

RAZVOJ EUROPOLOVIH ISTRAŽNIH OVLASTI*

Pregledni znanstveni rad

UDK 341.456(4)(091)

343.132

343.98

Primljeno: 11. svibnja 2017.

Željko Karas**

Autor u radu analizira planirane i ostvarene Europolove istražne ovlasti do sredine 2016. godine kroz pravne okvire europskih integracija u kojima su se odražavale kriminalističke mogućnosti potrebne za uspješno istraživanje kaznenih djela te učinci koje je Europol dotad pokazao u suradnji s nacionalnim policijama. Povod za razmatranje jest uočeno stanje, koje je bitno drugačije od ponavljanih namjera o širokim istražnim ovlastima, izraženima prigodom utemeljenja Europola prije više desetljeća.

Rezultati analize pokazuju da, kad se promatraju izvedivost dokaznih radnji i uvjeti potrebni za uspješno prikupljanje dokaza o međunarodnom kriminalu, ova agencija ima ograničene mogućnosti za preuzimanje ikakvih širih istražnih ovlasti. Europol se zato, uslijed neodređenosti uloge, pokušavao usmjeravati na razna područja kriminala, ali mu je nedostajalo pokazivanje prednosti koje bi kod većine država podupirale gledište o potrebi prelaska u nadnacionalno istražno tijelo. Prikazana će analiza biti nastavljena u drugom dijelu istraživanja, u kojem će biti obrađeni razvoj i perspektive europskih tijela u istraživanju kriminaliteta nakon Brexita.

Ključne riječi: Europol, istražne ovlasti, kriminalističko istraživanje

1. UVOD

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

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

** Doc. dr. sc. Željko Karas, profesor na Visokoj policijskoj školi u Zagrebu

neke čimbenike na koje ta agencija može u određenoj mjeri samostalno djelovati, za razliku od brojnih drugih razina, na koje nema neposredni utjecaj.

Operativna uloga nekog tijela vlasti u kriminalističkom istraživanju može se ogledavati u raznim vrstama djelatnosti. Prije početka konkretnog istraživanja nužne su djelatnosti zaprimanja dojava oštećenika ili aktivnosti na otkrivanju prikrivenih događaja. Nakon otkrivanja događaja i započetog kriminalističkog istraživanja potrebno je pronalaženje izvora i prikupljanje dokaza, provođenje pojedinih radnji i procjena prikupljenih podataka. Operativna uloga u fazi nakon završetka kriminalističkog istraživanja može biti u obradi prikupljenih podataka i odlučivanju o potrebi prijavljivanja određenog osumnjičenika. Osim toga operativna se uloga može ogledati i u funkcijama naknadnog nadzora nad provedenim istraživanjem. Uz te osnovne operativne zadaće u pojedinim stadijima kriminalističkog istraživanja pomoćne uloge mogu biti u potpomaganju neke od navedenih djelatnosti. Rasprave o tome koju bi od navedenih djelatnosti mogla najuspješnije provoditi agencija poput Europolu nisu okončane od njegova osnivanja. Za razmatranje međudjelovanja raznih čimbenika potrebno je obuhvatiti očekivanja koja su bila postavljena pred ovu agenciju, razinu koja je ostvarena i mogući utjecaj postignute razine na davanje širih ovlasti.

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

2. RAZVOJ PRAVNOG UREĐENJA EUROPOLOVIH OVLASTI

2.1. Općenito

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

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

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

2.2. Počeci policijske suradnje u Europi

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

Dok takvi uži pokušaji nisu ostvarivali znatniji učinak, na nastanak Europola presudan je utjecaj ostvarila ministarska skupina Trevi, nastala 1975. godine u Rimu iz foruma ministara unutarnjih poslova Europske zajednice, koja je počela raditi nakon terorističkih napada na Olimpijske igre u Münchenu 1972. godine (Occhipinti 2003, 31). Trevi kao ministarska skupina nije pokazivala težnju za istražnim ovlastima, nego je na strateškoj razini služila za razmjenu podataka i usklađivanje načina rada, a ocijenjena je kao

uspješnija od Interpola (Bures 2008, 499). Povezanost s operativnim policijskim tijelima pojedinih država bila je izravno ostvarena kroz radnu skupinu viših policijskih službenika, koja je pripremala teme dnevnog reda, usmjeravajući se na aktualna pitanja policijskog rada. Takvu obliku rada pripisuju se glavne stručne zasluge (Woodward 1993, 7), a u Treviju je bilo pet radnih skupina, koje su bile zadužene za terorizam, navijačko nasilje, razvoj tehničkih metoda, sigurnost zračnog prometa, sigurnost nuklearnih postrojenja te krizna stanja. Osnovna prednost Trevija, koja je djelomice izgubljena daljnjim razvojem, jest oslanjanje na operativna nacionalna tijela, koja imaju legitimitet i odgovorna su za stanje sigurnosti u svojim državama, mogu provoditi pojedina istraživanja i dostupni su im potrebni podaci.

2.3. Prijedlozi osnivanja Europskog ureda za kriminalistička istraživanja

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

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

Njemački prijedlog da se utemelji kriminalistički ured nije bio posebno najavljen ni pripremljen te je mnoge sudionike iznenadio, što je dio političke strategije, ministri su bili zatečeni i za tako važno područje tražili su detaljniju studiju. Tijekom zasjedanja bilo je izraženo protivljenje britanskih predstavnika, koji su se pozivali na teškoće u regulatornim okvirima država. Prijedlog je naišao na političko protivljenje pojedinih država, koje su u njemu vidjele pokušaj njemačke dominacije. Zbog takvih okolnosti bilo je korisnije započeti s manje složenim ciljevima, od kojih se mogao očekivati prelazak na

šire istražne ovlasti. Za Interpol su smatrali da ne može obavljati potrebne zadaće i pejorativno su ga nazivali „francuskim poštanskim sandučićem“ (Fijnaut 1991, 106). Utemeljenje novog ureda bilo je planirano u dvije faze, s time da bi u prvoj fazi bile dane ovlasti u razmjeni informacija, a druga bi faza uključivala pojedine istražne ovlasti. Većina država nije se slagala s takvim mogućnostima, a osobito ne s operativnim ovlastima novog nadnacionalnog tijela (Fijnaut 1995). Prijedlog je do kraja te godine djelomice promijenjen te je na zasjedanju u Maastrichtu iznesen kao dio Ugovora o uniji, a kao naziv za novo tijelo predložen je Europski policijski ured, zbog objedinjavanja raznih oblika poslova, a ne samo usmjerenosti na kriminalistička istraživanja. Već se time pokušavalo usmjeravati Europol na druga područja (Den Boer, Bruggeman 2007).

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

2.4. Europolova jedinica za droge - EDU

Europolova jedinica za droge (Europol Drug Unit - EDU) predstavljala je razvojni oblik koji je bio prihvatljiv većini država i utemeljena je kao prijedlog radne skupine iz Trevija. Ta jedinica nije predstavljala osnivanje pravog kriminalističkog ureda ni svojevrstne europske policije, nego je to bila skupina koja je kao način rada djelomice preuzela strukturu Trevija, odnosno ministri su se sastajali jedanput svakih pola godine i dogovarali način rješavanja spornih pitanja, a potrebe za operativnim radom usmjeravane su kroz radne skupine. Velike teškoće u dogovaranju sporednih pitanja naznačuju koliko bi mogla biti složena rasprava o istražnim ovlastima koje bi neko strano tijelo provodilo na području drugih država. Jedno od pitanja na kojemu je zastalo utemeljenje EDU-a bilo je određivanje sjedišta jedinice. Nijemci su predlagali sjedište u Wiesbadenu, čemu su se ostale države protivile zbog povezivanja s utjecajem njemačke Savezne kriminalističke službe (Bundeskriminalamt – BKA) koja ima sjedište u istom gradu. Zbog toga je načelno odbačena mogućnost sjedišta u nekom gradu gdje se nalazi sjedište nacionalne policije. Tako je otpao i Rim, a daljnji su prijedlozi bili Lyon, Milano i Luksemburg. Nakon što se većina država usuglasila oko Haaga kao sjedišta, Njemačka i Francuska stavile su veto na takvo rješenje zbog dostupnosti lakih droga u Nizozemskoj. Zbog nemogućnosti određivanja sjedišta početak rada potpuno je zastao te se više od

godinu dana čekalo usuglašavanje o tom pitanju, što je rezultiralo znatnim gubitkom vjerodostojnosti (Woodward 1993, 19). Kao prednost EDU-a isticano je korištenje boljih analitičkih mogućnosti od Interpola, a kao dovoljan učinak smatralo se osvješćivanje europske policije da je neizbježan razvitak policijske agencije sa znatno širim ovlastima.

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

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

2.5. Uloga pravnih okvira europskih integracija

Tijekom dugotrajnog ratificiranja Konvencije o Europolu mijenjali su se pravni okviri europskih integracija. Europol je bio dio trećeg stupa do Ugovora iz Amsterdama potpisanog 1997. godine, isprva kao područje prava, sigurnosti i pravosuđa (Justice and Home Affairs - AFSJ), a zatim kao policijska i pravosudna suradnja (Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters - PJCCM). Amsterdamski ugovor iz 1997. godine (stupio na snagu 1999. godine) pokušao je utemeljiti drugačiji odnos prema policijskoj suradnji, ali

je prepreku pritom činila pravna osnova koja je potjecala iz Ugovora iz Maastrichta te nisu bile omogućene okvirne odluke i ratifikacije kakve su znatno jednostavnije prolazile druge agencije u ovom području, poput Cepola ili Eurojusta (Den Boer, Bruggeman 2007, 80). Zbog bitno različitih sustava Amsterdamski je ugovor postavio mogućnosti ujednačavanja sustava (Occhipinti 2003). Članovi upravnog odbora Europola mogli su se proširivati stručnjacima te je gotovo svaka delegacija prijavila još četiri predstavnika, tako da su sastanci imali više od 110 sudionika, što je otežavalo dogovore (Busuioc 2010).

Za Amsterdamski se ugovor smatralo da će dati novu dimenziju u razvoju nadležnosti postupnim prebacivanjem azila, migracija i sudske suradnje u prvi stup integracija, ali time nisu mijenjani odnosi prema istražnim ovlastima. Očekivalo se da bi u razdoblju od pet godina Europol trebao biti sposoban podupirati i koordinirati operativne akcije zajedničkih istražnih skupina (timova). Potrebe za promjenama pojavile su se i jer je treći stup postao oblik birokratskog donošenja odluka, u kojima je procedura depolitizirana i nisu morali nikome opravdavati posljedice. Kod Europola je to bilo vidljivo prilikom potpisivanja suradnje s nekim agencijama Sjedinjenih Američkih Država o razmjeni podataka, iako su se brojne europske države protivile takvu ugovoru. Godine 2001. nizozemski je parlament pozvao druge članice na raspravu o Europolu i nedostatku njegova nadzora (Fijnaut 2002, 18).

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

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

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

Sredinom 2016. godine, u skladu s čl. 88. Ugovora o funkcioniranju EU-a, promijenjeno je pravno utemeljenje kojim se zamjenjuju prijašnje odluke o osnivanju, iako se u suštini ne radi o većim promjenama (tzv. Europol Regulation 2016/794). Regulacija ne mijenja stanje u kojem godinama nakon prebacivanja policijske i pravosudne suradnje na razinu redovitih poslova i dalje ostaje nejasan odnos nacionalnih i europskih nadležnosti (Ferraro, De Capitani 2016). Službeni naziv Europola postaje Agencija EU-a za policijsku suradnju. Perspektive takvih promjena teško je predvidjeti jer je dosadašnji razvoj tijekom više desetaka godina pokazao da su u više navrata mijenjani dokumenti bez suštinskih odraza na postupanje. Zato će i za ovu regulaciju biti potrebno analizu usmjeriti prema aspektima koji će se tek pokazati u narednom razdoblju razvoja institucija Unije nakon Brexita. Europol i nadalje obuhvaća sličan opseg kaznenih djela s naglaskom na krivotvorenje eura. Ostaju i slične ovlasti iniciranja, provođenje i usklađivanje postupanja (Rosanò 2016, 14), odnosno prikupljanja i objedinjavanja podataka (Giuffrida 2017). Najveća je promjena uvođenje političkog nadzor Europola kroz nacionalne parlamente (Kreilinger 2017).

2.6. Utjecaji na pravno uređenje istražnih ovlasti

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

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

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

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

3. UTJECAJ OBILJEŽJA KAZNENIH DJELA NA ISTRAŽNE OVLASTI

3.1. Općenito o vrstama kaznenih djela

Osnivačka namjera Europola bila je baviti se kriminalom koji ima europsku dimenziju, bez usmjerenja na manje važne kriminalne pojave na području pojedine države. Tijekom razvoja više se puta vraćalo pitanje definiranja širine djelokruga Europola, što je okolnost

koja je također utjecala na ostvarivost istražne uloge. Postojala su stajališta da bi određivanje pojmova kaznenih djela na europskoj razini predstavljalo dobru mogućnost, koja bi bila podloga za oblikovanje posebne uloge Europolu za takve vrste kriminala (De Moor, Vermuelen 2010, 85). Prema nekim mišljenjima prihvaćanjem propisa s jedinstvenim kaznenim djelima na području europskih država policijska bi agencija mogla nastati spontano i bez posebnog planiranja (Den Boer 2001, 42).

Međutim takva stajališta sadržavaju teškoće na više razina. Nadležnost nad određenom vrstom kaznenih djela nije jamstvo proširenja istražnih ovlasti ni prenošenja odgovornosti na Europol, nego bi se i dalje postavljalo pitanje njegovih prednosti u odnosu na povezivanje tijela nacionalnih policija za ista kaznena djela. Za procjenu izvedivosti istražnih ovlasti potrebno je uvažavati složenost takvih kriminalnih pojava. U većini navedenih stajališta polazi se od gledišta o postojanju mogućnosti za kvalitetno provođenje svih dokaznih radnji u okviru agencije koja će poboljšavati kriminalističko istraživanje u svim državama, ali za takvu bi pretpostavku trebalo vjerodostojnije utemeljenje.

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

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

3.2. Djelokrug za postupanje Europolu

Prema prvotnom uređenju u Konvenciji, da bi Europol mogao biti uključen u suradnju tijekom istraživanja nekog kaznenog djela, morala su biti ispunjena tri uvjeta. Prvi je uvjet bio naznaka postojanja organizirane kriminalne strukture, što je, prema nekim gledištima, bio nedefinirani pojam koji je upućivao na mogućnost vrlo širokih tumačenja (Den Boer 2002). Drugi je kriterij uključenost dvije ili više država u počinjenje kaznenog djela,

neovisno o tom je li u njima mjesto počinjenja ili su radi drugih poveznica uključene u istraživanje. Treći je uvjet bilo načelo supsidijarnosti, prema kojem može biti poduzeta suradnja ako bi ishod bio povoljniji nego da su samostalno postupala nacionalna tijela.

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

Nadležnost je isprva proširena na pranje novca i na pojedine vrste delikata povezanih s trgovinom drogom, a potom i na trgovanje radioaktivnim tvarima, mrežama imigranata, krijumčarenje vozila te pranje novca. U nedostatku potpisane konvencije proširenje je pravno formalizirano kroz zajedničke aktivnosti, što su neke države smatrale spornim jer je određeno bez uključivanja Europskog parlamenta ili nacionalnih parlamenata, koji bi trebali raspravljati o ovlastima tijela koje nastoji preuzeti nadnacionalnu ulogu. Od 1996. godine dodano je trgovanje ljudima nakon Slučaja Dutroux o otmicama i zlostavljanju djece (De Moor, Vermuelen 2010, 67). Nisu bila obuhvaćena kaznena djela iz područja korupcijskih delikata ni neka slična kaznena djela protiv službene dužnosti ili gospodarskog poslovanja, koja bi se mogla smatrati nedovoljno istraživanima u pojedinim državama. Promjena prioriteta djelomice je ovisila o novim programima ili akcijskim planovima, poput plana Tampere 1999., akcijskog plana za organizirani kriminal 2000., akcijskog plana za terorizam 2001. ili Haškog programa iz 2004. godine.

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

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

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

3.3. Ovlasti potrebne za istraživanje kaznenih djela

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

Kod takvih vrsta kaznenih djela učestalo je provođenje posebnih dokaznih radnji, a složenost njihove pripreme i ispunjavanje uvjeta potrebnih za uspješno provođenje također upućuju na zaključak da bi ih teško mogla provoditi neka vanjska agencija. Utvrđivanje hijerarhijskih odnosa u organiziranoj kriminalnoj skupini katkad se može dokazivati jedino obuhvaćanjem komunikacije o naređivanju određenih kaznenih djela, a i razni drugi oblici počinjenja temelje se na dogovaranju, koje je kasnije teško dokazati klasičnim radnjama. Osim toga posebne dokazne radnje imaju zasebno pravno uređenje u svakoj državi i drugačije je izdvajanje nezakonitih dokaza, pa bi i u tom području nastale brojne sporne točke u kaznenom postupku. Nadnacionalna agencija možda bi mogla imati određenu ulogu u osiguravanju sredstava potrebnih za pojedine prikrivene izvore,

omogućavati razmjenu prikrivenih istražitelja ili zaštitu svjedoka suradnika na području drugih država, ali se dio takvih djelovanja ionako provodi bilateralno i upitna bi bila korist posredovanja stranih agencija.

Davanje prikrivenih operativnih ovlasti Europolu dovelo bi i do nepovoljnih posljedica u drugim aspektima. To bi zasigurno potaknulo brojne primjedbe vezane uz prikriveni oblik rada, kojem je katkad teško nadzirati zakonitost i za koji bi postojala sumnja da može biti iskorišten za neke druge ciljeve. Neke razvijene europske države imale su velikih teškoća u radu policijskih službi za prikrivene radnje, što je za posljedicu imalo čak i raspuštanje cijelih jedinica. Osjetljive istražne ovlasti u djelokrugu strane agencije pojačavale bi nepovoljne dojmove kod većine država. Zato se i u ovom području uloga Europola može temeljiti na usklađivanju akcija pojedinih država ili razmjeni podataka, ali vrlo teško u provođenju istražnih ovlasti prikupljanja dokaza. Europol bi možda mogao biti usmjeren na neke klasične dokazne radnje, poput očevida, pretrage ili ispitivanja, ali se onda rasprava prebacuje na objašnjavanje razloga radi kojih bi te ovlasti mogla kvalitetnije provoditi neka strana agencija od nacionalne policije.

4. EUROPOLOVE KRIMINALISTIČKE MOGUĆNOSTI

4.1. Izvori potrebni za kriminalističko istraživanje

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

Ako je cilj Europolovih nastojanja samo istaknuti potrebu istraživanja kaznenih djela kojima se u nekim državama ne pridaje prikladna pozornost, tada bi Europol imao svojevrsnu nadzornu funkciju. U europskim su državama odbacivani prijedlozi o nadnacionalnom tijelu sa širokim samostalnim ovlastima sličnom njemačkom BKA-u ili

američkom FBI-ju te se većina zalagala da monopol nad istraživanjem zadrže nacionalne države, dok bi Europol eventualno imao samo koordinativnu ulogu u nekim vrstama kriminalističkih poslova (Bensahel 2003, 40). Nadzorna bi uloga narušavala odnos prema drugim subjektima koji već provode takvu ulogu u pravnim sustavima, poput državnog odvjetništva. Ako bi se operativna uloga Europola odnosila na preuzimanje tuđih prikupljenih podataka, odnosno objedinjavanje ili procjenu podataka koje su prikupile nacionalne policije, bila bi upitna svrha takve agencije, a ustručavanje u davanju podataka svakako bi bilo izraženo ako je za prikupljanje podataka utrošen znatan rad.

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

4.2. Stručnost i neovisnost u provedbi istraživanja

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

Brojne države ne dijele informacije preko Europolove mreže jer ne shvaćaju Europol kao ozbiljnu agenciju (Keohane 2008, 19). Brady (2008, 104) smatra da se Europol nije pokazao kao neizostavna agencija u prekograničnoj suradnji, djelomice zbog birokratskih zapreka, te da bi tek trebao početi obavljati osnovne funkcije radi kojih je osnovan. Ustrojstvo je samo dobilo potporu u pravnim oblicima, ali postoji velik procjep između više političke razine te nižih razina i potreba policijskih službenika na terenu (Guille 2010, 260). Zbog nepovoljnih procjena Europolovih kriminalističkih sposobnosti u stručnom smislu članice ne bi pristale na davanje istražnih ovlasti ili neke nadzorne uloge. Sheptycki (2002) pronašao je slične primjere agencija odvojenih od operativnih poslova u engleskoj Nacionalnoj kriminalističko-analitičkoj službi (NCIS), koja se odmaknula od realnih

potreba policije i nakon toga više služi razmjeni informacija nego što ih izvorno prikuplja, iako je to bio njezin prvotni cilj.

Europol se susreće s pojavom umanjene vjerodostojnosti u stručnim krugovima unutarnjih poslova. U ovom području neki ističu pitanje profiliranja Europola kao agencije koja pragmatično slijedi političke interese ili se radi o agenciji koja će sama određivati stručne ciljeve. Kada se traži uključivanje u istraživanje koje neke države nisu smatrale prioritetom, to je moguće samo kada bi policijske institucije bile dovoljno autonomne od političkih centara i djelovale kao relativno nezavisne birokracije (Deflem 2000, 2). Bigo promatra polje sigurnosti kao područje na kojem su stručnjaci uspjeli ostvariti dominaciju, ali i dalje postoji neravnoteža između sigurnosti i pravosuđa. Pretjerano stavljanje naglaska na sigurnosne prakse te oslanjanje na tehničke mogućnosti i povezivanje baza podataka potkopava mogućnosti sustavne suradnje. Smatra da je liberalni okvir europskih ustanova namjerno, ali potajno izokrenut nadnacionalnim slojem birokracije (Bigo 2007, 48).

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

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

Deflem (2000) zaključio je da je za istraživanje na međunarodnoj razini potrebna institucionalna neovisnost o političkim centrima. Čini se da je pitanje neovisnosti jedna od temeljnih prepreka ne samo s aspekta stručnosti kriminalističkog istraživanja nego i

zbog utjecaja na suverenost. Ako se kroz neovisnost agencije promatra koliki bi bili politički utjecaji na provođenje istraživanja, ostaje i pitanje zamišlja li se Europol kao političko ili kao operativno tijelo, što vjerojatno neće biti izmijenjeno u postojećim okolnostima (Guille 2010, 264).

5. OVLASTI U ODNOSU NA TERORIZAM

5.1. Usmjeravanje Europola na suzbijanje terorizma

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

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

Osim toga ulazak Europola u područje suzbijanja terorizma i razmjene obavještajnih podataka vrlo je ograničenih mogućnosti zbog drugih mreža koje pokrivaju obavještajnu suradnju. Razmjena među obavještajnim službama podrazumijeva oslanjanje na bilateralnu ili multilateralnu suradnju u pojedinačnim slučajevima. Europske obavještajne službe mogu se povezati preko tzv. Bernskog kluba i na to nisu utjecale

nikakve promjene povodom Europolovih ambicioznih ciljeva, nego je nastavljen rad utemeljen na uzajamnom povjerenju. Taj je klub 2001. godine utemeljio protuterorističku skupinu (Counter Terrorist Group - CTG), kojoj je cilj bio pružati procjene za pojedine političke subjekte u strukturama EU-a.

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

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

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

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

5.2. Ograničenja u mogućnostima istraživanja terorizma

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

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

6. NEKI UČINCI U KRIMINALISTIČKIM ISTRAŽIVANJIMA

6.1. Zajedničke istrage

Zajedničke istražne skupine (timovi) omogućuju povezivanje tijela iz više država radi provođenja istraživanja kaznenih djela s međunarodnim obilježjima. Takav oblik suradnje prikladan je za razmatranje praktičnih karakteristika operativnih ovlasti jer

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

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

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

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

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

6.2. Suradnja Europola s nacionalnim policijama

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

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

Utjecaji različitih kultura sigurnosti bili su uočljivi u pokušajima formiranja timova. Utemeljenje prve skupine o trgovanju ženama iz Bugarske tijekom 2004. godine (Operacija Maritsa) trajalo je, unatoč snažnim političkim nastojanjima, gotovo godinu dana. Skupina je obuhvaćala četiri države, a Europol je davao potporu kroz analitičku obradu. Kad se promatra stanje u belgijskom i nizozemskom sustavu, te su države bile izrazito suzdržane. U odnosu na kriminalističku složenost slučaja, nije postojala potreba takva širokog postupanja, ali je dansko predsjedništvo ustrajavalo na započinjanju s

primjenom prve zajedničke istrage. Po obliku rada to je zapravo bilo paralelno provođenje kriminalističkog istraživanja u više država.

Uskoro su se pokazale razne zapreke. Engleska policija nije namjeravala prosljeđivati informacije u čijem prikupljanju nije sudjelovao netko od drugih članova te su zaključili da je potrebno dogovaranje prije postupanja i usklađivanje strategija rada pojedinih grupa (Rijken 2006, 112). Procjena nedostatne razmjene podataka potom je dovela do formiranja zasebne skupine (Joint Intelligence Group - JIG), koja je djelovala paralelno s Europolom analitičkom obradom (kroz AWF - analitičke radne datoteke) kako bi poboljšali razmjenu podataka, jer čak ni članovi zajedničke istražne skupine nisu pravodobno dostavljali podatke, a dio ih nije uopće dostavljao zbog bojazni od curenja podataka i ugrožavanja istrage, ili su namjerno dostavljali neprevedena izvješća. Osim toga dostavljeni podaci već su bili probrani i nije bilo posebne otkrivačke koristi, a neki su razmjenjivani bilateralno, bez uključivanja Europolovih analitičkih obrada. Neusklađenosti su došle do te razine da je engleska policija zabranila da se njihovi podaci dijele s ostalima, čime je potpuno umanjena važnost voditelja JIG-a. Nepovoljne strane prve zajedničke istražne skupine nisu mogle biti jednostavno riješene. Takvu operaciju neki su okarakterizirali kao neuspješnu (Rijken 2006, 112; Rijken, Vermeulen 2006).

U zajedničkoj istražnoj skupini Operacija Terro, koja je nastala između Francuske i Belgije, Europol je bio samo obaviješten, od agencije nisu očekivali neku korist jer su smatrali da im preuzima analize i potom ih prosljeđuje ostalim članicama te da nema važan doprinos istraživanju (De Moor 2005, 35). Unatoč takvim iskustvima, utemeljena je zajednička istraga o drogama, u kojoj je pozitivno bilo korištenje tuđih iskustava i metoda koje države nisu imale, ali se pokazalo da je problem što su neke policije većinu informacija smatrale osjetljivima te ih nisu dijelile s drugima. Prema nekim mišljenjima Eurojust, za razliku od Europola, ima operativniju ulogu, nije se suzdržavao od neformalnih pritisaka na članice radi pokretanja pojedinih istraživanja i aktivnije se uključivao u traženje počinitelja (Groenleer 2009, 319).

7. RAZMJENA PODATAKA I PROCJENE UGROŽENOSTI

Uvažavajući ograničene operativne ovlasti i uske mogućnosti u prikupljanju novih dokaza, Europol se nastojao profilirati u drugim područjima, koja ne obuhvaćaju izravno provođenje istražnih ovlasti, ali im mogu pridonositi. Traženje podataka iz drugih država i njihova razmjena potrebni su u okviru kriminalističkih istraživanja međunarodnog kriminala. Izraživane su najave prema kojima bi se Europol od razmjene podataka nastojao više približiti operativnom tijelu, ali se radi o bitno drugačijim poslovima i teško je predviđati evoluciju u drugačiju vrstu poslova. Podaci se razmjenjuju na inicijativu samih država, tako da ne postoji pravni oblik kojim bi Europol tražio podatke za neke svoje potrebe (De Moor, Vermuelen 2011, 75). Tako se najveći dio aktivnosti agencije i dalje svodi na omogućavanje razmjene podataka između pojedinih država. To je područje na koje je Europol bio usmjeren od osnivanja te, iako se očekivao razvoj u drugim

pravcima, ono i dalje čini osnovni dio rada. Haaški program suradnje tražio je razmjenu informacija, a od 2008. godine uvedeno je načelo dostupnosti, prema kojem svaka policija kojoj treba neki podatak taj podatak može dobiti od druge države, odnosno druga ga država mora učiniti dostupnim.

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

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

Poslovi donošenja strategija ili pojedinih procjena, koje je Komisija smatrala sekundarnima za Europol, na kraju su postali jedna od osnovnih zadaća kroz izradu godišnjih izvješća ili procjenu ugroženosti od pojedinih vrsta kriminala (Fijnaut 2004, 268). Najpoznatije je izvješće o stanju i predviđanjima organiziranog kriminala, koje je u Lisabonskom ugovoru predstavljalo novost, uz formiranje Stalnog odbora za unutarnju sigurnost (Standing Committee on Internal Security - COSI), koji je dobio ulogu nadgledanja provođenja strategije unutarnje sigurnosti koju je donijelo Vijeće 2010. godine, te ulogu Europolu u procjenama organiziranog kriminala (OCTA) (Nunzi 2011, 213). Na razini strateške procjene Europol sastavlja OCTA-u od 2006. godine (nakon dodavanja teških kaznenih djela preimenovano je u Serious and Organised Crime Threat Assessment - SOCTA), u kojoj ne opisuje samo trendove, kao što je to bilo u ranijem izvješću (Organised Crime Situation Report - OCSR). Namjera SOCTA-e jest procjena dugoročne strategije radi postavljanja prioriteta na temelju proaktivnog pristupa prema suzbijanju organiziranog kriminala. Pritom se koristi izvorima iz drugih tijela, kao što su Olaf, Eurojust, Frontex, ali najveći dio prikuplja od nacionalnih policija. Europol se

nastojao približiti analitičkom radu, ali podatke ne prikuplja samostalno, nego koristi podatke koje mu šalju druge države (Bigo 2007, 42). Područje organiziranog kriminala složeno je za prikupljanje podataka te se moraju koristiti metode kojima Europol ne raspolaže i u ovom području po prirodi stvari ovisi o podacima koje su države članice spremne ustupiti. S obzirom na to da nacionalne policije dostavljaju samo podatke za koje smatraju da ih mogu dijeliti s drugima, upitna je točnost konačne analize.

8. ZAKLJUČAK

Prijedlozi da se uvede nadnacionalno europsko istražno tijelo po uzoru na savezne agencije nekih policijskih sustava ovise o odlukama političkih razina, koje prihvatljivost takva rješenja promatraju kroz suverenost, nacionalne interese i legitimnost agencije. Iako je utjecaj takvih kategorija na razvoj Europola vrlo važan, određeni doprinos proizlazi s nižih razina, koje su vezane uz način djelovanja agencije i mogućnosti provođenja poslova. Za uspješno provođenje istražnih ovlasti prethodno je potrebno ispunjavati praktične uvjete, a djelatnost prikupljanja dokaza, kao najsloženiji dio kriminalističkog istraživanja, teško može provoditi strana agencija bez dobrog poznavanja lokalnih posebnosti, osobito kod većine kaznenih djela kakva spadaju u djelokrug suradnje s Europolom. Štoviše, takva su kaznena djela takve razine složenosti da je za istraživanje nužno koristiti prikrivene radnje koje bi strana agencija vrlo teško mogla provoditi sa zadovoljavajućih ishodom. Uz to istražne ovlasti koje bi uključivale prikrivene radnje osjetljive su zbog težeg nadzora zakonitosti i različitog uređenja u kaznenim postupcima pojedinih država. Iz toga slijedi da bi se operativna uloga Europola prije mogla proširivati kroz neka jednostavnija kaznena djela i kroz klasične dokazne radnje, ali je kod takvih istraživanja upitna potreba za europskom agencijom u funkcijama prikupljanja dokaza i bilo bi bolje da se ona eventualno bavi nekim oblikom nadzora ili usmjeravanja.

Kriminalistička suradnja u operativnim poslovima između država ostvariva je kroz zajedničke istrage i vjerojatniji je razvoj nekih lokalnih oblika ravnopravnog povezivanja operativnih tijela policije temeljem zajedničkih interesa, bez hijerarhijskog nametanja vanjskog tijela. Zajedničke istražne skupine oblik su suradnje kroz koji je Europol mogao pokazati svoje prednosti i otkloniti razloge za kritike, ali početna iskustva nisu pokazala važniji doprinos. Kriminalističke su mogućnosti te agencije na razinama koje većinu europskih država ne potiču na davanje širih istražnih ovlasti. Primjeri pokazuju da je najveći dio prikupljenih podataka potjecao od nacionalnih policija te se uloga Europola nije pokazala nužnom. Razvoj Europola otpočetak je bio sporan zbog odnosa prema nacionalnim policijama i nejasnog postavljanja ciljeva (Busuioc, Groenleer 2011, 5). Kod pitanja koliko bi Europol mogao ispunjavati neke operativne funkcije primjeri iz prakse pokazuju da bi trebalo unijeti znatne promjene za stvaranje preduvjeta preuzimanja ikakve šire uloge, neovisno o tom radi li se o ovlastima koje bi se odnosile na poticanje istraživanja, provođenje radnji ili nadzor nad provedenim istraživanjima.

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

LITERATURA

1. Anderson, M. (1995). *Policing the European Union: Theory, Law and Practice*. Oxford, Clarendon Press.
2. Bensahel, N. (2003). *The counterterror coalitions: cooperation with Europe, NATO, and the European Union*. Santa Monica, RAND.
3. Bigo, D. (2007). *The Field of the EU Internal Security Agencies*. Centre d'études sur les conflits, Harmattan.
4. Brady, H. (2008). *Europol and the European Criminal Intelligence Model: A Non-state Response to Organized Crime*. *Policing*, 2(1), 103-109.
5. Bruggeman, W. (2001). *International Law Enforcement Cooperation: A Critical Assessment*. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 9(3), 283-290.
6. Bures, O. (2008). *Europol's Fledgling Counterterrorism Role*. *Terrorism and Political Violence*, 20(4), 498-517.
7. Bures, O. (2012). *Informal counterterrorism arrangements in Europe: Beauty by variety or duplicity by abundance? Cooperation and Conflict*, 47(4), 495-518.
8. Busuioc, M. (2010). *Living Europol: Between Autonomy and Accountability*. Porto, ECPR Pan European Conference EU Politics.
9. Busuioc, M., Groenleer, M. (2011). *Beyond Design, The Evolution of Europol and Eurojust*. Amsterdam Centre for European Law and Governance, Working Paper Series 03.
10. De Buck, B. (2007). *Joint Investigation Teams: The Participation of Europol Officials*. *ERA Forum*, 8, 253-264.
11. De Kerchove, G. (2008). *Oral Evidence in Europol: Coordinating the Fight against Serious and Organized Crime*. 29th Report of Session 2007-8. London, House of Lords.
12. De Moor, A. (2009). *The role of Europol in joint investigation teams. A foretaste of an executive European Police Office*. U: Cools, M. (ur.). *Research Paper Series - Readings on Criminal Justice, Criminal Law and Policing*. Antwerp, Maklu. 329-358.
13. De Moor, A., Vermeulen, G. (2010). *Shaping the competence of Europol. An FBI perspective*. *EU and International Crime Control: Topical Issues*. Antwerpen, Maklu. 63-94.
14. De Moor, A., Vermeulen, G. (2011). *Europol, quoi de neuf? Une approche critique de la décision Europol*. *Revue internationale de droit pénal*, 1(82), 157-187.

15. Deflem, M. (2002). *Policing World Society*. Oxford, Oxford University Press.
16. Den Boer, M. (ur.) (2002). *Organised crime: A catalyst in the Europeanisation of national police and prosecution agencies*. Maastricht, European Institute of Public Administration.
17. Den Boer, M. i dr. (2008). *Legitimacy under Pressure: The European Web of Counter-Terrorism Networks*. *Journal of Common Market Studies*, 46(1), 101-124.
18. Den Boer, M., Bruggeman, W. (2007). *Shifting gear: Europol in the contemporary policing era*. *Politique européenne*, 3(23), 77-91.
19. Disley, E. (2012). *Evaluation of the implementation of the Europol Council Decision and of Europol's activities*. Cambridge, Rand Europe.
20. Elvins, M. (1999). *Drugs, the state and global change: a contemporary European perspective*. *Cultural Values*, 4, 503-523.
21. Fägersten, B. (2010). *Bureaucratic Resistance to International Intelligence Cooperation: The Case of Europol*. *Intelligence and National Security*, 25(4), 500-520.
22. Ferraro, F., De Capitani, E. (2016). *The new European Border and Coast Guard: yet another "half way" EU reform?* *ERA Forum*, 17(3), 385-398.
23. Fijnaut, C. (1991). *Police co-operation within Western Europe*. U: F. Heidensohn, F., Farrell, M. (ur.). *Crime in Europe*. London, Routledge. 103-120.
24. Fijnaut, C. (1995). *Policing international organized crime in the European Union*. U: Fijnaut, C. Goethals, J., Peters, T., i Walgrave. L. (ur.), *Changes in society, crime and criminal justice in Europe: A challenge for criminological education and research*. Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen. 181-193.
25. Fijnaut, C. (2002). *Europol and the parliaments of the member states of the European Union*. U: Dutch parliament (ur.) *From Europol to Parlopol: interparliamentary conference on democratic control of Europol*. Amsterdam, Boom. 15-19.
26. Fijnaut, C. (2004). *Police Co-operation and the Area of Freedom, Security and Justice*. U: Walker, Neil (ur.). *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*. Oxford, Oxford University Press, 241-282.
27. Gerspacher, N., Lemieux, F. (2010). *A Market-oriented Explanation of the Expansion of the Role of Europol: Filling the Demand for Criminal Intelligence Through Entrepreneurial Initiatives*. *International Police Cooperation, Theory and Practice*, 62-78.
28. Geuijen, K. i dr. (2008). *The New Eurocrats: National Civil Servants in EU Policy-Making*. Amsterdam, Amsterdam University Press.
29. Giuffrida, F. (2017). *The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom?*, CEPS Research Report No 2017/03.
30. Groenleer, M. (2009). *The Autonomy of European Union Agencies: A Comparative Study of Institutional Development*. Delft, Eburon.
31. Guille, L. (2010). *Policing in Europe: An Ethnographic Approach to Understanding the Nature of Cooperation and the Gap between Policy and Practice*. *Journal of Contemporary European Research*, 6 (2), 257-271.

32. Karas, Ž. (2012). *Uvod u kriminalistiku - odabrana poglavlja*. Zagreb, MUP.
33. Keohane, D. (2008). *The Absent Friend: EU Foreign Policy and Counter-Terrorism*. *Journal of Common Market Studies*, 46(1), 125-146.
34. Kreiling, V. (2017). *A Watchdog for Europe's Policemen: The Joint Parliamentary Scrutiny Group for Europol*. Berlin, Jacques Delors Institute.
35. Lowenthal, M. (2009). *Intelligence: From Secrets to Policy*. Washington, CQ Press.
36. Monar, J. (2001). *The Area of Freedom, Security and Justice: Institutional and Substantial Dynamics in the perspective of the European Union*. *Integrated Security in Europe, Collegium*, 22, 11-25.
37. Nunzi, A. (2011). *European Police Office Chronicle*. *Revue internationale de droit pénal*, 1(82), 211-218.
38. Occhipinti, J. (2003). *The Politics of EU Police Cooperation: Toward a European FBI*. Boulder, Lynne Rienner.
39. Rijken, C. (2006). *Joint Investigation Teams: Principles, Practice, and Problems. Lessons Learnt from the first Efforts to Establish a JIT*. *Utrecht Law Review*, 2(2), 99-118.
40. Rijken, C., Vermeulen, G. (ur.) (2006). *Joint Investigation Teams in the European Union: From Theory to Practice*. Hague, Asser Press.
41. Rosanò, A. (2016). *Protecting Europe beyond its Borders: The Agreements between Europol and Third States or International Organizations*. *Cadernos de Dereito Actual*. 4, 9-21.
42. Scheibenreif, M. (2009). *Europol and European security*. Wien, Fakultät für Sozialwissenschaften.
43. Sheptycki, J. (2002). *In Search of Transnational Policing: Towards a Sociology of Global Policing*. Aldershot, Ashgate.
44. Tuzuner, M. (2010). *Intelligence Cooperation Practices in the 21st Century: Towards a Culture of Sharing*. *NATO Science for Peace and Security Series: Human and Societal Dynamics*, 71.
45. Vermeulen, G. (2002). *Where do we currently stand with harmonisation in Europe?* U: Klip, A.; Vander Wilt, H., (ur.). *Harmonisation and harmonising measures in criminal law*. Amsterdam, Royal Netherlands Academy of Science. 65-76.
46. Vermeulen, G., De Bondt, W. (2009). *Eulocs. The EU level offence classification system: A bench-mark for enhanced internal coherence of the EU's criminal policy*. Antwerpen, Maklu.
47. Vikström, R. (2014). *European Union police cooperation 1991-2013*. University of Twente.
48. Woodward, R. (1993). *Establishing Europol*. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 1(4), 7-33.
49. Zanders, P. (2006). *The Future of Europol – A Practitioner's North Star or a Politician's Air Bubble?* Vienna, High Conference on the future of Europol.

THE DEVELOPMENT OF EUROPOL'S INVESTIGATIVE POWERS

In this paper, the author analyses the planned and achieved investigative powers of Europol until mid 2016, through the legal frameworks of European integration, which are reflected in the necessary criminal investigation potentials for successfully investigating crimes, and the effects that Europol achieved up to then in cooperation with national law-enforcement authorities. The incentive for this analysis was the state of play, which is very different from the recurring intentions of granting wide investigative powers to this agency, expressed several decades ago when Europol was established.

The results of the analysis show that, when the presentation of evidence and the conditions necessary for successfully collecting evidence on international crime are concerned, this agency has limited capacities to take on such broad investigative powers. Therefore, Europol, due to its undefined role, has attempted to focus on different areas of crime, but it has failed to show the benefits, in the view of most countries, of transformation into a supranational investigative body. The presented analysis is continued in the second part of the study, which considers the development and perspectives of European authorities in investigating crime after Brexit.

Keywords: Europol, investigative powers, criminal investigation

Željko Karas, DSc, lecturer at the Police Academy in Zagreb