Tako da je otpao Rim, a daljnji prijedlozi su bili Lyon, Milan i Luksemburg. Nakon što se većina država usuglasila oko Haaga kao sjedišta, njemačka i francuska su stavile veto na takvo rješenje zbog dostupnosti lakih droga u Nizozemskoj. Radi nemogućnost određivanja sjedišta je započinjanje rada potpuno zastalo te se više od godinu dana čekalo usuglašavanje o tom pitanju, što je rezultiralo značajnim gubitkom vjerodostojnosti (Woodward, 1993, 19). Kao prednost EDU je isticano korištenje boljih analitičkih mogućnosti od Interpola, a kao dovoljan učinak se smatralo osvježavanje europske policije da je neizbježan razvitak policijske agencije sa znatno širim ovlastima.

Razvoj jedinice je pratio okvire europskih integracija, sa podjelom na tri glavna područja (tzv. stupove): prvi nadnacionalni gospodarski stup, drugi međuvladin u području vanjske politike i treći kao suradnja u području prava i unutarnjih poslova (JHA). EDU prema Ugovoru iz Maastrichta (potpisan 1992. godine) spada u unutarnje poslove u tzv. trećem stupu (De Moor, Vermuelen, 64). To područje je bilo međuvladine prirode, odnosno na razini međusobnih dogovora država, tako da nisu nametana obvezujuća pravila kao u prvom stupu. Ovakav položaj je onemogućavao davanje istražnih ovlasti EDU-u, a radi nepostojanja zaštite podataka, prikupljanje podataka i vođenje baza još nije bilo moguće do prihvaćanja Konvencije o Europolu. Iako se čini neusklađeno da su članice prihvaćale pojedine istražne agencije (OLAF) u kontekstu prvog stupa, a u trećem stupu nisu prihvaćali nikakve mogućnosti osnivanja sličnog Europola, ipak treba istaknuti bitno drugačije odgovornosti tih tijela i usmjerenost OLAF-a na kažnjive radnje usmjerene na proračunska sredstva EU. Takav asimetričan odnos je bio povod prijedlozima o potrebi suradnje tih agencija ili čak i predviđanja da bi OLAF puno prije Europola mogao postati istražna agencija s ovlastima kriminalističkog istraživanja ili kaznenog progona (Fijnaut, 2004, 274).

Naredni razvojni stupanj je bilo proširenje nadležnosti EDU uz promjenu pravne osnove i naziva, donošenjem Konvencije o Europolu (potpisana 1995. godine). Tijekom dvogodišnjeg pregovaranja o sadržaju Konvencije nije bio savjetovan Europski parlament u kojem bi se mogla čuti različita mišljenja, iako je čl. K6 Ugovora iz Maastrichta izričito tražio konzultiranje Europskog parlamenta o osnovnim načelima i aktivnostima. To je pojačalo otprije isticane kritike da pregovore vodi manja skupina birokratskih razina iza zatvorenih vrata te nagađanja da postoje neki razlozi za skrivanje rada (De Moor, Vermeulen, 2010, 185). Konvencija nije uvodila istražne ovlasti, a smjer koji je pritom postavljen u smislu tijela odvojenog od operativnih tijela nacionalnih policija i bez samostalnih istražnih ovlasti je bilo odraz tadašnjih mogućnosti. Nakon potpisivanja Konvencije je procedura u parlamentima svih država trajala tri godine, da bi Europol službeno započeo s radom tek u srpnju 1999. godine.

## 2.5. Uloga pravnih okvira europskih integracija

Tijekom dugotrajnog ratificiranja Konvencije o Europolu su se mijenjali pravni okviri europskih integracija. Europol je bio dio trećeg stupa do Ugovora iz Amsterdama potpisanog 1997. godine, isprva kao područje prava, sigurnosti i pravosuđa (Justice and Home Affairs - AFSJ) a potom kao policijska i pravosudna suradnja (Police and Judicial Co-operation in Criminal Matters - PJCCM). Amsterdamski ugovor iz 1997. godine (stupio na snagu 1999. godine) je pokušao sa utemeljenjem drugačijeg odnosa prema policijskoj suradnji, ali je prepreku pritom činila pravna osnova koja je potjecala iz Ugovora iz Maastrichta te nisu bile omogućene okvirne odluke i ratifikacije kakve su znatno jednostavnije prolazile druge agencije u ovom području poput Cepola ili Eurojusta (Den Boer, Bruggeman, 2007, 80). Zbog bitno različitih sustava je Ugovor Amsterdam postavio mogućnosti ujednačavanja sustava (Occhipinti, 2003). Članovi upravnog odbora Europola su se mogli proširivati stručnjacima te je gotovo svaka delegacija prijavila još četiri predstavnika, tako da su sastanci imali preko 110 sudionika što je otežavalo dogovore (Busuioc, 2010).

Za Amsterdamski ugovor se smatralo da će dati novu dimenziju u razvoju nadležnosti postupnim prebacivanjem azila, migracija i sudske suradnje u prvi stup integracija, ali time nisu mijenjani odnosi prema istražnim ovlastima. Očekivalo se da bi u razdoblju od pet godina Europol trebao biti sposoban podupirati i koordinirati operativne akcije zajedničkih istražnih skupina (timova). Potrebe za promjenama su se pojavile i jer je treći stup postao oblik birokratskog donošenja odluka u kojima je procedura depolitizirana i nisu morali nikome opravdavati posljedice. Kod Europola je to bilo vidljivo prilikom potpisivanja suradnje sa nekim agencijama Sjedinjenih Američkih Država o razmjeni podataka, iako su se

brojne europske države protivile takvom ugovoru. Godine 2001. je nizozemski parlament pozvao druge članice na raspravu o Europolu i nedostatku njegovog nadzora (Fijnaut, 2002, 18).

Dugoročni ciljevi u europskoj kaznenopravnoj i policijskoj suradnji su postavljeni planovima Tampere (1999) i Haškim programom (2005). Tampere se temelji na načelu međusobnog uvažavanja pravila u kaznenim predmetima, te je predloženo izbjegavanje ekstradicije umjesto kojeg je uvedeno uhićenje i predaja u okviru Europskog uhidbenog naloga, ali nije bilo predloženo davanje istražnih ovlasti Europolu (Occhipinti, 2003). Naredni europski ugovor iz Nice (na snagu stupio 2003.) je imao malo promjena u pravosuđu i unutarnjim poslovima, a najvažnija dopuna je bila eliminacija individualnog prava država članica za blokiranje suradnje, u očekivanju 2004. godine i ulaska novih članica. Sa terorizma je naglasak bio prebačen na ilegalne migracije i trgovanje ljudima, potaknuto stradavanjima imigranata. Nove članice su se susretale sa povećanim opsegom okvirnih odluka za transpoziciju, koji definiraju pojedina kaznena djela i sankcije.

Razlozi za ujednačavanje su proizašli i iz novog proširenja, neke države su postale važni dio na pravcima krijumčarenja, a pravosudne ustanove u novim članicama su označene kao slabe točke. Poteškoće su nastale zbog još veće različitosti novih pravnih sustava te raznolikosti definicija i sankcija za kaznena djela. Britanski predstavnik je tvrdio da je Europol nefleksibilan, birokratiziran, pa kada se pojave novi trendovi međunarodnog kriminala vrlo teško može preusmjeriti svoje prioritete. Dostavljanje podataka Europolu u brojnim europskim državama nije shvaćano kao prioritet te su po više mjeseci kasnili sa jednostavnim provjerama. Na neformalnom sastanku ministara u Dresdenu 2007. godine je utemeljena neformalna skupina (tzv. Future Group) koja je preporučila širenje Europolovih ovlasti (Scheibenreif, 2009).

Otvaranje mogućnosti nadnacionalnog donošenja odluka kod većine područja iz segmenta unutarnjih poslova je omogućeno tek Lisabonskim ugovorom koji je spojio treći stup sa utjecajem vijeća, policijska suradnja je ostala u području rada Vijeća. Europol je od međuvladinog tijela utemeljenog izvan mjerodavnosti tijela Europske unije tek donošenjem odluke Vijeća 2009. godine postao agencija (punim nazivom Europski policijski ured), uz djelomično proširenje nadležnosti i osiguranje sredstava za rad, te uz određivanje odgovornosti prema Vijeću. Zadaće Eurola su propisane u čl. 5. st. 1. Odluke Vijeća, a u čl. 7. se propisuje mogućnost zahtjeva (request) za iniciranje kriminalističkog istraživanja, dok se uloga pojedinih država propisuje u čl. 8. Odluke.

## 2.6. Utjecaji na pravno uređenje istražnih ovlasti

Promatrajući razvoj pravnih okvira koji su određivali Europolove ovlasti, predviđanja s početka 1990-ih nisu se ostvarila niti u temeljnim pravnim aktima o europskim integracijama niti u nižim pravnim aktima koji su uređivali ovlasti Eurola, iako su bila izražena mišljenja da već sam nastanak Eurola iz skupine Trevi predstavlja prvi razvojni stupanj do skorog nastanka tijela koje će imati ovlasti prisilnih mjera i provođenja istražnih radnji. Do takvog razvoja nije došlo niti u nekom užem opsegu. Neki su smatrali da bi operativne ovlasti bile opravdane kada bi postojalo jedinstveno kazneno pravo za cijelo područje Europe ili kada bi tijelo poput Eurola bilo utemeljeno od strane nekog višeg subjekta. Početne inicijative su bile parcijalne jer su dolazile iz pojedinih država i njihove zabrinutosti za vlastitu sigurnost, što izaziva dojam da neke države nastoje preuzeti značajniji utjecaj nad provođenjem istraživanja. Monar gleda na razvoj Eurola kao na pokus na kojeg su utjecale pojedine europske ustanove ali i razni drugi faktori koji su ga oblikovali poput izazova tranzicije, učinka ukidanja granica, nastojanja za europeizacijom pojedinih nacionalnih problema kojima se nisu mogle baviti pojedine države i slično (Monar, 2001, 17).

Vidljivo je da je nesklonost uvođenju operativnih ovlasti otpočetak pratila razvoj Europolu iako razloge za takvo stajalište treba tražiti u brojnim čimbenicima i nije dovoljno pridavati značaj pravnom uređenju kao ključnom području koje bi moglo onemogućavati stvarne potencijale agencije. Europol je bio suočen sa brojnim poteškoćama u radu. U razdoblju pripreme ugovora iz Maastrichta su mu brojne europske države izričito odbijale davati ikakve istražne ovlasti u području kriminalističkog istraživanja. Od 1990. godine se javljalo nepovjerenje pojedinih članica u rad Europolu, što je dovelo čak i do velike distance u razmjeni operativnih podataka (Fijnaut, 2004, 256). Amsterdamskim ugovorom je bila postavljena podloga za otvaranje operativnih ovlasti u smislu koordiniranja operativnih akcija i sudjelovanja u operacijama zajedničkih istražnih timova (skupina) prema čl. 30(2) Ugovora. Zajedničke istrage su za Europol predstavljale poluoperativne mogućnosti, u smislu provođenja pojedinih djelatnosti istraživanja ali bez mogućnosti samostalnog započinjanja ili naređivanja nacionalnim policijama, odnosno izdavanja nekih naloga za provođenjem pojedinih radnji i sličnih ovlasti (Den Boer, Bruggeman, 2007).

Neka šira tumačenja su zaključivala da je Amsterdamski ugovor omogućio Europolu samostalno provođenje istraživanja a ne samo da je imao mogućnost započinjanja istraživanja, odnosno ovlast tražiti od nadležnih članica postupanje i koordiniranje istraga u nekim konkretnim slučajevima. Zahtjev (request) se može dostaviti preko nacionalne jedinice ali je primijećeno da su pojedine države vrlo suzdržane u odobravanju i jednostavnijih Europolovih aktivnosti tako da bi još teže prihvatile ovakve inicijative (Fijnaut, 2004). Od 2007. godine Europolu je bilo dano tzv. pravo inicijative, odnosno tražiti nacionalna tijela da provode istraživanje. Te mogućnosti međutim uopće nisu korištene u nekoj primjetnoj razini, jer kada države niti ne dostavljaju podatke ili sa iznimno velikom odgodom po godinu dana od traženja nekih provjera, teško je očekivati da bi onda provodili cijelo istraživanje na tuđi zahtjev (Rijken, 2006, 112; Rijken, Vermeulen, 2006).

Do 2009. godine je Europolova zadaća bila uspostaviti sustave za pomaganje u istraživanju kaznenih djela i nije se radilo o delegiranju ni transferu izvršnih ovlasti sa članica na službenike Europolu. Ciljevi Europolu su bili usmjereni na podizanje sigurnosti, ali usmjerenost na pojedine skupine kaznenih djela kod kojih se učinak ne može jednostavno mjeriti je dovodio do toga da je bilo teško označiti kada je postignut neki zadovoljavajući stupanj sigurnosti (Fijnaut, 2004, 245).

### 3. UTJECAJ OBILJEŽJA KAZNENIH DJELA NA ISTRAŽNE OVLASTI

#### 3.1. Općenito o vrstama kaznenih djela

Osnivačka namjera Europolu je bila baviti se kriminalom koji ima europsku dimenziju bez usmjeravanja na manje važne kriminalne pojave na području pojedine države. Tijekom razvoja se više puta vraćalo pitanje definiranja širine djelokruga Europolu, što je okolnost koja je također utjecala na ostvarivost istražne uloge. Postojala su stajališta da bi određivanje pojmova kaznenih djela na europskoj razini predstavljalo dobru mogućnost koja bi bila podloga za oblikovanje posebne uloge Europolu za takve vrste kriminala (De Moor, Vermuelen, 85). Prema nekim mišljenjima bi prihvaćanjem propisa sa jedinstvenim kaznenim djelima na području europskih država, policijska agencija mogla nastati spontano i bez posebnog planiranja (Den Boer, 2001, 42).

Međutim, ovakva stajališta sadržavaju poteškoće na više razina. Nadležnost nad određenom vrstom kaznenih djela nije jamstvo proširenja istražnih ovlasti niti prenošenja odgovornosti na Europol, već bi se i nadalje postavljalo pitanje njegovih prednosti u odnosu na povezivanje tijela nacionalnih policija za ista kaznena djela. Za procjenu izvedivosti istražnih ovlasti je

potrebno uvažavati složenost takvih kriminalnih pojava. U većini navedenih stajališta se polazi od gledišta o postojanju mogućnosti za kvalitetno provođenje svih dokaznih radnji u okviru agencije koja će poboljšavati kriminalističko istraživanje u svim državama, ali za takvu pretpostavku bi trebalo vjerodostojnije utemeljenje.

Radi koherentnosti je bilo traženo propisivanje zajedničkih definicija nekih osnovnih kaznenih djela (Vermuelen, 2002). To područje nije promijenila niti Odluka Vijeća o Europolu, tako da sadržaj kaznenih djela treba biti procjenjivan od strane nacionalnih tijela vlasti, a to često vodi do toga da nadležnost Europola može biti protumačena na posve drugačije načine u raznim pravnim sustavima. Europolove definicije kaznenih djela nisu pravni izvor nego služe samo utvrđivanju djelokruga, ne koriste ih niti sudovi niti druga tijela tijekom odlučivanja u svojim nadležnostima.

Određivanje djelokruga Europola je također prolazilo kroz poteškoće tijekom razvoja. Sporna pitanja o okvirima nadležnosti su bila uzrok početnih odgađanja potpisivanja Konvencije o Europolu, osobito zbog popisa kaznenih djela koji je u osnovi bio naslijeđen iz EDU. Bilo je predviđeno da se dvije godine nakon stupanja na snagu nadležnost proširi i na terorističke aktivnosti, a predviđalo se i da bi Vijeće moglo dodavati druge vrste kaznenih djela. Popisu kaznenih djela se prigovaralo (Stalni odbor stručnjaka tzv. Meijers Committee) da je nastao arbitrarno bez objektivnih standarda sastavljanja (De Moor, Vermuelen, 2010, 68). Razvoj Europola se temeljio na trenutačnim odlukama ovisno o percepciji pojedinih pojava, a zbog promjena u predsjedništvu nije bila jasno postavljena funkcija ni strategija koja bi mu odredila ulogu (Zanders, 2006, 1).

### 3.2. Djelokrug za postupanje Europola

Prema prvotnom uređenju u Konvenciji, da bi Europol mogao biti uključen u suradnju tijekom istraživanja nekog kaznenog djela su morala biti ispunjena tri uvjeta. Prvi uvjet je bio naznaka postojanja organizirane kriminalne strukture, što je prema nekim gledištima bio nedefinirani pojam koji je ukazivao na mogućnost vrlo širokih tumačenja (Den Boer, 2002). Drugi kriterij je uključenost dvije ili više država u počinjenje kaznenog djela, neovisno da li je u njima mjesto počinjenja ili su radi drugih poveznica uključene u istraživanje. Treći uvjet je bilo načelo supsidijarnosti prema kojem može biti poduzeta suradnja ako bi ishod bio povoljniji nego da su samostalno postupala nacionalna tijela.

Europol je naslijedio dio pristupa od EDU koji je bio usmjeren na trgovinu drogom. To je jedno od područja u kojem nije postojalo jedinstveno pravno uređenje. Odnos prema drogama je bio raznolik, neke europske države su legalizirale korištenje pojedinih droga, a neke su suprotno tome naglašavale nultu toleranciju (Guille, 2010, 264). Suzbijanje trgovine drogom je bio primarni cilj EDU zbog očekivanja da će ukidanje granica najviše doprinosti proširenju krijumčarenja (Elvins, 1999). Od Ugovora u Maastrichtu 1995. godine se postupno proširivala nadležnost na druga kaznena djela, ali kako tada još nije stupila na snagu Konvencija o Europolu, proširenje se temeljilo na neobvezujućim ugovorima među ministrima (De Moor, Vermeulen, 2010, 182).

Nadležnost je isprva proširena na pranje novca i na pojedine vrste delikata povezanih sa trgovinom drogom, a potom i na trgovanje radioaktivnim tvarima, mrežama imigranata, krijumčarenje vozila te pranje novca. U nedostatku potpisane konvencije je proširenje pravno formalizirano kroz zajedničke aktivnosti, što su neke države smatrale spornim jer je određeno bez uključivanja Europskog parlamenta ili nacionalnih parlamenata koji bi trebali raspravljati o ovlastima tijela koje nastoji preuzeti nadnacionalnu ulogu. Od 1996. godine je dodano trgovanje ljudima nakon Slučaja Dutroux o otmicama i zlostavljanju djece (De Moor, Vermuelen, 2010, 67). Nisu bila obuhvaćena kaznena djela iz područja korupcijskih delikata, niti neka slična kaznena djela protiv službene dužnosti ili gospodarskog poslovanja koja bi se



mogla smatrati nedovoljno istraživana u pojedinim državama. Promjena prioriteta je djelomice ovisila o novim programima ili akcijskim planovima, poput plana Tampere 1999., akcijskog plana za organizirani kriminal 2000., akcijskog plana za terorizam 2001., ili Haškog programa iz 2004. godine.

Razlog za proširenje djelokruga na pojedina kažnjiva ponašanja je bio u pokušaju privlačenja država članica oko zajedničkih ciljeva. To je osobito bio slučaj sa proširenjem nadležnosti na krivotvorenja eura povodom predstavljanja zajedničke valute. To je trebalo bilo jedno od područja na kojem se mogla pokazati nadležnost europskih ustanova bez prigovora o suverenosti pojedinih država. Uvođenje eura je možda bilo prilika za pokazivanje snažnijih istražnih mogućnosti, ali se i ovdje također radi o načinu istraživanja koji bi Europol vrlo teško mogao provoditi.

Ugovor iz Amsterdama koji je stupio na snagu 1999. godine je donio nove oblike za policijsku i pravosudnu suradnju, zamisao o potrebi općenitih odredbi materijalnog prava i prihvaćanju minimalnih pravila konstitutivnih elemenata kaznenog djela (Vermeulen, De Bondt, 2009). Teži oblici kriminala kojima se Europol može baviti su bili predmet harmonizacije između 2000. i 2008. godine brojnim okvirnim odlukama. Na popisu je dodano krivotvorenje novca i načina plaćanja 2000. godine, potom je povećana zaštita i obuhvaćeno suzbijanje prijevara i krivotvorenja bezgotovinskih sredstava plaćanja od 2001. godine.

Razdoblje razvoja nakon Konvencije je naglasak postavilo na teška djela a ne više isključivo na organizirani kriminal. Nakon 2010. je izmijenjen uvjet o kriminalnoj organizaciji. Time je uspostavljeno stanje kao iz starijih prijedloga iz 2002. godine koji su bili usmjereni prema proširenju na teška kaznena djela koja nisu počinjenja u zločinačkim organizacijama (npr. serijski počinitelji seksualnih delikata) što prema dotadašnjim definicijama nije bilo izvedivo (De Moor, Vermeulen, 2011, 162). Ovim promjenama suštinski nije dirano u Europol kao tijelo potpore za razmjenu podataka bez prisilnih mjera, već je samo nadležnost pomaknuta sa organiziranog na druge oblike teškog kriminala (Nunzi, 2011, 212). Novijim razvojem se Europol pokušava usmjeravati na različita područja, primjerice osnivanjem zasebnog projekta za računalni kriminalitet (European Cybercrime Centre - EC3) i zaštitu intelektualnog vlasništva od 2013. godine (Intellectual Property Crime Coordinated Coalition - IPC3), a povodom migrantskih kretanja je 2016. godine utemeljen zaseban projekt (European Migrant Smuggling Centre - EMSC).

### 3.3. Ovlasti potrebne za istraživanje kaznenih djela

S kriminalističkog gledišta, određivanje vrste kaznenih djela je neposredno povezano sa mogućnostima provedbe istražnih ovlasti agencije. Promatrajući razvoj popisa kaznenih djela u kojima je bila moguća suradnja s Europolom, za istraživanje takvih djela bi bile potrebne operativne ovlasti koje bi neka vanjska agencija vrlo teško mogla zadovoljavajuće provoditi. Kaznena djela poput krijumčarenja droge ili radioaktivnih tvari odnosno pranja novca ostavljaju drugačije vrste dokaza nego pojave općeg kriminaliteta. Drugačiji je način njihova otkrivanja, a uz to je i drugačiji redoslijed i vrsta radnji kojima se dokazi prikupljaju. Velik dio otkrivačkog učinka ovisi o prikrivenom nadzoru, pridobivanju izvora bliskih počiniteljima, infiltriranju prikrivenih istražitelja i simuliranim radnjama otkupa. Istraživanje ovakvih kaznenih djela najčešće započinje proaktivnim oblicima otkrivanja jer kazneno djelo najčešće nema klasičnog oštećenika, tako da je već za samo otkrivanje događaja potrebno imati razvijene lokalne operativne veze. Suradnja s prikrivenim izvorima se u kriminalističkom radu razvija dugo vremena različitim metodama i nije moguće odjednom uspostaviti kvalitetnu suradnju, što bi naročito teško bilo nekoj vanjskoj agenciji.

Kod ovakvih vrsta kaznenih djela je učestalo provođenje posebnih dokaznih radnji, a složenost njihove pripreme i ispunjavanje uvjeta potrebnih za uspješno provođenje također

upućuje na zaključak da bi ih teško mogla provoditi neka vanjska agencija. Utvrđivanje hijerarhijskih odnosa u organiziranoj kriminalnoj skupini se ponekad može dokazivati jedino obuhvaćanjem komunikacije o naređivanju određenih kaznenih djela, a i razni drugi oblici počinjenja se temelje na dogovaranju koje je kasnije teško dokazati klasičnim radnjama. Osim toga, posebne dokazne radnje imaju zasebno pravno uređenje u svakoj državi i drugačije je izdvajanje nezakonitih dokaza pa bi i u tom području nastale brojne sporne točke u kaznenom postupku. Nadnacionalna agencija bi možda mogla imati određenu ulogu u osiguravanju sredstava potrebnih za pojedine prikrivene izvore, omogućavati razmjenu prikrivenih istražitelja ili zaštitu svjedoka suradnika na području drugih država, ali se dio takvih djelovanja ionako provodi bilateralno i upitna bi bila korist posredovanja stranih agencija. Davanje prikrivenih operativnih ovlasti Europolu bi dovelo i do nepovoljnih posljedica u drugim aspektima. To bi zasigurno potaknulo brojne primjedbe vezane uz prikriveni oblik rada kojem je ponekad teško nadzirati zakonitost i za koji bi postojala sumnja da može biti iskorišten za neke druge ciljeve. Neke razvijene europske države su imale velikih poteškoća u radu policijskih službi za prikrivene radnje, što je za posljedicu imalo čak i raspuštanje cijelih jedinica. Osjetljive istražne ovlasti u djelokrugu strane agencije bi pojačavale nepovoljne dojmove kod većine država. Zato se i u ovom području uloga Eurola može temeljiti na usklađivanju akcija pojedinih država ili razmjeni podataka, ali vrlo teško u provođenju istražnih ovlasti prikupljanja dokaza. Europol bi možda mogao biti usmjeren na neke klasične dokazne radnje poput očevida, pretrage ili ispitivanja, ali se onda rasprava prebacuje na objašnjavanje razloga radi kojih bi te ovlasti mogla kvalitetnije provoditi neka strana agencija od nacionalne policije.

#### 4. EUROPOLOVE KRIMINALISTIČKE MOGUĆNOSTI

##### 4.1. Izvori potrebni za kriminalističko istraživanje

Stajališta koja podupiru Europolove istražne ovlasti ne navode koje praktične preduvjete za kriminalističko istraživanje agencija posjeduje, koje bi bile prednosti uvođenja takvog modela i po kojim mjerilima bi se moglo promatrati ima li istraživanje povoljnije rezultate. U odnosu na razvoj Eurola su iznesene primjedbe da njegove ovlasti nisu imale konkretne učinke niti kod klasičnih oblika suradnje, radi čega su prijedlozi bili usmjerni na potpunu promjenu oblika djelovanja (Busuioc, Groenleer, 2011). Kada bi na pravnoj razini bile omogućene široke ovlasti provođenja radnji s ciljem prikupljanja podataka kod složenijih oblika međunarodnog kriminala, upitno je koliko bi takva uloga bila praktično provediva. Europolovi istražitelji bi teško mogli pronalaziti nove svjedoke, tragove ili pridobivati informatore na kvalitetnijoj razini nego lokalna policija koja na svojem području bolje poznaje okolnosti. Osim toga, dokazi se kod nekih kaznenih djela prikupljaju kroz veliki broj provedenih radnji, pri čemu se nadopunjavaju razne policijske jedinice i vrste poslova (npr. granična i prometna policija također doprinose radu kriminalističke policije) i time pružaju opsežnije mogućnosti pronalazjenja izvora. Znanstvena istraživanja koja su promatrala način otkrivanja počinitelja pokazuju da veliki udio rješavanja ne potječe od subjekta koji vodi istraživanje već se prikupljanje temelji na doprinosu raznih policijskih jedinica na širem području (Karas, 2012).

Ako je cilj Europolovih nastojanja samo istaknuti potrebu istraživanja kaznenih djela kojima se u nekim državama ne pridaje prikladna pozornost, tada bi Europol imao svojevrsnu nadzornu funkciju. U europskim državama su odbacivani prijedlozi o nadnacionalnom tijelu sa širokim samostalnim ovlastima slično njemačkoj BKA ili američkom FBI-ju, te se većina zalagala da monopol nad istraživanjem zadrže nacionalne države dok bi Europol eventualno

imao samo koordinativnu ulogu u nekim vrstama kriminalističkih poslova (Bensahel, 2003, 40). Nadzorna uloga bi narušavala odnos prema drugim subjektima koji već provode takvu ulogu u pravnim sustavima, poput državnog odvjetništva. Ako bi se operativna uloga Europolu odnosila na preuzimanje tuđih prikupljenih podataka, odnosno objedinjavanje ili procjenu podataka koje su prikupile nacionalne policije, bila bi upitna svrha takve agencije a ustručavanje u davanju podataka bi svakako bila izraženo ako je za prikupljanje podataka utrošen značajan rad.

Kada bi Europol imao neke pomoćne funkcije kojima bi mogao unaprijediti istraživanje, uključivanje bi bilo jednostavno jer bi države kojima takve usluge nedostaju bez poteškoća prihvaćale potrebne koristi. Primjerice, ako može analitički obraditi velike količine računalnih podataka ili pružati pripomoć u forenzičkim metodama, zasigurno bi se tražila suradnja od država koje takve mogućnosti nemaju. Kod ovakvih rasprava se javlja problem nemogućnosti isticanja područja na kojima bi agencija bila uspješnija od povezanih nacionalnih policija. S druge strane, neka stajališta pohvaljuju rad agencije i smatraju da su u Europolu prošli kroz znatne promjene i došli do razine kada preuzimaju aktivnu ulogu, odnosno da su postali središte znanja (Gerspacher, Lemieux, 2010, 74). Rasprava o istražnim ovlastima Europolu je slična sportašu koji prigovara što nije dobio mjesto na natjecanju, iako za to ne mora kriviti pravnu regulaciju koliko vlastite rezultate.

#### 4.2. Stručnost i neovisnost u provedbi istraživanja

Djelokrug Europolu bi obuhvaćao složena kaznena djela iz područja međunarodnog kriminala, radi čega je za operativne ovlasti važno pitanje stručnosti kriminalističkog rada. Pritom je nepovoljna okolnost što su kritičari već pri osnivanju prozvali Europol djetetom politike te često nije promatran kao agencija nastala radi stručnih problema (Anderson, 1995, 77). Kao posljedica političkih utjecaja, u upravnom odboru nema policijskih rukovoditelja, ograničeno je uvažavanje praktičnih potreba u radu i sudjeluje previše članova koje je teško usklađivati. Zato se preporučivalo uvođenje tijela policijskih načelnika, ali su se javljale dvojbe trebaju li oni predstavljati neke samosvojne interese Europolu ili nacionalne interese pojedinih policija (Guille, 2010, 263).

Brojne države ne dijele informacije preko Europolove mreže jer ga ne shvaćaju kao ozbiljnu agenciju (Keohane, 2008, 19). Brady (2008, 104) smatra da se Europol nije pokazao kao neizostavna agencija u prekograničnoj suradnji, djelomice zbog birokratskih zapreka, te da bi tek trebali započeti sa osnovnim funkcijama radi kojih su osnovani. Ustrojstvo je samo dobilo potporu u pravnim oblicima, ali postoji veliki procjep između više političke razine te nižih razina potreba policijskih službenika na terenu (Guille, 2010, 260). Radi nepovoljnih procjena Europolovih kriminalističkih sposobnosti u stručnom smislu, članice ne bi pristale na davanje istražnih ovlasti ili neke nadzorne uloge. Sheptycki (2002) je slične primjere agencija odvojenih od operativnih poslova pronašao u engleskoj Nacionalnoj kriminalističko-analitičkoj službi (NCIS) koja se odmaknula od realnih potreba policije i nakon toga više služi razmjeni informacija nego što ih izvorno prikuplja, iako je to bilo njen prvotni cilj.

Europol se susreće sa pojavom umanjene vjerodostojnosti u stručnim krugovima unutarnjih poslova. U ovom području neki ističu pitanje profiliranja Europolu kao agencije koja pragmatično slijedi političke interese ili se radi o agenciji koja će sama određivati stručne ciljeve. Kada se traži uključivanje u istraživanje koje neke države nisu smatrale prioritetom, to je moguće samo kada bi policijske institucije bile dovoljno autonomne od političkih centara i djelovale kao relativno nezavisne birokracije (Deflem, 2000, 2). Bigo promatra polje sigurnosti kao područje na kojem su stručnjaci uspjeli ostvariti dominaciju, ali i dalje postoji neravnoteža između sigurnosti i pravosuđa. Pretjerano stavljanje naglaska na sigurnosne prakse, te oslanjanje na tehničke mogućnosti i povezivanje baza podataka, potkopava

moćnosti sustavne suradnje. Smatra da je liberalni okvir europskih ustanova namjerno ali potajno izokrenut nadnacionalnim slojem birokracije (Bigo, 2007, 48).

U raspravi o ovlastima se pojavilo i pitanje odnosa prema neovisnosti eventualnih Europolovih istražitelja, što je vezano uz način imenovanja rukovodećih službenika koji bi u slučaju širih ovlasti mogli usmjeravati konkretna istraživanja u pojedinim državama. Ako bi se Europol promatralo kao skupinu vrhunskih istražitelja koja bi uspijevali rješavati kaznena djela kakva međusobnom suradnjom nisu uspjele riješiti niti policije više država, očekivala bi se vrlo visoka stručna razina. Međutim, u odnosu na Europolove kadrove, dio poteškoća je naslijeđen iz razdoblja formiranja EDU kada je o državama ovisilo tko će biti sekundiran u to tijelo, bez mogućnosti utjecaja ravnatelja (Busuioc, 2010). Pokazalo se da pojedinci upućeni u EDU nisu uvijek bili oni službenici koji su najprikladniji za takve zadaće, a mnogo takvih službenika je po naravi pravne regulacije postalo zaposlenicima Europola nakon promjene pravnog okvira agencije. Ravnatelj je zatim mogao dovoditi samo svoje osobne zaposlenike, a za ostala rukovodeća mjesta se više država uključivalo političkim pritiscima za odabir određenog kandidata (Geuijen, 2008).

U tom smislu se problematizira karakter Europola kao političkog ili neovisnog stručnog tijela. Politički faktor je kod Europola bitan u načinu dolaska službenika jer su se ovisno o političkim promjenama u članicama ponekad mijenjali i viši službenici koji su bili upućeni na rad u Europol, a i pojedini izvori unutar agencije su potvrdili da su neka imenovanja bila politička. Slične poteškoće se javljaju kada je neki službenik upućen iz države u Europol a nije prihvaćen u svojoj državi ili postoji određeno protivljenje. Nakon što započnu raditi u Europolu, ovisno jesu li časnici za vezu ili postaju drugi zaposlenici, u članicama ih zaboravljaju ili je primijećeno da ih se potpuno izdvaja od dotadašnje policijske zajednice (ovu pojavu su nazvali cut-off; Guille, 2010, 264).

Deflem (2000) je zaključio da je za istraživanje na međunarodnoj razini potrebna institucionalna neovisnost od političkih centara. Čini se da je pitanje neovisnosti jedno od temeljnih prepreka ne samo sa aspekta stručnosti kriminalističkog istraživanja nego i radi utjecaja na suverenost. Ako se kroz neovisnost agencije promatra koliki bi bili politički utjecaji na provođenje istraživanja, ostaje i pitanje zamišlja li se Europol kao političko ili operativno tijelo, što vjerojatno niti neće biti izmijenjeno u postojećim okolnostima (Guille, 2010, 264).

## 5. OVLASTI U ODNOSU NA TERORIZAM

### 5.1. Usmjeravanje Europola na suzbijanje terorizma

Tijekom razvoja Europola, istraživanje i suzbijanje terorizma je bila jedna od vrsta djelatnosti koja je predstavljala prioritete uz spomenute oblike suzbijanja organiziranog i teškog međunarodnog kriminala. Usmjeravanje na terorizam je bio pokušaj traženja nekog područja na kojem bi Europol mogao postići zapažene rezultate u situaciji kada je uloga agencije u drugim aspektima bila marginalizirana (Bures, 2008, 504). Povezivanje europskih država preko suzbijanja terorizma je moglo predstavljati jezgru okupljanja većine država koje su takvu opasnost shvaćale kao zajedničku, ali se niti u ovom području predviđanja nisu potpuno ostvarila. Za potvrđivanje prijedloga o dodavanju terorizma u djelokrug rada se čekalo dvije godine, a države koje su nastojale suzbijati terorizam i tražile određene podatke su bile u nemogućnosti surađivati preko ovih kanala, tako da je 1999. godine Vijeće dalo naputak Europolu o usmjeravanju na kaznena djela koja se čine tijekom priprema za terorizam ili ona koja su potrebna za njegovo počinjenje. Uloga Europola u odnosu na ovu vrstu kaznenih djela

također nije istraživačka, već bi trebao pomagati članicama davanjem analiza i analitičkih izvješća te procjenom ugroza.

Pojavljivale su se razlike između očekivanog razvoja i postignutih ishoda suradnje, što se u najvećem dijelu objašnjavalo previsoko postavljenim ciljevima. Europol bi u istraživanju terorizma izlazio iz područja kriminalističkog istraživanja u područje rada obavještajnih službi i nacionalne sigurnosti. Prema dotadašnjem iskustvu se Europol suretao s poteškoćama kod pokušaja pronalaženja izvora za potrebe običnog kriminalističkog istraživanja, tako da se moglo s visokom vjerojatnošću pretpostaviti da će problemi biti višestruko izraženiji kod pokušaja preuzimanja znatno osjetljivije uloge u obavještajnim poslovima. Radnje prikupljanja podataka za potrebe obavještajnih djelatnosti su složenije i Europol bi teško mogao imati učinke kvalitetnije od pojedinih nacionalnih službi. Razmjena podataka između obavještajnih tijela nije uobičajena na ovakav način, niti se podaci prikupljaju za pokretanje kaznenog postupka. Obavještajne službe su tradicionalno usmjerene na zadržavanje korisnih podataka i onemogućavanje dijeljenja sa drugim agencijama.

Osim toga, ulazak Europola u područje suzbijanja terorizma i razmjene obavještajnih podataka je vrlo ograničenih mogućnosti zbog drugih mreža koje pokrivaju obavještajnu suradnju. Razmjena među obavještajnim službama podrazumijeva oslanjanje na bilateralnu ili multilateralnu suradnju u pojedinačnim slučajevima. Europske obavještajne službe se mogu povezati preko tzv. Bernskog kluba, i na to nisu utjecale nikakve promjene povodom Europolovih ambicioznih ciljeva, već je nastavljeno s radom utemeljenim na uzajamnom povjerenju. Taj klub je 2001. godine utemeljio protuterorističku skupinu (Counter Terrorist Group - CTG) kojoj je cilj bio pružati procjene za pojedine političke subjekte u strukturama EU.

Slično je 2001. godine u Europolu utemeljena Protuteroristička radna skupina (Counter Terrorist Task Force - CTTF) sastavljena od časnika za vezu iz policije i obavještajnih službi, trebala je provoditi analize i procjene, te surađivati sa američkim službama, a nakon izvanrednog sastanka Europskog vijeća, mandat nije bio samo razmjenjivati već i samostalno prikupljati informacije. Međutim, određene prepreke u provedbi ovlasti su postale uočljive nakon što se članovi nisu mogli usuglasiti o naravi djelovanja te je CTTF ostao na koordinativnoj ulozi a ne kao operativni stožer. Nakon tih početnih promjena se ubrzo utvrdilo da obavještajna zajednica nema namjere sudjelovati u njihovu radu niti im dostavljati svoje osjetljive podatke (De Kerchove, 2008).

Prioriteti o ulozi Europola su ponovljeni nakon napada u Madridu 2004. godine s ciljem pojačavanja predanosti prosljeđivanja informacija, te je i CTTF reaktivirana, ali samo na deklaratornoj razini. Traženo je povezivanje policijskih, obavještajnih i vojnih subjekata kao što je bilo određeno u Strategiji sigurnosti iz 2003. godine. Primjer nedovoljne suradnje se pokazao na španjolskim obavještajnim službama koje su odbile informirati ne samo ostale europske članice nego čak i susjednu francusku službu o vrsti eksplozivnog sredstva kojeg su teroristi koristili u Madridu (Fägersten, 2010, 509). U nemogućnosti prikupljanja podataka, ne iznenađuje što je Europol morao u obavijesti Vijeću izraziti nezadovoljstvo slabom potporom nacionalnih obavještajnih službi.

Godine 2005. godine su počinjeni napadi u Londonu, te je Vijeće ponovilo potrebu razmjene obavještajnih informacija i takav zahtjev je unesen u protuterorističku strategiju EU. Odustalo se od inicijative da obavještajne službe obvezno dostavljaju informacije Europolu, jer su države ili bile protiv ili bi im dostavljale javno objavljene informacije dostupne iz bilo kojeg medija (Fägersten, 2010, 511). Godine 2007. su CTTF-u promijenjeni ciljevi djelovanja kroz novu mrežu (First Response Network) s ciljem potpomaganja u istraživanju na teritoriju države članice u slučaju terorističkog napada. To je bila bitna promjena od prvotne funkcije prikupljanja informacija do mogućnosti reaktivnog rada i pripomoći nakon počinjenja. Osim tog oblika povezanosti, uvedene su i baze podataka o odlaganju eksplozivnih tvari (European

Explosive Ordnance Disposal Network) i o eksplozivnim napravama (EU Bomb Data System).

Na Vijeću je 2010. godine prihvaćena nova strategija unutarnje sigurnosti. Dio tih nastojanja je u poboljšavanju razmjene podataka između policije i drugih institucija s ciljem suzbijanja terorizma i povezanih kažnjivih radnji. Strategija je terorizam označila kao glavnu zajedničku prijetnju Europskoj uniji, a slične procjene su bile i dio Stockholmskog programa. Uloga je nastavljena na zadaćama sastavljanja izvješća o terorizmu (Terrorism Situation and Trend Report - TE-SAT), u okviru Europolovog protuterorističkog središta iz 2016. godine (European Counter Terrorism Centre - ECTC).

## 5.2. Ograničenja u mogućnostima istraživanja terorizma

Prepreke u razmjeni podataka o terorizmu su nastale zbog velikih razlika pravnih okvira, razlika u načinu rada te ograničenoj suradnji policijskih i obavještajnih agencija. Osim tih okolnosti, bilo je potrebno uvažavati specifičnu organizacijsku kulturu obavještajnih službi koja podrazumijeva nesklonost dostavljanja podataka drugim organizacijama. Interesi obavještajnih službi su dominantno nacionalni i nisu im prihvatljive suradnje niti sa drugim tijelima u vlastitoj državi kojima bi davali podatke, osim ako od toga imaju neke značajne koristi. Metode obavještajnog rada predstavljaju veliki trošak, do informacija se dolazi na složen način i prosljeđivanje podataka bi moglo ugrožavati izvore s kojima nije jednostavno uspostaviti povjerenje. Rezultati obavještajnog rada se promatraju kao vrsta nacionalnog proizvoda (Tuzuner, 2010; Lowenthal, 2009). U odnosu na dostavljanje obavještajnih podataka Europolu, očekivanja su bila da će se to odvijati znatno brže, ali su prevladale primjedbe da ako neoprezno dijele informacije, uskoro ih neće imati s kime dijeliti.

Umanjivanje uloge Eurola u području istraživanja terorizma je pojačano formiranjem drugog tijela SitCen (EU's Joint Situation Centre) tijekom 2004. godine nakon Lisabonskog ugovora, kao zasebnog subjekta s konkretnim odgovornostima prema pojedinim tijelima EU. SitCen se također oslanjao na razmjenu obavještajnih podataka i također je sastavljao analize, ali je osnovna razlika što je pripremao obavještajne analize za donositelje odluka u EU poput visokog predstavnika, koordinatora za protuterorizam, Radnu skupinu za terorizam ili druge nadležne subjekte. Iako je SitCen imao funkciju usmjeravanja samo na vanjske prijetnje, nakon Madrida 2004. godine je prikupljao podatke i od službi članica (Müller-Wille, 59). Ulozi SitCena neki prigovaraju jer smatraju da je umanjio značaj Eurola ali tome se može suprotstaviti mišljenje je da takvo stanje ne bi postojalo da se mogao potvrditi kao vjerodostojan subjekt u ovom specifičnom području rada (Den Boer, 2008). SitCen je 2011. godine postao svojevrsno obavještajno-analitičko tijelo EU (European Union Intelligence Analysis Centre - IntCen) premješten iz Tajništva vijeća u vanjske službe (EEAS - European External Action Service) što mu je povećalo kapacitete jer preko njih može tražiti podatke. Preko komunikacijskih kanala Eurola je djelovala Mreža Atlas koja je povezivala protuterorističke jedinice specijalne policije država članica EU s ciljem razmjene iskustava i uvježbavanja pojedinih taktika rada (Atlas Special Intervention Units), ali ova skupina također nije dio Eurola.

## 6. NEKI UČINCI U KRIMINALISTIČKIM ISTRAŽIVANJIMA

### 6.1. Zajedničke istrage

Zajedničke istražne skupine (timovi) omogućuju povezivanje tijela iz više država radi provođenja istraživanja kaznenih djela s međunarodnim obilježjima. Ovakav oblik suradnje je

prikladan za razmatranje praktičnih karakteristika operativnih ovlasti jer omogućuje pokazivanje praktičnih mogućnosti rada. Zajedničke istražne skupine su oblik u kojem se provode radnje prikupljanja dokaza te je za Europol značajno koliko bi mogao nadopunjavati operativne ovlasti koje koriste članice. Postignuća u praksi bi otklonila prigovore usmjerene na mogućnosti sudjelovanja Europola i mogla bi predstavljati polazište za odobravanje širih istražnih mogućnosti toj agenciji (De Moor, 2009).

Pravno uređenje sudjelovanja u zajedničkim istražnim skupinama je započeto od Preporuke Vijeća iz 2000. godine s namjerom davanja potpore ovlastima iz Konvencije o Europolu, ali se to nije odnosilo na davanje konkretnih ovlasti provođenja pojedinih radnji, već na pomoćne djelatnosti poput analitičke obrade. Šire ovlasti su propisane od 2002. godine kroz Protokol kojim se dopunjavao čl. 3.a Konvencije, ali taj protokol je uz još druga dva stupio na snagu tek 2007. godine. Prema toj odredbi Europol može ne samo davati potporu nego i pomagati u radu zajedničkih istražnih skupina. Zastoj do stupanja Protokola na snagu tek 2007. godine je predstavljao veliku stanku u mogućnostima operativnog uključivanja drugih agencija. Za usporedbu, Eurojustu je bila propisana mogućnost sudjelovanja u zajedničkim istražnim skupinama tijekom samog osnivanja agencije (Groenleer, 2009).

Do predmetnog Protokola, u čl. 3.a Konvencije nije bilo jasno određeno koju ulogu Europol uopće može imati u zajedničkim istragama, iako su neke smjernice već ranije bile pokazivane kroz čl. 30.2.a. Ugovora i kroz Plan Tampere. Nakon proširenja čl. 3a. st. 1. Konvencije o Europolu ostalo je nejasno može li Europol pomagati u svim istraživačkim aktivnostima koje se provode u skupinama, ili mogu postojati neka ograničenja za sudjelovanje u prisilnim mjerama. Prihvaćenost Europola u istraživačkom radu je zbog ranije navedenih ograničenja u mogućnostima prikupljanja dokaza bila na niskim razinama. Rad u zajedničkim istražnim skupinama je pokazao velike razlike Europola u odnosu na kriminalističke mogućnosti operativnih tijela nacionalnih policija. Kao posljedica procjena Europolovih istražnih mogućnosti, u praksi su se pojavili prigovori pojedinih država da službenici Europola ne bi trebali biti nazočni tijekom poduzimanja prisilnih mjera. Radnje prikupljanja dokaza provodi pojedina članica skupine, a Europol tada ne bi mogao nazočiti provođenju pretrage, ispitivanju okrivljenika niti sličnih radnji. Europolovi službenici su podređeni lancu hijerarhije u skupini (De Buck, 2007, 262).

Nakon suradnje u zajedničkim istragama i promjene pravnog utemeljenja Europola, Komisija je u Odluci o Europolu predlagala proširenje ovlasti u čl. 5. pod utjecajem čl. III-276 2) b) Ugovora ali i nadalje zadržavajući prisilne mjere samo za države članice. U tom smislu je primjerice u nacrtu čl. 6. bila predviđena mogućnost da bi službenik Europola mogao biti voditelj zajedničke istražne skupine za pojedina kaznena djela, ali Vijeće nije podržalo takve prijedloge (De Moor, Vermeulen, 2011, 173). Jedan od glavnih razloga je činjenica da se nisu pokazale potrebe za proširivanjem, kao posljedica ograničenja u provedbi operativne uloge. Zajedničke istražne skupine su korištene u samo nekoliko slučajeva i to uglavnom između dvije države, a zbog prekomjerne birokratiziranosti su se nastavljali koristiti stariji oblici suradnje i razmjene podataka (Brady, 2008).

Da bi Europol surađivao u zajedničkim istragama bilo je potrebno da neka od država zatraži njegovo sudjelovanje, a to je najčešće bilo u ulozi komunikacijskog kanala između država, analitičke potpore ili logističke podrške. Europol ne može određivati provođenje pojedinih istraživanja niti utemeljenje istražnih skupina, a s obzirom da im neke države nisu sklone davati niti podatke iz svojih provjera, teško je očekivati da bi na njihov zahtjev provodili cijelo kriminalističko istraživanje ili im dopustili provođenje nekih istraživačkih radnji. Dodatna vrijednost zajedničkih istraga je trebala biti u tome da mogu razmjenjivati ranija iskustva (Vermeulen, Rijken, 2006, 13).

## 6.2. Suradnja Europola s nacionalnim policijama

Uloga Europolu u zajedničkim istragama nije poprimila drugačije razvojne oblike tijekom prvih pokušaja korištenja. Analize su pokazale da je iznimno malo država uopće tražilo ovakav suradnju kroz zajedničke istražne skupine, a neke su čak isprva izričito odbijale takvu mogućnost poput Švedske i Irske, dok su Danska i Engleska drugima davale samo ograničene ovlasti. To je pokazivalo iznimnu suzdržanost u davanju operativnih ovlasti ikakvim stranim subjektima. Uvažavajući takav razvoj su se javila mišljenja da se razlozi nalaze u nedostatku povjerenja jer samo osobe koje se poznaju, poštuju i surađuju mogu uspostavljati odnose. To pokazuje iznimnu osjetljivost ovog područja u kojem je povjerenje toliko važno da uređene procedure imaju manji značaj.

U zajedničkim istragama su se pokazivale i neke uobičajene poteškoće poput pitanja pravne usklađenosti. Javljali su se problemi različitih uvjeta dokaznih radnji, nedostatka multilateralnih skupina, te iako se očekivalo smanjenje administrativnih prepreka, države nisu bile sklone koristiti ovakav oblik rada. Na početku primjene, njemački tužitelji nisu htjeli sudjelovati u zajedničkim istragama zbog različitosti pravnih akata, a ponekad bi suci prilikom donošenja naloga za pojedine radnje izričito isticali da se o istom ne može upoznati ostale u istražnoj skupini. Kao barijere za uključivanje neki navode nedostatak novčanih sredstava za razliku od Eurojusta za sastanke o koordinaciji te birokratiziranost (Disley, 2012, 74). U analizi načina sudjelovanja u skupinama su utvrdili probleme zbog dokumentacije, različitosti pravnog uređenja ne samo u odredbama nego i u razini pojedinih pravnih akata jer u pojedinim državama postoje razni naputci i dopisi vezani uz način sudjelovanja i tumačenja uloge zajedničkih istraga a pokazali su se i problemi prevođenja te drugih troškova.

Utjecaji različitih kultura sigurnosti su bili uočljivi u pokušajima formiranja timova. Utemeljenje prve skupine o trgovanju ženama iz Bugarske tijekom 2004. godine (Operacija Maritsa) je unatoč snažnim političkim nastojanjima potrajalo gotovo godinu dana. Skupina je obuhvaćala četiri države, a Europol je davao potporu kroz analitičku obradu. Promatrajući stanje u belgijskom i nizozemskom sustavu, te su države bile izrazito suzdržane. U odnosu na kriminalističku složenost slučaja, nije postojala potreba takvog širokog postupanja ali je dansko predsjedništvo ustrajavalo na započinjanju sa primjenom prve zajedničke istrage. Po obliku rada je to ustvari bilo paralelno provođenje kriminalističkog istraživanja u više država. Uskoro su se pokazale razne zapreke. Engleska policija nije namjeravala prosljeđivati informacije u čijem prikupljanju nije sudjelovao netko od drugih članova, te su zaključili da je potrebno dogovaranje prije postupanja i usklađivanje strategija rada pojedinih grupa (Rijken, 2006, 112). Procjena nedostatne razmjene podataka je potom dovela do formiranja zasebne skupine (Joint Intelligence Group - JIG) koja je paralelno djelovala sa Europolovim analitičkom obradom (kroz AWF - analitičke radne datoteke) kako bi poboljšali razmjenu podataka, jer čak niti članovi zajedničke istražne skupine nisu pravodobno dostavljali podatke a dio nije uopće dostavljao zbog bojazni od curenja podataka i ugrožavanja istrage, ili su namjerno dostavljali neprevedena izvješća. Osim toga, dostavljeni podaci su već bili probrani i nije bilo posebne otkrivačke koristi, a neki su razmjenjivani bilateralno bez uključivanja Europolovih analitičkih obrada. Neusklađenosti su došle do te razine da je engleska policija zabranila da se njihovi podaci dijele sa ostalima i time potpuno umanjili značaj voditelja JIG. Nepovoljne strane prve zajedničke istražne skupine nisu mogle biti jednostavno riješene. Ovakvu operaciju su neki okarakterizirali kao neuspješnu (Rijken, 2006, 112; Rijken, Vermeulen, 2006).

U zajedničkoj istražnoj skupini Operacija Terro koja je nastala između Francuske i Belgije je Europol bio samo obaviješten, od agencije nisu očekivali neku korist jer su smatrali da im preuzima analize i potom ih prosljeđuje ostalim članicama, te da nema značajan doprinos istraživanju (De Moor, 2005, 35). Unatoč takvim iskustvima, utemeljena je zajednička istraga o drogama u kojoj je pozitivno bilo korištenje tuđih iskustava i metoda koje države nisu



imale, ali se pokazalo da je problem što su neke policije većinu informacija smatrale osjetljivim te ih nisu dijelile sa drugima. Prema nekim mišljenjima, Eurojust za razliku od Europol ima operativniju ulogu, nije se suzdržavao od neformalnih pritisaka na članice radi pokretanja pojedinih istraživanja i aktivnije se uključivao u traženje počinitelja (Groenleer, 2009, 319).

## 7. RAZMJENA PODATAKA I PROCJENE UGROŽENOSTI

Uvažavajući ograničene operativne ovlasti i uske mogućnosti u prikupljanju novih dokaza, Europol se nastojao profilirati u drugim područjima koja ne obuhvaćaju izravno provođenje istražnih ovlasti, ali im mogu pridonositi. Traženje podataka iz drugih država i njihova razmjena je potrebna u okviru kriminalističkih istraživanja međunarodnog kriminala. Izražavane su najave prema kojima bi se Europol od razmjene podataka nastojao više približiti operativnom tijelu, ali se radi o bitno drugačijim poslovima i teško je predviđati evoluciju na drugačiju vrstu poslova. Podaci se razmjenjuju na inicijativu samih država, tako da ne postoji pravni oblik kojim bi Europol tražio podatke za neke svoje potrebe (De Moor, Vermuelen, 2011, 75). Tako se najveći dio aktivnosti agencije i dalje svodi na omogućavanje razmjene podataka između pojedinih država. To je područje na koje je Europol bio usmjeren od osnivanja, te iako se očekivao razvoj u drugim pravcima, ovo i nadalje čini osnovni dio rada. Haaški program suradnje je tražio razmjenu informacija, a od 2008. godine je uvedeno načelo dostupnosti prema kojem svaka policija kojoj treba podatak može isti dobiti od druge države, odnosno da ga država mora učiniti dostupnim.

Međutim, niti ovo područje ne prolazi bez poteškoća u radu. Nepovoljna okolnost u razmjeni podataka je što se i nadalje koriste neformalni privatni odnosi časnika za vezu čime se izbjegavaju tijela Europol. Prednost neformalnih mreža je u povjerenju razvijanom desettljećima kroz suradnju istih službenika, razvoju osobnih kontakata, čvrste strukture kolega koji si mogu prosljeđivati osjetljive podatke bez dodatnih upita ili formalnosti, a uz to su fleksibilni, brže se prilagođavaju, te su puno uspješniji u kriznim situacijama jer im ne trebaju institucijski kanali za povezivanje. Nedostaci neslužbenih kanala se mogu ogledati u netransparentnosti i neodgovornosti te potkopavanju formalnih ustanova (Bures, 2012, 507). Prema nekim istraživanjima neformalna suradnja ima vrlo veliki udio u razmjeni podataka tijekom istraživanja, a neke države čak više koriste takve oblike od institucionalnih Europolovih mreža.

Zbog poteškoća sa pribavljanjem podataka od nekih članica EU, Europol je pokušavao povećati svoju vrijednost povezivanjem sa trećim subjektima poput raznih organizacija ili država (Interpol, Eurojust, Sjedinjene Države), kako bi se članice mogle oslanjati na veze njihove agencije ako su im potrebni podaci od tih subjekata. Ugovor s Sjedinjenim Državama je pokušavao odrediti Europol kao središnju kontaktnu točku za sve europske sustave u području terorizma i organiziranog kriminala (Groenleer, 2009, 299). Međutim, suradnja se nije razvila prema očekivanjima, zbog pravila o zaštiti podataka časnici za vezu nisu mogli davati podatke, a niti američki službenici nisu uspostavili povjerenje te su se i dalje oslanjali na otprije postojeće bilateralne odnose sa pojedinim državama. Dodatna vrijednost Europol niti u ovom području nije utvrđena, tako da niti članice EU nisu često koristile Europolovog časnika za vezu koji je bio u Washingtonu (Brady, 2008, 34).

Poslovi donošenja strategija ili pojedinih procjena je Komisija smatrala sekundarnim za Europol a na kraju je to postala jedna od osnovnih zadaća kroz izradu godišnjih izvješća ili procjenu ugroženosti od pojedinih vrsta kriminala (Fijnaut, 2004, 268). Najpoznatije je izvješće o stanju i predviđanjima organiziranog kriminala, koja je u Lisabonskom ugovoru predstavljalo novost uz formiranje Stalnog odbora za unutarnju sigurnost (Standing

Committee on Internal Security - COSI) koji je dobio ulogu nadgledanja provođenja strategije unutarnje sigurnosti koju je donijelo Vijeće 2010. godine te uloge Europolu u procjenama organiziranog kriminala (OCTA) (Nunzi, 2011, 213). Na razini strateške procjene Europol sastavlja OCTA-u od 2006. godine (nakon dodavanja teških kaznenih djela preimenovano u Serious and Organised Crime Threat Assessment - SOCTA) u kojoj ne opisuje samo trendove kao što je bilo u ranijem izvješću (Organised Crime Situation Report - OCSR). Namjera SOCTA-e je procjena dugoročne strategije radi postavljanja prioriteta temeljeno na proaktivnom pristupu prema suzbijanju organiziranog kriminala. Pritom koristi izvore iz drugih tijela kao što su Olaf, Eurojust, Frontex ali najveći dio prikuplja od nacionalnih policija. Europol se nastojao približiti analitičkom radu ali podatke ne prikuplja samostalno već koristi podatke koje mu druge države šalju (Bigo, 2007, 42). Područje organiziranog kriminala je složeno za prikupljanje podataka te se moraju koristiti metode kojima Europol ne raspolaže i u ovom području po prirodi stvari ovisi o podacima koje su države članice spremne ustupiti. S obzirom da nacionalne policije dostavljaju samo podatke koje smatraju da mogu dijeliti sa drugima, upitna je točnost konačne analize.

## 8. ZAKLJUČAK

Prijedlozi o uvođenju nadnacionalnog europskog istražnog tijela po uzoru na savezne agencije nekih policijskih sustava ovise o odlukama političkih razina koje prihvatljivost takvog rješenja promatraju kroz suverenost, nacionalne interese i legitimnost agencije. Iako je utjecaj takvih kategorija na razvoj Europolu vrlo značajan, određen doprinos proizlazi s nižih razina koje su vezane uz način djelovanja agencije i mogućnosti provođenja poslova. Za uspješno provođenje istražnih ovlasti je prethodno potrebno ispunjavati praktične uvjete, a djelatnost prikupljanja dokaza, kao najsloženiji dio kriminalističkog istraživanja, teško može provoditi strana agencija bez dobrog poznavanja lokalnih posebnosti, osobito kod većine kaznenih djela kakva spadaju u djelokrug suradnje s Europolom. Štoviše, ovakva kaznena djela su takve razine složenosti da je za istraživanje neophodno koristiti prikrivene radnje koje bi strana agencija vrlo teško mogla provoditi s zadovoljavajućim ishodom. Uz to, istražne ovlasti koje bi uključivale prikrivene radnje su osjetljive radi težeg nadzora zakonitosti i različitog uređenja u kaznenim postupcima pojedinih država. Iz toga slijedi da bi se operativna uloga Europolu prije mogla proširivati kroz neka jednostavnija kaznena djela i kroz klasične dokazne radnje, ali je kod takvih istraživanja upitna potreba za europskom agencijom u funkcijama prikupljanja dokaza, već eventualno u nekom obliku nadzora ili usmjeravanja. Kriminalistička suradnja u operativnim poslovima između država je ostvariva kroz zajedničke istrage i vjerojatniji je razvoj nekih lokalnih oblika ravnopravnog povezivanja operativnih tijela policije temeljem zajedničkih interesa, bez hijerarhijskog nametanja vanjskog tijela. Zajedničke istražne skupine su oblik suradnje kroz koji je Europol mogao pokazati svoje prednosti i otkloniti razloge za kritike, ali početna iskustva nisu pokazala bitniji doprinos. Kriminalističke mogućnosti ove agencije su na razinama koje većinu europskih država ne potiče na davanje širih istražnih ovlasti. Primjeri pokazuju da je najveći dio prikupljenih podataka potjecao od nacionalnih policija, te se uloga Europolu nije pokazala neophodnom. Razvoj Europolu je otpočetak bio sporan zbog odnosa prema nacionalnim policijama i nejasnog postavljanja ciljeva (Busuioc, Groenleer, 2011, 5). Kod pitanja koliko bi Europol mogao ispunjavati neke operativne funkcije, primjeri iz prakse pokazuju da bi trebalo unijeti znatne promjene za stvaranje preduvjeta preuzimanja ikakve šire uloge, neovisno radi li se o ovlastima koje bi se odnosile na poticanje istraživanja, provođenje radnji ili nadzoru nad provedenim istraživanjima.

Trenutno stanje Europolovih ovlasti je djelomice odraz traženja vlastite uloge. Usljed nemogućnosti izravnog provođenja kriminalističkih poslova, Europol se pokušavao usmjeravati na druga područja rada. To privlači primjedbe da je u stalnoj potrazi za vrstom poslova na kojima bi mogao opravdavati svoju ulogu, ali za preuzimanje složenijih zadaća su vrlo ograničene prilike jer osim što izlazi iz svojeg užeg područja rada, taj prostor se popunjava brojnim drugim tijelima i agencijama. Razvoj u razmjeni podataka je dostignuo razinu nakon koje bi trebalo provesti veće promjene da bi se ostvario prijelaz na drugačije ovlasti.

#### Literatura

1. Anderson, M. (1995). *Policing the European Union: Theory, Law and Practice*. Oxford, Clarendon Press.
2. Bensahel, N., (2003). *The counterterror coalitions: cooperation with Europe, NATO, and the European Union*. Santa Monica, RAND.
3. Bigo, D. (2007). *The Field of the EU Internal Security Agencies*. Centre d'études sur les conflits, Harmattan.
4. Brady, H. (2008). *Europol and the European Criminal Intelligence Model: A Non-state Response to Organized Crime*. *Policing*, 2(1), 103-109.
5. Bruggeman, W. (2001). *International Law Enforcement Cooperation: A Critical Assessment*. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 9(3), 283-290.
6. Bures, O. (2008). *Europol's Fledgling Counterterrorism Role*. *Terrorism and Political Violence*, 20(4), 498-517.
7. Bures, O. (2012). *Informal counterterrorism arrangements in Europe: Beauty by variety or duplicity by abundance?*, *Cooperation and Conflict*, 47(4), 495-518.
8. Busuioc, M. (2010). *Living Europol: Between Autonomy and Accountability*. Porto, ECPR Pan European Conference EU Politics.
9. Busuioc, M., Groenleer, M. (2011). *Beyond Design, The Evolution of Europol and Eurojust*. Amsterdam Centre for European Law and Governance, Working Paper Series 03.
10. De Buck, B. (2007). *Joint Investigation Teams: The Participation of Europol Officials*. *ERA Forum*, 8, 253-264.
11. De Kerchove, G. (2008). *Oral Evidence in Europol: Coordinating the Fight against Serious and Organized Crime*. 29th Report of Session 2007-8. London, House of Lords.
12. De Moor, A. (2009). *The role of Europol in joint investigation teams. A foretaste of an executive European Police Office*. u: Cools, M. (ur.). *Research Paper Series - Readings on Criminal Justice, Criminal Law and Policing*. Antwerp, Maklu. 329-358.
13. De Moor, A., Vermeulen, G. (2010). *Shaping the competence of Europol. An FBI perspective*. *EU and International Crime Control: Topical Issues*. Antwerpen, Maklu. 63-94.
14. De Moor, A., Vermeulen, G. (2011). *Europol, quoi de neuf? Une approche critique de la décision Europol*. *Revue internationale de droit pénal*, 1(82), 157-187.
15. Deflem, M. (2002). *Policing World Society*. Oxford, Oxford University Press.
16. Den Boer, M. (ur.) (2002). *Organised crime: A catalyst in the Europeanisation of national police and prosecution agencies*. Maastricht, European Institute of Public Administration.
17. Den Boer, M. i dr. (2008). *Legitimacy under Pressure: The European Web of Counter-Terrorism Networks*. *Journal of Common Market Studies*, 46(1), 101-124.
18. Den Boer, M., Bruggeman, W. (2007). *Shifting gear: Europol in the contemporary policing era*. *Politique européenne*, 3(23), 77-91.
19. Disley, E. (2012). *Evaluation of the implementation of the Europol Council Decision and of Europol's activities*. Cambridge, Rand Europe.
20. Elvins, M. (1999). *Drugs, the state and global change: a contemporary European perspective*. *Cultural Values*, 4, 503-523.
21. Fägersten, B. (2010). *Bureaucratic Resistance to International Intelligence Cooperation: The Case of Europol*. *Intelligence and National Security*, 25(4), 500-520.
22. Fijnaut, C. (1991). *Police co-operation within Western Europe*. u: F. Heidensohn, F., Farrell, M. (Eur.). *Crime in Europe*. London, Routledge. 103-120.

23. Fijnaut, C. (1995). Policing international organized crime in the European Union, u: Fijnaut, C. Goethals, J., Peters, T., i Walgrave. L. (ur.), *Changes in society, crime and criminal justice in Europe: A challenge for criminological education and research*. Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen. 181-193.
24. Fijnaut, C. (2002). Europol and the parliaments of the member states of the European Union. u: Dutch parliament (Ed.) *From Europol to Parlopol: interparliamentary conference on democratic control of Europol*. Amsterdam, Boom. 15-19.
25. Fijnaut, C. (2004). *Police Co-operation and the Area of Freedom, Security and Justice*. u: Walker, Neil (ur.), *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*. Oxford, Oxford University Press, 241-282.
26. Gerspacher, N., Lemieux, F. (2010). A Market-oriented Explanation of the Expansion of the Role of Europol: Filling the Demand for Criminal Intelligence Through Entrepreneurial Initiatives. *International Police Cooperation, Theory and Practice*, 62-78.
27. Geuijen, K. i dr. (2008). *The New Eurocrats: National Civil Servants in EU Policy-Making*. Amsterdam, Amsterdam University Press.
28. Groenleer, M. (2009). *The Autonomy of European Union Agencies: A Comparative Study of Institutional Development*. Delft, Eburon.
29. Guille, L. (2010). Policing in Europe: An Ethnographic Approach to Understanding the Nature of Cooperation and the Gap between Policy and Practice. *Journal of Contemporary European Research*, 6 (2), 257-271.
30. Karas, Ž. (2012). *Uvod u kriminalistiku - odabrana poglavlja*. Zagreb, MUP.
31. Keohane, D. (2008). The Absent Friend: EU Foreign Policy and Counter-Terrorism. *Journal of Common Market Studies*, 46(1), 125-146.
32. Lowenthal, M. (2009). *Intelligence: From Secrets to Policy*. Washington, CQ Press.
33. Monar, J. (2001). The Area of Freedom, Security and Justice: Institutional and Substantial Dynamics in the perspective of the European Union. *Integrated Security in Europe, Collegium*, 22, 11-25.
34. Nunzi, A. (2011). European Police Office Chronicle. *Revue internationale de droit pénal*, 1(82), 211-218.
35. Occhipinti, J. (2003). *The Politics of EU Police Cooperation: Toward a European FBI*. Boulder, Lynne Rienner.
36. Rijken, C. (2006). Joint Investigation Teams: Principles, Practice, and Problems. Lessons Learnt from the first Efforts to Establish a JIT. *Utrecht Law Review*, 2(2), 99-118.
37. Rijken, C., Vermeulen, G. (ur.) (2006). *Joint Investigation Teams in the European Union: From Theory to Practice*. Hague, Asser Press.
38. Scheibenreif, M. (2009). *Europol and European security*. Beč, Fakultät für Sozialwissenschaften.
39. Sheptycki, J. (2002). In Search of Transnational Policing: Towards a Sociology of Global Policing. Aldershot, Ashgate.
40. Tuzuner, M. (2010). *Intelligence Cooperation Practices in the 21st Century: Towards a Culture of Sharing*. NATO Science for Peace and Security Series: Human and Societal Dynamics, 71.
41. Vermeulen, G. (2002). Where do we currently stand with harmonisation in Europe?, u: Klip, A.; Vander Wilt, H., (ur.). *Harmonisation and harmonising measures in criminal law*. Amsterdam, Royal Netherlands Academy of Science. 65-76.
42. Vermeulen, G., De Bondt, W. (2009). Eulocs. The EU level offence classification system: A benchmark for enhanced internal coherence of the EU's criminal policy. Antwerpen, Maklu.
43. Vikström, R. (2014). *European Union police cooperation 1991-2013*. University of Twente.
44. Woodward, R. (1993). Establishing Europol. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 1(4), 7-33.
45. Zanders, P. (2006). *The Future of Europol – A Practitioner's North Star or a Politician's Air Bubble?*. Vienna, High Conference on the future of Europol.