

Sveučilište u Zagrebu

Filozofski fakultet

Odsjek za sociologiju

Diplomski rad

**Unutarnja sigurnost Europske unije: transformirana  
uloga policije u europskim integracijama**

Barbara Palčić

Diplomski studij sociologije, znanstveni smjer

Mentor: izv. prof. dr. sc. Mirko Bilandžić

Zagreb, 2018.

|   |    |
|---|----|
| 1. UVOD .....   | 2  |
| 2. RAZVOJ POLICIJE KAO DRUŠTVENE INSTITUCIJE .....                                | 6  |
| 2.1. Tradicionalno poimanje koncepta policije .....                               | 7  |
| 2.2. Od tradicionalnog prema postmodernom: policija u globalnom svijetu .....     | 9  |
| 2.2.1. Transformacija kriminala .....   | 9  |
| 2.2.2. Transformacija sigurnosnih institucija .....                               | 11 |
| 2.2.3. Transformacija policije .....  | 14 |
| 2.2.4. Ključni trendovi u transformaciji policije .....                           | 15 |
| 2.2.4.1. Međunarodna policijska suradnja .....                                    | 15 |
| 2.2.4.2. Intelligence - led policing .....  | 16 |
| 2.2.5. Promjena uloge policije u nacionalnoj sigurnosti .....                     | 18 |
| 3. POLICIJA U PROCESU EUROPSKE INTEGRACIJE .....                                  | 21 |
| 3.1. Teorije europske integracije .....   | 23 |
| 3.1.1. Neofunkcionalizam .....  | 24 |
| 3.1.2. Intergovernmentalizam.....   | 25 |
| 3.1.3. Federalizam .....  | 27 |
| 3.1.4. Integracija unutarnje sigurnosti .....                                     | 28 |
| 3.1.5. Važnost koncepta suvereniteta u procesu europske integracije .....         | 29 |
| 3.2. Razvoj područja unutarnje sigurnosti EU.....                                 | 31 |
| 3.2.1. Prva faza u razvoju područja unutarnje sigurnosti EU.....                  | 31 |
| 3.2.2. Druga faza u razvoju područja unutarnje sigurnosti EU .....                | 33 |
| 3.2.3. Treća faza u razvoju područja unutarnje sigurnosti EU.....                 | 41 |
| 3.2.3.1. Problematični aspekti politika unutarnje sigurnosti EU .....             | 46 |
| 3.3. Unutarnja sigurnost EU – između međuvladine suradnje i nadnacionalizma ..... | 48 |
| 3.4. Studija slučaja: Europol kao protuteroristički akter .....                   | 51 |
| 3.5. Budućnost područja unutarnje sigurnosti EU .....                             | 55 |
| 3.6. Empirijski aspekt djelovanja Europol.....                                    | 57 |
| 4. ZAKLJUČAK .....  | 58 |
| 5. POPIS LITERATURE.....  | 60 |

## 1. UVOD

Globalizacija je dovela do transformacije svih područja društvenog života, pa tako i do transformacije sigurnosnog okruženja. Kriminalcima na raspolaganju stoje nove mogućnosti tehnologije i mobilnosti koje im olakšavaju transnacionalno djelovanje. Kako bi se država mogla nositi sa transnacionalnim sigurnosnim prijetnjama, posebno najvećim a to su terorizam i organizirani kriminal, dolazi do transformacije državnih sigurnosnih institucija, između ostaloga i do institucionalne transformacije policije, čime se bavi ovaj rad. U prvom dijelu rada se razmatraju aspekti institucionalne promjene policije pod utjecajem širih društvenih promjena, dok se u drugom dijelu rada razmatra transformirana uloga policije u Europskoj uniji kao nadnacionalnoj organizaciji koja ima specifičan oblik unutarnje sigurnosne arhitekture. 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.

Policija, tradicionalno institucija ovlaštena da se služi silom u točno određenim uvjetima zadužena za održavanje javnog reda, mira, provođenje zakona (*law enforcement*) (Hague, Harrop, Breslin, 2001) te za redovito i stabilno funkcioniranje općeg društvenog poretka (Karlović, 2012) dobiva nove ovlasti i proširuje spektar poslova. Tradicionalni poslovi za koje je zadužena dopunjeni su novim poslovima koji ranije nisu ulazili u okvir policijskih poslova. Policijski službenici uz održavanje javnog reda, mira i provođenje zakona prikupljaju i informacije o potencijalnim ugrozama u zajednicama (O'Brien, 2009), a policije sve češće surađuju međusobno. Međunarodna policijska suradnja i usvajanje obavještajnog načina rada ključni su trendovi u transformaciji unutarnje sigurnosti. Policija prolazi kroz proces institucionalne promjene, izlazi iz svog tradicionalnog okvira a njezina tradicionalna uloga koja je prvenstveno vezana uz održavanje reda i provođenje zakona je transformirana.

U prvom poglavlju će policija kao institucija biti smještena u širi društveni kontekst. Razmatra se način na koji su odnosi policije, države i društva bili izgrađeni i postavljeni u poretku moderne. Istaknuta je povezanost osnovnih institucionalnih aspekata policije sa temeljima moderne nacionalne države i teritorijalno koncipiranim suverenitetom. Nakon toga se razmatra proces transformacije policije te se navode ključni trendovi u policijskom djelovanju danas. U radu se također razmatra promjena uloge policije od *law enforcement* agencije prema bitnoj sastavnici nacionalne sigurnosti država.

Sigurnosno okruženje drastično je promijenjeno i u Europskoj uniji, što se je odrazilo na europski sigurnosni sustav. Kriminalcima djelovanje unutar EU, uz uvjete globalizacije, dodatno olakšava ukidanje unutarnjih granica i posljedična sloboda kretanja između država članica. Kako bi se lakše borile protiv transnacionalnih prijetnji, posebno terorizma, države članice započele su suradnju u području unutarnje sigurnosti – policijskih, carinskih i pravosudnih tijela država članica. Time je započeo proces unutarnje sigurnosne integracije koji je rezultirao razvojem nadnacionalnog područja unutarnje sigurnosti EU, odnosno područjem slobode, sigurnosti i pravde Europske unije, čiji je ključan dio policijska suradnja. Njezin glavni instrument je europska policijska agencija Europol, koja je svojevrsan oblik europske policije. Kao službeni model policijskog djelovanja Europola je prihvaćen kriminalističko-obavještajni model<sup>1</sup> (*intelligence-led policing*). Iz navedenog se vidi da su novi trendovi u načinu rada suvremene policije u EU imali karakterističan razvojni put – policijska suradnja je institucionalizirana i podignuta na nadnacionalnu razinu, a pristup *intelligence-led policing* je normativno usvojen u dokumentima kao službeni model europske policijske suradnje. Najbitnije područje djelovanja policijske suradnje EU je protuterorizam, što je tradicionalno bio dio nacionalne sigurnosti. Time je kreiran novi europski normativni okvir u području policijskih poslova, a uloga policije u EU je normativno transformirana.

U drugom dijelu rada razmatra se način na koji EU na normativnoj razini definira ulogu policije i analizira složen proces transformacije normativne uloge policije u kontekstu europske integracije. Prvo se analizira proces integracije područja unutarnje sigurnosti i postupan prijenos nadležnosti s nacionalne na nadnacionalnu razinu u području unutarnje sigurnosti kroz teorije europske integracije, pri čemu je naglasak stavljen na tri ključna pristupa: neofunkcionalizam, intergovernmentalizam i federalizam. Komparativnom metodom uspoređuju se različiti pristupi europskoj integraciji te analizira njihova relevantnost u području integracije područja unutarnje sigurnosti. Razmatra se i utjecaj prenošenja ovlasti na nadnacionalna tijela EU u području policijskog djelovanja na suverenitet država članica.

Zatim se razmatraju događaji u sigurnosnom okruženju koji su imali najveći utjecaj na razvoj područja unutarnje sigurnosti EU i na institucionalnu promjenu policije u EU. Prema mnogim autorima to su primarno jačanje terorističke prijetnje na europskom kontinentu u dva navrata: sedamdesetih godina 20. stoljeća te nakon 11. rujna 2001. Deskripcija ove dvije faze organizacijskog razvoja područja unutarnje sigurnosti EU s naglaskom na razvoj policijske

---

<sup>1</sup> Model je detaljno objašnjen u poglavlju 2.2.4.2. *Intelligence-led policing*.

suradnje i Europol pokazuje da je protuteroristički sigurnosni diskurs imao najveći utjecaj na razvoj ovog područja.

U radu se tvrdi da je 2015. godine, potaknuta terorističkim napadima na tlu Europske unije, nastupila treća faza u razvoju područja unutarnje sigurnosti EU. Analizom diskursa službenih strateških i provedbenih dokumenata EU pokazuje se da je i u ovoj fazi protuteroristički sigurnosni diskurs utjecao na institucionalne promjene u ovom području. Zakonski i strateški dokumenti iz kojih se izvode konkretne zadaće i aktivnosti policije predstavljaju važno sredstvo razumijevanja policije jer su u njima formalno upisane organizacijske konture i određenje društvene uloge policije koje su rezultat političke rasprave. Policija je iznimno detaljno zakonski regulirana institucija (Karlović, 2012). Diskurzivna analiza je usredotočena na konstruktivne učinke jezika (govorni i pisani) i analizu tekstova (dokumenata). Omogućuje provedbu interpretativne analize teksta iz koje se stječe uvid u moć diskursa da konstituira praksu. Analiza diskursa je multidisciplinarno područje istraživanja i kao takva se bavi i društvenim i kulturnim čimbenicima koji utječu na razumijevanje diskursa (Bilandžić, 2012). Uzorak je sastavljen od dokumenata koji su objavljeni u razdoblju od ožujka 2014. do kolovoza 2018. U njega ulaze strateški dokumenti i službena izvješća bitni za rad policije objavljeni od strane europskih institucija koje su uključene u kreiranje politika unutarnje sigurnosti (Europska komisija, Europski parlament, Europsko vijeće, Vijeće Europske unije) te dokumenti i publikacije koje je objavio Europol, ključna agencija koja sudjeluje u operativnom provođenju odredbi i smjernica strategija u području unutarnje sigurnosti i policijskog djelovanja Europske unije. U nastavku rada razmotrene su nadnacionalne karakteristike područja unutarnje sigurnosti EU kao i izuzeci od nadnacionalizma zadržani s ciljem zaštite državnog suvereniteta kako bi dali odgovor na pitanje kakva je priroda područja danas, u potpunosti nadnacionalna ili i dalje ima elemente međuvladine suradnje.

Institucionalna promjena uloge policije u Europskoj uniji ilustrirana je studijom slučaja „Europol kao protuteroristički akter“. Protuterorizam je najprikladniji za studiju slučaja jer je protuteroristički sigurnosni diskurs tokom godina bio glavni poticaj razvoju područja unutarnje sigurnosti EU i razvoja policijskog djelovanja na razini Unije. Razmotren je razvoj Europolovih ovlasti, uloge i konkretnih aktivnosti koje provodi u borbi protiv ove sigurnosne prijetnje s naglaskom na novosti koje su uvedene u protuterorističkoj ulozi Euopola od 2015. nadalje kada je započeo niz terorističkih napada na EU. Studijom slučaja je ilustrirano postojanje nadnacionalnog europskog policijskog protuterorističkog okvira te je dan odgovor na pitanje jačaju li nove protuterorističke ovlasti i aktivnosti Euopola njegovu ulogu u borbi protiv

terorizma na razini EU te možemo li Europol danas nazvati relevantnim protuterorističkim akterom.

Razvoj policijskog djelovanja je tema u kojoj se pokazuje relevantnost sociološkog pristupa i kojom se sociološka literatura bavi od svoje najranije faze (Matić, 2005). Osnova sociološkog interesa za policiju se zasniva na analiziranju društvene funkcije policije. Kriminolozi i sociolozi su usredotočeni na pojavnost policije u društvenoj zajednici, na okolnosti koje određuju funkcioniranje policije te na učinke tog funkcioniranja, odnosno na posljedice policijskog postupanja bilo koje vrste. Razumijevanje naravi i značenja policijskog postupanja važno je za pripadnike policijske organizacije, za ostale subjekte kazneno-pravnog sustava, kao i za znanstvenike i ostale građane (Karlović, 2012). Uzevši u obzir iskoristivost socioloških pojmova i teorija u pristupu policiji kao društvenoj instituciji i policijskom djelovanju kao posebnom obliku društvenog djelovanja, Matić zaključuje da sociologija kao društvena znanost vjerojatno ima najobuhvatniji teorijsko-konceptualni okvir za razmatranje fenomena policije (Matić, 2005).

## 2. RAZVOJ POLICIJE KAO DRUŠTVENE INSTITUCIJE

Pojam sigurnosti je teško jednoznačno definirati. Sadržajno ga je moguće odrediti kao stanje bez opasnosti i ugrožavanja, a podrazumijeva i osjećaj sigurnosti, kao i aktivnosti odnosno sustav za ostvarenje sigurnosti (Bilandžić, 2012). Policija<sup>2</sup> je društvena institucija čija je osnovna društvena funkcija sigurnost članova tog društva. Potreba za sigurnošću, jedna od primarnih ljudskih potreba, temelj je procesa institucionalizacije policije kao univerzalnog oblika društvenog djelovanja koje osigurava i ispunjava ovu potrebu te prepoznaje sigurnost svojih članova kao opću vrijednost i zajednički interes. Ugrožava se raznim oblicima devijantnog djelovanja, stoga je glavni cilj policijskog djelovanja čuvanje sigurnosti članova društva aktivnostima koje sprječavaju društvenu devijantnost.

Trajna potreba uzajamne funkcionalne prožetosti policije i društva zajedničkim vrijednostima i načelima djelovanja naziva se društvenost policije. S obzirom na njezinu društvenost, zahtjevi, očekivanja i odgovornost policije u suvremenim društvima s obzirom na sve složenije prijetnje sigurnosti građana koje nikoga ne ostavljaju izvan dosega se mijenjaju (Matić, 2005).

Policijske funkcije, ustroj i oblik policijskih organizacija te metode rada policije ovise o društveno-političkim odnosima i karakteristikama, pa se promjene i razvoj društva odražavaju na policiju i policijsko djelovanje (Karlović, 2012). Policijsko djelovanje se oblikuje društvenom potrebom za sigurnošću (Matić, 2005), a s obzirom na to da se priroda i jačina sigurnosnih rizika tokom povijesti konstantno mijenjaju, mijenja se i način na koji društva odgovaraju na prijetnje vlastitoj egzistenciji, što dovodi do strukturnih i organizacijskih promjena policije (Franulović, Pušeljić, Magušić, 2011; Matić, 2003).

Neke od općeprihvaćenih definicija policije mogu se pronaći u *The American Heritage Dictionary of the English Language*. Policija se definira na nekoliko načina: kao agencija koja održava red, sprječava i otkriva zločin te provodi zakon; kao vladin odjel zadužen za regulaciju i nadzor javnih poslova, tijelo utemeljeno s ciljem održavanja reda, provođenja zakona te sprječavanja i otkrivanja zločina; a često se navodi i definicija policije autora Emorya S. Bogardusa prema kojemu je funkcija policije biti nadziratelj protudruštvenih djelovanja te onemogućiti i uhititi počinitelja što prije (Matić, 2005). Tatalović i Bilandžić (2005) policiju definiraju kao instituciju za održavanje reda i provođenje zakona (*law enforcement*) koja je kao

---

<sup>2</sup> Pojam policija potječe od grčke riječi *polis* što znači grad-država. Naziv je izvorno dobila kao izraz društvenog reda (Tatalović, Bilandžić, 2005).

tijelo formalnog društvenog nadzora u okvirima unutarnje sigurnosti zadužena za očuvanje zakonitosti i poretka te djelomično za zaštitu društvene infrastrukture; dok Hague, Harrop i Breslin (2000) tvrde da policija podrazumijeva organizirano tijelo, ovlašteno da se služi silom u točno određenim uvjetima, kako bi održalo javni red i identificiralo počinitelje kaznenih djela, kao i da policijske institucije imaju zadaću vršenja društvenog nadzora.

## **2.1. Tradicionalno poimanje koncepta policije**

Iako se pojedine karakteristike vezane uz ideju o policiji mogu pronaći i u najranijim oblicima političkih uređenja, korijeni modernog značenja termina policije historijski su vezani uz nastanak modernih države te usuglašavanje oko načela o suverenosti i međusobnom poštivanju teritorijskog integriteta svake države. Osnovni institucionalni aspekti policije povezani su s temeljima moderne nacionalne države i teritorijalno koncipiranim suverenitetom.

U razumijevanju policije i njezine društvene funkcije pomaže pristup Maxa Webera (Matić, 2005) koji modernu državu definira kao ljudsku zajednicu koja realizira monopol nad sredstvima organiziranog nasilja na teritoriju koji je omeđen državnim granicama (Rodik, 2015). Glavna funkcija državnosti je sigurnost bez koje nema egzistencije (Nitschke, 2002) stoga se državu u užem smislu može definirati kao aparat sile koji jamči sigurnost svih članova zajednice (Tatalović, Bilandžić, 2005). Monopol nad legitimnom uporabom sile je pretpostavka moderne države jer bez njega država koja za svoje građane želi jamčiti sigurnost ne može postojati čime je monopol sile povijesno i analitički *causa prima* i *causa efficiens* u jednom da bi neka država uopće mogla nastati. Država je politički institucijski pogon ako i ukoliko njezin upravni stožer uspješno primjenjuje monopol legitimne fizičke prisile za provođenje poretka, a osim kod Webera ovakva je formulacija prihvaćena i kod ostalih komentatora novovjekovne ustavne države (Nitschke, 2002). Postojanje struktura organiziranog nasilja se u širem smislu može definirati kao politička suverenost, što glavnina autora koji se bave fenomenom postanka države-nacije doživljava kao treći nužni uvjet državne suverenosti, uz ekonomsku i kulturnu suverenost (Matić, 2005). Monopol na legitimnu uporabu sile stoga je jedan od temeljnih elemenata državnog suvereniteta (Vogl, 2015).

Razvoj društava, država te događaji i procesi u njihovom okruženju doveli su do diferencijacije jedinstvene državne sile. Polazište za diferencijaciju predstavljalo je razlikovanje unutarnje okoline države koja se nalazila unutar područja na kojem država ostvaruje vlast i vanjske



okoline koja se nalazila izvan tog područja, stoga se prva diferencijacija državne sile odnosila na diferenciranje primjene sile prema unutarnjoj okolini i stvaranje policije i diferenciranje prema vanjskoj okolini i stvaranje vojske (Tatalović, Bilandžić, 2005). Rezultat je pojava dva funkcionalno različita tipa sigurnosnih institucija, vojske i policije, 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, dok je vojska orijentirana prema van i razvijena u visoko hijerarhiziranu organizaciju za borbu u međudržavnim ratovima. Vojska je time postala vanjski, a policija unutarnji sigurnosni akter (Schröder, 2008). Daljnjim procesom diferenciranja izvršena je dioba odnosa s vanjskom okolinom na nasilne (vojska) i ravnopravno ugovorne odnose koji su u nadležnosti resora vanjskih poslova, dok su u odnosu prema unutarnjoj okolini odnosi diobom podijeljeni na regulativne tj. represivne koji su u nadležnosti policije i arbitražne koji su u nadležnosti pravosuđa. Nastavkom diferencijacije došlo je do izdvajanja financija i ostalih resora državne uprave (Tatalović, Bilandžić, 2005). Weber policiju svrstava među strukture organiziranog legitimnog nasilja na određenom prostoru, čime se ispunjava *conditio sine qua non* postojanja države: „Policija kao institucija sudjeluje u ispunjavanju temeljnih funkcija države, a to je zaštita osobne sigurnosti i javnog poretka, dok su preostale funkcije ustanovljavanje prava (legislativa), zaštita stečenih prava (pravosuđe) i njegovanje higijenskih, pedagoških, društveno-političkih i raznih kulturnih interesa (grane uprave) te naposljetku posebno organizirana zaštita od opasnosti izvana (vojna uprava)“ (Matić, 2005: 980). Policija je jezgra državne prisile (Tatalović, Bilandžić, 2005).

Nakon faze diferencijacije u povijesnom razvoju policije nastupila je faza birokratizacije, a zatim faza profesionalizacije (Karas, 2016). Profesionalizacija vojske i policije za vrijeme konsolidacije vladavine modernih država dugoročno je utvrdila podjelu između organizacijskih struktura i institucionalnih područja unutarnje i vanjske sigurnosti (Schröder, 2008). Jasno određena podjela između unutarnje i vanjske sigurnosti te organizacijska podjela uloga između policije i vojske – policijskog aparata orijentiranog na unutarnje aspekte i vojnog aparata orijentiranog na vanjske aspekte – jedna je od ključnih karakteristika modernih nacija-država te središnje načelo vestfalskog međunarodno političkog poretka<sup>3</sup> u kojem su suverene države temeljni međunarodno politički akteri (Lutterbeck, 2005; Rodik, 2015).

---

<sup>3</sup> Vestfalski model suvereniteta koji karakterizira moderne nacije-države, a ime je dobio prema mirovnom sporazumu potpisanom u Westphalu 1648. koji je označio prihvaćanje novog političkog poretka u Europi koji je zasnovan na suverenosti i pravnoj jednakosti svih država (Degan, 2002).

Razdvojenost policijskih i vojnih funkcija nije nepromjenjiva karakteristika političkog života. Evolucijom moderne države prema kasnim ili postmodernim načinima upravljanja i suvremenim društvenim promjenama transformira se institucionalna podjela sigurnosnih poslova i 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).

## **2.2. Od tradicionalnog prema postmodernom: policija u globalnom svijetu**

Osnovno obilježje današnjeg društva je globalizacija, koja prema Giddensu pretpostavlja činjenicu da živimo u svijetu u kojemu naše djelovanje utječe na druge, a mi sami osjećamo posljedice svjetskih problema (Karlović, 2012). Proces globalizacije transformirao je način življenja i razmišljanja te doveo do promjena koje zahvaćaju sve sfere društvenog života. S ciljem prilagodbe novonastalim okolnostima i izazovima transformirale su se i temeljne državne institucije (Schröder, 2008).

### 2.2.1. Transformacija kriminala

Sastavni i neodvojivi element suvremenog društva, nesigurnog i punog nasilja, je rizik, stoga Ulrich Beck govori o epohalnom prijelazu iz industrijskog društva u društvo rizika (doba kasne ili nove modernosti) koje podupiru tri stupa. Prema prvom stupu, za industrijsko društvo su karakteristične lokalizirane opasnosti dok u društvu rizika prevladavaju neomeđene opasnosti, suvremeni rizici jedinstveni prema svom stupnju vremenske i prostorne pokretljivosti, kao što su primjerice terorističke mreže s međunarodnim dosegom. Za njih državne granice ne predstavljaju prepreke pa nacionalna sigurnost više nije nacionalna, što je pojava koju Beck naziva neograničenost rizika granicama (*borderlessnes of risk*). Drugi stup odnosi se na činjenicu da rizici karakteristični za društvo rizika posjeduju veći potencijal za počinjenje štete i mogu proizvesti nepopravljive učinke, primjerice rizik od terorističkih napada mnogo je veći ukoliko se teroristi koriste tehnološki naprednim sredstvima. Prema trećem stupu, opasnosti (*hazards*) u industrijskom društvu se mogu predvidjeti te se njima upravlja policama osiguranja, sustavom socijalne skrbi i zakonskim propisima, dok u društvu rizika destruktivne snage

suvremenih rizika nadilaze metode institucionalnih reguliranja i potresaju postojeće metode osiguranja.

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 prirodu svih oblika kriminala i terorizma, dale im nove mogućnosti djelovanja te su važan faktor u njihovom porastu. Kriminalne skupine iskorištavaju razlike u nacionalnom zakonodavstvu različitih zemalja i infrastrukturu globalne ekonomije (Wainwright, 2017). Kriminal u njegovom suvremenom djelovanju karakterizira prilagodljivost i otpornost, korištenje globalizacije i novih tehnologija te izgradnja i širenje mreže, kao i improvizacija, fluidna umreženost i ad hoc savezi, oportunističko i prilagodljivo individualno poduzetništvo, bavljenje većim spektrom poslova nego ranije i organizacijski kaos (Savić, 2015).

Kriminal danas na raspolaganju ima veće resurse i mogućnosti nego prije. Propusnost državnih granica kriminalcima je omogućila prelaženje granica što je rezultiralo drastičnim širenjem prekograničnog kriminalnog djelovanja, a razvoj informatičke tehnologije dodatno ga je olakšao jer tehnologija omogućava izvršavanje nezakonitih operacija s veće udaljenosti. Udaljenost osigurava i pravnu i fizičku zaštitu kriminalaca te komplicira vladine pokušaje da detektira, prekine i istraži prekogranične kriminalne aktivnosti (Schafer, 2014). Internet je dao prostor za djelovanje organiziranom cyber kriminalu, pedofiliji, seksualnom zlostavljanju djece, terorizmu. Anonimnost na internetu i snažni alati za enkripciju otežavaju policiji borbu protiv takvog tipa kriminala. Slobodno, a sigurno korištenje interneta danas je jedan od najvećih izazova u sigurnosnoj zajednici. Važan je i koncept "*crime as a service*" kojim se opisuje novi model transnacionalnog kriminalnog djelovanja kojeg izvode visoko organizirane grupe sa podjelom rada koje djeluju kao međunarodne korporacije koje nude određeni proizvod ili uslugu, primjerice cyber kriminalne skupine na iznajmljivanje nude programe kojima iznajmljivač može inficirati tuđa računala i omogućiti krađu sredstava sa računa *online* bankarstva (Wainwright, 2017). Računalni kriminal ima niz javnih oblika kojima je zajedničko zloporaba suvremene računalne tehnologije s ciljem ostvarivanja imovinske ili neke druge koristi. Zahvaljujući snažnom razvoju tehnologije pojavio se naglo i raširio velikom brzinom predstavljajući veliki izazov odgovornim tijelima (Savić, 2015).

Sigurnosne prijetnje, posebno terorizam, organizirani kriminal i ilegalne migracije, iskorištavaju nove uvjete u potpunosti, zaobilaze ustanovljene političke i institucionalne granice i postaju transnacionalne (Schröder, 2008) što znači da nisu niti potpuno unutarnje niti potpuno

vanjske već imaju i unutrašnju i međunarodnu dimenziju čime prkose tradicionalnoj distinkciji između unutarnje i vanjske sigurnosti. Transnacionalni terorizam, transnacionalni organizirani kriminal i ilegalne migracije se smatraju najvećim sigurnosnim prijetnjama današnjice, dok su tradicionalne prijetnje izgubile dio svoje relevantnosti. Prema tradicionalnom poimanju izazovi unutarnjoj sigurnosti promatraju se u obliku kriminalnih aktivnosti unutar državnih granica, a prijetnje vanjskoj sigurnosti u obliku agresivnog ponašanja drugih država. Najznačajniji sigurnosni izazovi s kojima se danas suočava zapadni svijet nisu više državno-bazirani i vojni, već su nevojni i transnacionalni po svojoj prirodi i kao takvi zamućuju distinkciju između unutarnje i vanjske sigurnosti. Općenita karakteristika politika u kasnoj modernosti/postmodernosti je zamagljivanje granica između unutarnjeg i međunarodnog područja budući da politički problemi postaju sve više prekogranični te često imaju i unutaraju i vanjsku dimenziju. Tako je i karakteristika sigurnosnih politika zastarjelost podjele između unutarnje i vanjske sigurnosti (Lutterbeck, 2005).

#### 2.2.2. Transformacija sigurnosnih institucija

Efektivno suočavanje s kompleksnim transnacionalnim prijetnjama koje imaju i unutaraju i vanjsku dimenziju također zahtijeva odgovor koji nije isključivo odgovor unutarnje ili vanjske sigurnosti, već kombinacija policijskih i vojnih odgovora, i na državnoj i na međunarodnoj razini. Sigurnosne strategije i programski dokumenti u području sigurnosnih politika zapadnih država potvrđuju pojavu novog sigurnosnog diskursa u kojem se unutarnje i vanjske dimenzije sigurnosti smatraju neraskidivo povezanim (Lutterbeck, 2005). Pošto ove prijetnje nisu ograničene državnim granicama za njihovo neutraliziranje nije dostatan klasičan koncept državnih institucija već su potrebne institucije koje jednako tako nisu ograničene državnim granicama. Djelovanje protiv transnacionalnih prijetnji također treba biti transnacionalno (Matić, 2003). U njihovoj prevenciji i suzbijanju nužno je ujediniti napore te kadrovske, organizacijske, funkcionalne i tehničke potencijale. Najznačajniji dokument globalnog dometa koji se odnosi na bavljenje organiziranim kriminalom jest Konvencija Ujedinjenih naroda protiv transnacionalnog organiziranog kriminaliteta iz 2000. godine s trima pripadajućim

protokolima<sup>4</sup>, donesena u svrhu promicanja suradnje radi učinkovitijeg sprječavanja i suzbijanja transnacionalnog organiziranog kriminala (Savić, 2015).

Transformacija karaktera sigurnosnog okruženja i sigurnosnih izazova, primarno proliferacija transnacionalnih sigurnosnih izazova, dovela je do transformacije uloga, izgleda te načina funkcioniranja i djelovanja tradicionalnih državnih sigurnosnih institucija, vojske i policije, koje se prilagođavaju novonastalim sigurnosnim uvjetima i prate ritam društvenih promjena kako bi se mogle efikasno boriti s novim transnacionalnim prijetnjama (Karlović, 2012; Schröder, 2008). Prema Lutterbecku, dolazi do procesa konvergencije u modernoj naciji-državi jasno odvojenih unutarnjih i vanjskih državnih sigurnosnih institucija, što smatra funkcionalnom adaptacijom ili racionalnim odgovorom sigurnosnih institucija na promjenu sigurnosnog okruženja i nove izazove koja ta promjena postavlja. Dio autora proces konvergencije promatra kao funkcionalnu adaptaciju, dok drugi dio autora promjene funkcija sigurnosnih agencija promatra kao rezultat unutarnjih birokratskih borbi između različitih sigurnosnih agencija – unutarnjih, vanjskih i posredničkih – koje trebaju naći nova područja aktivnosti kako bi opravdala svoj opstanak ili ekspanziju. Prema ovim autorima navedeni procesi su potaknuti birokratskim interesima različitih sigurnosnih agencija, a legitimnost nekih od njih se sve više propituje. Smatraju primjerice da je sve češće sudjelovanje vojnih snaga u unutrašnjim sigurnosnim pitanjima potaknuto ne samo adaptacijom tih institucija na mijenjanje sigurnosnog okruženja, već je u velikoj mjeri potaknuto željom tih institucija da osiguraju svoj opstanak unatoč nestajanju njihovih tradicionalnih protivnika i nedostatku direktnih vojnih prijetnji (Lutterbeck, 2005).

Gotovo sve organizacijske teorije pretpostavljaju da organizacije mogu osjetiti svoje okruženje i njegove promjene i da mogu prikladno odgovoriti na njih. Organizacijska propusnost odnosi se na sposobnost organizacije da osjeti i reagira na svoje okruženje. Kada je riječ o policiji, čija je povijest pokazala mijenjanje u skladu s promjenama društvenih uvjeta, dvije organizacijske teorije su osobito relevantne: strukturalno-kontingentna teorija i institucionalna teorija. Strukturalno-kontingentna teorija prikazuje formalne organizacije kao dio racionalnog, na zadatke orijentiranog okruženja. Organizacije reagiraju na ovo racionalno okruženje, a njihove reakcije odnosno adaptacije imaju oblik promjena agencijskih operacija i ponašanja. Upravitelji policijskih agencija osjete okruženje i kao odgovor na njegove promjene prilagođavaju

---

<sup>4</sup> Protokol za sprječavanje, suzbijanje i kažnjavanje krijumčarenja ljudi, posebice žena i djece, Protokol protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i zrakom te Protokol protiv nezakonite proizvodnje i trgovanja vatrenim oružjem, njegovim dijelovima i komponentama te streljivom (Savić, 2015).

agencijsku strukturu i aktivnosti. Prema strukturalno-kontingentnoj teoriji policija odgovara na promjene u okruženju mijenjajući strukturu ili način djelovanja kroz racionalno donošenje odluka. Institucionalna teorija pak organizacije promatra kao ugrađene u njihovo okruženje, ali to okruženje je sastavljeno od tradicije, mitologije, legitimnosti i simbolizma umjesto funkcionalne adaptacije i opipljivih zadataka. Organizacije se mijenjaju, ali ne kao racionalne adaptacije na nepredviđene situacije u tehničko-instrumentalnom smislu, već kao reakcija na normativno nagovaranje, nametanje, legitimacijske zahtjeve, mitove, vjerovanja, načine mišljenja i ostale ne-tehničko instrumentalne faktore. Institucionalno okruženje čine moćne vanjske grupe i entiteti, kao što su političari, druge organizacije kaznenog pravosuđa, društvene skupine, mediji i kreatori javnog mišljenja. Ovi vanjski konstituenti ili „suvereni“ kontroliraju važne resurse za policijske agencije kao što su prestiž, legitimnost i politički utjecaj. Neke policijske agencije su podložnije željama i očekivanjima njihovih suverena, dok su druge agencije manje podložne. Prema institucionalnoj teoriji organizacijska promjena se javlja kao odgovor na utjecaj institucionalnih sila i simboličkog okruženja, a ne s ciljem efektivnosti i efikasnosti (Brinsler, King, 2016).

Lutterbeck navodi pet ključnih trendova u transformaciji unutarnjih i vanjskih sigurnosnih institucija:

1. Transnacionalizacija policijskog djelovanja: sve češća konvergencija policijskih i vojnih funkcija koja se očituje u jačanju uloge policije u vanjskom djelovanju, odnosno na sve češće sudjelovanje policije u rješavanju sigurnosnih problema izvan granica domicilne države. Dva osnovna oblika policijskog djelovanja izvan granica domicilne države su međunarodna (prekogračna) policijska suradnja te sudjelovanje policije u multilateralnim mirovnim operacijama;
2. Militarizacija policije: sve češća upotreba vojne tehnologije u policijskom djelovanju (primjerice upotreba dronova i termalnih kamera na graničnim prijelazima);
3. Jačanje veze između policije i obavještajnih službi koje se manifestira na tri načina: promjenom fokusa vanjskih obavještajnih agencija prema transnacionalnim sigurnosnim izazovima, jačanjem suradnje između policije i obavještajnih službi te promjenom policijskog modus operandi-a usvajanjem obavještajnog načina rada;
4. Sudjelovanje vojske u unutarnjoj sigurnosti;
5. Ekspanzija žandarmerijskog tipa sigurnosnih snaga (Lutterbeck, 2005).

### 2.2.3. Transformacija policije

Nekada jasno utvrđene granice između unutarnje i vanjske sigurnosti su se transformirale što je dovelo do promjena dizajna i uloga tradicionalnih unutarnjih i vanjskih sigurnosnih institucija. Kao rezultat globalizacije i suvremenih društvenih promjena dolazi do transformacija u organizaciji i funkciji weberijanskog državnog monopola na legitimnu uporabu sile (Lutterbeck, 2005; Schröder, 2008). Rad se bavi transformacijom državnog monopola na legitimnu uporabu sile u području unutarnje sigurnosti. Suočena s novim oblicima sigurnosnih prijetnji, klasična nacionalna država više ne može jamčiti unutarnju sigurnost. Da ne bi postala nesposobnom za djelovanje i kako bi bila učinkovita mora se nadnacionalizirati pa se počinje sve više oslanjati na sigurnosna partnerstva koja jačanju njezinu sposobnost u borbi protiv transnacionalnih prijetnji, što procesima u području unutarnje sigurnosti daje postmodernu notu. Izlazak policije iz njenog dotadašnjeg državocentričnog okvira predstavlja izazov klasičnom modelu policijskog djelovanja (Nitschke, 2002). Etatiistička paradigma policijskog djelovanja koja obilježava moderne nacije-države, pod pritiskom je novih društvenih i ekonomskih sila koje postavljaju izazov državi i njezinoj moći (Walker, 2002).

Osnovna funkcija policije kao društvene institucije je sigurnost članova tog društva. Šire društvene promjene do kojih je dovela globalizacija, posebno promjena sigurnosnog okruženja i prirode sigurnosnih prijetnji – ponajviše transnacionalizacija nekada lokalnih rizika – dovode u pitanje osnovne konceptualne postavke o odnosu policije, države i društva koji su postavljeni i izgrađeni u poretku moderne, utječe na karakter policije kao institucije i dovodi do transformacije njezine uloge (Karlović, 2012; Schröder, 2008). Problematiziranje uloge policije u suvremenom kontekstu polazi od pretpostavke da se policija kao institucija nastoji prilagoditi novonastalim međunarodnopolitičkim okolnostima i promjeni prirode sigurnosnih prijetnji što dovodi do institucionalnih promjena policije. Spektar policijskih zadaća se je promijenio, a suvremene policije osim svojih tradicionalnih državnih zadaća danas obavljaju i nove, uglavnom međunarodne zadaće čime se transformira uloga policije koja reflektira procese pluralizma, disagregacije i fragmentacije koji su karakteristični za društvo kraja 20. stoljeća (Gruszczak, 2012). Policija širi svoj djelokrug rada, mijenja način djelovanja, bavi se novim poslovima, dobiva nove ovlasti, a njezine postojeće ovlasti se redefiniiraju (Karlović, 2012; Schröder, 2008). Mijenjaju se i zahtjevi, očekivanja i odgovornost policije (Matić, 2005).

Promatrajući povijesni razvoj policije do suvremenog razdoblja Lutterbeck izdvaja tri faze: fazu diferencijacije, fazu birokratizacije i fazu profesionalizacije. Smatra da promjene koje

zahvaćaju policiju u suvremenom razdoblju predstavljaju četvrtu fazu u njenom povijesnom razvoju koju naziva fazom de-diferencijacije jer dolazi do konvergencije unutarnje i vanjske sigurnosti (Lutterbeck, 2005).

#### 2.2.4. Ključni trendovi u transformaciji policije

Policija, tradicionalno unutarnja sigurnosna institucija moderne nacije-države, prolazi kroz proces transformacije svoje uloge i načina djelovanja sa ciljem prilagođavanja izmijenjenim sigurnosnim uvjetima globalnog svijeta. Ključni noviteti u policijskom djelovanju su međunarodna policijska suradnja i usvajanje obavještajnog načina rada.

##### *2.2.4.1. Međunarodna policijska suradnja*

Obavljanje policijske funkcije je tradicionalno ograničeno na definirani pravni teritorij (nacionalni, državni – unutar federacije, općinski) uz koji su policijske agencije vezane u svom djelovanju, a prelaženje jurisdikcijskih granica otežavaju nacionalni suverenitet i teritorijalnost (Hufnagel, 2011). Prelaženje tih pravnih teritorija, odnosno međunarodna policijska suradnja, dobiva na važnosti usponom transnacionalnih sigurnosnih prijetnji krajem 20. i početkom 21. stoljeća (Schafer, 2014) koje su dovele policiju do spoznaje da na obavljanje njihove zadaće utječe razvoj događaja izvan nacionalnog teritorija na kojem su nadležne, stoga se ona orijentirala prema van i proširila svoje aktivnosti izvan unutarnjeg državnog područja (Lutterbeck, 2005). Iako je dotad djelokrugu rada policije tradicionalno pripadala unutarnja sigurnosna sfera, konvergencija unutarnje i vanjske sigurnosti dovela je do eksternalizacije policijskog djelovanja koja podrazumijeva međunarodnu/prekograničnu policijsku suradnju (Schröder, 2008). Individualno djelovanje država (unilateralizam) pokazalo se neadekvatnim 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 moraju udružiti resurse i informacije.

Međunarodna policijska suradnja je izabrana kao smjer policijskog djelovanja u višim profesionalno – stručnim praktičnim policijskim krugovima zapadnih zemalja, stoga se danas može govoriti o usponu transnacionalne policijske supkulture u borbi protiv transnacionalnih kriminalnih aktivnosti koja se razvija u svim dijelovima svijeta, osobito u Europi, koja se



temelji na vjerovanju „policajac je policajac bez obzira na to čiju značku nosi“ (Gerspacher, 2008).

Međunarodna policijska suradnja je područje policijskog rada koje se najdinamičnije razvija i čiji se opseg aktivnosti neprestance povećava (Rošić, 2006). Kombinira formalno i neformalno djelovanje. Formalna (institucionalizirana) suradnja odnosi se na mehanizme suradnje ugrađene u međunarodne ugovore ili regionalne pravne okvire, no unatoč postojanju takvih mehanizama i okvira najveći dio međunarodne policijske suradnje odvija se u obliku neformalne suradnje između policijskih agencija (Hufnagel, 2011). Kako bi policijska suradnja bila učinkovita potrebno je mnogo zajedničkog rada, razumijevanja, povjerenja, usklađivanja propisa te ono ključno – neograničena razmjena informacija i dokaza (Cvrtila, 2009).

Međunarodna policijska suradnja je složeno političko pitanje jer države nastoje sačuvati svoj suverenitet, vrhovnu vlast i maksimalnu kontrolu na svom teritoriju, posebno u sferi unutarnjih poslova i policijskog djelovanja koje je tradicionalno osjetljivo nacionalno političko područje, no u isto vrijeme države su svjesne svoje međusobne ovisnosti kada je riječ o borbi protiv transnacionalnih prijetnji te žele profitirati od mehanizama policijske suradnje, stoga je policijska suradnja suočena s izazovom postizanja ravnoteže između prepuštanja dijela suvereniteta i sposobnosti za borbu protiv transnacionalnih prijetnji (Gerspacher, 2008). Države nevoljko žrtvuju dio suvereniteta, no to je nužno želi li se postići učinkovitost u borbi protiv međunarodnih izvora ugrožavanja. Time dolazi do jačanja suvereniteta kroz njegovo prepuštanje (Savić, 2015).

Suradnja se lakše ostvaruje u područjima koja nemaju izražen politički karakter kao što su dječja pornografija, cyber kriminal i krivotvorenje novca, dok se teže provodi u područjima koja imaju snažan politički karakter kao što je protuterorizam (Hufnagel, 2011). Različitosti pravnih sustava, različite nadležnosti sudstva i policije u kaznenom progonu u pojedinim državama i želja država za zaštitom vlastitog suvereniteta su ključne, neizbježne prepreke u borbi protiv kriminala koji ne poznaje granice (Rošić, 2006).

#### *2.2.4.2.Intelligence - led policing*

Policijsko djelovanje tradicionalno je imalo reaktivan karakter, no takav način djelovanja se je pokazao neučinkovitim u borbi protiv novih transnacionalnih prijetnji devedesetih godina 20. stoljeća. Došlo je do opadanja povjerenja javnosti u službe za provedbu zakona, ekspanzije

privatnih sigurnosnih službi i marginalizacije policije u nekim područjima unutarnje sigurnosti, što je rezultiralo rastom pritiska na policijske agencije da promijene način rada i „policijsku kulturu“ („*cop culture*“). Potraga za alternativama tradicionalnom modelu policijskog djelovanja rezultirala je usvajanjem proaktivnog pristupa umjesto dotadašnjeg reaktivnog (Gurszczak, 2012). Proaktivan karakter s ciljem prikupljanja informacija o potencijalnim ugrozama u što ranijoj fazi tradicionalna je karakteristika obavještajnog djelovanja. Policija je usvojila proaktivan model djelovanja čime je policijski *modus operandi* postao sličan onome obavještajnih agencija. Više se ne ograničava na gonjenje osumnjičenika onda kada je kriminal već počinjen već djeluje preventivno i prikuplja informacije o mogućim ugrožavanjima s ciljem sprječavanja samog izvođenja kaznenih djela pri čemu se koristi metodama koje su prije koristile samo obavještajne agencije (Lutterbeck, 2005). Došlo je do značajnog pomaka u načinu razmišljanja o tome kako bi učinkovito policijsko postupanje trebalo izgledati. Napušta se staromodan reaktivni pristup te se primjenjuje proaktivan multiagencijski pristup temeljen na ILP modelu (*intelligence-led policing*) (Savić, 2015). Upravo se s ovim, kriminalističko-obavještajnim modelom rada policije, najčešće povezuje proaktivan policijski pristup. Njegova osnovna funkcija je anticipiranje trendova u kriminalu i proaktivno kreiranje efikasne strategije za prevenciju. Model je ranih devedesetih godina predložen kao glavni pristup novom policijskom djelovanju u strategiji Ministarstva unutrašnjih poslova Ujedinjenog Kraljevstva za suočavanje s rastućim stopama kriminaliteta i zastarjelošću tradicionalnog policijskog rada (Gruszczak, 2012). *Intelligence-led policing* se temelji na tezi da policija ima obavještajne podatke o zajednici na osnovu kojih se razvijaju procjene da li iz te sredine može doći opasnost. Predstavlja policijsku istražnu djelatnost koja obuhvaća prikupljanje, analiziranje i evaluaciju podataka s ciljem učinkovitog suzbijanja kriminala na svim razinama (Karlović, 2012). Podrazumijeva dosljedno obavljanje policijskih poslova na temelju kriminalističko – obavještajnih informacija (Brnetić, Kralj, 2009). Najčešće se definira kao proaktivan okvir za donošenje odluka za sve organizacijske razine koji olakšava prevenciju, redukciju i sprječavanje kriminala. Fokus modela je na analiziranju, korištenju i diseminaciji obavještajnih informacija te upravljanju problemima i rizicima (OSCE, 2016). Ideja *intelligence-led policing-a* je da je potrebno 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).

Model ekspanziju doživljava nakon terorističkog napada u rujnu 2001. kada obavještajno vođeno policijsko djelovanje postaje glavni instrument u borbi protiv terorizma i organiziranog

kriminala (Gruszczak, 2012). Svjetski lideri naglasili su potrebu za razmjenom obavještajnih podataka između entiteta za provedbu zakona u borbi protiv transnacionalnih prijetnji što je dovelo do široke primjene modela u sigurnosnom sektoru diljem svijeta (OSCE, 2016). Kriminalističko – obavještajni model policijskog rada time je postao nezaobilazna odrednica daljnjeg razvoja i načina obavljanja policijskog poslova te jedna od najbitnijih karakteristika suvremenog policijskog rada.

#### 2.2.5. Promjena uloge policije u nacionalnoj sigurnosti

Jedno od bitnih pitanja je odnos policije i nacionalne sigurnosti. Konceptu nacionalne sigurnosti može se pristupiti iz različitih perspektiva. Postoji velik broj tema i problema koje se unutar nje mogu izučavati, stoga ne postoji jednoznačna definicija kojom bi se ona mogla u potpunosti zadovoljavajuće objasniti. U užem smislu pojam nacionalne sigurnosti promatran s aspekta temeljnih kategorija uključuje dvije dimenzije: prva dimenzija podrazumijeva ostvarenje opstanka države, odnosno sprječavanje ugrožavanja osnovnih vrijednosti koje taj opstanak omogućuju (zaštitu države kao političko – teritorijalnog oblika organiziranja nacije i kao vlasti, zaštitu njezinog stanovništva, zaštitu 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 prvu dimenziju – zaštitu temeljnih kategorija koje osiguravaju opstanak države. Naime, iako je policija tradicionalno 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 – pošto to znači da su se ta djela već dogodila i da je nacionalna sigurnost ugrožena – već je presudno spriječiti njihovo izvođenje, a za sprječavanje u tradicionalnoj podjeli poslova između sigurnosnih institucija policija nije bila nadležna (Tatalović, Bilandžić, 2005).

U suvremenim uvjetima u kojima rat više nije dominantan oblik ugrožavanja dolazi do radikalne transformacije s vojnih na nevojne izvore ugrožavanja (Bilandžić, 2012). Vojna komponenta prestaje biti primarni oblik ugrožavanja sigurnosti društva i država, kao i primarni čimbenik njihove zaštite (Dragović, 2018). U opreci spram moderne države, postmodernoj državi najveću prijetnju predstavljaju transnacionalni rizici i opasnosti, od kojih se posebno ističe terorizam. Terorizam, shvaćen kao spoj politike i nasilja, od sredine 1970-ih predstavlja jednu od najozbiljnijih prijetnji suvremenom svijetu. Usmjeren je na ostvarenje političkih

ciljeva nasilnim sredstvima zbog nemogućnosti da se oni ostvare na drugi način. Ne postoji općeprihvaćena generička definicija terorizma, no svim definicijama je zajedničko to da je u osnovi terorizma primjena terora odnosno nasilja kao sredstva za ostvarenje ciljeva (Tatalović, Bilandžić, 2005). Danas terorizam iskorištava prednosti tehnologije i prometa te postaje transnacionalna prijetnja. Kao najveća prijetnja nacionalnoj sigurnosti prepoznaje se transnacionalni terorizam iz razloga što prijeti i državi kao političkoj strukturi, akteru u donošenju politika, jamcu sigurnosti, ekonomskih prilika i političke stabilnosti, kao i stanovništvu. Sa svojom vanjskom i unutarnjom dimenzijom transnacionalan terorizam traži inovativan odgovor sigurnosnih institucija, a glavnu ulogu u borbi protiv njega, a i ostalih transnacionalnih prijetnji, ima policija.

Uključivanjem policije u borbu protiv terorizma i ostalih oblika suvremenih sigurnosnih ugroza, policija izlazi iz sfere *law enforcement* i ulazi u sferu nacionalne sigurnosti. Iako su se *law enforcement* i *national security* tradicionalno čvrsto odvajali, policija dobiva veliku ulogu u očuvanju nacionalne sigurnosti i postaje njezin sastavni i nezaobilazan dio. Novo razdoblje policijskog djelovanja u kojem je glavna prijetnja terorizam znači da se zaštita države i provedba zakona sve više smatraju dijelom istog procesa. Time se karakter policijskih poslova mijenja (Gerspacher, 2008). Može se zaključiti kako je konvergencija između unutarnje i vanjske sigurnosti rezultirala integracijom policije u domenu nacionalne sigurnosti. Danas u zapadnim zemljama policija snosi veliki dio odgovornosti za uspjeh njezinog očuvanja. Policijski službenici u direktnom su kontaktu s javnošću, generiraju obavještajne informacije koje omogućuju stvaranje šire slike o zajednici i uočavanje potencijalnih prijetnji i ugroza, a borba protiv terorizma i ostalih oblika transnacionalnog kriminala, npr. organiziranog kriminala, ne može biti uspješna bez obavještajnih informacija o lokalnoj zajednici (O'Brien, 2009). Kriminalističko-obavještajnim proaktivnim radom i međunarodnom policijskom suradnjom policija radi na sprječavanju samog 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 sastavni i nezaobilazni dio koncepta nacionalne sigurnosti suvremenih država. S obzirom na to da policija pomaže u prevenciji kriminala koji ugrožava stanovništvo i infrastrukturu, ona također doprinosi kvaliteti života i materijalnom prosperitetu, pa se može tvrditi kako policija ima djelomičnu ulogu i u ostvarivanju druge dimenzije temeljnih kategorija nacionalne sigurnosti.

Uzevši sve dosad navedeno u obzir, možemo donijeti nekoliko zaključaka. Šire društvene promjene kraja 20. i početka 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. Policije danas surađuju međusobno u prekograničnim istragama te su svojim djelovanjem u lokalnoj zajednici izvor obavještajnih informacija o potencijalnim prijetnjama. Međunarodna policijska suradnja i kriminalističko – obavještajni način rada nisu jedine, ali su ključne promjene u načinu suvremenog policijskog djelovanja jer mijenjaju samu prirodu policijskog rada koji je prije bio isključivo državocentričan i reaktivan, dok je danas policijski rad velikim dijelom prekograničnog i obavještajnog, odnosno preventivnog karaktera.

Dolazi do transformacije policije koja od tradicionalne *law enforcement* agencije sa striktnom ulogom u provedbi zakona, usredotočene na rješavanje unutrašnjeg kriminala i obavljanje temeljnih državnih policijskih zadaća, postaje proaktivna agencija aktivno uključena u prevenciju transnacionalnog kriminala koja ima važnu ulogu u očuvanju nacionalne sigurnosti te je njezin ključan i nezaobilazan dio.

### 3. POLICIJA U PROCESU EUROPSKE INTEGRACIJE

Transformaciju u organizaciji i funkciji weberijanskog državnog monopola na legitimnu uporabu sile koja je nastala kao odgovor na sigurnosne promjene u suvremenom društvu ilustrira konceptualna promjena organizacije državnog monopola na legitimnu uporabu sile i policijskog rada u Europskoj uniji u kojoj je ekspanzija transnacionalnih sigurnosnih prijetnji, ponajprije terorizma, rezultirala zajedničkim nadnacionalnim pristupom unutarnjoj sigurnosti (Schröder, 2008).

Nositeljima transnacionalnih aktivnosti pogoduje otvorenost, umreženost i specifičan politički sustav Europske unije, a posebno napuštanje unutarnjih granica između država članica zahvaljujući Schengenskom sporazumu. Svjesne da unilaterarno djelovanje protiv ovih zajedničkih prijetnji nije učinkovito države članice pristale su na prenošenje dijela suvereniteta na Uniju i na uspostavu institucionalizirane suradnje u području unutarnje sigurnosti (Den Boer, 2014). Institucionalizacija zajedničke borbe protiv transnacionalnih sigurnosnih prijetnji te prenošenje regulatornog kapaciteta i ovlasti s nacionalnih na nadnacionalnu europsku razinu u području unutarnje sigurnosti karakteristični su za EU (Gerspacher, 2008; Schröder, 2008). Institucionalizirano područje unutarnje sigurnosti EU, poznato i pod terminima „unutarnja sigurnosna arhitektura EU“ i „područje slobode, sigurnosti i pravde“ (Schröder, 2008) kreirano u dugogodišnjem procesu europske unutarnje sigurnosne integracije danas se odlikuje impresivnom pravnom i institucionalnom strukturom te nizom od strane EU osnovanih agencija<sup>5</sup> čija je svrha pomoć u nadgledanju politika i obavljanju specifičnih pravnih, tehničkih ili znanstvenih zadataka u području unutarnje sigurnosti (Europska unija, 2014; Europski parlament, 2016b). EU je postala *sui generis* akter u sigurnosnim pitanjima te se može govoriti o sigurnosnoj politici EU koja objedinjuje nacionalne države članice, europske institucije, instrumente i resurse, time doprinoseći pojavi jedinstvenog sigurnosnog upravljanja EU (Mauer, 2010).

Danas je EU nadnacionalna politička zajednica koja se odlikuje specifičnom unutarnjom sigurnosnom arhitekturom. U procesu europske integracije novi oblici policijskog djelovanja, prekogranična policijska suradnja i kriminalističko-obavještajni model rada, imali su specifičan razvoj, sintetizirani su i danas tvore jedinstveni slučaj u kojem na nadnacionalnoj razini postoji pravni okvir za policijsku suradnju koja se temelji na kriminalističko-obavještajnom modelu.

---

<sup>5</sup> Formalno osnivanje posebnih agencija unutar institucionalnog područja Europske unije naziva se agentifikacija (Den Boer, 2014).

Iako je policijski sustav tradicionalno državna karakteristika, u procesu europske unutarnje sigurnosne integracije kreiran je svojevrsni oblik policijskog sustava na razini EU kojeg čine područje unutarnje sigurnosti EU, policijska suradnja kao njegov ključni dio te Europol kao formalna agencija koja tu suradnju provodi na temelju kriminalističko – obavještajnog modela.

Proces europske unutarnje sigurnosne integracije transformirao je tradicionalan europski sigurnosni poredak i monopol europskih država na legitimnu uporabu sile. Došlo je do europeizacije<sup>6</sup> nekada isključivo državnih mehanizama osiguravanja unutarnje sigurnosti građana (Schröder, 2008). Tok ovlasti u području unutarnje sigurnosti s nacionalnih na nadnacionalnu razinu i pojava nadnacionalnog policijskog djelovanja na razini EU postavlja izazov klasičnom modelu državnog policijskog djelovanja i prijeti uspostavom novog središta vlasti nad kojim država više ne zadržava krajnju regulatornu kontrolu. Više se ne može govoriti o centraliziranom unitarnom okviru s državom kao vrhovnim koordinatorom koji upravlja radom policija, već umjesto toga 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 EU stvoren je nov europski normativni okvir u području policijskih poslova. Dolazi do transformacije normativne uloge policije u EU – policija izlazi iz svog tradicionalnog, etatistički i državocentrično orijentiranog okvira. S ciljem shvaćanja ovog procesa navesti će se osnovni teoretski pristupi europskoj integraciji.

---

<sup>6</sup> 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 zatim ugrađuju u diskurs, identitet, političke strukture i javne politike na nacionalnoj razini (Bilandžić, 2012: 65).

### 3.1. Teorije europske integracije

Europska unija<sup>7</sup> je najmoćnija političko-gospodarska nadnacionalna organizacija suvremenog svijeta. Nije ni federacija, ni konfederacija niti međunarodna organizacija, ali je istovremeno djelomično i sve to, pa se može reći kako je ona *sui generis* akter na međunarodnoj sceni (Bilandžić, 2012). Pošto politički sustav EU uključuje elemente svojstvene i državi, i međunarodnoj organizaciji, pa i federaciji država, dolazi do poteškoća da se cjelina procesa europske integracije podvede pod samo jedan od tih pojmova, stoga se ona definira na različite načine: Saurugger usvaja šire shvaćanje pa ju promatra kao „prijenos lojalnosti, izgradnju novih političkih, pravnih i društvenih okvira te stvaranje regionalne cjeline u kojoj su na djelu zajednički nadnacionalni, nacionalni, regionalni i lokalni procesi“ (Saurugger, 2013:14); Bilandžić ju definira kao evolutivan proces u tijeku 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 (Bilandžić. 2012); Den Boer ju definira kao proces kojim se horizontalne i vertikalne veze između društvenih, ekonomskih i političkih aktera razvijaju, krećući se od međuvladinih politika na jednom kraju kontinuuma prema nadnacionalnim politikama na njegovom drugom kraju (Den Boer, 2014); dok Beck smatra da je europska integracija dinamičan proces otvorenog rezultata koji se zbiva prema unutra – proširivanjem kompetencija EU i strukturalnim prilagodbama u državama članicama koje iz toga proizlaze, i prema van – stalnim proširivanjem zajednice i izvozom njenih normi i pravila (Beck prema Pažanin, 2009).

Instrumenti, konceptualni okviri i teorije za analizu procesa europske integracije su raznovrsni. Dominantne paradigme su neofunkcionalizam, intergovernmentalizam i federalizam – teorije koje pokušavaju odgovoriti na pitanje zašto države prihvaćaju stupanje u posebnu regionalnu cjelinu i pristaju na potpuno ili djelomično ustupanje suvereniteta da bi izgradile novi organizam (Saurugger, 2013). Osim ovih kauzalnih teorija, na proučavanje europske integracije su usmjereni i konstruktivizam, institucionalizam, pristupi s gledišta upravljanja, europeizacije, transfer javnih politika, sociologija europske integracije te politička teorija (Saurugger, 2013). Navedeni teorijski i konceptualni pristupi omogućuju detaljnu analizu procesa europske integracije, no nije razvijena sveobuhvatna teorija kojom bi se integracija mogla promišljati u

---

<sup>7</sup> U daljnjem tekstu: može biti naznačena skraćenicom „EU“



svojoj cijelosti. Niti jedan od navedenih pristupa ne može ovaj proces objasniti u potpunosti, analizirati sve pojave i procese vezane uz europsku izgradnju niti predvidjeti njezin ishod. Da bi se cjelina procesa shvatila potrebno ga je promatrati kroz različite konceptualne okvire, što znači da bi analitičar trebao poznavati ukupnost teorijskih radova i konceptualnih okvira, integrirati različite modele integracije i povezivati različite pristupe. Saurugger i Rosamond stoga inzistiraju na potrebi usvajanja metodološkog pluralizma u svrhu analize europske integracije (Saurugger, 2013).

### 3.1.1. Neofunkcionalizam

Neofunkcionalizam je intelektualno inspiriran teorijom Talcotta Parsons (Trenz u Favell, Guiraudon, 2011). Njegovi začeci nalaze se u funkcionalističkim radovima Davida Mitranya prema kojemu nacionalne države pružaju najmanje uvjeta za fundamentalan razvitak svojih građana, a javne politike su previše podložne utjecaju političkih igara da bi udovoljile potrebama pojedinaca, što dovodi do potrebe za stvaranjem nadnacionalnih institucija koje će obavljati funkcije koje racionalni pojedinci od njih očekuju. Oblik institucije koju treba osnovati je uvjetovan funkcijom koju ona treba obavljati (*form follows function*), a rezultat će biti mreža isprepletenih institucija s različitim funkcijama. Stvaranje takvih entiteta rezultirat će prenošenjem lojalnosti građana na te nove cjeline i smanjivanjem vjerojatnosti oružanog sukoba. Neofunkcionalisti su proširili premise ovog početnog konceptualnog okvira te se bave proučavanjem uvjeta i vjerojatnosti prerastanja određenog međudržavnog sustava u nadnacionalnu organizaciju. Ernst Haas, čije se djelo *The Uniting of Europe* objavljeno 1958. smatra ključnim djelom neofunkcionalizma, smatra da ključan čimbenik koji subjekte navodi na stvaranje nadnacionalne zajednice nije tehnokratski automatizam kojeg zagovara Mitrany, već racionalno djelovanje političke i upravne elite koja štiti vlastite interese. Integracijski proces je rezultat međusobnog natjecanja tih subjekata.

Ključan koncept pristupa je efekt prelijevanja (*spillover*) koji se smatra pokretačem svih integracijskih procesa. Radi se o ekspanzivnoj logici sektorske integracije prema kojoj će primjerice gospodarska integracija voditi ka većoj gospodarskoj moći Europske zajednice na svjetskoj sceni što će pak voditi ka jačanju političke integracije. Efekt prelijevanja se definira kao proces koji se temelji na automatskom nadovezivanju određene situacije u kojoj se primarni cilj može postići jedino ako se pribjegne dodatnim akcijama koje zatim stvaraju budući uvjet i potreba za drugim akcijama i tako redom (Saurugger, 2013). Prema toj logici, kada slobodno kretanje rada bude dio slobodnog tržišta, kontrola ljudi će biti maknuta unutar granica EU što

će dovesti do potrebe za stvaranjem zajedničkih politika u području pravosuđa i unutarnjih poslova (Hix, 2007). Tokom procesa europske integracije je mehanizam prelijevanja više puta došao do izražaja, pa je nekadašnja Europska zajednica za ugljen i čelik prerasla u Europsku uniju koja ima znatne regulacijske ovlasti u gotovo svim političkim područjima za koja je tradicionalno bila nadležna isključivo država (Giering u Weidenfeld, Wessels, 2005). Taj proces predvodili su Jean Monnet i Robert Schuman smatrajući da treba polako ali sigurno integrirati jedan sektor za drugim jer će uključene elite shvatiti da im snažnija integracija omogućava rješavanje nacionalnih problema. Haas utvrđuje i da proces prelijevanja nije uvijek automatski. Ako određeni integracijski proces naiđe na otpor integraciji od strane stanovništva ili dijela elite može doći do slijevanja natrag (*spill-back*), što je pojava koju on naziva euroskepticizmom.

Unatoč tome što se neofunkcionalizam više bavi posljedicama nego mehanizmima i instrumentima integracije, postavlja pitanja koja su aktualna u suvremenoj analizi, kao što je utjecaj europske integracije na nacionalnim razinama te je stoga jedan od najčešće korištenih instrumenata u komparativnoj analizi europske integracije (Saurugger, 2013). U suvremenoj političkoj znanosti nema mnogo neofunkcionalista u fundamentalističkom smislu, no mnogo znanstvenika u analizama koristi elemente neofunkcionalističke logike i vokabulara (Rosamond, 2000).

### 3.1.2. Intergovernmentalizam

Klasičan intergovernmentalistički pristup razvijen je 60-ih godina 20. stoljeća kao odgovor na teškoće neofunkcionalizma. Njegovi korijeni leže u realističkoj tradiciji teorije međunarodnih odnosa čija je osnovna teza da subjekti (pojedinci, vlade ili nadnacionalne institucije) djeluju u skladu s fiksnim preferencijama i ponašaju se na racionalan način. Uloga nadnacionalnih institucija je smanjivanje transakcijskih troškova koji proizlaze iz interakcija među državama članicama. Jedan od najznačajnijih intergovernmentalista, Stanley Hoffman, EZ promatra kao suradnju između država koje su racionalni subjekti. EZ tvori produbljeni oblik međunarodnog režima koji se definira kao skup normi, institucija i politika koje državama omogućuju učinkovitije rješavanje problema kao što su trgovina i poljoprivreda. Iz integracije proizlazi udruživanje jednog dijela suvereniteta (*pooled sovereignty*) koje ne rezultira smanjenjem uloge države već njezinim jačanjem jer pogoduje prilagođavanju zahtjevima složenog međunarodnog okruženja. Bez europske izgradnje nacija-država svojim građanima ne bi mogla ponuditi stupanj sigurnosti i prosperiteta koji im nudi sada i koji opravdava njezin opstanak (Saurugger,

2013). Intergovernmentalisti smatraju da države članice dijele svoj suverenitet samo onda kada predviđena dobit zajedničke akcije nadmašuje potencijalan trošak gubitka suvereniteta (Mauer, 2010).

Za razliku od neofunkcionalista koji smatraju da integracija jednog sektora za sobom automatski povlači integraciju drugog sektora u skladu s efektom prelijevanja, intergovernmentalisti smatraju da se tu radi isključivo o cjenkanju i pregovaranju između država koje nije automatsko, stoga su njihove analize usmjerene na glavne političke aktere, šefove država i vlada, ministre vanjskih poslova, obrane, gospodarstva i financija (Saurugger, 2013). Razlikuju dva tipa političkih područja: *high politics*, politička područja vitalnog nacionalnog interesa obilježena autonomijom i identitetom državnih vlada u kojima one pokušavaju zadržati kontrolu nad procesima donošenja odluka i teže prenose svoj suverenitet i autoritet na nadnacionalne institucije, a to su primarno vanjska politika, sigurnosna politika i obrana; te *low politics*, manje sporna politička područja u kojima je vjerojatnije da će doći do integracije (Lucian Moga, 2009; Saurugger, 2013).

Liberalni intergovernmentalisti i njihov najznačajniji pripadnik, Andrew Moravscik, europsku integraciju smatraju kolektivnom akcijom sa svrhom da se svakoj državi osigura optimalna materijalna korist. Ona je plod strateške kalkulacije država članica u korist promicanja njihovih gospodarskih interesa i niza racionalnih odabira od strane nacionalnih elita. Svaki korak u europskoj integraciji odvija se u tri faze: formuliranje nacionalnih preferencija, međudržavni pregovori te odabir nadnacionalnih institucija. EU je stoga skup institucija kojima je svrha olakšavanje kolektivnog djelovanja država članica. Unatoč osnivanju nadnacionalnih institucija države zadržavaju znatnu kontrolu čemu svjedoče načelo jednoglasnog odlučivanja i pravo veta kojima države članice nastoje ograničiti autonomiju nadnacionalnih institucija.

Cilj intergovernmentalizma je objasniti zašto države kao racionalni akteri koji se vode primarno vlastitim interesima prihvaćaju udruživanje suvereniteta. Različiti smjerovi unutar pristupa u obzir uzimaju različite čimbenike, ali premisa im je ista, a to je da suverenitet ostaje kamen temeljac tumačenja funkcioniranja odnosa među državama (Saurugger, 2013). Integracija i popratno prenošenje državnog suvereniteta na nadnacionalnu razinu je ojačalo suverenitet država članica. Metoda zadobivanja suvereniteta ustupanjem suvereniteta je korisna u razmatranju odnosa u EU (Mauer, 2010).

Glavni akteri u EU ostaju vlade država članica koje imaju jasan set preferencija o tome koja područja žele alocirati na europsku razinu i na temelju tih preferencija međusobno pregovaraju.

Intergovernmentalizam je osobito prikladan u objašnjavanju većih pogodbi i dogovora u procesu europske integracije kao što su osnivački ugovori, pregovori o izmjenama sporazuma te postojanje nekadašnjeg drugog i trećeg stupa EU, ali je manje koristan u objašnjavanju procesa donošenja odluka na dnevnoj razini u koji je uključeno mnogo aktera, interesa te kompleksan set preferencija i pravila (Hix, 2007). Intergovernmentalistima se spočitava da podcjenjuju važnost institucionalizacije i europeizacije sigurnosnih politika koja je rezultirala višerazinskim upravljanjem u kojem je autoritet podijeljen između različitih aktera što zauzvrat otežava kreiranje nacionalnih politika bez da se u obzir uzmu i europske aktivnosti, no u obzir se mora uzeti da je zajednička sigurnosna politika EU rezultat pregovora među državama članicama te da postoji paralelno sa sigurnosnim politikama država članica što može dovesti do nesporazuma kada velike europske sile žele djelovati unilateralno (Mauer, 2010).

Dualizam između intergovernmentalizma i nadnacionalizma dominira akademskom i političkom debatom o europskoj integraciji od samog početka. Intergovernmentalisti vide EU kao sofisticiraniji oblik međunarodne organizacije u kojoj dominantnu ulogu imaju države članice, dok nadnacionalisti vjeruju u mogućnost nadilaženja nacije-države u Europi. Iako je Lisabonski Ugovor potvrdio povijesni trend kretanja Europske unije u smjeru postupne nadnacionalizacije, eliminiravši tri stupa iz Ugovora o Maastrichtu i postavivši Europski parlament kao suzakonodavca, općenito se smatra kako su posljednjih godina kriza Eurozone i njezine posljedice ojačale intergovernmentalizam u EU na štetu njezinih nadnacionalnih aspekata te postavile Europsko vijeće na istaknutu poziciju unutar njezine institucionalne arhitekture (Tortola, Vai, 2015).

### 3.1.3. Federalizam

Općeprihvaćena definicija federalizma je „uređenje koje počiva na savezu (*foedus*) neovisnih i ravnopravnih političkih zajednica, sklopljen u svrhu zajedničkog djelovanja pri kojemu te zajednice ostaju međusobno odvojene“ (Saurugger, 2013:90). Izvor federalističke ideje je djelo *Les Six Livres de la Republique* iz 1576. u kojem autor Jean Bodin raspravlja o ideji državnog suvereniteta. Federalistička ideja svoj smisao je poprimila u opreci spram definicije države kao suvremene cjeline, koncepta koji je vrhunac doživio sklapanjem Vestfalskog mira 1648. Ideja o europskom federalizmu bila je osobito zastupljena u prvim godinama nakon Drugog svjetskog rata, a posebno se isticala federalistička koncepcija Jeana Monneta koji je naglasak stavio na postupnu integraciju, te ideja Roberta Schumana prema kojemu je polagana gospodarska integracija prvi korak ka federaciji europskih država. Uslijedilo je duže razdoblje

nezainteresiranosti za koncept federalizma. Početkom devedesetih, nakon potpisivanja Ugovora iz Maastrichta, u fokus rasprave vratilo se je pitanje budućnosti europske izgradnje a s njime i federalističko razmišljanje u europeističkim krugovima. Uslijedila je sofisticacija i hibridizacija federalističkih pristupa. Analiza federalističkih pristupa pokazuje da su dva pojma ključna: suverenitet i podjela ovlasti između jedinica koje tvore određeni politički sustav. Federalisti odbacuju neofunkcionalistički koncept automatskog prelijevanja između sektora i tezu da će stvaranje ekonomske i monetarne unije automatski voditi ka uspostavljanju političke unije. Kao i intergovernmentalisti, smatraju da su države ključni akteri integracije (za razliku od neofunkcionalista prema kojima su glavni akteri integracije institucije EU i tehničko-birokratska elita) i da su interesi država koje tvore cjelinu ključni, no ne slažu se s njihovom tvrdnjom da države članice zadržavaju suverenitet već smatraju da se jedan dio suverenosti država prenosi na novi centar te da se istinski centar moći – vlada – uspostavlja iznad razine država članica.

Danas federalizam, unatoč svojoj hibridnosti između normativnog pristupa koji traži da zajednica koju države tvore bude federacija, konfederacija ili konsocijacija, i analitičkog pristupa koji pruža instrumente za analiziranje integracijskog procesa, ima bitno mjesto među teorijama europske integracije (Saurugger, 2013).

#### 3.1.4. Integracija unutarnje sigurnosti

Unatoč međusobnim razlikama navedeni pristupi europskoj integraciji više su komplementarni nego konkurentski te se mogu primijeniti na pojedine aspekte integracije. Federalizam je usmjeren pretežno na strukture i daje sliku pravca u kojem bi se politički sustav EU mogao razvijati, no nedostatno objašnjava motive i tijek ovog procesa. Intergovernmentalizam je osobito koristan u analizi većih reformi i pregovora u okviru summita i međuvladinih konferencija, dok neofunkcionalisti konceptom prelijevanja koji je usmjeren na procese objašnjavaju brojne manje korake između velikih događaja, kao i pritisak koji države članice navodi na produblјivanje integracije (Giering u Weidenfeld, Wessels, 2005).

Navedeni pristupi se mogu primijeniti na pojedine aspekte integracije područja unutarnje sigurnosti i policijskih poslova. Funkcionalna logika integracije razvoj područja unutarnje sigurnosti objašnjava kao logičan rezultat efekta prelijevanja, kao jednu od posljedica narušavanja sigurnosti nakon uklanjanja unutarnjih granica između država i proširivanja EU novim članicama (European Political Strategy Centre, 2016; Occhipinti, 2015). Po logici

vezivanja sektora dolazi do europeizacije policijskog djelovanja i upravljanja granicama. Prema intergovernmentalističkoj logici integracije države članice pristaju na prepuštanje dijela suvereniteta nadnacionalnim institucijama u području unutarnje sigurnosti jer im suradnja u ovom području koristi u borbi protiv transnacionalnih prijetnji protiv kojih se same ne mogu boriti, posebno u borbi protiv terorizma, ilegalnih migracija i organiziranog kriminala. Pristajući na suradnju države članice su u mogućnosti ponuditi svojim građanima zaštitu koju im samostalnim djelovanjem ne bi mogle ponuditi.

Alociranje unutarnjih sigurnosnih politika na nadnacionalnu razinu se može smatrati velikim postignućem u procesu europske integracije, čak i korakom prema većoj federalizaciji EU. Naime jačanje uloge nadnacionalnih institucija, usvajanje načela supsidijarnosti, sve veća primjena većinskog odlučivanja u Vijeću EU te jačanje Europskog parlamenta kroz postupak suodlučivanja znakovi su sve veće federalizacije EU (Giering u Weidenfeld, Wessels, 2005), a posebno kada do ovakvog razvoja situacije dolazi u području policijskog djelovanja koje je tradicionalno vrlo nacionalno političko područje isključive državne nadležnosti u kojem države teško prepuštaju nadležnost i suverenitet nadnacionalnim institucijama.

### 3.1.5. Važnost koncepta suvereniteta u procesu europske integracije

Države članice EU su, u nemogućnosti da se same nose sa transnacionalnim prijetnjama i svjesne da svojim građanima pružiti sigurnost u suvremenim uvjetima zahtijeva udruživanje, pristale na kreiranje nadnacionalnog okvira za borbu protiv zajedničkih prijetnji i prepuštanje dijela nadležnosti i ovlasti u području unutarnje sigurnosti nadnacionalnim institucijama. Prostor slobode, sigurnosti i pravde je jedinstveni koncept kojeg dijele i ostvaruju države koje pristaju na suradnju u ključnim područjima sigurnosti te na prenošenje dijela suvereniteta na zajednička tijela Unije (Dragović, Mikac, 2012).

Policija, odnosno državni monopol na legitimnu uporabu sile u području unutarnje sigurnosti, je jedan od osnovnih elemenata suvereniteta, stoga prenošenje ovlasti u ovom području snažno utječe na suverenitet država članica. Od pojave moderne nacije-države pružanje sigurnosti građanima se smatra ekskluzivnom funkcijom države, osnovom za legitimnost i opravdanje postojanja države kao takve te samom biti državnog suvereniteta. Policija je, kao ključna institucija zadužena za očuvanje unutarnje sigurnosti, izraz suvereniteta svake države (Hague, Harrop, Breslin, 2001; Monar, 2014; Occhipinti, 2015; Tadić, Dragović, Tadić, 2016). Stoga je prepuštanje dijela ovlasti za odlučivanje nadnacionalnim entitetima u području unutarnje

sigurnosti jedna od ključnih tema kada se raspravlja o suverenitetu država članica EU (Occhipinti, 2015) i posebno osjetljivo političko pitanje jer se nadnacionalnim institucijama daje pravo da interveniraju u političko područje koje čini samu esenciju državnosti te im se prepušta dio nekada isključivo državne uloge pružatelja sigurnosti.

U svrhu razmatranja utjecaja procesa europske integracije na suverenitet država članica razvijena je inačica ustavnog pluralizma. Prema ovom pristupu suvremene okolnosti traže napuštanje koncepta apsolutnog i jedinstvenog suvereniteta jer u novom svjetskom poretku države više nisu jedina mjesta gdje nalazimo suverenitet te postoji više izvora prava i moći. Ustavni pluralizam označava supostojanje autonomnih ustavnih poredaka u istoj političkoj i pravnoj zajednici i na istom teritoriju između kojih odnos treba biti heterarhijski, a ne hijerarhijski. Pluralistički koncept suvereniteta je način razmatranja interakcije između različitih aktera u okviru EU koji zadržava pojam suvereniteta te ga prilagođava promijenjenoj strukturi vlasti unutar i izvan EU. Konceptiju ustavnog pluralizma nalazimo pod različitim terminima: Neil MacCormik koristi pojam „post-suverenitet“ (*post-sovereignty*), Neil Walker pojam „kasni suverenitet“ (*late sovereignty*), a Samantha Besson pojam „kooperativni suverenitet“ (*cooperative sovereignty*) (Tučak, 2010).

Intergovernmentalisti uvode pojam udruživanja dijela suverenosti (*pooled sovereignty*) prema kojemu države članice u procesu europske integracije ne gube državni suverenitet već udružuju jedan dio suverenosti jer im EU omogućava djelotvornije rješavanje problema koje one same nisu u mogućnosti riješiti. Time uloga država jača, a one su svojim građanima, zahvaljujući tom udruživanju, sposobne ponuditi veći stupanj sigurnosti i prosperiteta (Saurugger, 2013). Države članice se dakle odriču dijela svog suvereniteta da bi ojačale suverenitet kroz mehanizme EU, pa se može reći kako dolazi do „odricanja suvereniteta radi stjecanja suvereniteta“ (Mauer, 2010). Ulrich Beck zauzima istovjetan stav te navodi da države članice EU imaju interes za povezivanjem i sjedinjavanjem suverenosti jer suradnja s drugim državama prema logici kozmopolitskog realizma doprinosi sveukupnom povećanju nacionalne djelotvornosti. Odustajanjem od suverenosti države članice proširuju svoju suverenost (Beck, 2008; Pažanin, 2008).

### 3.2. Razvoj područja unutarnje sigurnosti EU

Analizirajući nastanak i evoluciju područja unutarnje sigurnosti EU Monar zaključuje kako na njegov razvoj glavni utjecaj ima terorizam kao najveća sigurnosna prijetnja nakon završetka Hladnog rata koja je u dva navrata bila pokretač dinamičnog razvoja ovog područja, fokus u procesu europske integracije usmjerila na sigurnosne politike i dovela do promjena, inovacija i daljnjeg institucionalnog razvoja: 70-ih godina 20. stoljeća kada je proces unutarnje sigurnosne integracije započeo kao reakcija na ekspanziju terorističke prijetnje u Europi, što naziva prvom fazom u razvoju unutarnje sigurnosti EU; te na samom početku 21. stoljeća kada je druga faza nastupila kao reakcija na terorističke napade na SAD i EU (Monar, 2014). U radu se tvrdi da je treća faza u integraciji područja unutarnje sigurnosti EU nastupila kao reakcija na jačanje terorističke prijetnje Europskoj uniji od 2015. godine i da je, s obzirom na jačinu terorističke prijetnje, ona i dalje u tijeku.

#### 3.2.1. Prva faza u razvoju područja unutarnje sigurnosti EU

Razvoj unutarnje sigurnosti EU započeo je kao reakcija na proliferaciju terorističkih aktivnosti 1970-ih kada su policijski i obavještajni stručnjaci država članica održavali neformalne susrete na kojima su razmatrali pitanja terorizma. Na sastanku Europskog vijeća u Rimu 1975. formirana je međuvladina TREVI suradnja koja je služila kao radni okvir za razmatranje pitanja unutarnje sigurnosti (Bilandžić, 2012). Unutarnji poslovi se tradicionalno smatraju najviše nacionalnim političkim područjem pa je TREVI-suradnja (*Terrorisme, Radicalisme, Extremisme et Violence Internationale*), dotad najinstitucionaliziraniji model međuvladine suradnje u povijesti policije, predstavljala veliki uspjeh (Gerspacher, 2008). Ipak, neformalnost i međuvladin karakter suradnje te djelovanje izvan pravnog okvira EU pokazuje da države članice nisu bile spremne prepustiti ovlasti nadnacionalnim institucijama u području policijskih poslova zbog njihove osjetljivosti po pitanju državnog suvereniteta (Monar, 2014). Osamdesetih i devedesetih sve veći izazov predstavlja i organizirani prekogranični kriminal i međunarodna trgovina drogom. Razvijanje unutarnjeg tržišta i napuštanje kontrola osoba na unutarnjim granicama unutar schengenskog okvira<sup>8</sup> dodatno olakšava izvođenje kriminala, a otežava borbu protiv njega (Monar, 2014).

---

<sup>8</sup> Schengenska konvencija o postupnom ukidanju kontrola na zajedničkim granicama potpisana je 1985. od strane vlada država Beneluxa, Njemačke i Francuske. S ciljem izbjegavanja pogoršavanja sigurnosti zbog



Institucionalizacija unutarnje sigurnosti u pravom smislu započela je potpisivanjem Ugovora iz Maastrichta 1992. (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 međuvladinog stupa suradnja u pravosuđu i unutarnjim poslovima formalno je uključena u institucionalni okvir EU, a „Pravosuđe i unutarnji poslovi“ (*Justice and Home Affairs – JHA*) postalo je formalno političko područje EU (Turkalj, 2013). Pravna osnova trećeg stupa i način donošenja odluka ostali su u okviru međuvladine suradnje čime se onemogućavala značajnija uloga nadnacionalnih institucija u daljnjem razvoju područja jer su države i dalje bile zaštitnički nastrojene prema svom suverenitetu u području unutarnjih poslova (Kaunert, Occhipinti, Léonard, 2014). Ugovorom je utvrđeno načelo osnivanja Europolu (Europski policijski ured) koji je osnovan 1995. potpisivanjem Konvencije o Europolu kao prvo tijelo trećeg stupa EU. S radom je službeno započeo 1999. godine (Europski parlament, 2016c). Ustanovljen je kao samostalna međunarodna organizacija s pravnim subjektivitetom i zadaćom pružanja potpore policijama država članica razmjenom podataka, a njegove operativne ovlasti nisu bile predviđene (Đurđević, 2008).

Daljnje promjene uvedene su Ugovorom iz Amsterdama koji je potpisan 1997., na snagu stupio 1999., kojim je dio politika iz trećeg stupa – granice, azil, migracije i politika viza – prenesen u prvi stup. Policijska suradnja i pravosudna suradnja u kaznenim stvarima ostale su u trećem stupu (Turkalj, 2013). Ugovorom je inicirana ideja o stvaranju EU kao područja sigurnosti, slobode i pravde (*Area of Freedom, Security and Justice – AFSJ*<sup>9</sup>), a radi se o nizu politika koje su dizajnirane kako bi se, u okviru trećeg stupa EU, odnosno suradnje u pravosudnim i unutarnjim poslovima (*Justice and Home affairs - JHA*), ostvarilo pravo na slobodu i sigurnost kretanja unutar EU uz ostvareni balans na nerijetko kontradiktornoj relaciji sigurnost – sloboda (Bilandžić, 2012). Europolu su Ugovorom dane veće ovlasti te se predviđa njegovo prerastanje u organizaciju s operativnim ovlastima na teritoriju svih država članica (Europski parlament, 2016c; Đurđević, 2008). Posebnim protokolom uz Ugovor, Schengenski *acquis* je integriran u pravni okvir EU (Turkalj, 2013). Kako bi se ostvario cilj određen Ugovorom Europsko vijeće je 1999. odredilo prvi višegodišnji politički program koji je definirao aktivnosti EU za razvoj

---

ukidanja kontrola propisane su mjere koje treba poduzeti. Schengenska provedbena konvencija potpisana je 1990., a granične kontrole između država članica ukinute su 1995. (Dragović, Mikac, 2012).

<sup>9</sup> U daljnjem tekstu: može biti naznačeno skraćenicom „AFSJ“.

područja od 1999. do 2004. pod nazivom Program iz Tamperea (Kaunert, Occhipinti, Léonard, 2014) što je prvi *policy* okvir u području unutarnje sigurnosti (Bilandžić, 2012).

### 3.2.2. Druga faza u razvoju područja unutarnje sigurnosti EU

Na daljnji razvoj unutarnje sigurnosti EU utjecali su teroristički napadi na SAD u rujnu 2001., Madrid u ožujku 2004. te London u srpnju 2005. koje je Europsko vijeće prepoznalo kao zajedničku prijetnju svim državama članicama EU koja zahtijeva zajednički odgovor. U godinama nakon napada područje AFSJ je doživjelo brojne institucionalne i zakonodavne promjene te je pokrenut niz europskih zakonodavnih i operativnih instrumenata. Prevladana je ranija nevoljkost država članica da prihvate obvezujuće pravne instrumente u ovom području pa je usvojen korpus zakona u rasponu od instrumenata uzajamnog priznavanja (npr. Europski uhidbeni nalog) do automatske razmjene podataka (npr. Odluka iz Prüma), a 2002. je usvojena i Okvirna odluka u borbi protiv terorizma. Ojačana je i institucionalna komponenta područja AFSJ: Europol je dobio nove zadatke u procjeni prijetnje terorizma i potpore u istragama, kao službene agencije EU koje se bave specifičnim zadacima vezanima uz unutarnju sigurnost osnovani su Eurojust (Agencija za pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima) i CEPOL (Europska policijska akademija) te je ustanovljena pozicija Koordinatora za protuterorizam u Vijeću EU. Unaprijeđena je operativna suradnja te je uvedena mogućnost korištenja zajedničkih istražnih timova i timova europske granične straže (Monar, 2014). Stvaranje schengenskog prostora promijenilo je tradicionalno shvaćanje sigurnosti granica EU pri čemu je kontrola vanjskih granica prepuštena nekome drugome, dok je unutar EU kretanje ljudi i robe slobodno, neovisno o državnim granicama. Na području EU od uspostave slobodnog kretanja osoba unutar granica i stvaranja Schengena uspostavljen je snažan pravni okvir koji obvezuje sve države članice na zajedničko postupanje te je 2004. osnovana Europska agencija za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama država članica Europske unije – Frontex (Dragović, 2018).

Novi višegodišnji politički program kojim su određene aktivnosti EU za razvoj područja AFSJ u razdoblju od 2005. do 2009. pod nazivom Haški program Europsko vijeće je usvojilo 2004. Program naglasak stavlja na prevenciju i suzbijanje terorizma zajedničkim pristupom koji se temelji na načelu da se prilikom zaštite nacionalne sigurnosti jedne države članice ujedno vodi briga i o zaštiti EU u cjelini. Za vrijeme provedbe ovog programa povećana je europska pravna stečevina za područje unutarnje sigurnosti, a agencije Europol, Eurojust i Frotex su ojačane

(Dragović, Mikac, 2012). Program je odredio cilj postavljanja i provođenja metodologije policijskog rada koja se temelji na obavještajnom radu na razini EU, a u skladu s ciljem je 2005. predstavljena ideja Europskog kriminalističko-obavještajnog rada<sup>10</sup> (*European Criminal Intelligence Model – ECIM*) koji se bazira na principu obavljanja policijskih poslova na temelju kriminalističko – obavještajnih podataka. Time se politika unutarnje sigurnosti EU i policijska suradnja počinju oslanjati na kriminalističko-obavještajni model koji je prihvaćen kao analitičko i praktično rješenje za izazove unutarnjoj sigurnosti, a posebno u području protuterorizma. Usvajanje kriminalističko-obavještajnog modela policijskog rada u borbi s prijetnjama označilo je promjenu u politici unutarnje sigurnosti EU, 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. Kao središnje tijelo EU za prikupljanje, skladištenje i analizu podataka te podržavanje operativnih aktivnosti država članica koje se baziraju na njegovim strateškim procjenama određen je Europol (Gruszczak, 2012). EU je usvojila obavještajno vođen pristup unutarnjoj sigurnosti, a Europolov rad se temelji na kriminalističko – obavještajnom modelu (OSCE, 2016). Kriminalističko – obavještajni model je uzet kao matrica za proaktivno policijsko djelovanje Unije koje omogućuje multilateralnu razmjenu informacija te ima status najbolje prakse u razmjeni informacija unutar EU. Unutar europske policijske zajednice i profesionalno – stručno praktičnih krugova smatra se da je prijenos nacionalnih informacija za potrebe unakrsne provjere, usporedbe, generiranja i razmjene obavještajnih analiza najbolja metoda za postizanje sinergije u upravljanju unutarnjom sigurnošću na razini EU, stoga je obavještajno – vođeno policijsko djelovanje glavni instrument u borbi protiv terorizma i organiziranog kriminala (Gruszczak, 2012). Kako bi se uspješno provodio kriminalističko – obavještajni rad države su od 2008. dužne ustupiti ostalim državama informacije kojima raspolaže njihova policija (Dragović, Mikac, 2012). Kao kriminalističko – obavještajna agencija Europol prikuplja, analizira i diseminira obavještajne informacije te izvješćuje o trendovima u kriminalu u EU (Europska komisija, 2014). Sastavlja tri tipa analize koje su utemeljene na obavještajnim podacima: Ocjenu prijetnje koju predstavlja ozbiljni i organizirani kriminal (*Serious and Organised Crime Threat Assessment – SOCTA*), Izvješće Europske unije o stanju i trendovima u području terorizma (*European Union Terrorism Situation and Trend Report – TE-SAT*) te Ocjenu prijetnje organiziranog kriminala na Internetu (*Internet Organised Crime Threat Assessment – IOCTA*) (Europski parlament, 2016c). Ove

---

<sup>10</sup> O porijeklu i funkcioniranju modela više poslušati u Wainwright, 2017.

analize su važna referenca za zaključke Europskog vijeća i za dokumente Vijeća EU koji se odnose na unutarnju sigurnost što znači da Europolov rad direktno utječe na donošenje političkih odluka u području unutarnjih poslova EU (Carrapiço, Trauner, 2013).

Najveće promjene u području unutarnje sigurnosti uvedene su Ugovorom iz Lisabona koji je na snagu stupio 2009., a kojim su preostali aspekti trećeg stupa, policijska suradnja i pravosudna suradnja u kaznenim stvarima, uvršteni u prvi stup čime područje slobode, sigurnosti i pravde prestaje biti međuvladina resorna politika. O pravnim aktima usvojenima u tom području odlučuje se u redovnom zakonodavnom postupku što znači da Vijeće EU donosi odluke kvalificiranom većinom, Europski parlament kao suzakonodavno tijelo postupkom suodlučivanja iznosi svoje mišljenje, a u području se primjenjuju pravni instrumenti metode Zajednice – uredbe, direktive i odluke – osim ako nije drugačije određeno (Europski parlament, 2016a). Ovim odredbama stupovi EU su praktično ukinuti (Turkalj, 2013). Pravni okvir područja AFSJ određen je u Ugovoru na slijedeći način: „Unija svojim građanima nudi područje slobode, sigurnosti i pravde bez unutarnjih granica, u kojem je osigurano slobodno kretanje osoba uz odgovarajuće mjere u pogledu nadzora vanjskih granica, azila, imigracije te suzbijanja i borbe protiv kriminala“ (Europski parlament, 2016b). Sigurnost je uspostavljena kao jedno od osnovnih javnih dobara područja AFSJ, a Unija dobiva pravo osiguravanja visokog stupnja sigurnosti mjerama u području policijske suradnje, no Ugovor jasno navodi da EU treba poštovati osnovne funkcije države koje uključuje održavanje zakona i reda te da nacionalna sigurnost ostaje isključiva odgovornost svake države članice. Time je pravnim poretom EU zaštićena primarna uloga država članica kao pružatelja unutarnje sigurnosti svojim građanima. Uloga EU u području unutarnje sigurnosti je vezana 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.

Države članice su potpisivanjem Ugovora dale EU formalni mandat s nadležnostima za djelovanje u području unutarnje sigurnosti čime je to područje podignuto na nadnacionalnu razinu, a novokreiran nadnacionalan okvir sadrži instrumente i mehanizme koji prelaze granice međuvladine suradnje (Monar, 2014). Uniji je na nadnacionalnoj razini omogućeno formuliranje politika u području unutarnje sigurnosti i bolja integracija područja u ukupni *policy* EU, čime ono prestaje biti isključivo pitanje međuvladine suradnje i postupno prelazi u sferu zajedničkih politika (Bilandžić, 2012). Glasovanje kvalificiranom većinom u Vijeću te jačanje ovlasti nadnacionalnih institucija EU – prošireno je pravo inicijative Europske komisije, zakonodavni utjecaj i nadzor Europskog parlamenta te jurisdikcija Suda Europske unije –

ukazuju na razvoj područja u smjeru nadnacionalizma čime je umanjena sposobnost država članica da dominiraju donošenjem odluka u ovom području i umanjen njegov dotadašnji intergovernmentalni karakter. Područje AFSJ je premješteno u pravni okvir Zajednice i komunitarizirano (Occhipinti, 2015).

Ugovorom je u okviru AFSJ objedinjeno više operativnih politika te je uspostavljen homogeniji pravni i institucionalni okvir za djelovanje (Bilandžić, 2012). Ovo heterogeno političko područje uključuje četiri polja: politike vezane uz nadzor granica, azil i imigraciju; pravosudnu suradnju u građanskim stvarima; pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima; te policijsku suradnju (Europski parlament, 2016b). Policijska suradnja time postaje dio institucionalne osnove i pravnog okvira EU (Den Boer, 2014). Učinkovita policijska suradnja je ključan element u izgradnji Unije kao područja slobode, sigurnosti i pravde, a u nju su uključena sva nadležna tijela država članica: policija, carina i druge službe zadužene za izvršavanje zakona specijalizirane u području sprječavanja, otkrivanja i istrage kaznenih djela. Glavni instrument policijske suradnje, a time i temelj šire europske strukture unutarnje sigurnosti je europska policijska agencija Europol (Europski parlament, 2016c).

Odluka o ustanovljavanju Europskog policijskog ureda, koja je zamijenila Konvenciju o Europolu, stupila je na snagu 2010. godine. Odlukom je promijenjen institucionalni okvir Eurola koji prestaje biti međunarodna agencija i postaje tijelo EU koje se financira iz njezinog proračuna. Europol je pretvoren u formalnu agenciju EU namijenjenu policijskoj suradnji država članica čija je zadaća poduprijeti i ojačati djelovanje policijskih i drugih službi koje su zadužene za izvršavanje zakona država članica te olakšati njihovu uzajamnu suradnju u sprječavanju i suzbijanju teškog kriminaliteta koji pogađa dvije ili više država članica, terorizma i oblika kriminala koji utječu na zajednički interes obuhvaćen politikom Unije (Đurđević, 2008). Osnivanje Eurola kao agencije EU je jedan od ključnih pothvata u institucionalizaciji i formalizaciji policijske suradnje EU (Gerspacher, 2008). Iste godine je utemeljen EU Policy Cycle – ciklus politike EU za ozbiljan i organizirani kriminal. Europol svake 4 godine proizvodi obavještajnu sliku prijetnje (SOCTA) koju ministri unutarnjih poslova država članica koriste u procesu definiranja prioriteta u borbi protiv organiziranog kriminala. Prvi puta u 27 država članica postoji jedinstven proces identificiranja zajedničkih prioriteta. Ministri zatim okupljaju specijalizirane državne agencije u svakom od prioriteta područja kako bi radile pod programima namijenjenim rješavanju specifičnih aspekata tih problema i vodile koordinirane operacije. Ovaj model je transformirao i profesionalizirao način na koji su

policijsko djelovanje i policijska suradnja strukturirani i organizirani diljem EU (Wainwright, 2017).

Ugovorom se proširuju operativne ovlasti Europolu pa on dobiva mogućnost sudjelovanja u zajedničkim istražnim timovima i pravo postavljanja zahtjeva državama članicama da pokrenu kaznene istrage (Đurđević, 2008). Europol nema ovlasti za provođenje mjera prisile, odnosno za uhićenja ili provedbe pretraga (Europski parlament, 2016c), jer politički kontekst EU ne dozvoljava prisilne ovlasti Europolu što je naglašeno odredbom u Lisabonskom ugovoru. Stoga Europol nije europski FBI, već agencija koja je primarno 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. Europol koristi tehnološke prednosti, prikupljanje i analizu podataka te upravljanje informacijama kako bi odgovorio na zahtjeve suvremenih oblika kriminala i terorizma koji pogađaju europske države koji su sve više prekograničnog i internacionalnog karaktera te kako bi držao korak s poduzetnim grupama organiziranog kriminala (Wainwright, 2017). Njegove temeljne zadaće uključuju prikupljanje, pohranu, obradu, analizu i razmjenu podataka; te koordinaciju, organizaciju i provedbu istražnih i operativnih radnji koje se provode zajedno s nadležnim tijelima država članica ili u okviru zajedničkih istražnih timova, po potrebi u suradnji s Eurojustom (Ugovor o funkcioniranju Europske unije, 2009). Suraduje s agencijama za provedbu zakona država članica na način da svaka država članica ima Europolovu nacionalnu jedinicu (*Europol National Unit*) koja je veza između Europolu i nadležnih državnih tijela. Nacionalne jedinice u sjedište Europolu u Den Haagu upućuju časnike za vezu (*liaison officers*) koji zastupaju njezine interese i rade zajedno sa stalnim Europolovim službenicima (Rožée, Kaunert, Léonard, 2013). Kako bi opisao rad Europolu njegov bivši direktor Rob Wainwright uvodi koncept „uberizacija međunarodnog policijskog rada“ u kojem povlači analogiju između Europolu i Ubera. Jednako kao što Uber ne posjeduje vozila, ali je najveća taksi kompanija na svijetu zahvaljujući inovativnoj tehnološkoj platformi koja povezuje veliku zajednicu, Europol ne posjeduje izvršne ovlasti, ali pruža uslugu koja daje dodanu vrijednost sakupljajući na jednom mjestu podatke o tekućim istragama koje im dostavlja 7500 različitih agencija, a koje se zatim obrađuju od strane stručnjaka iz svih država članica. Ovakvu ekspertizu i znanje u provođenju prekograničnih istraga u EU nudi samo Europol. Naglašava kako je Europol središte u kojem se kreira ujedinenija, koherentnija, više poslovno i ciljno orijentirana policijska zajednica koja se protiv kriminala i terorizma bori na visoko profesionalnoj, industrijskoj razini nudeći državama visokovrijedan proizvod. Europol karakterizira moderan

model policijskog rada koji je u skladu sa promjenama u suvremenom kriminalitetu. Europol radi ono što pojedinačne policije ne mogu jer nemaju pristup podacima, a to je povezivanje podataka svih država članica i izvođenje analiza na temelju tih podataka i time stvara dodanu vrijednost (Wainwright, 2017).

Odluke o njegovoj strukturi, nadležnostima, djelovanju, djelokrugu i zadaćama donose se u redovnom zakonodavnom postupku (Đurđević, 2008) čime nadnacionalne institucije dobivaju veći utjecaj na njegovo djelovanje te on manje ovisi o državama članicama i njihovom potencijalnom ulaganju veta. Jačanje i proširivanje operativnih aktivnosti, ovlasti i autonomije Eurola ukazuje na jačanje nadnacionalnih elemenata u njegovom radu.

Prema Occhipintiju i Monaru, nakon Ugovora iz Lisabona područje AFSJ, policijsku suradnju i Europol karakterizira visok stupanj nadnacionalizma i jasan nadnacionalan karakter (Occhipinti, 2015) što pokazuje paleta ovlasti nadnacionalnih institucija, agencija, mehanizama, zakona i instrumenata (Monar, 2014). Najveći utjecaj na podizanje ovih nekada isključivo nacionalnih područja na nadnacionalnu razinu ima argument da se transnacionalnim prijetnjama treba zajednički suprotstaviti, a EU djeluje po načelu supsidijarnosti (Occhipinti, 2015). Svi strateški dokumenti u području AFSJ naglašavaju da naponi država članica nisu dovoljni kako bi se adekvatno odgovorilo na te zajedničke prijetnje, posebno na terorizam, te je stoga potreban zajednički, nadnacionalan, europski pristup čija je svrha udruživanje resursa država članica i učinkovito zajedničko djelovanje u rješavanju transnacionalnih sigurnosnih prijetnji koje se jedino suradnjom mogu eliminirati (Monar, 2014).

Unatoč načelu supsidijarnosti postoji granica do koje su države spremne poduprijeti zajedničko djelovanje na razini EU u borbi protiv transnacionalnih prijetnji. Zbog brige za očuvanjem i zaštitom državnog suvereniteta nadnacionalizmu u području unutarnje sigurnosti i policijske suradnje su Lisabonskim ugovorom nametnuta ograničenja te su zadržane specifične odredbe koje se mogu interpretirati kao zadržavanje obilježja i elemenata međuvladine suradnje i posebnosti nekadašnjeg trećeg intergovernmentalnog stupa. Zbog tih odredbi područje AFSJ i policijska suradnja razlikuju se od ostalih nadnacionalnih političkih područja (Occhipinti, 2015). Da policijska suradnja još uvijek nije u potpunosti utkana u okvir Zajednice i da sadrži neka od početnih međuvladinih obilježja ukazuje:

- Odredba prema kojoj Komisija pravo inicijative u ovom području dijeli s državama članicama, pod uvjetom da one čine četvrtinu članica Vijeća (Europski parlament, 2016c).

- Djelovanje policije jedne države na području druge države, operativna policijska suradnja, jačanje Europolovih operativnih ovlasti, a posebno ovlast za izvršavanjem uhićenja, posebno su osjetljiva politička pitanja s obzirom na to da se policijsko djelovanje smatra izrazom suvereniteta svake države (Occhipinti, 2015). Stoga mjere koje se odnose na operativnu suradnju, odnosno na operativne aktivnosti Europola, Vijeće može usvojiti samo jednoglasno, dok se u slučaju nepostojanja konsenzusa primjenjuju odredbe o pojačanoj suradnji (Đurđević, 2008). Osim toga, u pogledu tih mjera Europski parlament ima samo savjetodavnu ulogu (Europski parlament, 2016c).
- Iako je Europol dobio operativne ovlasti one postoje samo u suradnji s nacionalnim policijama, a sam Europol nema izvršne ovlasti, nije samostalno izvršno ni represivno tijelo jer prema Ugovoru primjena prisilnih mjera ostaje u isključivoj odgovornosti nadležnih državnih vlasti (Đurđević, 2008). Europolovi službenici nemaju pravo uhićivati osumnjičenike ni djelovati bez odobrenja nacionalnih vlasti, već samo pružaju potporu policijama država članica koja se sastoji od alata koji doprinose izvršnim mjerama koje provode nadležna tijela država članica.
- Još jedno obilježje međuvladinog karaktera je vodeća uloga Europskog vijeća<sup>11</sup> u području AFSJ, dok se nadnacionalna Komisija često pojavljuje samo kao agent koji izvršava njegov program (Monar, 2014). Ključna uloga Europskog vijeća prema kojoj ono utvrđuje strateške smjernice za zakonodavno i operativno planiranje u području AFSJ čime se njemu daje najvažnija uloga u njegovom razvoju prepoznata je i u Ugovoru iz Lisabona (Europski parlament, 2016b). Upravo Europsko vijeće ima najveći utjecaj na karakter policijske suradnje i organizacijske karakteristike Europola, a posebno kada se radi o području protuterorizma (TE-SAT, 2016).

Krajem 2009. Europsko vijeće je usvojilo novi višegodišnji program za razvoj AFSJ za razdoblje od 2010. do 2014. pod nazivom „Stockholmski program – otvorena i sigurna Europa koja služi građanima“ (Turkalj, 2013) u kojemu je naglašena potreba za jačanjem mjera za suzbijanje prekograničnih prijetnji na europskoj razini (Dragović, Mikac, 2012). Program je odredio formuliranje Strategije unutarnje sigurnosti EU (*Internal Security Strategy – ISS*) koju

---

<sup>11</sup> Europsko vijeće, koje se sastoji od šefova država ili vlada država članica, je najviše političko tijelo EU koje nema zakonodavnu ulogu ali daje Uniji strateške političke smjernice i prioritete za razvoj sveukupnih politika. Njegove smjernice predstavljaju putokaz ostalim tijelima EU o smjeru u kojem će se Unija i države članice kretati u narednom periodu. Stvarna uloga Europskog vijeća u procesu odlučivanja očituje se kroz činjenicu da se nijedna važna odluka za Uniju neće donijeti, a da prethodno nije prošla barem jedan sastanak na vrhu. Zaključci s tih sastanaka nemaju zakonsku snagu, ali stvaraju okvir unutar kojeg će ostala tijela razmatrati konkretne mjere (Dragović, Mikac, 2012).



je Vijeće EU usvojilo u veljači 2010. nakon čega ju je potvrdilo i Europsko vijeće. Strategija navodi da se koncept unutarnje sigurnosti treba shvatiti kao širok i sveobuhvatan koncept koji obuhvaća više sektora djelovanja kako bi se pružio adekvatan odgovor na prijetnje i sigurnosne izazove koji imaju izravan utjecaj na život, sigurnost i dobrobit građana EU. Dalje se navodi kako, iako države članice imaju vlastite politike, strategije nacionalne sigurnosti te mehanizme suradnje, to nije dostatno za suočavanje sa suvremenim izazovima već je potreban „širi EU pristup“ koji uključuje niz mehanizama za poboljšanje suradnje unutar EU kroz analize budućih scenarija i anticipiranje sigurnosnih izazova; pružanje odgovora tim izazovima zbog čega je EU definirala niz zasebnih strategija (npr. protuteroristička strategija iz 2005.); efektivnost europskih asocijacija i organizacija (Europol, Eurojust, Frontex) i tijela (Koordinator EU za protuterorizam); jedinstvene alate (europski uhidbeni nalog), razmjenu informacija i provođenje zajedničkih istraga te evaluacijske mehanizme (Bilandžić, 2012). Strategija naglašava nužnost sinergijskog i supsidijarnog djelovanja na razini Unije kojim je jedino moguće pružiti odgovor na prijetnje i izazove koji se nalaze pred Unijom, a koji imaju prekogranični karakter i stoga premašuju mogućnost prevencije i odgovora pojedinačnih država članica (Dragović, Mikac, 2012). Uloga EU u području unutarnje sigurnosti se bazira na definiraju zajedničkih politika, uspostavi zakonodavstva te praktičnoj suradnji u policijsko – pravosudnim poslovima, upravljanju nadzorom granica i upravljanju kriznim situacijama. S ciljem daljnjeg razvoja EU kao područja AFSJ Strategija je definirala zajedničke prijetnje, postavila načela i politiku unutarnje sigurnosti te definirala Europski model sigurnosti – središnji okvir kojim EU nastoji realizirati integrirani pristup sigurnosti usmjeren na integraciju četiri područja: policijskog djelovanja, pravosudnog djelovanja, kontrole granica i zaštite civila. Jedan od akcijskih vodiča na kojima se bazira Model naglašava prevenciju i anticipiranje budućih sigurnosnih izazova što znači da se provedba Strategije temelji na kvalitetnom obavještajnom djelovanju (*intelligence led approach*). Polazište za akciju EU i suradnju država članica predstavlja analiza i mapiranje rizika i operativnih kapaciteta za odgovore na te rizike (Bilandžić, 2012). Iz analize Strategije jasno je kako se ona temelji na proaktivnom kriminalističko – obavještajnom pristupu, što pokazuje važnost ovog policijskog modela u zajedničkom europskom pristupu unutarnjoj sigurnosti (Gruszczak, 2012). Za policijski aspekt Strategije zadužen je Europol (OSCE, 2016). Strategijom je napušten dotadašnji fragmentirani europski pristup sigurnosti te su postavljeni temelji za povezivanje i integraciju vanjske i unutarnje sigurnosti EU (Bilandžić, 2012). Aktivnosti provedene u okviru strateških ciljeva Komisija je ocijenila u „Završnom izvješću o provedbi Strategije unutarnje sigurnosti EU 2010 – 2014“, a kao zaključak se navodi da je u budućnosti potreban daljnji rad na jačanju suradnje

u praksi, poboljšavanju razmjene informacija te na stvaranju kulture suradnje u području provedbe zakona (Europska komisija, 2014b).

U lipnju 2014. Europsko vijeće je donijelo „Strateške smjernice za zakonodavno i operativno planiranje u području slobode, sigurnosti i pravde za razdoblje 2014 – 2020“ koje se nadovezuju na Stockholmski program čija je provedba završila 2014. Smjernice naglasak stavljaju na: djelotvornu provedbu postojećih mjera, poboljšavanje operativne suradnje, jačanje uloga agencija EU, istraživanje potencijala novih tehnologija, poboljšavanje prekogranične razmjene podataka te jačanje povezanosti između unutarnjih i vanjskih politika EU (Europsko vijeće, 2014).

### 3.2.3. Treća faza u razvoju područja unutarnje sigurnosti EU

Niz recentnih terorističkih napada na tlu EU pokazao je ozbiljnost prijetnje s kojom se suočava EU, postavio sigurnosne politike u samo središte pozornosti, potaknuo daljnju institucionalizaciju područja unutarnje sigurnosti EU, uvođenje novih te jačanje postojećih sigurnosnih mehanizama i instrumenata. Početak novog nesigurnog razdoblja za EU označila su dva teroristička napada izvršena u Francuskoj 7. i 8. siječnja 2015. u kojima je smrtno stradalo sedamnaest ljudi, a na koje je Europsko vijeće reagiralo dogovorom o jačanju zajedničkog djelovanja protiv terorizma (Europsko vijeće, 2015a) te teroristički napadi izvršeni u Kopenhagenu u Danskoj mjesec dana kasnije.

Izmijenjeno sigurnosno stanje na tlu Unije i potreba za ažuriranjem Strategije unutarnje sigurnosti EU naveli su Europsku komisiju da 28. travnja 2015. objavi Europski program sigurnosti (*European Agenda on Security*) (Europska komisija, 2015a). Vijeće EU je odobrilo da se zaključcima Vijeća koji se temelje na tom programu obnovi Strategija unutarnje sigurnosti EU za razdoblje 2015. – 2020. (Vijeće Europske unije, 2015a), a proces prihvatanja Europskog programa sigurnosti dovršilo je Europsko vijeće na sastanku 25. – 26. lipnja 2015. odobravanjem obnovljene Strategije unutarnje sigurnosti EU (Europsko vijeće, 2015b). Europski program sigurnosti tom odlukom službeno zamjenjuje Strategiju unutarnje sigurnosti EU i određuje strategiju EU u borbi protiv sigurnosnih prijetnji za razdoblje 2015 – 2020. (Europska komisija, 2015a). Prezentira pogled EU na svijet u kontekstu globalnih trendova i suvremenih prijetnji, naznačuje instrumente za suočavanje s njima i ciljeve koje tendira ostvariti u navedenom razdoblju. Tri prioriteta za europsku sigurnost su terorizam, organizirani kriminal

i kibernetički kriminal – međusobno povezane prekogranične prijetnje čija slojevitost i međunarodna dimenzija zahtijevaju zajednički odgovor na razini EU. Kriminal odlikuje fleksibilnost, inovativnost i nepoznavanje granica, stoga pri prevenciji, otkrivanju i kaznenom progonu provedba zakona mora biti jednako tako fleksibilna, inovativna i ne poznavati granice. Navodi kako Unija državama članicama daje dodanu vrijednost u osiguravanju sigurnosti jer iako one imaju primarnu odgovornost za zaštitu svoje unutarnje sigurnosti, više ju ne mogu u potpunosti postići same. Suradnja treba biti kvalitetnija, a posebno se treba raditi na poboljšavanju razmjene podataka između državnih policijskih agencija i EU agencija te na poboljšavanju operativne policijske suradnje (Europska komisija, 2015b). Analizom se uočava kako Komisija u Programu naglašava nužnost supsidijarne funkcije EU u rješavanju transnacionalnih izazova, no i dalje se u suradnji zahtijeva poštovanje nacionalnih odgovornosti država članica za zaštitu njihove unutarnje sigurnosti. Vijeće EU je pri odobravanju Programa dodatno naglasilo ovu dimenziju te navodi da nacionalna sigurnost ostaje u isključivoj nadležnosti svake države članice, što ilustrira da države članice ključni naglasak, unatoč pristajanju na suradnju, i dalje stavljaju na zaštitu svog državnog suvereniteta u području sigurnosti. Ističe se i važnost proaktivnog pristupa koji se oslanja na pomoć obavještajnih podataka u kriminalistici, iz čega je jasno kako se provedba unutarnje sigurnosti EU i dalje temelji na kriminalističko – obavještajnom modelu policijskog rada (Vijeće Europske unije, 2015a).

Jačanje sigurnosne prijetnje s kojom se EU suočava naglasila su još dva teroristička napada na tlu Europske unije, u Parizu 13. studenog 2015. u kojem je smrtno stradalo 129 osoba te u Bruxellesu 22. ožujka 2016. u kojem je stradalo 38 osoba, koje je Vijeće EU osudilo i kao odgovor navelo jačanje protuterorističkih mjera Europske unije (Vijeće Europske unije, 2015b; Vijeće Europske unije, 2016). Predsjednik Europske komisije Jean – Claude Juncker je, dan nakon napada u Bruxellesu, 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“ (Juncker, 2016).

Mjesec dana kasnije, 20. travnja 2016., Europska komisija je objavila „Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću i Vijeću o provedbi programa sigurnosti za borbu protiv terorizma i stvaranje uvjeta za uspostavu učinkovite i istinske sigurnosne unije“ u kojoj se navodi kako recentni teroristički napadi ističu sigurnosni rizik s kojim se suočava EU i ukazuje na potrebu za ambicioznom sigurnosnom politikom EU koja je dorasla razmjerima prijetnji. Navodi se kako je Osnivačkim ugovorima utvrđen cilj osiguravanja visoke razine

sigurnosti za europske građane, stoga EU i države članice imaju odgovornost prema građanima da stvore područje unutarnje sigurnosti. Iako države članice prema Lisabonskom ugovoru imaju najveću odgovornost za sigurnost, one se danas samostalnim djelovanjem ne mogu učinkovito suočiti s transnacionalnim prijetnjama koje prelaze geografsko – političke granice, stoga je nužno na europskoj razini razviti instrumente, infrastrukturu i okruženje u kojem nacionalna tijela mogu djelotvorno surađivati pri rješavanju zajedničkih izazova. Potrebna je učinkovita i istinska sigurnosna unija: „EU i države članice trebaju izići iz okvira suradnje u cilju zaštite unutarnje nacionalne sigurnosti i započeti djelovati vođeni idejom zaštite kolektivne sigurnosti Unije u cjelini“ (Europska komisija, 2016a:2). Unutarnja sigurnost pojedine države članice je pitanje unutarnje sigurnosti svih država članica. Naglašava se nužnost suradnje, ujedinjavanja resursa i obavještajnih informacija i zajedničkog djelovanja europskih tijela za provedbu zakona: Europol, Eurojusta, obavještajnih službi, policijskih snaga i pravosudnih tijela. Naglasak u stvaranju istinske sigurnosne unije stavljen je na rad policije te se navodi kako u istinskoj sigurnosnoj uniji policijski službenik jedne države članice refleksno treba dijeliti bitne informacije s kolegama preko granice kao što to čini i unutar svoje države. Kako bi se to ostvarilo na europskoj razini je potrebno riješiti nedostatke i operativna ograničenja postojećih instrumenata za razmjenu informacija kako bi strukture za suradnju bile što djelotvornije a europsko zakonodavstvo ažurirano i pouzdano, a posebno je bitno uklanjanje operativnih nedostataka u policijskoj razmjeni obavještajnih podataka, dok je na razini država članica potrebna kulturna promjena kako bi policije i druge službe za provedbu zakona stekle naviku sustavne suradnje i razmjene informacija (Europska komisija, 2016a). Komisija je idućih mjeseci nastavila rad na stvaranju sigurnosne unije. Juncker je u kolovozu 2016. uspostavio portfelj povjerenika za sigurnosnu uniju koji će podupirati provedbu Europskog programa sigurnosti i pridonositi uspostavi operativne i učinkovite sigurnosne unije (Europska komisija, 2016b). Povjerenik podnosi mjesečna izvješća o postignutom napretku prema učinkovitoj i održivoj sigurnosnoj uniji u kojima navodi provedene aktivnosti institucija i agencija EU u području sigurnosti, konkretno borbe protiv terorizma, organiziranog kriminala i kiberkriminala, te najavljuje aktivnosti i mjere koje će se provoditi u budućnosti (Europska komisija, 2016c). Njegov portfelj je s obzirom na tip politike povezan sa portfeljem povjerenika za migracije, unutarnje poslove i građanstvo. Kreiranjem novog portfelja Europske komisije istaknuta je važnost koju EU daje zajedničkoj borbi protiv transnacionalnih prijetnji, posebno borbi protiv terorizma, i ukazuje na jačanje aktivnosti nadnacionalne Komisije u ovom političkom području.

S obzirom na neodvojivost unutarnje i vanjske politike i činjenice da se unutarnje politike često bave posljedicama vanjskog razvoja događaja, rad u području unutarnje sigurnosti EU dopunjen je i unaprijeđen donošenjem Globalne strategije Europske unije za vanjsku i sigurnosnu politiku koja je predstavljena na sastanku Europskog vijeća 28. lipnja 2016. U Strategiji se navodi kako terorizam, organizirani kriminal i ostale hibridne prijetnje ne poznaju granice što dovodi do nužnosti snažnijih institucijskih veza između unutarnjeg područja AFSJ i vanjskog djelovanja Unije. Nužnost povezivanja unutarnje i vanjske dimenzije posebno je bitna u kontekstu borbe protiv terorizma (Europska unija, 2016).

U ovoj, trećoj fazi razvoja područja unutarnje sigurnosti, Europol je doživio velike promjene. Unutar Europola su osnovane nove jedinice i centri, uvedeni su novi te ojačani već postojeći instrumenti i mehanizmi, ojačane su njegove operativne ovlasti, proširen mu je spektar aktivnosti i povećan ljudski kapacitet. Nakon terorističkih napada u Parizu i Kopenhagenu početkom 2015., unutar Europola je po ovlaštenju Vijeća EU osnovana Referentna internet jedinica EU (*Internet Referral Unit – EU IRU*), jedinica za rad u vezi s prijavljenim internetskim sadržajima u cilju borbe protiv terorističke propagande na internetu i drugih ekstremističkih aktivnosti,<sup>12</sup> a nakon napada u Parizu u studenom iste godine Vijeće je opet proširilo mandat Europola uspostavom Europskog protuterorističkog centra<sup>13</sup> (*European Counter Terrorism Centre – ECTC*) (Europski parlament, 2016c) koji djeluje kao platforma putem koje države članice mogu pojačati razmjenu informacija i operativnu suradnju u borbi protiv terorizma (Vijeće Europske unije, 2015b). Njegovo osnivanje je odgovor na medijski narativ u Europi o neuspjehu razmjene obavještajnih podataka u Europi nakon napada u Parizu i Bruxellesu i politički pritisak na obavještajnu i policijsku zajednicu koje su djelovale tako da su povećale svoje napore i protuterorističke kapacitete, pogotovo u povezivanju policijskih podataka sa obavještajnim podacima (Wainwright, 2017).

Najveća promjena u radu agencije nastupila je 11. svibnja 2016. kada su Parlament i Vijeće odobrili novu Uredbu o Europolu<sup>14</sup> koja je na snagu stupila 1. svibnja 2017. godine, a kojom je Europol uspostavljen kao Agencija Europske unije za provedbu zakonske suradnje s ciljem pružanja potpore suradnji između tijela za provedbu zakona u Uniji, odnosno kao Agencija Europske unije za suradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva. Uredbom se Europolu omogućuje brže reagiranje i olakšava uspostava specijaliziranih postrojbi kako bi se odmah

---

<sup>12</sup> Jedinica je s radom započela 1. srpnja 2015. (Europski parlament, 2016c)

<sup>13</sup> ECTC je s radom započeo 1. siječnja 2016. (Vijeće Europske unije, 2015b).

<sup>14</sup> Regulation (EU) 2016/794 of the European parliament and of the Council of 11 May 2016

reagiralo na prijetnje terorizma u nastajanju i druge oblike ozbiljnog i organiziranog kriminala, utvrđuju se pravila za postojeće jedinice i centre osnovane unutar Europolu kao što su ECTC i EU IRU. Uredba uvodi niz promjena u strukturi organizacije i načina na koji agencija funkcionira, međutim bit Europolu ostaje nepromijenjena u smislu da on i dalje podupire i jača djelovanje nadležnih tijela država članica i njihovu međusobnu suradnju. Europolove nove ovlasti idu ruku pod ruku s strožim režimom zaštite podataka, demokratskom kontrolom i parlamentarnim nadzorom (Centar za poslovnu sigurnost, 2017). Uredbom su Europolove ovlasti i mandat ažurirani i ojačani kako bi se osiguralo da je agencija u potpunosti opremljena za suprotstavljanje zajedničkim prijetnjama i kako bi se njegova sposobnost u borbi protiv tih prijetnji unaprijedila (TE-SAT, 2016).

Osim borbe protiv terorizma, utjecaj na razvoj područja ima i najveći nekontrolirani priljev migranata i izbjeglica u njezinoj povijesti s kojim se EU suočila 2010-ih. Do eksplozije migracijske i izbjegličke krize došlo je 2015. godine. Kao odgovor na jačanje ove sigurnosne prijetnje ojačana je agencija Frontex, a 2016. je došlo do proširenja njezinih ovlasti uspostavljanjem Agencije za europsku obalnu i graničnu stražu (koja je zadržala ime Frontex). Europsku graničnu i obalnu stražu čine Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu te nacionalna tijela država članica koja su nadležna za upravljanje granicama uključujući i službenike obalne straže u mjeri u kojoj provode zadaće nadzora državne granice. Ovakvom zakonodavnom formulacijom države su izgubile dosadašnju ekskluzivnu ulogu u kontroli vlastitih granica te je uspostavljena podijeljena odgovornost država članica i Frontexa. Primat Frontexa u odnosu na države članice evidentan je u izradi strateških dokumenata s kojima se zemlje članice moraju usklađivati (Dragović, 2018).

Analizom je utvrđeno da je protuteroristički sigurnosni diskurs u posljednje tri godine imao ključni utjecaj na daljnji razvoj područja unutarnje sigurnosti EU i jačanje njegovog nadnacionalnog karaktera što se može nazvati trećom fazom u integraciji područja unutarnje sigurnosti EU. Uvedene su brojne promjene u području unutarnje sigurnosti, policijske suradnje te radu i organizacijskoj strukturi Europolu koje potvrđuju širenje nadležnosti EU, jačanje nadnacionalnog karaktera područja unutarnje sigurnosti EU, policijske suradnje i Europolu i sveukupno pomicanje ovog cjelokupnog područja u smjeru nadnacionalizma.

Svi strateški dokumenti koji se odnose na ovo područje pozivaju se na načelo supsidijarnosti i navode da se države članice, iako su odgovorne za svoju nacionalnu sigurnost, nisu sposobne same nositi sa transnacionalnim prijetnjama, zbog čega je nužan zajednički nadnacionalan europski pristup u borbi protiv tih prijetnji. Supsidijarna funkcija daje legitimitet Uniji za

jačanje ovlasti nadnacionalnih europskih tijela. Na jačanju svoje aktivnosti u području unutarnje sigurnosti posebno radi nadnacionalna Komisija. Uvođenje sintagme „sigurnosna unija“ u europski sigurnosni diskurs i uvođenje funkcije europskog povjerenika za sigurnosnu uniju ukazuju da je EU kao jedan od prioriteta u procesu integracije odredila sigurnosne politike te da je područje unutarnje sigurnosti od iznimne važnosti za cjelokupan proces europske integracije.

Veliki broj usvojenih instrumenata i pokrenutih inicijativa pokazuje da je evolucija područja unutarnje sigurnosti u fazi stalnog i ubrzanog razvoja, zbog čega ga Kaunert, Occhipinti i Léonard (2014) smatraju najdinamičnijim područjem europske integracije. Dragović i Mikac (2012) smatraju kako razvoj zajedničkih sigurnosnih politika od početka devedesetih predstavlja ono što je ekonomska integracija predstavljala prije pedesetak godina, dok Den Boer navodi kako je upravo policijska suradnja postala ključno političko područje u procesu europske integracije (Den Boer, 2014). Da su pitanje sigurnosti i sigurnosne politike danas, kada se EU suočava sa najvećom sigurnosnom prijetnjom, prioritet u djelovanju EU, ilustrira Rimska deklaracija iz ožujka 2017. u kojoj su čelnici 27 država članica i institucija EU kao svoju primarnu obvezu, odgovornost i cilj naveli upravo rad na postizanju „Zaštićene i sigurne Europe“: „Uniji u kojoj se svi građani osjećaju sigurnima i mogu se slobodno kretati, u kojoj su naše vanjske granice zaštićene...Europi koja je odlučna boriti se protiv terorizma i organiziranog kriminala“ (Europsko vijeće, 2017:2). Smjena u prioritetima Unije sa ekonomskih na sigurnosne politike pokazuje da je društvo 21. stoljeća zaista društvo rizika.

### *3.2.3.1. Problematični aspekti politika unutarnje sigurnosti EU*

Određeni aspekti politika unutarnje sigurnosti EU zahtijevaju osvrt, a jedno od njih je pitanje uspostave uravnoteženog i proporcionalnog odnosa između sigurnosti i slobode pošto jačanje sigurnosnih mjera uvijek podrazumijeva i ograničavanje individualnih sloboda (Bilandžić, 2012). Postavlja se pitanje na koji način novi modeli policijskog djelovanja koje EU promiče kao najefikasnije utječu na temeljno pravo na privatnost europskih građana. Treba izbjeći potpunu prevagu sigurnosti u odnosu na slobodu. Pojedini autori, primjerice Didier Bigo<sup>15</sup>,

---

<sup>15</sup> Didier Bigo pripadanik je Pariške škole kritičkog istraživanja sigurnosti (Paris school of critical security research) koja konvergenciju unutarnjih i vanjskih sigurnosnih diskursa i praksi razumijeva kao posljedicu aktivnog konstruiranja novih diskursa o riziku od strane europskih sigurnosnih profesionalaca (Schröder, 2008).

ističu da europska politika unutarnje sigurnosti preveliki naglasak stavlja na prijetnje i kritiziraju činjenicu da je preveliki dio programskih dokumenata u području AFSJ posvećen sigurnosnim mjerama, a da se sudske procedure i drugi elementi osiguravanja demokratičnosti ne spominju dovoljno. U osiguravanju demokratičnosti i transparentnosti ključni su parlamentarni i sudski nadzor. Europski parlament ima zadatak zaštititi prava građana (Vogl, 2015), a kao jedan od prioriteta ističe potrebu za ravnotežom između zaštite temeljnih prava građana i zahtjeva povezanih sa sigurnošću i suzbijanjem terorizma (Europski parlament, 2016b), posebno potrebu uspostavljanja prikladne ravnoteže između slobode i sigurnosti u provođenju policijskog nadzora i kaznenog progona (Europski parlament, 2016c). Kritike upućene praksama u policijskom djelovanju na razini EU su prihvaćene, pa nove ovlasti Europolu koje su mu dane Uredbom o Europolu dolaze s jačim mjerama za zaštitu podataka, demokratsku kontrolu i parlamentarni nadzor (TE-SAT, 2016). Iako je Parlament aktivno uključen u rješavanje ovih nedostataka, problemi su i dalje prisutni.



### 3.3. Unutarnja sigurnost EU – između međuvladine suradnje i nadnacionalizma

Države članice se od samog početka razvoja područja unutarnje sigurnosti nalaze u zamci između potrebe za jačom suradnjom i udruživanjem snaga u borbi protiv transnacionalnih prijetnji protiv kojih se ne mogu boriti same te obrane državnog suvereniteta (Den Boer, 2014). Kao rezultat potrebe za organiziranjem zajedničke borbe protiv transnacionalnih kriminalnih aktivnosti u dugogodišnjem procesu europske unutarnje sigurnosne integracije kreirana je pravna i institucionalna struktura područja AFSJ što je popraćeno postupnim rastom uloga i ovlasti nadnacionalnih europskih institucija ((Europskog parlamenta, Europske komisije i Suda Europske unije) u području unutarnje sigurnosti i policijskog djelovanja te smanjivanjem područja donošenja zakona koja su podložna ulaganju veta država članica. Kreiran je nadnacionalan europski okvir za policijske poslove. Danas u području unutarnje sigurnosti postoji određen stupanj nadnacionalnog upravljanja, sigurnosno upravljanje na zajedničkoj europskoj razini je institucionalizirano, a bogata institucionalna i legislativna pozadina ukazuju na snažan nadnacionalan karakter područja AFSJ, policijske suradnje EU kao njezinog ključnog dijela i Europol kao ključne agencije (Kaunert, Occhipinti, Léonard, 2014). EU je izgradila politike i instrumente koji je definiraju bitnim sigurnosnim akterom i upravljačem složenim sigurnosnim izazovima (Cvrtila prema Dragović, 2018). Kriminalističko-obavještajna agencija Europol je prošla intenzivan normativni razvoj od međunarodnog tijela s malo ovlasti do formalne agencije EU čiji se mandat i operativne ovlasti konstantno proširuju (Gerspacher, 2008). Danas je jedna od okosnica sustava zajedničke europske unutarnje sigurnosti.

Ipak, prisutne su iznimke od nadnacionalnosti koje ovo područje razlikuju od ostalih nadnacionalnih političkih područja. Iako prepuštaju dio suvereniteta europskim institucijama, ne prepuštaju ga u cijelosti i zadržavaju krajnju nadležnost (Den Boer, 2014). Povijest izgradnje instrumenata unutarnje sigurnosti Europske unije koja bi se trebala osiguravati institucionalnim mehanizmima na razini Europske unije je vrlo bogata, ali još postoje otpori država članica s namjerom zadržavanja kontrole nad nekim aspektima unutarnje sigurnosne politike. Države članice zadržavaju slobodu akcije u odnosu na mehanizme EU u slučajevima koje označe kao prijetnju nacionalnoj sigurnosti (Cvrtila prema Dragović, 2018). Bez obzira na integracijske procese, međunarodni odnosi su i dalje ipak bitno determinirani (neo)realističkim državocentričnim pristupom sigurnosti. U realističkoj teoriji sigurnost je konstitutivno načelo za očuvanje nacionalnog suvereniteta. Države članice se nisu spremne odreći suvereniteta, prepustiti nacionalnu sigurnost nadnacionalnoj EU i prestati izvršavati, u weberovskom

shvaćanju, jednu od temeljnih funkcija države. Stoga su člankom 72 Ugovora iz Lisabona države članice zadržale isključivu nadležnost za očuvanje vlastite nacionalne sigurnosti (Bilandžić, 2012). Nadnacionalne ovlasti su ojačane, posebno od 2015. godine nadalje, ali i dalje u okviru suradnje i pod pravnim okvirom Lisabonskog ugovora. Područje AFSJ stoga ima elemente nadnacionalnosti koji jačaju usporedno s jačanjem sigurnosne prijetnje za EU, no nema potpun nadnacionalan karakter, već njegov položaj u pravnom okviru EU karakteriziraju iznimke od nadnacionalnosti i zadržavanje elemenata nekadašnjeg trećeg međuvladinog stupa. Stoga su u ovom političkom području danas vidljivi i elementi nadnacionalizma i elementi državnog suvereniteta (Den Boer, 2014). Države članice i dalje imaju glavnu ulogu u pružanju sigurnosti svojim građanima, a uloga EU se temelji na načelu supsidijarnosti (Wainwright, 2017). Za područje pravosuđa i unutarnjih poslova karakterističan je model upravljanja<sup>16</sup> u kojem države zadržavaju suverenitet uz koordinaciju politika posredstvom institucija EU (Bilandžić, 2012).

Države članice žele profitirati od mehanizama zajedničke suradnje u borbi protiv kriminala i terorizma, stoga pristaju na formiranje nadnacionalnih policijskih instrumenata i davanje mogućnosti nadnacionalnim institucijama da utječu na rad državnih policija, no istovremeno žele zadržati krajnji suverenitet i nadležnost nad policijskim djelovanjem koje je u samoj biti postojanja države kao takve, stoga nisu pristale na apsolutno prenošenje ovlasti na nadnacionalne institucije, ograničavaju suradnju, djelovanje i ovlasti Europske unije koja po odredbama Ugovora treba isključivo pružati podršku policijama država članica u borbi sa sigurnosnim prijetnjama. Policijsko djelovanje i dalje ostaje primarna odgovornost država članica (Politico, 2015). Europol je utemeljen kao međuvladina agencija s ciljem da, po načelu supsidijarnosti, pomaže državama članicama u borbi protiv kriminala i terorizma, obavljajući posao koji one same ne mogu obavljati. Iako je zbog administrativnih i političkih razloga pretvoren u regularnu agenciju EU, njegov rad je i dalje primarno međuvladinog karaktera (Wainwright, 2017). ECTC je osnovan unutar Europola pod nadležnošću i usmjeravanjem Europskog vijeća (TE-SAT, 2016) što pokazuje da ovaj aspekt policijskog djelovanja EU i dalje ima snažne elemente međuvladine suradnje.

U kontekstu procesa integracije unutarnjih sigurnosnih poslova zaključak koji Saurugger izvodi u knjizi „Teorije i procesi europske integracije“ – da je europska integracija i dalje obilježena

---

<sup>16</sup> Prema Michaelu Hillu analiza odnosa javnih politika između EU i država članica pokazala je tri modela upravljanja: hijerarhijsko upravljanje u područjima u kojima EU ima nadnacionalnu vlast; dogovor između EU i država članica; i model u kojem države članice zadržavaju suverenitet uz koordinaciju politika posredstvom institucija EU (Hill, 2010 prema Bilandžić, 2012).

međuvladinim procesima i pregovorima između državnih predstavnika, a da su države i dalje institucionalne i kognitivne odrednice koje europski integracijski proces koče ili guraju naprijed (Saurugger, 2013) – je relevantan, jer je područje unutarnje sigurnosti EU kreirano u ovom dugogodišnjem procesu unatoč svom sve jačem nadnacionalnom karakteru i dalje obilježeno međuvladinim procesima, a glavnu ulogu i dalje ima Europsko vijeće koje donosi strateške odluke vezane uz njegov daljnji razvoj. Države stoga i dalje imaju glavnu ulogu u odlučivanju, o njihovim interesima i volji da ovaj proces stopiraju ili nastave ovisi kako će se odvijati njegova daljnja integracija.

EU je usmjerena na postavljanje sigurnosnih pitanja na nadnacionalnu razinu i na stvaranje „unije“ odnosno nadnacionalnih zajedničkih politika u području sigurnosti (Bilandžić, 2012). Diskurs strateških i programskih dokumenata pokazuje da EU teži ka preuzimanju veće uloge u području unutarnje sigurnosti. Svoje težnje EU je potvrdila uvođenjem sintagme „sigurnosna unija“ u europski sigurnosni diskurs. Države članice pak inzistiraju na tome da EU samo treba pružati državama članicama podršku u suočavanju sa sigurnosnim izazovima, što dovodi do sukoba između ove dvije razine donošenja odluka – razine Unije i razine država članica. Političke borbe oko pitanja što ima prioritet, državni suverenitet ili europski interesi, konstantno je prisutan (Vogl, 2015). Ključno pitanje je kako uskladiti nacionalne i nadnacionalne interese i zahtjeve koje upućuju EU i države članice u području unutarnje sigurnosti. Prema Gruszcak, upravo je kriminalističko – obavještajni model u procesu integracije politika unutarnje sigurnosti postao sredstvo usklađivanja različitih interesa zahtjeva upućenih od strane EU i država članica. Model je prikladno rješenje za višerazinsku arhitekturu unutarnje sigurnosti EU koju karakteriziraju napetosti na relaciji nacionalno – nadnacionalno zbog nekoliko razloga. Pravni okvir EU po zahtjevu država članica, kao što je već naglašeno, ograničava direktnu operativnu suradnju, a Unija ima ograničen utjecaj na taktičko djelovanje sigurnosnih agencija država članica, stoga je upravo strateško djelovanje prikladna domena u kojoj EU može razviti svoje kompetencije pa se fokus u policijskoj suradnji i djelovanju Europolu stavlja primarno na prikupljanje i upravljanje informacijama, strateške analize i procjene prijetnji. Unija pruža potporu na način da upućuje strateške smjernice nacionalnim službama za provedbu zakona što odgovara i nacionalnim interesima država članica kao i nadnacionalnim interesima Unije i njezinom trenutnom pravnom i institucionalnom okviru. Na taj način EU određuje stratešku, a države taktičku razinu (Gruszcak, 2012).

### **3.4. Studija slučaja: Europol kao protuteroristički akter**

Borba protiv terorizma je jedan od tri prioriteta u zajedničkoj borbi EU protiv transnacionalnih prijetnji (Europska komisija, 2015b). S terorističkom prijetnjom EU se bori preventivnim i civilnim sredstvima, u skladu s postvestfalskom sigurnosnom kulturom, multilateralnim pomoćima i razvojnim programima te misijama Europske sigurnosne i obrambene politike pod okriljem UN-a, za razliku od SAD-a koji je usvojio ratnu paradigmu borbe protiv terorizma (Prodan, 2014). Posebno važnu ulogu u protuterorističkoj politici EU imaju policijske institucije (Prodan, 2015). Prekogranična policijska suradnja je jedan od njezinih ključnih instrumenata, što se naglašava u Protuterorističkoj strategiji Europske unije iz 2005. (Kaunert, Occhipinti, Léonard, 2014). te u svim ostalim programskim i strateškim dokumentima koje je EU usvojila u području unutarnje sigurnosti, od Strategije unutarnje sigurnosti EU koja policijsku suradnju navodi kao jedan od ključnih elemenata Europskog modela sigurnosti do Europskog programa sigurnosti, koji naglašava da upravo Europol ima najveće stručno znanje o fenomenu terorizma (Europska komisija, 2015b).

Policijska suradnja u borbi protiv terorizma je najkompleksniji oblik policijske suradnje jer terorizam ima snažan politički karakter pa države imaju različita stajališta po pitanju terorističke prijetnje što otežava koordiniranje svih država članica i ustanovljavanje jedinstvenog zajedničkog odgovora. Policijska suradnja i autonomne operativne ovlasti Europola lakše se razvijaju u područjima koja nemaju izražen politički karakter i stoga su prikladnija za nadnacionalan pristup kao što su kiberkriminal, krivotvorenje eura i dječja pornografija. Unatoč tome dolazi do razvoja protuterorističke policijske suradnje EU (Occhipinti, 2015). Recentni teroristički napadi na EU ukazali su na nužnost jačanja zajedničke borbe protiv ove transnacionalne prijetnje pa se kontinuirano radi na jačanju protuterorističke policijske suradnje EU koja ima sve izraženiji nadnacionalan karakter. Europol postupno dobiva sve veću ulogu u protuterorističkom djelovanju EU. Novom Uredbom su njegove operativne ovlasti u području protuterorizma proširene i ojačane, omogućilo mu se brže reagiranje i olakšalo uspostavljanje specijaliziranih jedinica za brz odgovor na terorističke prijetnje (Cvrtila, 2015). Povećava se broj Europolovih protuterorističkih aktivnosti, jača i analitička i operativna protuteroristička suradnja, a prošireni su i njegovi ljudski kapaciteti u području protuterorizma (TE-SAT, 2016).

Analizom je utvrđeno da Europol u borbi protiv terorizma, koja je njegov glavni prioritet, provodi brojne konkretne aktivnosti. S obzirom da ima mandat za bavljenje terorističkim aktivnosti može sudjelovati u zajedničkim istražnim timovima te može postaviti zahtjev

državama članicama da pokrenu kaznene istrage u ovom području, a prema Odluci 2005/671/JHA koju je usvojilo Vijeće EU države članice imaju mu obvezu pružiti sve informacije o kriminalističkim istragama u vezi s kaznenim djelima terorizma i informacije o progonima i osudama za kaznena djela terorizma koja uključuju dvije ili više država (Gruszczak, 2012).

S ciljem odgovora na izazove koje terorizam danas predstavlja, unapređivanja sposobnosti za borbu protiv terorizma, poboljšavanja razmjene informacija među nadležnim tijelima te podizanja prekogranične protuterorističke suradnje na višu razinu unutar Europol je kao vrhunac razvoja ovog područja osnovan ECTC, središnja i jedina točka u EU 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 sa podacima koje Europol već posjeduje, pronalaženjem financijskih tragova i analiziranjem svih dostupnih detalja u istrazi čime doprinosi donošenju cjelovite i strukturirane slike terorističkog fenomena (TE-SAT, 2016). ECTC se razvija u paneuropski centar za protuterorističku ekspertizu (TE-SAT, 2017). Usmjeren je na razmjenu obavještajnih podataka prvenstveno unutar policijske protuterorističke zajednice (Wainwright, 2017).

Baza podataka putem koje države članice direktno dijele i dobivaju informacije o osumnjičenim ili osuđenim osobama, događajima i uređajima koji su povezani s teškim i organiziranim kriminalom i terorizmom je Europolov informacijski sustav (*European Information System – EIS*). Za detaljnije analize služi analitička radna datoteka o protuterorizmu koja pruža okvir za operativnu analitičku podršku državama članicama. Postojeće i potencijalne terorističke prijetnje se obrađuju unutar „žarišnih točaka“ u kojima se informacije prikupljaju, unakrsno provjeravaju i analiziraju. Informacije se razmjenjuju putem SIENA mrežnog sustava za sigurnu razmjenu informacija (*Secure Information Exchange Network Application*), a u svrhu sigurnog i brzog prijenosa protuterorističkih podataka bez rizika od presretanja je unutar sustava kreiran poseban namjenski prostor za tijela nadležna za protuterorizam koji tim tijelima omogućuje da direktno razmjenjuju informacije, dok je uključenost Europol proizvoljna (TE-SAT, 2016).

Za potrebe direktne operativne potpore državama članicama u tekućim istragama ECTC na raspolaganju ima nekoliko timova: *Europol Emergency Response Team* (EMRT) kojeg čine Europolovi analitičari i stručnjaci s relevantnim znanjem i iskustvom koji pružaju potporu tekućim istragama 24 sata dnevno; *First Response Network* (FRN), tim sastavljen od

protuterorističkih stručnjaka iz država članica koji se privremeno upućuju u Europol kako bi radili u timu s Europolovim stručnjacima i analitičarima te pružili potporu državi članici ukoliko postoje naznake o terorističkoj prijetnji; *Counterterrorism Joint Action Team* (CT JAT), tim fokusiran na specifičnu prijetnju ili incident koji se uspostavlja ako je podrška određenoj istrazi potrebna na dulji vremenski period; *Counterterrorism Joint Liaison Team* (CT JLT), tim fokusiran na određeni protuteroristički fenomen s mogućnošću započinjanja zajedničke istrage (TE-SAT, 2016). Osim navedenih timova, borbi protiv terorizma doprinosi i tim rotirajućih gostujućih časnika na imigracijskim žarišnim točkama (*Team of rotating guest officers at immigration hotspots*), naime Europol je odobrio regrutiranje protuterorističkih i ostalih istražitelja za premještanje na migracijska žarišta koji će biti razmješteni na ključne točke na vanjskim granicama EU kako bi ojačali sigurnosne provjere migranata da bi identificirali moguće kriminalce i teroriste i tako ustanovili drugu liniju obrane (TE-SAT, 2017).

Kritična područja za borbu protiv terorizma danas su Internet, društveni mediji i ostale nove komunikacijske tehnologije koje teroristi sve češće koriste. Problem korištenja novih medija proteže se kroz više jurisdikcija pa je nužan zajednički odgovor EU, stoga je pri ECTC-u osnovana Referentna Internet jedinica EU koja je zadužena za praćenje terorističkog materijala na internetu, brzo uklanjanje prijavljenih sadržaja u suradnji s industrijom te potporu kompetentnim 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 danas može zatražiti brzo gašenje internetskih stranica koje veličaju terorističke napade ili potiču europske građane da se pridruže terorističkim organizacijama, može izravno kontaktirati Facebook i zatražiti brisanje stranice koju vodi neka teroristička organizacija, primjerice tzv. Islamska država, ili zatražiti pojedinosti o drugim stranicama koje možda koristi isti korisnik s ciljem sprječavanja širenja terorističke propagande, a također može izravno razmjenjivati informacije s privatnim entitetima (tvrtkama ili nevladinim organizacijama) (Cvrtila, 2015).

Detektiranje financiranja terorizma je vrlo važno, a u tu svrhu ECTC koristi više alata od kojih je najpoznatiji Program za praćenje financiranja terorističkih aktivnosti (*Terrorist Finance Tracking Program – TFTP*) koji se koristi za praćenje toka novca terorista što nadležnim tijelima omogućuje da identificiraju i lociraju operativce i njihove financijere te otkriju terorističke ćelije. Posebnu opasnost predstavlja mogućnost konvergencije terorizma i kiberkriminala, a za pomoć državama članicama u slučajevima kada do nje dođe zadužen je

Europski centar za borbu protiv kibernetičkog kriminala (*European Cybercrime Centre – EC3*) (TE-SAT, 2016).

Specijalisti u ECTC-u prate potragu terorističkih grupa za vatrenim oružjem. Također prate i provjeravaju 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 priprema i izdaje godišnje Izvješće Europske unije o stanju i trendovima u području terorizma koje se temelji na kriminalističko – obavještajnom modelu i pruža uvid u fenomen terorizma u EU iz policijske perspektive. Ova analiza smatra se najznačajnijom Europolovom strateškom analizom čiji se zaključci i procjene uzimaju kao smjernice u donošenju političkih odluka u području protuterorizma, što ukazuje na važnost Europolovog rada u protuterorističkom djelovanju Unije (Gruszczak, 2012).

Iz pregleda konkretnih protuterorističkih aktivnosti Euopola može se zaključiti da je tokom godina kreiran pravni i institucionalni okvir za protuterorističko prekogranično policijsko djelovanje na razini EU sa konkretnim mehanizmima i instrumentima za protuterorističku policijsku suradnju EU. Ojačana je uloga Euopola u borbi protiv terorizma na razini EU, stoga se može zaključiti da je Europol danas jedan od ključnih aktera u protuterorističkom djelovanju Europske unije. U kontekstu protuterorističkog djelovanja EU novi trendovi u načinu policijskog rada imaju posebnu važnost jer je nezaobilazan dio borbe protiv terorizma na razini EU upravo policijska suradnja država članica koja se temelji na kriminalističko – obavještajnom djelovanju. S obzirom na to da je terorizam prijetnja nacionalnoj sigurnosti država članica i najveća prijetnja kolektivnoj sigurnosti EU kao cjeline, može se zaključiti kako policije država članica dobivaju nezaobilaznu ulogu u očuvanju nacionalnih sigurnosti tih država, dok Europol kao instrument policijske suradnje EU postaje okosnica europske unutarnje sigurnosne strukture.

### 3.5. Budućnost područja unutarnje sigurnosti EU

EU se posljednjih nekoliko godina suočava sa velikim sigurnosnim izazovima, primarno sa terorizmom u zapadnoj Europi i sa velikim brojem ilegalnih migracija u istočnoj i srednjoj Europi. Najveću prijetnju trenutno predstavljaju džihadističke<sup>17</sup> terorističke organizacije, primarno ISIL koji predstavlja dosad najčišći oblik transnacionalnog terorizma zbog načina na koji koristi Internet (posebno za propagandu) i mobilnost (Wainwright, 2017). Na razmjere ove prijetnje ukazali su napadi izvršeni 2016. u Nici i u Berlinu te 2017. u Parizu, Stockholmu, Londonu, Manchesteru i Barceloni. Prema izvješćima ECTC-a daljnje terorističke aktivnosti u EU koje su naručene, vođene ili potaknute džihadističkim organizacijama moguće su u bliskoj budućnosti (Europol, 2016; TE-SAT, 2018). Negativne sigurnosne procjene navele su EU na rad na jačanju borbe protiv kriminala i terorizma. U dokumentima iz područja unutarnje sigurnosti se kontinuirano ističe da su prekogranični izazovi preveliki da bi pojedine države mogle samostalno djelovati i da postoji realna potreba za unaprjeđivanjem i daljnjim jačanjem zajedničkog djelovanja, posebno jačanjem razmjene informacija i operativne suradnje. Potaknuti terorističkim napadima neki članovi Europske komisije i Europskog parlamenta istaknuli su potrebu za daljnjim jačanjem ovlasti i kapaciteta Europola pa čak i za pretvaranjem Europola u paneuropsku verziju FBI-a. Cvrtila smatra da je izravna posljedica terorističkih napada na EU rad Unije na stvaranju centraliziranih nadnacionalnih sigurnosnih službi te da je novoosnovani ECTC korak bliže u smjeru pretvaranja Europola u europski FBI (Cvrtila, 2015). U rujnu 2018. je predstavljen i prijedlog daljnjeg jačanja Europske granične i obalne straže. Prema Junckeru bi se ona trebala preobraziti u pravu graničnu policiju Europske unije s vlastitom nadležnošću za zaštitu vanjskih granica (Vukadin, 2018).

Dosadašnji dinamični razvoj područja unutarnje sigurnosti EU te konstantno jačanje ovlasti nadnacionalnih institucija i Europola navode na postavljanje pitanja do koje razine će jačati ovlasti nadnacionalnih institucija u području unutarnje sigurnosti, do koje razine će jačati ovlasti Europola i da li se razvoj Europola zaista kreće u smjeru osnivanja europskog FBI-a (što je i bila početna vizija njemačkog kancelara Helmuta Kohla kada je početkom devedesetih predložio osnivanje zajedničke europske policijske agencije) (Politico, 2015; Schröder, 2008).

---

<sup>17</sup> Europol terorističke organizacije i napade koji predstavljaju prijetnju Europskoj uniji kategorizira u pet grupa: džihadističke terorističke organizacije (*jihadist terrorist organisations*), desničarske terorističke organizacije (*right-wing terrorist organisations*), ljevičarske i anarhističke terorističke grupe (*left-wing and anarchist terrorist groups*), etno – nacionalističke i separatističke terorističke grupe (*ethno-nationalist and separatist terrorist groups*) i single – issue terorističke grupe (*single-issue terrorist groups*) (TE – SAT, 2017).



Razvoj područja ovisi o tome na koliko će daljnje odricanje od suvereniteta u području policijskog djelovanja države članice pristati. Bitno je naglasiti da bi postojanje policijskog sustava s prisilnim ovlastima na europskoj razini te kreiranje europske savezne policijske agencije tipa FBI-a predstavljalo značajan korak ka federalizaciji EU i dalo EU elemente državnosti jer je postojanje policije element državnosti, a stvaranje policije je u nadležnosti suverenog društva i države. Stvaranje agencije tog tipa je zato osjetljivo političko pitanje. Da još nisu spremne na razvoj savezne policije i prenošenje svog suvereniteta u cijelosti u ovom području javnih politika države su pokazale unošenjem odredbe 72 u Ugovor iz Lisabona kojom štite suverenitet i kojom je Europolu dana samo uloga pružanja podrške nacionalnim policijama. Ovlasti Europa i njegov mandat je zasad teško proširiti izvan okvira i uloge koja mu je tim Ugovorom dana. Teško je očekivati promjene u pravnom okviru Unije u bliskoj budućnosti te je stoga potrebno prvo iskoristiti sve mogućnosti za suradnju dostupne pod Lisabonskim ugovorom (Globsec, 2016). Occhipinti zaključuje da će se policijska suradnja EU u budućnosti i dalje postupno kretati u smjeru nadnacionalizma, da će nadnacionalan karakter Europa jačati te da će se njegove autonomne ovlasti i aktivnosti proširivati, no navodi kako je EU ipak još uvijek daleko od potpunog nadnacionalnog pristupa policijskoj suradnji i osnivanja europskog FBI-a (Occhipinti, 2014).

### **3.6. Empirijski aspekt djelovanja Europol**

Kreiran je nadnacionalan europski normativni okvir u području unutarnje sigurnosti i policijskih poslova. Postavlja se pitanje na koji način se ovaj novi okvir prihvaća u praksi. Dogovori na političkim razinama i formiranje pravnog okvira nije garancija da će doći do implementacije odluka na praktičnoj razini. Mehanizmi i instrumenti postoje, no upitno je koliko se zaista upotrebljavaju i koliko su učinkoviti. Pitanje je poštuju li se i provode u praksi zahtjevi EU o dijeljenju obavještajnih informacija i suradnji s Europolom.

Den Boer smatra da postoji jaz u provedbi koji ukazuje na manjak dubinske integracije ovog područja unatoč tome što relevantni instrumenti u području policijskog djelovanja imaju obvezujući karakter (Den Boer, 2014). Nadnacionalno upravljanje u ovom području nailazi na stalne prepreke, primarno jer je policija sustav koji se općenito sporo mijenja, a policijska zajednica zatvorena i prilično konzervativna, oprezna kada su u pitanju promjene u načinu rada, posebno prekogranična suradnja. Europol se konstantno suočava sa nedostatkom povjerenja od strane državnih policija (Wainwright, 2017).

Ključni aspekt suradnje, razmjena informacija, zahtijeva visoku razinu povjerenja između država članica. Problem povjerenja je posebno izražen u razmjeni protuterorističkih informacija (Dominicus, 2016). Primjetna je nevoljkost država u dijeljenju obavještajnih podataka koji nadilaze generalne strateške informacije o terorizmu i preferiranje suradnje izvan mehanizama Europol u protuterorističkim operacijama (Occhipinti, 2015). Države se često, unatoč postojanju instrumenata EU, odlučuju za suradnju putem bilateralnih ili multilateralnih sporazuma o dijeljenju informacija koji su izvan struktura EU (Europska komisija, 2016d; Europesworld, 2016). Primjetnu razliku u protuterorističkoj suradnji napravilo je osnivanje ECTC-a i IRU-a unutar Europol što je označilo prekretnicu za sigurnosnu arhitekturu EU. Dotad skromna razmjena protuterorističkih informacija krajem 2016. dosegla je najvišu razinu, a Europol je bio uključen u čak 127 protuterorističkih operacija te godine, što je skoro 50%-tni porast u odnosu na 2015. (Europol, 2017). Ovi podaci pokazuju porast povjerenja država članica u Europol. Osim kvalitetnije i češće razmjene informacija prisutan je i kontinuiran porast u broju uhićenja i sudskih postupaka diljem EU u vezi kaznenih djela terorizma (TE-SAT, 2016). Ipak, unatoč napretku, i dalje postoje propusti u zajedničkom radu i veliki prostor za napredak.

## 4. ZAKLJUČAK

Promjena sigurnosnog okruženja, posebno proliferacija transnacionalnih sigurnosnih prijetnji, rezultirala je institucionalnom promjenom policije koja svoj način djelovanja prilagođava djelovanju transnacionalnih kriminalnih subjekata koje obilježavaju mobilnost i korištenje prednosti komunikacijske tehnologije. Najbitniji trendovi u suvremenom načinu policijskog djelovanja, ekspanzija međunarodne policijske suradnje i usvajanje kriminalističko-obavještajnog modela rada, mijenjaju samu 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 proaktivnu agencija koja je aktivno uključena u prevenciju transnacionalnog kriminala i ima važnu ulogu u očuvanju nacionalne sigurnosti.

Europska unija 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 EU čiji je ključan dio policijska suradnja koju provodi europska agencija 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, ne prepuštaju ga u cijelosti i 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 zato što omogućuje da Unija pruža potporu upućivanjem strateških smjernica nacionalnim službama za provedbu zakona, dok je država odgovorna za taktičku razinu, što odgovara i nacionalnim interesima država članica i nadnacionalnim interesima Unije, kao i trenutnom pravnom i institucionalnom okviru unutarnje sigurnosti.

EU se posljednjih nekoliko godina suočava sa velikim sigurnosnim izazovima, primarno sa terorizmom i ilegalnim migracijama, pa su sigurnosne politike danas prioritet u djelovanju Unije. Neki autori europeizaciju sigurnosti i razvoj sigurnosnih politika na europskoj razini promatraju kao mogući razvoj europske domovinske sigurnosti. Ostaje za vidjeti u kojem pravcu će ove reforme ići. U proeuropskim krugovima raspravlja se čak o pretvaranju Eurola u europsku saveznu policijsku agencija tipa FBI-a čime bi EU dobila pravu kriminalističku

policiju sa prisilnim ovlastima te o pretvaranju Europske granične i obalne straže u pravu graničnu policiju Europske unije sa vlastitom nadležnošću za zaštitu vanjskih granica. Posjedovanjem kriminalističke i granične policije sa vlastitim ovlastima Unija bi dobila elemente državnosti što bi predstavljalo značajan korak ka federalizaciji, stoga je ovakav razvoj situacije još uvijek daleko na europskom horizontu. Ono što se u bližoj budućnosti može očekivati je daljnje jačanje nadnacionalnog karaktera policijske suradnje i širenje autonomnih ovlasti i aktivnosti Europol, no u granicama koje su države članice postavile Lisabonskim ugovorom.

Od daljnjih izmjena u institucionalnom i pravnom okviru bitniji je rad Unije na efikasnijoj primjeni postojećih instrumenata i mehanizama, odnosno rad na osiguravanju empirijske primjene novog europskog normativnog okvira u području policijskih poslova. Niz je aktivnosti koje Europol provodi u borbi protiv transnacionalnih prijetnji, a njegov naglasak je na borbi protiv terorizma, organiziranog kriminala i kiberkriminala. U samim počecima svog rada Europol nije bio dobro prihvaćen od strane državnih policija, a njegovi mehanizmi i instrumenti nisu se u praksi puno koristili, no ta situacija se mijenja na bolje posljednjih godina. Poraslo je povjerenje država članica u dodanu vrijednost koju proizvodi Europol pa se i informacije češće dijele, no 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 kako bi strukture za suradnju bile što djelotvornije, a uz to raditi na stvaranju kulture sustavne suradnje i razmjene informacija u policijskoj zajednici.

## 5. POPIS LITERATURE

### Knjige i znanstveni članci

1. Balgač, I. (2014) Prikaz konferencije „Upravljanje policijom u 21. stoljeću u kontekstu novih koncepata policijskog rada“. *Policija i sigurnost*, 23 (2):197-204.
2. Beck, U. (2008) Iznova pronaći Europu – kozmopolitska vizija. *Politička misao*, 45 (1): 127-138.
3. Bigo, D. (2006) Internal and External Aspects of Security. *European Security*, 15 (4): 385-404.
4. Bigo, D. (2008) EU Police Cooperation: National Sovereignty Framed by European Security? U Guild, E., Geyer, F. (Ed.) *Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union*. London and New York: Routledge.
5. Bilandžić, M., Milković, S. (2009) Specijalne vojno-polijske protuterorističke postrojbe: Hrvatska i svijet. *Polemos*, 12 (2):33-60.
6. Bilandžić, M. (2012) Prema strategiji "nacionalne" sigurnosti Europske unije? – Analiza Strategije unutarnje sigurnosti Europske unije. *Policija i sigurnost*, 21 (1): 49-69.
7. Bossong, R. (2014) EU cooperation on terrorism prevention and violent radicalization: frustrated ambitions or new forms of EU security governance. *Cambridge Review of International Affairs*, 27 (1): 66-82.
8. Brattberg, E., Rhinard, M. (2012) The EU as a global counter-terrorism actor in the making. *European Security*, 21 (4): 557-577.
9. Brinser, K.L., King, W.R. (2016) Organizational Permeability to Environmental Conditions: Local Police Agency Assessments of Threats Posed by Disasters, Accidents, and Terrorism. *Police Quarterly*, 19 (4): 387-409.
10. Busuioc, M., Groenleer, M. (2013) Beyond Design: The Evolution of Europol and Eurojust. *Perspectives on European Politics and Society*, 14 (3): 285-304.
11. Butorac, K., Solomun, D. (2013) Utemeljenost suvremene policijske znanosti i njen doprinos policijskoj praksi. *Policija i sigurnost*, 22 (1):131-155.
12. Carrapiço, H., Trauner, F. (2013) Europol and its Influence on EU Policy-making on Organized Crime: Analyzing Governance Dynamics and Opportunities. *Perspectives on European Politics and Society*, 14 (3): 357-371.

13. Carter, D.L., Schafer, J.A. (2007) The Future of Law Enforcement Intelligence. U: Schafer, J.A. (Ed.) *Policing 2020: Exploring the Future of Crime, Communities, and Policing*. Washington, D.C. : U.S. Dept. of Justice, Federal Bureau of Investigation.
14. Carter, J.G., Carter, D.L. (2012) Law enforcement intelligence: implications for self-radicalized terrorism. *Police Practice and Research: An International Journal*, 13 (2): 138-154.
15. Collins, A. (ur.) (2010) *Suvremene sigurnosne studije*. Zagreb: Politička kultura, Centar za međunarodne i sigurnosne studije Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
16. 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.
17. Den Boer, M. (2015) Counter-Terrorism, Security and Intelligence in the EU: Governance Challenges for Collection, Exchange and Analysis. *Intelligence and National Security*, 30 (2-3): 402-419.
18. Den Boer, M., Wiegand, I. (2015) From Convergence to Deep Integration: Evaluating the Impact of EU Counter-Terrorism Strategies on Domestic Arenas. *Intelligence and National Security*, 30 (2-3): 377-401.
19. Divon, S.A. (2016) Police Reform and Power in Post Conflict Societies – A Conceptual Map for Analysis. *European Journal of Policing Studies*, 4 (3): 269-298.
20. Dragović, F., Mikac, R. (2012) Stvaranje sigurnosnih politika Europske unije. *Policija i sigurnost*, 21 (1):22-48.
21. Dragović, F. (2012) Kako čuvati europske granice? *Političke analize*, 3 (12): 12-16.
22. Dragović, F. (2018) *Sigurnost europskih granica i migracije*. Zagreb: Naklada Jesenski i Turk.
23. Đurđević, Z. (2008) Lisabonski ugovor: Prekretnica u razvoju kaznenog prava u Europi. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 15 (2):1077-1127.
24. European Political Strategy Centre (2016) Towards a ‘Security Union’. Bolstering the EU’s Counter-Terrorism Response. *EPSC Strategic Notes*, Issue 12 (20 April 2016).
25. Favell, A., Guiraudon, V. (2011) *Sociology of the European Union*. London: Palgrave Macmillan.
26. Ferreira-Pereira, L.C., Oliveira Martins, B. (2012) The external dimension of the European Union’s counter-terrorism: an introduction to empirical and theoretical developments. *European Security*, 21 (4): 459-473.

27. Galić, B. (2000) Paradoksi globalizacije i multipolarni svijet. *Soc. ekol. Zagreb*, 9 (3):163-174.
28. Gerspacher, N. (2008) The history of international police cooperation: a 150-year evolution in trends and approaches. *Global Crime*, 9 (1-2): 169-184.
29. Giering, C. (2005) Teorije o integraciji. U: Weidenfeld, W., Wessels, W. (ur.) *Europa od A do Ž. Priručnik za europske integracije*. Zagreb: Zaklada Konrad Adenauer.
30. Gluščić, S. (2012) Pregled međunarodne policijske suradnje u okviru Europske unije. *Policija i sigurnost*, 21(1): 105-131.
31. Grizold, A. (2000) Nova europska sigurnosna arhitektura. *Politička misao*, 37 (2):34-55.
32. Grubić, N. (2014) Konceptije suverenosti: od kraja 17. do sredine 20. stoljeća. *Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku*, 2014 (3-4):7-34.
33. Grubiša, D. (2009) The Europeanization of Croatia's Security Discourse. *Politička misao*, 46 (5): 39-53.
34. Gruszczak, A. (2016) *Intelligence Security in the European Union: Building a Strategic Intelligence Community*. London: Palgrave Macmillan.
35. Gruszczak, A. (2013) EU Intelligence-led Policing: The Case of Counter-terrorism Cooperation. U: O'Neill, M., Swinton, K., Winter, A. (Ed.) *New Challenges for the EU Internal Security Strategy*. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing.
36. Hague, R., Harrop, M., Breslin, S. (2001) *Komparativna vladavina i politika – Uvod*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
37. Hinsley, F.H. (1992) *Suverenitet*. Zagreb: August Cesarec.
38. Hix, S. (2013) The EU as a new political system. U Caramani, D. (ed.) *Comparative Politics*. Oxford, UK: Oxford University Press.
39. Horjan, A.M., Šuperina, M. (2012) Izgradnja strategije unutarnje sigurnosti Europske unije: U pet koraka prema sigurnijoj Europi. *Policija i sigurnost*, 21(1): 70-104.
40. Hufnagel, S. (2009) Harmonisation and Regional Cooperation in Cross-Border Policing: Comparing European and Australian Frameworks. *National Europe Centre Briefing Paper Series*, 1 (2); *ANU College of Law Research Paper No. 10-69*. URL: <https://ssrn.com/abstract=1660223> (20.8.2018.)
41. Hufnagel, S. (2011) Cross-border police co-operation: Traversing domestic and international frontiers. *Criminal Law Journal*, 35 (6): 333-344.

42. Hufnagel, S. (2012) Harmonising police cooperation laws in Australia and the European Union: the tension between local/national and national/supranational interests. *Australian Journal of Forensic Sciences*, 44 (1): 45-62.
43. Hufnagel, S. (2015) European police and criminal law co-operation. *Policing and Society*, 25 (6): 687-689.
44. Karas, Ž. (2016) Povijesni razvoj redarstvenih vlasti. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 23 (1): 153-186.
45. Karlović, R. (2012) *Društvena percepcija javne sigurnosti: Doprinos policije*. Doktorski rad. Zagreb: Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
46. Kaunert, C. (2012) Conclusion: assessing the external dimension of EU counter-terrorism – ten years on. *European Security*, 21 (4): 578-587.
47. Kaunert, C., Léonard, S., MacKenzie, A. (2012) The social construction of an EU interest in counter-terrorism: US influence and internal struggles in the cases of PNR and SWIFT. *European Security*, 21 (4): 474-496.
48. Kaunert, C., Léonard, S., Occhipinti, J.D. (2013) Agency Governance in the European Union's Area of Freedom, Security and Justice. *Perspectives on European Politics and Society*, 14 (3): 273-284.
49. Kaunert, C., Occhipinti, J.D., Léonard, S. (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.
50. Krasner, S.D. (1999) *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
51. Lozina, D. (2006) Globalizacija i suverenitet nacionalne države. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 43 (1):17-41.
52. Lutterbeck, D. (2005) Blurring the Dividing Line: The Convergence of Internal and External Security in Western Europe. *European Security*, 14 (2): 231-253.
53. Matic, R. (2003) The social role of military and police institutions in the 21st century. *Polemos*, 6 (1-2): 117-134.
54. Matic, R. (2005) Svrha i funkcija policije kao društvene institucije – prilog razmatranju sociologije policije. *Društvena istraživanja*, 14 (6): 969-991.
55. Matija, I. (2013) Društveni kontekst kriminaliteta i kaznenih djela u globaliziranom svijetu. *Policija i sigurnost*, 22 (1):156-169.



56. Mauer, V. (2010) The European Union: From security community towards security actor. U Dunn Cavelti, M., Mauer, V. (Eds.) *The Routledge Handbook of Security Studies*. Abingdon/New York: Routledge Taylor & Francis Group.
57. Miller, L.B. (2012) European security and the European Union in theory and practice. *European Security*, 21 (4): 601-606.
58. Moga, T.L. (2009) The Contribution of the Neofunctionalist and Intergovernmentalist Theories to the Evolution of the European Integration Process. *Journal of Alternative Perspectives in the Social Sciences*, 1 (3): 796-807.
59. Monar, J. (2007) The EU's approach post-September 11: global terrorism as a multidimensional law enforcement challenge. *Cambridge Review of International Affairs*, 20 (2): 267-283.
60. Monar, J. (2012) Justice and Home Affairs: The Treaty of Maastricht as a Decisive Intergovernmental Gate Opener. *Journal of European Integration*, 34 (7): 717-734.
61. Monar, J. (2013) Eurojust and the European Public Prosecutor Perspective: From Cooperation to Integration in EU Criminal Justice? *Perspectives on European Politics and Society*, 14 (3): 339-356.
62. Monar, J. (2014) EU internal security governance: the case of counter-terrorism. *European Security*, 23 (2): 195-209.
63. Monar, J. (2014) The EU's growing external role in the AFSJ domain: factors, framework and forms of action. *Cambridge Review of International Affairs*, 27 (1): 147-166.
64. Monar, J. (2015) The EU as an International Counter-terrorism Actor: Progress and Constraints. *Intelligence and National Security*, 30 (2-3): 333-356.
65. Nitschke, P. (2002) Monopol sile u defenzivi: o promjeni državnosti na području unutarnje sigurnosti. *Politička misao*, 39 (2): 84-91.
66. O'Brien, K.A. (2009). Managing national security and law enforcement intelligence in a globalised world. *Review of International Studies*, 35 (4): 903-915.
67. O'Brien, P. (2016) Counter-terrorism in Europe: the elusive search for order. *European Security*, 25 (3): 366-384.
68. 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.
69. O'Neill, M., Winter, A. (2013) New Challenges for the EU Internal Security Strategy: An Introduction and Overview. U O'Neill, M., Swinton, K., Winter, A. (Ed.) *New*

*Challenges for the EU Internal Security Strategy*. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing.

70. Pažanin, A. (2009) Globalizacija i politika. *Politička misao*, 46 (1): 49-58.
71. Perica, J. (2006) Politički aspekti proširenja Europske unije. *Pravnik : časopis za pravna i društvena pitanja*, 40 (83): 163-185.
72. Popoviciu, A.C. (2010) David Mitrany and functionalism. The beginnings of functionalism. *Revista Romana de Geografie Politica*, 12 (1): 162-172.
73. Porter, A.L., Bendiek, A. (2012) Counterterrorism cooperation in the transatlantic security community. *European Security*, 21 (4): 497-517.
74. Prodan, T. (2009) Protuteroristička politika Europske unije. *Polemos*, 12 (1):11-27.
75. Prodan, T. (2014) Komparativna analiza protuterorističkih strategija Sjedinjenih Američkih Država i Europske unije. *Polemos : časopis za interdisciplinarna istraživanja rata i mira*, 17 (33-34): 49-69.
76. Rosamond, B. (2000) *Theories of european integration*. New York: St. Martin's Press.
77. Rosamond, B. (2007) European integration and the social science of EU studies: the disciplinary politics of a subfield. *International Affairs*, 83 (2): 231–252.
78. Rošić, M. (2008) Europol i međunarodna policijska suradnja kriminalističke policije Republike Hrvatske. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 15 (1): 205-254.
79. Rozée, S., Kaunert, C., Léonard, S. (2013) Is Europol a Comprehensive Policing Actor? *Perspectives on European Politics and Society*, 14 (3): 372-387.
80. Rudolf ml, D. (2014) Zajednička sigurnosna i obrambena politika Europske unije prema Lisabonskom ugovoru. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 51(3): 557-574.
81. Saurugger, S. (2013) *Teorije i koncepti europske integracije*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
82. Savić, D. (2012) Položaj policije u sustavu nacionalne sigurnosti. *Političke analize*, 3 (12): 7-11.
83. Savić, D. (2015) *Organizirani kriminal (ne)prepoznata prijetnja*. Zagreb: Naklada Jesenski i Turk.
84. Schröder, U. (2016) Transforming the European State Monopoly on the Use of Force: Horizontal and Vertical Dynamics. Think piece of the Reflection Group Monopoly on the Use of Force 2.0; 8. *Friedrich-Ebert-Stiftung, Global Policy and Development*. URL: <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/> (10.6.2018.)

85. Selchow, S. (2016) The construction of "European security" in The European Union in a changing global environment: a systematic analysis. *European Security*, 25 (3): 281-303.
86. Smith, M.E. (2012) The external dimension of justice and home affairs: a different security agenda for the European Union? *European Security*, 21 (4): 593-595.
87. Šipkar, M. (2015) Suradnja policije s lokalnom zajednicom u svrhu sprječavanja kaznenog djela terorizma. *Policija i sigurnost*, 24 (3):292-298.
88. Tadić, J., Dragović, F., Tadić, T. (2016) Migracijska i izbjeglička kriza – sigurnosni rizici za EU. *Policija i sigurnost*, 25 (1):14-41.
89. Tatalović, S., Bilandžić, M. (2005) *Osnove nacionalne sigurnosti*. Zagreb: Ministarstvo unutarnjih poslova.
90. Tortola, P. D., Vai, L. (2015) What Government for the European Union? Five Themes for Reflection and Action. *Istituto Affari Internazionali (IAI)* in: [Documenti IAI](#), Issue: 15|17. URL: <http://www.iai.it/sites/default/files/iai1517.pdf> (12. 10.2018.)
91. Tučak, I. (2010) Budućnost koncepta suvereniteta u Europi. U: Vukadinović, G., Kartag-Odri, A. (ur.) *Evropska zajednica naroda i univerzalne vrednosti*. Novi Sad: Novosadska asocijacija za teoriju, etiku i filozofiju prava.
92. Vukadinović, R., Čehulić Vukadinović, L. (2011) *Politika europskih integracija*. Zagreb: Naklada Ljevak.
93. Walker, N. (2002) Policing and the Supranational. *Policing and Society*, 12 (4): 307-321.
94. Waxman, M.C. (2010) Police and National Security: American Local Law Enforcement and Counterterrorism After 9/11. *Journal of National Security Law & Policy*, 3 (2): 377-407.
95. Yin. R.K. (2007) *Studija slučaja – dizajn i metode*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
96. Zwolski, K. (2012) European security governance: the European Union in a Westphalian world. *European Security*, 21 (4): 588-589.

## Dokumenti

97. (2003) *A Secure Europe in a Better World – European Security Strategy*. European Council, Brussels, 12 December 2003. URL: <https://europa.eu/globalstrategy/en/file/10/download?token=ubYn8qBQ> (10.6.2018.)
98. (2005) *The European Union Counter-Terrorism Strategy*. Council of the European Union, Brussels, 30 November 2005. URL: <https://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014469%202005%20REV%204> (10.6.2018.)
99. (2010) *Internal Security Strategy for the European Union: Towards a European security model*. Council of the European Union, Brussels, March 2010. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/30753/qc3010313enc.pdf> (11.6.2018.)
100. (2014) *Europsko Vijeće 26. i 27. lipnja 2014. Zaključci*. Europsko vijeće, Bruxelles, 27. lipnja 2014., EUCO 79/14. URL: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/HR/ec/143485.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HR/ec/143485.pdf) (5.6.2018.)
101. (2014a) *Put ka ostvarenju otvorene i sigurne Europe {SWD(2014) 63 final}*. Europska komisija – Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Strasbourg, 11. ožujka 2014., COM (2014) 154 final. URL: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc54517568b014517bed1f00273.do> (5.6.2018.)
102. (2014b) *Završno izvješće o provedbi Strategije unutarne sigurnosti EU-a 2010. – 2014.* Europska komisija – Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću, Bruxelles, 20. lipnja 2014., COM (2014) 365 final. URL: <http://www.ipex.eu/IPhttp://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc54653729e0146fb906c4d5fdb.doEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc54653729e0146fb906c4d5fdb.do> (5.6.2018.)
103. (2015a) *Draft Council Conclusions on the Renewed European Union Internal Security Strategy 2015-2020*. Council of the European Union, Brussels, 1 June 2015, 9416/15. URL: <http://www.statewatch.org/news/2015/jun/eu-council-iss-draft-conclusions-9416-15.pdf> (5.6.2018.)
104. (2015c) *Enhancing counter terrorism capabilities at EU level: European Counter Terrorism Centre (ECTC) at Europol and counter terrorism related information sharing*. Council of the European Union, Brussels, 23 November 2015,

- 14244/15. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14244-2015-INIT/en/pdf> (5.6.2018.)
105. (2015) *Europol Strategy 2016-2020*. Europol, The Hague, 1 December 2015. URL: [https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/europol\\_strategy\\_2016-2020\\_0.pdf](https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/europol_strategy_2016-2020_0.pdf) (10.6.2018.)
106. (2015a) *Europski program sigurnosti*. Europska komisija – Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Strasbourg, 28. travnja 2015., COM (2015) 185 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0185&from=en> (5.6.2018.)
107. (2015b) *Prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o suzbijanju terorizma i zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2002/475/PUP o suzbijanju terorizma*. Europska komisija, Bruxelles, 2. prosinca 2015., COM (2015) 625 final. URL: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-625-EN-F1-1.PDF> (5.6.2018.)
108. (2015b) *Renewed European Union Internal Security Strategy Implementation Paper*. Council of the European Union, Brussels, 14 July 2015, 10854/15. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10854-2015-INIT/en/pdf> (5.6.2018.)
109. (2016) *Annual Police Experts Meeting. Draft Internal Paper. Status of Intelligence-Led Policing Concepts in International Security and Law Enforcement Organizations*. Organization for Security and Co-operation in Europe, Vienna, 6 June 2016. URL: <https://polis.osce.org/node/137> (11.6.2018.)
110. (2016) *Changes in Modus Operandi of Islamic State (IS) revisited*. Europol, The Hague, November 2016. URL: [https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/modus\\_operandi\\_is\\_revisited.pdf](https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/modus_operandi_is_revisited.pdf) (10.6.2018.)
111. (2016a) *Delivering on the European Agenda on Security to fight against terrorism and pave the way towards an effective and genuine Security Union*. European Commission – Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Brussels, 20 April 2016, COM (2016) 230 final. URL: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9aeae420-0797-11e6-b713-01aa75ed71a1.0022.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9aeae420-0797-11e6-b713-01aa75ed71a1.0022.02/DOC_1&format=PDF) (5.6.2018.)

112. (2016) *European Union Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT) 2016*. Europol. URL: [https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/europol\\_tesat\\_2016.pdf](https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/europol_tesat_2016.pdf) (9.6.2018.)
113. (2016c) *First progress report towards an effective and genuine Security Union*. European Commission – Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Brussels, 12 October 2016, COM (2016) 670 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0670&from=EN>
114. (2016) *Globalna strategija Europske unije za vanjsku i sigurnosnu politiku*. European Council, Brussels, 28 June 2016. URL: [http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs\\_hr\\_version.pdf](http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_hr_version.pdf) (10.6.2018.)
115. (2016) *Implementation of the counter-terrorism agenda set by the European Council*. Council of the European Union, Brussels, 11 November 2016, 14260/16. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14260-2016-EXT-1/en/pdf> (5.6.2018.)
116. (2016b) *President Juncker's Mission Letter to Sir Julian King, Commissioner for the Security Union*. European Commission, Brussels, 2 August 2016. URL: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/king\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/king_en.pdf) (9.6.2018.)
117. (2016d) *Second Progress report towards an effective and genuine Security Union*. European Commission – Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Brussels, 16 November 2016, COM (2016) 732 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0732&from=HR> (5.6.2018.)
118. (2017) *European Union Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT) 2017*. Europol. URL: <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/tesat2017.pdf> (10.6.2018.)
119. (2018) *European Union Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT) 2018*. Europol. URL: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2018-tesat-2018> (1.9.2018.)

## Internetski izvori

120. Bigo, D., Carrera, S., Guild, E., et al. (2015) The EU and its Counter-Terrorism Policies after the Paris Attacks. *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe*. URL: <http://aei.pitt.edu/69691/> (17.8.2016.)
121. Biscop, S. (2016) The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristics. *Egmont Royal Institute for International Relations*. URL: <http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2016/06/SPB75.pdf> (17.8.2016.)
122. Bunyan, T. (2010) First thoughts on the EU's Internal Security Strategy. *Statewatch Analysis*. URL: <http://www.statewatch.org/analyses/n-110-eu-internal-security-strategy.pdf> (28.5.2017.)
123. Chouet, A. (2015) The European Union and Terrorism. *European Issues*. URL: <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0339-the-european-union-and-terrorism> (10.6.2018.)
124. Cvrtila, Ž. (2015) Suzbijanje terorizma zahtjeva operativnu, a ne birokratsku brzinu. *ZASTITA - časopis za zaštitu i sigurnost osoba i imovine*. URL: <http://zastita.info/hr/clanak/2015/12/suzbijanje-terorizma-zahtjeva-operativnu-a-ne-birokratsku-brzinu,526,17023.html> (10.6.2018.)
125. Črepinko, R. (6.5.2015.) *Europol*. URL: <https://www.mup.hr/UserDocsImages/topvijesti/2015/svibanj/Europol/Uvodno%20o%20Europolu.pdf> (10.6.2018.)
126. De La Baume, M., Paravicini, G. (12.3.2015.) *Europe's intelligence 'black hole'. Paris attacks spur calls for a European FBI, but many remain reluctant to share intelligence*. URL: <https://www.politico.eu/article/europes-intelligence-black-hole-europol-fbi-cia-paris-counter-terrorism/> (11.6.2018.)
127. Delivet, P. (2016) The European Union and the fight to counter terrorism. *European Issues*. URL: <http://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0386-the-european-union-and-the-fight-to-counter-terrorism> (17.8.2016.)
128. Dempsey, J. (21.4.2016.) *Time for an EU Counterterrorism Agency*. Carnegie Europe. URL: <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=63401> (9.6.2018.)
129. Dominicus, C. (31.8.2016.) *Is A European FBI the Solution in the Fight Against Terrorism. A Deeper Look into the World of European Intelligence-Sharing*. URL: <http://www.internationalperspective.be/insight/2016/08/is-a-european-fbi-the-solution-in-the-fight-against-terrorism/> (9.6.2018.)

130. Eder, F. (8.2.2016.) *Juncker makes UK Commissioner Julian King EU's anti-terror tsar*. URL: <https://www.politico.eu/article/jean-claude-juncker-makes-sir-julian-king-security-commissioner/> (10.6.2018.)
131. Euractiv (15.1.2015.) *European spies want more powers, but face uphill battle*. URL: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/european-spies-want-more-powers-but-face-uphill-battle/> (9.6.2018.)
132. Euractiv (25.1.2016.) *New European police centre launches to 'help anti-terror coordination'*. URL: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/new-european-police-centre-launches-to-help-anti-terror-coordination/> (8.6.2018.)
133. European Commission (2016) *A European Agenda on Security. State of Play: December 2016*. URL: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/factsheets/docs/20161208/factsheet\\_security\\_union\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/factsheets/docs/20161208/factsheet_security_union_en.pdf) (10.6.2018.)
134. European Commission (20.4.2016.) *European Agenda on Security: Paving the way towards a Security Union*. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-1445\\_en.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1445_en.pdf) (10.6.2018.)
135. European Commission (28.4.2015.) *European Agenda on Security: Questions and Answers*. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-4867\\_en.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4867_en.pdf) (9.6.2018.)
136. European Commission (20.4.2016.) *Implementation of the European Agenda on Security: Questions and Answers*. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-1495\\_en.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1495_en.pdf) (10.6.2018.)
137. European Union (2014) *The EU justice and home affairs agencies*. URL: [http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/848/BZ0414283ENC\\_web\\_4\\_74844.pdf](http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/848/BZ0414283ENC_web_4_74844.pdf) (10.6.2018.)
138. Europol (30.1.2017.) *Information sharing on counter terrorism in the EU has reached an all-time high*. URL: <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/information-sharing-counter-terrorism-in-eu-has-reached-all-time-high> (8.6.2018.)
139. Europska komisija (2018) *Europska unija: Što je i što čini*. URL: <http://publications.europa.eu/webpub/com/eu-what-it-is/hr/> (9.6.2018.)



140. Europska komisija (2014) *Politike Europske unije: Granice i sigurnost*. URL: [https://europa.eu/european-union/file/715/download\\_hr?token=B\\_Qde3xv](https://europa.eu/european-union/file/715/download_hr?token=B_Qde3xv) (10.6.2018.)
141. Europska unija (11.6.2018.) *Europski policijski ured (Europol)*. URL: [https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/europol\\_hr](https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/europol_hr) (11.6.2018.)
142. Europski parlament (2018a) *Kratki vodič o Europskoj uniji: Ugovor iz Lisabona*. URL: [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU\\_1.1.5.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU_1.1.5.pdf) (7.6.2018.)
143. Europski parlament (2018b) *Kratki vodič o Europskoj uniji: Područje slobode, sigurnosti i pravde: Opća načela*. URL: [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU\\_4.2.1.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU_4.2.1.pdf) (7.6.2018.)
144. Europski parlament (2018c) *Kratki vodič o Europskoj uniji: Policijska suradnja*. URL: [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU\\_4.2.7.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU_4.2.7.pdf) (7.6.2018.)
145. Europsko vijeće (2014) *Strateške smjernice za pravosuđe i unutarnje poslove*. URL: <http://www.consilium.europa.eu/hr/policies/strategic-guidelines-jha/> (9.6.2018.)
146. Giuliani, J.D. (2016) *The defence of Europe before European Defence. European Issues*. URL: <https://www.robert-schuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qe-377-en.pdf> (20.8.2018.)
147. Globsec (30.10.2016.) *EU Towards Security Union: Need for European Intelligence Reform in Challenging Times*. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=Z0PAP-oyY4&list=LLx3OpLJHyw2BK-CR4Ib5B7A&t=0s&index=9> (20.8.2018.)
148. Gohel, S. (12.12.2016.) *The Challenges of EU counter-terrorism cooperation*. URL: <https://www.friendsofeurope.org/publication/challenges-eu-counter-terrorism-cooperation> (11.6.2018.)
149. Vukadin, S. (13.9.2018.) *Europska granična i obalna straža neće biti neovisna i neće zadirati u suverenost država članica*. URL: <https://eu.hina.hr/content/9890227> (14.9.2018.)
150. Jones, C. (2015a) *Full compliance: the EU's new security agenda. Statewatch Analysis*. URL: <http://statewatch.org/analyses/no-268-eu-security-agenda.pdf> (17.8.2016.)
151. Jones, C. (2015b) *Counter-terrorism: what the EU is discussing after the Paris attacks. Statewatch Analysis*. URL: <http://www.statewatch.org/analyses/no-277-c-t-after-paris.pdf> (17.8.2016.)

152. Parkes, R. (4.12.2015.) *Migration and terrorism: the new frontiers for European solidarity*. European Union Institute for Security Studies Brief Issue 37. URL: <https://www.iss.europa.eu/content/migration-and-terrorism-new-frontiers-european-solidarity> (10.6.2018.)
153. Parkin, J. (2012) EU Home Affairs Agencies and the Construction of EU Internal Security. *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe*. URL: <https://www.ceps.eu/system/files/No%2053%20JP%20EU%20Home%20Affairs%20Agencies.pdf> (17.8.2016.)
154. Pascouau, Y. (2014) The future of the area of freedom, security and justice - Addressing mobility, protection and effectiveness in the long run. *European Policy Centre*. URL: [http://www.epc.eu/documents/uploads/pub\\_4092\\_discussion\\_paper.pdf](http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_4092_discussion_paper.pdf) (17.8.2016.)
155. Radaljic, D. (25.7.2016.) *Otpor članica ideji o zajedničkoj tajnoj službi EU-a: Nećemo tuđe špijune, naši su samo naši!* URL: <http://www.novolist.hr/Vijesti/Svijet/Otpor-clanica-ideji-o-zajednickoj-tajnoj-sluzbi-EU-a-Necemo-tude-spijune-nasi-su-samo-nasi?articlesrcLink=related> (9.6.2018.)
156. Raić-Knežević, A. (11.5.2016.) *Borba protiv terorizma. Europska policijska agencija dobiva nove ovlasti: Teroriste će moći skidati i s Facebooka*. URL: <https://net.hr/danas/europska-policijska-agencija-dobiva-nove-ovlasti-teroriste-ce-moci-skidati-i-s-facebook/#> (10.6.2018.)
157. *Response to foreign terrorist fighters and recent terrorist attacks in Europe*. URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/foreign-fighters/> (10.6.2018.)
158. Schafer, J. (27.3.2014.) *International Police Cooperation*. URL: <http://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780195396607/obo-9780195396607-0153.xml> (11.6.2018.)
159. Simon, F. (14.1.2015.) *From 9/11 to Charlie Hebdo: The EU's response to terrorism*. Euractiv. URL: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/linksdossier/from-9-11-to-charlie-hebdo-the-eu-s-response-to-terrorism/> (10.6.2018.)
160. Statewatch (5.8.2015.) *Implementing the Internal Security Strategy: planning documents*. URL: <http://www.statewatch.org/news/2015/aug/eu-docs-iss.html> (10.6.2018.)

161. Stratfor Worldview (25.3.2016.) *The European Union Is Not a Security Union*. URL: <https://worldview.stratfor.com/article/european-union-not-security-union> (11.6.2018.)
162. Techau, J. (2016) The EU's New Global Strategy: Useful or Pointless? *Carnegie Europe*. URL: <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=63994> (17.8.2016.)
163. Trauner, F. (2016) New kids on the CFSP block: The JHA agencies. *European Union Institute for Security Studies*. URL: <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/new-kids-on-the-cfsp-block-the-jha-agencies/> (1.7.2016.)
164. Trauner, F. (2011) The internal-external security nexus: more coherence under Lisbon? *European Union Institute for Security Studies*. URL: [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/op89\\_The\\_internal-external\\_security\\_nexus.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/op89_The_internal-external_security_nexus.pdf) (1.7.2016.)
165. Turkalj, K. (12.4.2013) *Razvoj suradnje u području pravosuđa i unutarnjih poslova*. URL: <https://m.vecernji.hr/vijesti/razvoj-suradnje-u-podrucju-pravosudja-i-unutarnjih-poslova-537866> (10.6.2018.)
166. Valero, J. (20.11.2015.) *Paris attacks show flawed use of Schengen rules, ministers confess*. Euractiv. URL: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/paris-attacks-show-flawed-use-of-schengen-rules-ministers-confess/> (7.6.2018.)
167. Večernji List (12.11.2012.) *Postoji li i kako djeluje zajednička europska policija?* URL: <https://www.vecernji.hr/vijesti/postoji-li-i-kako-djeluje-zajednicka-europska-policija-473586> (8.6.2018.)
168. Vijeće Europske unije (2014) *Ciklus politika EU-a za borbu protiv organiziranog i teškog međunarodnog kriminala*. URL: <http://www.consilium.europa.eu/media/30224/qc0114638hrn.pdf> (10.6.2018.)
169. Vijeće Europske unije (2015) *Schengen – Vaša vrata prema slobodnom kretanju Europom*. URL: <http://www.consilium.europa.eu/media/30095/qc0114838hrn.pdf> (10.6.2018.)
170. Vogl, M. (2015) The European Agenda on Security: Protection of what? – A Literature Review. *ZeI Insights*. URL: <https://www.zei.uni-bonn.de/news/2015> (11.6.2018.)
171. Wainwright, R. (2.3.2017.) *Europol's role in the fight against Organised Crime and Terrorism*. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=4YAFcIIHe7E> (20.8.2018.)

## 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 proaktivnu agencija koja je aktivno uključena u prevenciju transnacionalnog kriminala koja ima važnu ulogu u očuvanju nacionalne sigurnosti.

U drugom dijelu rada razmatra se proces transformacije normativne uloge policije u kontekstu europske integracije. 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 EU čiji je ključan dio policijska suradnja koju provodi europska agencija Europol na temelju kriminalističko-obavještajnog modela. Institucionalna promjena policije u EU ilustrirana je studijom slučaja „Europol kao protuteroristički akter“.

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

## **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".

**Key words:** police, international police cooperation, intelligence-led policing, EU internal security, Europol