



HRVATSKI SABOR
Odbor za europske poslove

KLASA: 022-03/22-01/14
URBROJ: 6521-31-22-01
Zagreb, 10. veljače 2022.

D.E.U. br. 21/022

**ODBOR ZA UNUTARNJU POLITIKU I
NACIONALNU SIGURNOST**
Predsjednik Siniša Hajdaš Dončić

ODBOR ZA OBRANU
Predsjednik Franko Vidović

Poštovani predsjednici odbora,

Odbor za europske poslove na temelju članka 154. stavka 1. Poslovnika Hrvatskoga sabora prosljeđuje Odboru za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost i Odboru za obranu stajalište o dokumentu Europske unije iz Radnog programa za razmatranje stajališta Republike Hrvatske za 2021. godinu:

**Stajalište Republike Hrvatske o
Prijedlogu preporuke Vijeća o operativnoj policijskoj suradnji
COM (2021) 780**

koje je Koordinacija za unutarnju i vanjsku politiku Vlade Republike Hrvatske usvojila Zaključkom KLASA: 022-03/22-07/14, URBROJ: 50301-21/06-22-2 na sjednici održanoj 18. siječnja 2022.

Predmetni Prijedlog preporuke Europska komisija objavila je 8. prosinca 2021., u sklopu inicijative „Strategija za budućnost Schengena“, iz Programa rada Europske komisije za 2021. godinu, te je u tijeku njegovo donošenje u Vijeću Europske unije.

U skladu s člankom 154. stavkom 2. Poslovnika Hrvatskoga sabora, molim vas da Odboru za europske poslove dostavite mišljenje o Stajalištu Republike Hrvatske najkasnije do 11. ožujka 2022. godine.

S poštovanjem,

PREDSJEDNIK ODBORA
Domagoj Hajduković

U prilogu: - Stajalište Republike Hrvatske o COM (2021) 780
- COM (2021) 780

Na znanje: INFODOK služba

PRIJEDLOG OKVIRNOG STAJALIŠTA RH

Naziv dokumenta (na hrvatskom i engleskom):

Prijedlog Preporuka Vijeća o operativnoj policijskoj suradnji

Proposal for a Council Recommendation on operational police cooperation

Brojčana oznaka dokumenta:

COM(2021) 780 final

2021/0415 (CNS)

Nadležno TDU za izradu prijedloga stajališta (nositelj izrade stajališta i ustrojstvena jedinica):

Nadležno tijelo državne uprave: Ministarstvo unutarnjih poslova

Ustrojstvena jedinica: Uprava za granicu i Uprava kriminalističke policije

Nadležna služba u MVEP (Sektor za koordinaciju europskih poslova):

Služba za pravosuđe i unutarnje poslove

Nadležna radna skupina Vijeća EU:

Radna skupina za razmjenu i upravljanje informacijama (IXIM)

Radna skupina za provedbu zakona (LEWP)

Osnovne sadržajne odredbe prijedloga EU:

Preporukama Vijeća o operativnoj policijskoj suradnji **pojašnjavaju se i ujednačuju pravila za prekogranične operacije usmjerene na praćenje i uhićenje počinitelja kaznenih djela i terorista** (prekogranični nadzor, prekogranična potjera i zajedničke ophodnje). Također, omogućuje se da policijski službenici koji djeluju u drugoj državi članici imaju **pristup na daljinu svojim nacionalnim bazama podataka te se proširuje uloga PCCC centara** (*Police and Customs Coordination Centers*) s ciljem njihovog pretvaranja u Zajedničke policijsko-carinske postaje koje dijeli više država članica (JPCS). Potiče se **korištenje ciljanih zajedničkih ophodnji i drugih prekograničnih operacija temeljem prethodne analize** u suzbijanju nezakonitih migracija, prekograničnog kriminaliteta i trgovine ljudima te se predviđa stvaranje zajedničke platforme u suradnji s Europolom koja će koordinirati prekogranične operacije na ciljanim mjestima ili u ciljanom vremenu (turistička sezona, žarišne točke) ili tijekom masovnih okupljanja ili ozbiljnih nesreća te jačanje zajedničke obuke na području operativne prekogranične suradnje.

Preporuke su usmjerene na:

- uklanjanje prepreka operativne policijske suradnje kada policijski službenik djeluje u drugoj državi članici,

- promicanje prekogranične operativne policijske suradnje kao alata za suzbijanje krijumčarenja migranata i prekograničnog kriminaliteta povezanog s nezakonitim migracijama,
- jačanje prekogranične operativne policijske suradnje u suzbijanju trgovine ljudima te zaštite žrtava,
- promjenu postojećih centara za policijsku i carinsku suradnju (PCCC) u graničnim područjima unutar EU-a u Zajedničke policijske i carinske postaje (JPCS),
- bolje planiranje, koordinacija i potpora zajedničkim operacijama diljem EU-a kroz Koordinacijsku platformu za zajedničke operacije,
- učinkovitu dostupnost informacija i komunikacije tijekom prekograničnih operacija,
- zajedničku obuku i stručni razvoj u vezi s prekograničnom operativnom policijskom suradnjom u cilju razvijanje zajedničke kulture policija EU-a.

Razlozi za donošenje i pozadina dokumenta:

Sukladno Strategiji o budućnosti Schengena iz lipnja 2021., cilj ovih Preporuka Vijeća je pridonijeti stvaranju **zajedničkih standarda koji će policijskim službenicima omogućiti učinkovitu suradnju sa svojim kolegama u drugim državama članicama**. Prema procjeni EK trenutno je na snazi oko 60 bilateralnih ili multilateralnih sporazuma o policijskoj suradnji koje su države članice međusobno zaključile i namjera Preporuka je dati **jedinstveni standard, kako bi se izbjegla neujednačena praksa i dugogodišnji pregovori u usuglašavanju bilateralnih/multilateralnih sporazuma među državama članicama**. S obzirom da Preporuke nisu pravno obvezujuće, **države članice bi trebale provesti mjere u skladu s primjenjivim aktima prava Unije**, posebno onima koji imaju obvezujuću snagu iz Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma (CISA).

Preambula 18. Preporuka propisuje da u odnosu na Hrvatsku ove Preporuke, s iznimkom njezinih točaka 2.1. (prekogranična potjera) i 2.2. (prekogranični nadzor), predstavlja akt schengenske pravne stečevine ili se na neki drugi način odnosi na nju u smislu članka 4. stavka 2. Akta o pristupanju iz 2011. i treba je čitati u vezi s Odlukom Vijeća (EU) 2017/733¹.

Preporuke u osnovi standardiziraju buduću operativnu suradnju policijskih službenika kada provode zajedničke policijske ophodnje i djeluju na teritoriju druge države članice. Također sadrže jedinstvenu listu kaznenih djela (32 kaznena djela) za koja je moguće provoditi prekogranične potjere na teritoriju drugih država članica. Preporukama se ističe kako kriminalistička istraživanja i dalje ostaju nacionalna nadležnost, ali **zajednički standardi operativne policijske suradnje olakšat će rad policijskih službenika uz promicanje zajedničkih obuka o međunarodnoj policijskoj suradnji**.

Preporuke o operativnoj policijskoj suradnji, uz Prijedlog Prüm II Uredbe i Prijedlog Direktive o razmjeni podataka čine paket prijedloga koji zajedno predstavljaju Zakonik o policijskoj suradnji, a kojima se želi na razini Europske unije zakonski urediti operativnu policijsku suradnju u borbi protiv kriminaliteta i terorizma.

Status dokumenta:

Prijedlog Preporuka je Europska komisije objavila 8. prosinca 2021. godine u sklopu paketa Zakonika o policijskoj suradnji (*Police Cooperation Code - PCC*).

Na sastanku **Vijeća za pravosuđe i unutarnje poslove u formatu ministara unutarnjih poslova u Bruxellesu 9. prosinca 2021.** Komisija (povjerenica Johansson) je istaknula da se

¹ Odluka Vijeća (EU) 2017/733 od 25. travnja 2017. o primjeni odredbi schengenske pravne stečevine koje se odnose na Schengenski informacijski sustav u Republici Hrvatskoj (SL L 108, 26.4.2017., str. 31.).

prijedlogom nastoje uspostaviti zajednički EU standardi za prekograničnu operativnu suradnju policijskih službenika u zajedničkim operacijama i za njihovo djelovanje izvan matičnih zemalja, s ciljem usklađivanja pravila na EU razini, jer je trenutno na snazi preko 60 različitih bilateralnih i multilateralnih sporazuma o policijskoj suradnji. Povjerenica je navela da je odlučeno kako će se taj okvir usklađivati temeljem Preporuke Vijeća budući da se radi o osjetljivom području rada policijskih službenika na teritoriju drugih država članica, koji uključuje prekogranične potjere, zajedničke ophodnje i zajedničke analize rizika.

Države članice su pozvane da u roku **od šest mjeseci od usvajanja Preporuka**, pokrenu proces promjene svojih nacionalnih pravila te bilateralnih i multilateralnih sporazuma s drugim državama članicama kako bi provele ove Preporuke. Godinu dana nakon donošenja Preporuka, Komisija bi trebala objaviti izvješće o procjeni provedbe, s ciljem odlučivanja jesu li u ovom području potrebni obvezujući akti prava Unije.

Stajalište RH:

Republika Hrvatska podržava specifične oblike operativne prekogranične suradnje predviđene Preporukama, no za očekivati je kako će Preporuke o operativnoj policijskoj suradnji biti predmetom najveće rasprave država članica (u odnosu na ostale prijedloge) jer najviše zadiru u teritorijalne nadležnosti.

Vezano uz točku 8. Preporuka o zajedničkoj obuci i profesionalnom razvoju u vezi s prekograničnom operativnom policijskom suradnjom, Republika Hrvatska već poduzima aktivnosti unaprjeđenja suradnje s Republikom Poljskom i Mađarskom vezano uz zajedničku obuku i profesionalni razvoj u vezi s prekograničnom operativnom policijskom suradnjom. Također, Hrvatska aktivno sudjeluje i u obrazovnim programima CEPOL-a te u programima međunarodne suradnje s policijskim akademijama država članica EU (Slovenija, Austrija, Njemačka, Finska, Mađarska, Poljska i dr.).

Vezano uz centre za policijsko-carinsku suradnju, nadležni PCC centri za Republiku Hrvatsku su Dolga Vas u Sloveniji i Mohač u Mađarskoj te tek predstoji njihovo pretvaranje u Zajedničke policijsko-carinske postaje sa Slovenijom i Mađarskom. U tom smislu, **Republika Hrvatska podržava razvoj kapaciteta za podršku, koordinaciju i provedbu trajnih oblika operativne suradnje u prekograničnim područjima na temelju zajedničke analize rizika i procjene potreba, s ciljem sprječavanja kaznenih djela i pružanja podrške tijekom provedbe prekograničnih kriminalističkih istraživanja koja se provode u državama članicama.**

Otvorena pitanja za RH:

Vezano uz Preporuke Vijeća o prekograničnoj suradnji bit će potrebne izmjene hrvatskih bilateralnih ugovora o policijskoj suradnji u smjeru definiranja specifičnih oblika suradnje (prekogranični nadzor, prekogranična potjera i drugo).

Od država članica s kojima Republika Hrvatska graniči, u Sporazumu o policijskoj suradnji s Mađarskom sadržane su takve odredbe, s odgodom primjene do našeg ulaska u Schengen – što je važno i kod drugih sporazuma.

Novi nacrt Sporazuma o policijskoj suradnji s Republikom Slovenijom, koji sadrži takve odgovarajuće odredbe, na stručnoj je razini usuglašen tijekom 2020. godine. Međutim, on je na političkoj razini u Republici Sloveniji odbijen kao neprihvatljiv, povezujući to pitanje s pitanjem arbitraže između Hrvatske i Slovenije o razgraničenju na moru.

Tijekom schengenskih evaluacija Republike Hrvatske u području policijske suradnje s drugim državama članicama Europska komisija je zastupala stav kako bilateralni sporazumi o policijskoj suradnji država članica trebaju sadržavati odredbe o specifičnim oblicima operativne suradnje i sa državama članicama s kojima nema zajedničke državne granice jer neki oblici takve suradnje (primjerice prekogranični nadzor uporabom tehničkih sredstava na daljinu) nisu uvjetovani zajedničkom granicom.

Sporazumi o policijskoj suradnji koje je Republika Hrvatska sklopila s nesusjednim državama članicama ne sadržavaju takve odredbe te će biti potrebno revidiranje tih sporazuma, i to:

1. U području prekogranične potjere

- Preporuka propisuje potjeru preko kopna, mora, rijeka, jezera i zraka. Potjera u Sporazumu s Mađarskom je ograničena isključivo na kopnenu potjeru.
- Prostorno i vremensko ograničenje potjere ne postoji u navedenim sporazumima te ih nije potrebno mijenjati po tom pitanju.
- Što se tiče nošenja i uporabe oružja i primjene policijskih ovlasti – Sporazum s Mađarskom dobro pokriva ta pitanja i nije ih potrebno mijenjati.
- Uporaba cestovnih privilegija – Sporazum s Mađarskom propisuje kako se pri korištenju vozila u tijeku potjere primjenjuju zakoni i propisi države „zamoljenog“ policijskog tijela te vjerojatno neće biti potrebno mijenjati Sporazum s Mađarskom.
- Korištenje GPS sustava kako bi nadležna tijela u državi u kojoj se odvija potjera mogla pratiti vozila nije predviđeno u Sporazumu s Mađarskom, pa bi eventualno mogle biti potrebne nadopune Sporazuma.

2) U području prekograničnog nadzora

- Dopuštanje prekograničnog nadzora na osobe koje su počinile ili sudjelovale u počinjenju kaznenog djela, kao i osoba koje bi mogle dovesti do osumnjičenika dobro je uređeno u Sporazumu s Mađarskom.
- Preporukama se predviđa nadzor preko kopna, mora, rijeka, jezera i zraka. S obzirom da Sporazum s Mađarskom ovo pitanje ne propisuje toliko detaljno, to se podrazumijeva i u tom dijelu nije potrebna izmjena Sporazuma s Mađarskom.
- Pitanje razmjene i pribavljanja opreme za nadzor između država – ovo pitanje nije predviđeno u Sporazumu s Mađarskom već je propisano da stranke koriste svoju opremu (uz odobrenje druge države), pa bi eventualno mogle biti potrebne nadopune Sporazuma.
- Određivanje jedne kontakt točke za sva pitanja nadzora – već je uređeno u Sporazumu s Mađarskom.
- Pitanje uporabe tehničke opreme već je pokriveno Sporazumom s Mađarskom.

3) U području Zajedničkih akcija/operacija

- Ovo pitanje uređeno je u Sporazumu s Mađarskom, Sporazumu s Austrijom o policijskoj suradnji, Sporazumu s Poljskom o suradnji na suzbijanju kriminala, Sporazumu sa Slovačkom o policijskoj suradnji i Sporazumu sa Slovenijom o prekograničnoj policijskoj suradnji (NN MU – 5/03).
- Omogućavanje provjere identiteta i zadržavanja osobe koja to izbjegava pokriveno je svim navedenim sporazumima.
- Nošenje službene odore i korištenje oružja pokriveno je svim navedenim sporazumima.
- Korištenje radio opreme/postrojenja unutar EU-a – detaljnije je uređeno samo u Sporazumu sa Slovenijom o prekograničnoj policijskoj suradnji, ali ova preporuka je toliko općenita da možda se ne bi niti zahtijevala izmjene sporazuma.

4) U području Prekogranične operativne policijske suradnje za suzbijanje krijumčarenja migranata i kaznenih djela povezanih s nezakonitim migracijama

- Ovo pitanje izričito je uređeno Sporazumom s Njemačkom o suradnji na suzbijanju organiziranog i teškog kriminala, Sporazumom sa Španjolskom o borbi protiv kriminala i o sigurnosnim pitanjima, Sporazumom sa Slovačkom o suradnji u borbi protiv organiziranog kriminala, Sporazumom s Rumunjskom o suradnji u borbi protiv terorizma, organiziranog kriminala, nezakonite trgovine opojnim drogama i psihotropnim tvarima, terorizma i drugih vrsta opasnih nezakonitih djelatnosti te drugim sporazumima koji općenito reguliraju borbu protiv organiziranog kriminaliteta i readmisiju.
- Provođenje zajedničkih radnji u cilju suzbijanja krijumčarenja migranata – općenita je preporuka i suradnja je općenito regulirana u gore navedenim sporazumima, stoga nisu potrebne dodatne izmjene i dopune.
- Sprječavanje i otkrivanje nezakonitih migranata i povezana prekogranična kaznena djela - općenita je preporuka i suradnja je općenito regulirana u gore navedenim sporazumima, stoga nisu potrebne dodatne izmjene i dopune.

5) U području Prekogranične operativne policijske suradnje za suzbijanje trgovine ljudima i identifikaciju i zaštitu žrtava

- Ovo pitanje izričito je uređeno Sporazumom s Njemačkom o suradnji na suzbijanju organiziranog i teškog kriminala, Sporazumom sa Španjolskom o borbi protiv kriminala i o sigurnosnim pitanjima, Sporazumom sa Slovačkom o suradnji u borbi protiv organiziranog kriminala, Sporazumom s Rumunjskom o suradnji u borbi protiv terorizma, organiziranog kriminala, nezakonite trgovine opojnim drogama i psihotropnim tvarima, terorizma i drugih vrsta opasnih nezakonitih djelatnosti, te drugim sporazumima koji općenito reguliraju borbu protiv organiziranog kriminaliteta.
- Sprječavanje trgovine ljudima – općenita je preporuka i suradnja u ovom području je općenito regulirana u gore navedenim sporazumima te nisu potrebne njihove dodatne izmjene i dopune.
- Identificiranje i pružanje potpore žrtvama – ne uređuje se međunarodnim sporazumima već eventualno nacionalnim propisima.

6) Zajedničke policijske i carinske postaje

- Ovakav oblik „policijsko-carinske suradnje“ uređen je Sporazumom s Mađarskom o radu Dunavskog policijsko-sigurnosnog koordinacijskog centra.
- Proširivanje suradnje, koordiniranje zajedničkih operacija, podržavanje istraga o prekograničnom kriminalitetu i izrada zajedničkih analiza obuhvaćeni su predmetnim sporazumom.
- Naziv "Zajednička policijska i carinska postaja" – eventualno bi se u Sporazumu trebao izmijeniti postojeći naziv.

7) Koordinacijska platforma za zajedničke operacije

- Buduća uspostava Koordinacijske platforme (od strane Europske komisije i država članica) ne utječe na provedbu postojećih sporazuma.

8) Osiguravanje učinkovitog pristupa informacijama i komunikaciji

- Osiguravanje udaljenog i sigurnog pristupa policijskim službenicima njihovim nacionalnim i EU bazama podataka iz drugih država članica, te osiguravanje sigurnosnih komunikacijskih kanala – u sporazumima ne postoji ovakva odredba, ali niti zabrana. Sporazumi bi se

eventualno mogli nadopuniti ovom odredbom ili bi se odredbu moglo ugraditi u nacionalni propis.

U odnosu na taksativnu listu kaznenih djela navedenih u Aneksu prijedloga Preporuka u svrhu čijeg suzbijanja će se ostvarivati operativna policijska suradnja na način kako je predloženo Preporukama, postojećim bilateralnim Sporazumom s Mađarskom o suradnji u borbi protiv prekograničnog kriminala (NN MU - 4/2009), policijska suradnja se ostvaruje u odnosu na gotovo sva kaznena djela osim: nezakonite trgovine hormonskim tvarima i ostalim stimulansima rasta, nezakonita trgovina nuklearnim ili radioaktivnim tvarima, trgovine ukradenim vozilima, kaznenim djelima u nadležnosti Međunarodnog kaznenog suda i sabotazi. Ostali bilateralni sporazumi su općeniti i ne sadrže odredbu o kaznenim djelima.

Slijedom navedenog, bit će potrebno prilagoditi bilateralni Sporazum s Mađarskom, a moguće i ostale sporazume, budući da se njima navodi kako se policijska suradnja odvija u svrhu sprječavanja kaznenih djela prepoznatih nacionalnim zakonodavstvom.

Stajališta DČ, EK i Predsjedništva EU: /

Sporna/otvorena pitanja za DČ, EK i Predsjedništvo EU: /

Stav RH o spornim/otvorenim pitanjima DČ, EK i Predsjedništva EU: /

Postojeće zakonodavstvo RH i potreba njegove izmjene slijedom usvajanja dokumenta:

U ovom trenutku nije izgledno da će biti potrebne izmjene Zakona o nadzoru državne granice i Zakona o policijskim poslovima i ovlastima radi implementacije Preporuka, međutim bit će potrebne izmjene postojećih bilateralnih sporazuma, što je opisano pod točkom „Otvorena pitanja za RH“.

Utjecaj provedbe dokumenta na proračun RH:

Troškovi na nacionalnoj razini ovise o državama članicama, tj. o mjeri u kojoj države članice naknadno budu provodile te Preporuke.

Troškovi na nacionalnoj razini mogu se u znatnoj mjeri pokriti programima u okviru Fonda za unutarnju sigurnost (ISF). Fond za unutarnju sigurnost uključuje posebne ciljeve za „poboljšanje i olakšavanje razmjene informacija“, „poboljšanje i intenziviranje prekogranične suradnje“ i „podržavanje jačanja sposobnosti država članica u pogledu sprječavanja i borbe protiv kriminaliteta, terorizma i radikalizacije, kao i upravljanja događajima koji utječu na sigurnost, rizike i krize.“



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 8.12.2021.
COM(2021) 780 final

2021/0415 (CNS)

Prijedlog

PREPORUKE VIJEĆA

o operativnoj policijskoj suradnji

{SWD(2021) 375 final}

OBRAZLOŽENJE

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga¹

U članku 3. stavku 2. Ugovora o Europskoj uniji (UEU) propisano je da EU svojim građanima nudi područje slobode, sigurnosti i pravde bez unutarnjih granica, na kojem je osigurano slobodno kretanje osoba zajedno s odgovarajućim mjerama u pogledu nadzora vanjskih granica, azila, useljavanja te sprečavanja i suzbijanja kriminala.

U području slobode, sigurnosti i pravde, kad ne postoje unutarnje granice, visoka razina sigurnosti može se, među ostalim, osigurati čvrstom policijskom i pravosudnom suradnjom među državama članicama². Stoga bi policijski službenici iz jedne države članice trebali učinkovito i sustavno surađivati u cijelom EU-u. Međutim, razina policijske suradnje među državama članicama još se uvijek uvelike razlikuje. Ako se ne uspostavi dostatna razina suradnje među policijskim snagama u državama članicama, kriminalci će nastaviti neometano djelovati u svim državama članicama iskorištavanjem različitih nacionalnih jurisdikcija, a nedopuštena kretanja nezakonitih migranata i dalje će predstavljati problem.

Nedavni tragični događaji u kanalu La Manche još su jednom ukazali na potrebu za pojačanom policijskom suradnjom, što se odražava u odluci Francuske, Belgije, Nizozemske i Njemačke od 28. studenoga 2021. o jačanju operativne policijske suradnje u borbi protiv krijumčarenja migranata.

Prekogranični kriminal i s njim povezane sigurnosne prijetnje po definiciji imaju međunarodni kontekst. Kako je utvrđeno u strategiji EU-a za sigurnosnu uniju³, EU se suočava s novim i sve složenijim sigurnosnim prijetnjama. Te se prijetnje šire preko granica u vidu kriminalca i organiziranih kriminalnih skupina, koji sudjeluju u različitim kriminalnim aktivnostima. Kako je istaknuto u Strategiji EU-a za suzbijanje organiziranog kriminala za razdoblje 2021.–2025.⁴, organizirani kriminal velika je prijetnja europskim građanima, poduzećima i državnim institucijama te gospodarstvu u cjelini. Djelovanjem u različitim jurisdikcijama kriminalne skupine izbjegavaju otkrivanje i iskorištavaju razlike u nacionalnim zakonima. Zajedno s priloženim prijedlogom Direktive o razmjeni informacija, ovim se prijedlogom nastoji uspostaviti kodeks policijske suradnje radi racionalizacije, poboljšanja, razvoja, modernizacije i olakšavanja suradnje u području izvršavanja zakonodavstva među relevantnim nacionalnim agencijama, čime bi se poduprle države članice u njihovoj borbi protiv teškog i organiziranog kriminala i terorizma.

Prema procjeni prijetnje teškog i organiziranog kriminala u EU-u za 2021. (EU SOCTA) obilježje organiziranog kriminala jest umreženo okruženje u kojem je suradnja među kriminalcima fleksibilna i sustavna te se provodi radi ostvarivanja zarade. Gotovo 70 %

¹ U smislu ove Preporuke „policijska suradnja” znači suradnja koja uključuje sva nadležna tijela za izvršavanje zakonodavstva država članica, uključujući policiju, redarstvene snage, granične straže, carinu i druge specijalizirane službe za izvršavanje zakonodavstva radi sprečavanja, otkrivanja i istrage kaznenih djela. Osim ako nije drugačije navedeno, „prekogranično” obuhvaća: i. prekogranične operacije dviju ili više susjednih država članica (npr. tijekom potjere) i ii. transnacionalne operacije država članica koje nisu susjedne zemlje (npr. raspoređivanje policijskih službenika u drugoj državi članici tijekom turističke sezone ili masovnog događaja) ili susjednih država članica u izvangraničnom području.

² COM(2021) 170 final, 14.4.2021.

³ COM(2020) 605 final, 24.7.2020.

⁴ COM(2021) 170 final, 14.4.2021.

kriminalnih mreža djeluje u više od triju država članica. Oko 65 % kriminalnih mreža koje djeluju u EU-u ima članove različitih nacionalnosti. Više od 80 % prijavljenih kriminalnih mreža uključeno je u glavne vrste prekograničnih kaznenih djela koja obuhvaćaju trgovinu drogom, kriminal povezan s imovinom, trgovinu ljudima i krijumčarenje migranata⁵. U procjeni EU SOCTA i Europskom izvješću o drogama EMCDDA-a za 2021.⁶ utvrđena su područja u kojima se čini da je teški i organizirani kriminal u porastu. Ključne lokacije kao što su pogranične regije, zračne luke, autoceste ili trajektne linije u EU-u privlače kriminalce, među ostalim zbog njihova zemljopisnog položaja. Kriminalci u pograničnim regijama iskorištavaju prirodna razgraničenja pojedinačnih jurisdikcija za kazneni progon zbog kojih nastaju mogućnosti izbjegavanja kaznenog progona te je osigurana blizina većem broju tržišta⁷. Mobilnost kriminalaca unutar EU-a otežava sprečavanje i borbu protiv kriminalnih prijetnji⁸ te osiguravanje javne sigurnosti.

Istodobno, kako je utvrđeno u Agendi za borbu protiv terorizma iz prosinca 2020.⁹, EU je i dalje izložen velikoj opasnosti od terorizma. Kriminalci i teroristi upotrebljavaju informacijsku i komunikacijsku tehnologiju kako bi međusobno komunicirali te pripremali i provodili svoje kriminalne aktivnosti¹⁰.

Područje bez kontrola na unutarnjim granicama („schengensko područje”¹¹) najveće je područje slobodnog putovanja na svijetu. Ono omogućuje slobodno kretanje više od 420 milijuna ljudi te neometan protok robe i usluga. Pogranična područja unutar EU-a obuhvaćaju otprilike 40 % teritorija EU-a te je 2017. u njima živjelo 30 % stanovništva, odnosno oko 150 milijuna ljudi. Tijekom 2017. gotovo su 2 milijuna ljudi redovito prelazila granice država članica, od čega njih 1,3 milijuna na putu za posao¹². Stanovnici EU-a 2018. ostvarili su 1,1 milijardu putovanja iz poslovnih ili osobnih razloga, što je povećanje od 11 % od 2014. Pandemija bolesti COVID-19 smanjila je mobilnost unutar EU-a zbog karantenskih mjera, ograničenja putovanja, javnog života i kretanja¹³. Međutim, u budućnosti će se vjerojatno nastaviti znatan protok ljudi, posebno s obzirom na to da se život vraća u normalu. Schengensko područje simbol je međusobne povezanosti EU-a i veza među europskim

⁵ Europol (2021.), Procjena prijetnje teškog i organiziranog kriminala u Europskoj uniji, štetni utjecaj: infiltracija i potkopavanje europskog gospodarstva i društva od strane organiziranog kriminala, Ured za publikacije Europske unije, Luxembourg.

⁶ Europski centar za praćenje droga i ovisnosti o drogama (2021.), Europsko izvješće o drogama 2021.: trendovi i razvoj, Ured za publikacije Europske unije, Luxembourg.

⁷ Europol (2021.), EU SOCTA 2021.

⁸ Međunarodna mobilnost ključna je značajka kriminalnih mreža. Na primjer, organiziranim kriminalom povezanim s imovinom u EU-u u prvom se redu bave mobilne organizirane kriminalne skupine (engl. Mobile Organised Crime Groups, MOCGS), a mobilnost je i dalje njihova glavna značajka kako bi se izbjeglo otkrivanje i smanjio rizik od uhićenja. Europol (2021.), EU SOCTA 2021.

⁹ COM(2020) 795 final, 9.12.2020.

¹⁰ Radni dokument službi Komisije, Procjena učinka priložena Uredbi Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) 2016/794 u pogledu suradnje Europol s privatnim stranama, obrade osobnih podataka koju provodi Europol radi potpore kaznenim istragama i uloge Europol u području istraživanja i inovacija. (SWD(2020) 543 final, 9.12.2020.).

¹¹ Schengensko područje sastoji se od 26 europskih država: Austrija, Belgija, Češka, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Njemačka, Grčka, Mađarska, Island, Italija, Latvija, Lihtenštajn, Litva, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Norveška, Poljska, Portugal, Slovačka, Slovenija, Španjolska, Švedska, i Švicarska.

¹² Europska komisija (2017.), Poticanje rasta i kohezije u graničnim regijama EU-a. [Poveznica.](#)

¹³ Profiterstvo za vrijeme pandemije: kako kriminalci koriste krizu prouzročenu bolešću COVID-19, Europol, ožujak 2020.

građanima¹⁴. Ono ujedno pridonosi i učinkovitom funkcioniranju jedinstvenog tržišta, a time i rastu gospodarstva EU-a¹⁵.

Schengensko područje posljednjih je godina više puta bilo na kušnji zbog niza kriza i izazova. Nekoliko država članica ponovno je uvelo nadzor unutarnjih granica, posebno zbog nedopuštenih kretanja¹⁶ nezakonitih migranata, koje smatraju ozbiljnom prijetnjom javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti. Problem nedopuštenih kretanja unutar schengenskog područja, koja nisu povezana s velikom migracijskom krizom ili strukturnim nedostacima u upravljanju vanjskim granicama¹⁷, trebao bi se rješavati drugim sredstvima, a ne nadzorom unutarnjih granica koji se može upotrijebiti samo kao krajnja mjera za otklanjanje konkretnih prijetnji unutarnjoj sigurnosti ili javnom poretku. Nadzor unutarnjih granica koji se nastavio pokazao je da ima prostora za poboljšanje u području primjene policijskih kontrola i suradnje, postupaka kojima se omogućuje pojednostavnjeni ponovni prihvati među državama članicama i primjene bilateralnih sporazuma i dogovora u tom kontekstu u skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive 2008/115/EZ¹⁸. Treba istaknuti da su u skladu s uvodnom izjavom 8. Preporuke Komisije (EU) 2017/432¹⁹ za djelotvornu politiku vraćanja Unije potrebne učinkovite i proporcionalne mjere za uhićenje i identifikaciju nezakonitih migranata. Te mjere, ako se kombiniraju, mogu dati iste rezultate u kontroli nedopuštenih kretanja kao i privremeni nadzor unutarnjih granica te su manje nametljive u smislu slobodnog kretanja osoba, robe i usluga.

Instrumenti policijske suradnje kao razvoj schengenske pravne stečevine

Preporuke o operativnoj policijskoj suradnji, kako su navedene u ovoj Preporuci, pridonose razvoju schengenskih pravila.

Prvo, jedan od stupova pravnog okvira EU-a na kojem se temelji policijska suradnja osmišljen je prije 30 godina u okviru Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma (CISA)²⁰, mnogo prije navedenih kriza i izazova koji su promijenili stvarnost schengenskog područja. CISA-om se utvrđuje niz obveza ugovornih stranaka u području policijske suradnje kako bi se otklonili svi sigurnosni nedostaci uzrokovani ukidanjem kontrola na unutarnjim granicama. Konkretno, CISA-om se utvrđuje niz osnovnih pravila o provođenju operacija prekograničnih potjera i prekograničnog nadzora.

Drugo, zajedničke patrole i druge operacije izravno su povezane s razvojem schengenske pravne stečevine, uključujući članak 39. stavak 1. CISA-e o uzajamnoj pomoći tijela kojim se omogućuje uspostava politika obuhvaćenih tom pravnom stečevinom. Zajedničke patrole i

¹⁴ Posebno istraživanje Eurobarometra 474.: Schengensko područje, https://data.europa.eu/data/datasets/s2218_89_3_474_eng?locale=hr.

¹⁵ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću „Strategija za potpuno funkcionalno i otporno schengensko područje”, COM/2021/277 final.

¹⁶ Ostali najčešći razlozi o kojima su države članice obavijestile uključivali su migracijsku krizu tijekom 2015./2016., kontinuiranu terorističku prijetnju i pandemiju bolesti COVID-19.

¹⁷ U skladu s Uredbom (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (SL L 77, 23.3.2016., str. 1.), privremeno ponovno uvođenje nadzora državnih granica može se uvesti samo na ograničeno razdoblje u iznimnim okolnostima (kao što je migracijska kriza iz 2015./2016.) i kao krajnja mjera.

¹⁸ Direktiva 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL L 348, 24.12.2008., str. 98.).

¹⁹ Preporuka Komisije (EU) 2017/432 od 7. ožujka 2017. o učinkovitijoj provedbi vraćanja u okviru Direktive 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća.

²⁰ Službeni list L 239, 22.9.2000., str. 19.–62.

zajedničke operacije uređuju se sporazumima o prekograničnoj suradnji među državama članicama. U Prümskim odlukama²¹ iz 2008. utvrđen je niz osnovnih pravila o tome kako provoditi zajedničke patrole i druge zajedničke operacije preko unutarnjih granica EU-a te o načinima pružanja prekogranične pomoći u slučaju katastrofa i teških nesreća. Iako su Prümске odluke bile prvenstveno usmjerene na automatiziranu razmjenu podataka o DNK-u, otiscima prstiju i registracijama vozila, a shodno tome odjeljci o zajedničkim patrolama i operacijama nisu označeni kao razvoj schengenske pravne stečevine, vjerojatno je da bi odredbe iz tih odjeljaka s obzirom na njihov prekogranični karakter predstavljale razvoj schengenske pravne stečevine da su donesene odvojeno.

Treće, operativna policijska suradnja među državama članicama odvija se i na temelju nacionalnog prava, uzimajući u obzir neobvezujuće dokumente Vijeća, uključujući dobru praksu („Schengenski katalog”²²) i smjernice za jedinstvene kontaktne točke i smjernice za centre za suradnju policije i carine, priručnike o razmjeni informacija o kaznenom progonu i prekograničnim operacijama. Jedinstvene kontaktne točke²³ i centri za suradnju policije i carine²⁴ uspostavljeni su upravo zbog potrebe za razmjenom relevantnih informacija nakon ukidanja nadzora unutarnjih granica. Centre za suradnju policije i carine²⁵ i nacionalne jedinstvene kontaktne točke uspostavile su i zemlje pridružene Schengenu.

Četvrto, države članice sustavno su dopunjavale i proširivale taj schengenski „osnovni” pravni okvir međusobnim bilateralnim i multilateralnim sporazumima o suradnji. Komisija je utvrdila najmanje 60 takvih sporazuma u cijelom EU-u koji se međusobno razlikuju. I zemlje pridružene Schengenu sklopile su takve sporazume o operativnoj suradnji s državama članicama.

Neriješena pitanja

Prvo, trenutačnim pravnim okvirom EU-a pruža se niz mogućnosti među kojima države članice mogu odabrati oblik suradnje s drugim državama članicama (npr. CISA-om se državama članicama omogućuje da utvrde ili ne utvrde ograničenja udaljenosti u kilometrima kad se potjere odvijaju na njihovu državnom području²⁶). To stvara nesigurnost i nedostatak jasnoće u pogledu pravila koja policijski službenici moraju slijediti pri intervenciji u drugoj

²¹ Odluka Vijeća 2008/615/PUP o produbljivanju prekogranične suradnje, posebno u suzbijanju terorizma i prekograničnog kriminala i Odluka Vijeća 2008/616/PUP o provedbi Odluke 2008/615/PUP (Prümška odluka Vijeća). Članak 17. Odluke Vijeća 2008/615/PUP odnosi se na zajedničke operacije, a članak 18. odnosi se na pomoć povezanu s masovnim okupljanjima, katastrofama i teškim nesrećama.

²² Schengenski katalog. Preporuke i najbolje prakse. Policijska suradnja, 15785/3/10 REV 3, Bruxelles 15.11.2011.

²³ Jedinstvena kontaktna točka znači nacionalno središnje tijelo nadležno za međunarodnu policijsku suradnju iz članka 39. stavka 3. CISA-e. U skladu s Komisijinim Prijedlogom direktive o razmjeni informacija među tijelima za izvršavanje zakonodavstva država članica, koji je predstavljen zajedno s ovim Prijedlogom preporuke Vijeća, države članice postale bi pravno obvezne odrediti jedinstvenu kontaktnu točku kojoj bi se dodijelile određene minimalne zadaće povezane s razmjenom informacija. Nakon što države članice to učine, upućivanje na jedinstvenu kontaktnu točku u ovoj Preporuci trebalo bi tumačiti kao upućivanje na jedinstvenu kontaktnu točku kako je određena na temelju te direktive.

²⁴ Centri za suradnju policije i carine u pograničnim regijama na jedinstvenoj fizičkoj lokaciji okupljaju različita tijela za izvršavanje zakonodavstva država članica sudionica i blisko su povezani s nacionalnim središnjim tijelom koje se bavi međunarodnom suradnjom, odnosno jedinstvenom kontaktnom točkom.

²⁵ Island, Norveška, Švicarska i Lihtenštajn pridružene su članice schengenskog područja.

²⁶ Člankom 41. stavkom 3. Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma predviđa se sljedeće: „Potjera se obavlja u skladu sa stavcima 1. i 2. na jedan od sljedećih načina, koji su definirani u izjavi iz stavka 9.: (a) na području ili u vremenu od prelaska granice, kako se utvrđuje u izjavi; (b) bez prostornog ili vremenskog ograničenja.”

državi članici. Osim toga, neki od takvih odabira dovode do prepreka koje ne bi postojale da su se odabrale druge mogućnosti kako je to dopušteno pravnim okvirom Unije.

Drugo, iako bilateralni i multilateralni sporazumi o policijskoj suradnji među državama članicama omogućuju da se pri uspostavi suradnje sa susjednim državama članicama uzmu u obzir regionalne posebnosti, oni najčešće podrazumijevaju dugotrajne pregovore, potpisivanje i ratifikaciju. Raširena primjena tih bilateralnih sporazuma dovela je do stvaranja složene mreže nekoliko različitih vrsta dogovora s različitim primjenjivim pravilima, što je dovelo do fragmentacije i prepreka suradnji. Na primjer, u manjim zemljama ili zemljama bez izlaza na more policijski službenici koji rade preko granica za obavljanje operativnih radnji ponekad moraju slijediti do čak sedam različitih skupova pravila²⁷. Kao posljedica toga neke operacije kao što su potjera osumnjičenika preko unutarnjih granica nisu dopuštene ili se odvijaju na nekoordiniran i neodgovarajući način, što kriminalci koriste. Operativna suradnja u kojoj se upotrebljavaju nove tehnologije kao što su bespilotne letjelice isto tako nije dovoljno obuhvaćena postojećim pravilima.

Treće, evaluacije schengenske pravne stečevine²⁸ u području policijske suradnje provedene tijekom posljednjih šest godina potvrdile su da su neki bilateralni ili multilateralni sporazumi među državama članicama zastarjeli ili nedovoljno iskorišteni. Drugi sporazumi obuhvaćaju mnogo više od pravila o prekograničnoj suradnji, čime se omogućuje uspostava onoga što bi se moglo smatrati dobrom praksom za učinkovitiju borbu protiv prekograničnih kaznenih djela (npr. zajedničke policijske postaje s prekograničnim ovlastima za kaznene istrage ili zajednička osposobljavanja), ali oni se ne primjenjuju sustavno u cijelom EU-u.

Četvrto, zbog nekompatibilnosti opreme za sigurnu komunikaciju koju upotrebljavaju različite države članice komunikacijska oprema nekih policijskih službenika koji, primjerice, sudjeluju u potjeri prestaje funkcionirati pri prelasku granice. Zbog toga se ne mogu povezati se s tijelima svoje države ili države članice u koju ulaze. Nadalje, službenici raspoređeni u zajedničkim patrolama ili operacijama u drugim državama članicama često nemaju mobilnu opremu koja im omogućuje daljinski i siguran pristup vlastitim nacionalnim bazama podataka, bazama podataka EU-a i međunarodnim bazama podataka.

Peto, zajedničke patrole i druge zajedničke operacije u pograničnim i drugim područjima unutar EU-a često se provode na *ad hoc* osnovi. Pritom često nisu dovoljno koordinirane i provode se bez prethodne analize rizika kojom bi se omogućilo bolje usmjereno raspoređivanje službenika. Ne postoji forum putem kojeg bi države članice razmjenjivale takve analize rizika ili obavješćivale druge države članice o svojim potrebama i prioritetnim područjima. Na primjer, kako bi se bolje usmjerile zajedničke patrole ili druge zajedničke operacije koje se odvijaju u cijelom EU-a tijekom velikih događanja (npr. velika sportska događanja, međunarodni sastanci na vrhu), u određeno vrijeme (npr. blagdanska sezona) ili ako dođe do porasta specifičnih kriminalnih aktivnosti (npr. terorizam, trgovina drogom, namještanje utakmica, trgovina krivotvorenim robom, prijevara s kreditnim karticama, džeparenje i druga kaznena djela povezana s imovinom).

²⁷ Na primjer, jedna susjedna zemlja dopušta prekogranične potjere, ali samo unutar 5 km od granice i bez mogućnosti zaustavljanja ili uhićenja osumnjičenika, druga susjedna zemlja dopušta potjeru unutar 10 km od granice, ali bez prava na nošenje različitih (možda težih) klasa službenog oružja, dok treća susjedna zemlja dopušta potjeru u trajanju od samo jednog sata itd. Zbog složenosti tako velikog broja različitih ograničenja, iako su potjere u načelu dopuštene, neke države članice upućuju svoje policijske službenike da uvijek prekinu potjeru kad osumnjičenik uđe u neku od tih drugih država članica. Kriminalci to znaju i koriste to kako bi gotovo sustavno bježali od policije.

²⁸ Uredba Vijeća (EU) br. 1053/2013 od 7. listopada 2013. o uspostavi mehanizma evaluacije i praćenja za provjeru primjene schengenske pravne stečevine (...).

Šesto, kriminalne mreže uključene u krijumčarenje migranata i trgovinu ljudima olakšavaju nedopuštena kretanja nezakonitih migranata i iskorištavaju nepovoljni položaj žrtava te s ljudima postupaju kao s robom. Organizirano krijumčarenje migranata ključna je kriminalna aktivnost, a olakšana nedopuštena kretanja predstavljaju veliki problem za sigurnost EU-a. Trgovina ljudima još je jedna ključna aktivnost teškog i organiziranog kriminala, koja će i u doglednoj budućnosti i dalje biti prijetnja²⁹. Gotovo polovina žrtava trgovine ljudima unutar EU-a čine državljani EU-a, a većina trgovaca ljudima građani su EU-a³⁰. Takva kaznena djela izrazito su prekograničnog karaktera, a njihovo otkrivanje i istraga zahtijevaju ciljano policijsko djelovanje na terenu u pograničnim područjima unutar EU-a. Točnije, koordinirane zajedničke patrole i druge zajedničke operacije, na temelju analize rizika, u kojima službenici iz država članica djeluju zajedno (npr. u patrolnom vozilu) trebale bi se, prema potrebi, usmjeriti na otkrivanje krijumčarenja migranata i trgovine ljudima.

Sedmo, dužnosnici uključeni u prekograničnu suradnju u području izvršavanja zakonodavstva u EU-u nisu uvijek primjereno osposobljeni, te stoga nemaju potrebno znanje i operativne vještine kako bi na najdjelotvorniji i najučinkovitiji način ispunili predmetne zadaće. U studiji provedenoj 2021. za Komisiju utvrđeno je da osposobljavanje za osoblje zaduženo za izvršavanje zakonodavstva uključeno u prekograničnu suradnju nije odgovarajuće. Osposobljavanje se ne provodi redovito i ne uzima uvijek u obzir najnovija kretanja. Ujedno je zabilježeno da osoblje nije dovoljno informirano i nema znanja o relevantnim bazama podataka i izvršnim ovlastima koje dodjeljuju različite države članice. Jezične prepreke dodatno otežavaju učinkovitu prekograničnu operativnu policijsku suradnju.

Daljnji koraci

Kako je navedeno u Komunikaciji Komisije iz lipnja 2021., „Strategija za potpuno funkcionalno i otporno schengensko područje”³¹, ovom se Preporukom želi pridonijeti stvaranju zajedničkih standarda kako bi se policijskim službenicima omogućila učinkovita suradnja s kolegama u drugim državama članicama. U skladu s postojećim zakonodavstvom EU-a i na temelju dobru prakse iz bilateralnih ili multilateralnih sporazuma o suradnji među državama članicama policijski službenici trebali bi provoditi ciljne zajedničke operacije, uključujući zajedničke patrole³², posebno u pograničnim područjima unutar EU-a. S obzirom na to da teroristi i drugi kriminalci djeluju u više država članica, policijska tijela trebala bi ih moći učinkovitije pratiti te ih, kad sudjeluju u potjerama koje obuhvaćaju više državnih područja, moći prema potrebi zadržati ili provoditi operacije nadzora nad njima. Nadalje, zajedničke operacije mogu pomoći u učinkovitom rješavanju pitanja nedopuštenih kretanja nezakonitih migranata.

Uz poštovanje uloge država članica u unutarnjoj sigurnosti i potrebe za fleksibilnosti radi ostvarivanja regionalne suradnje ovom se Preporukom utvrđuju djelovanja u operativnoj policijskoj suradnji čiji je cilj:

- pojasniti i uskladiti pravila sudjelovanja u prekograničnim operacijama kaznenog progona radi praćenja i uhićenja kriminalaca i terorista pri nadzoru, potjeri,

²⁹ Europol (2021.), EU SOCTA 2021.

³⁰ Prikupljanje podataka o trgovini ljudima u EU-u (2020.); COM(2020) 661 final, 20.10.2020.

³¹ COM(2021) 277 final, 2.6.2021.

³² U skladu s člankom 17. Prümске odluke Vijeća, „s ciljem produbljivanja policijske suradnje, nadležna tijela koja su odredile države članice mogu u održavanju javnog reda i sigurnosti i sprečavanja kaznenih djela uvesti zajedničke patrole i druge zajedničke operacije u kojima sudjeluju imenovani službenici ili druge službene osobe (službenici) iz drugih država članica u operacijama na državnom području država članica”.

zajedničkim patrolama i drugim zajedničkim operacijama koje se provode na državnim područjima više zemalja,

- omogućiti policijskim službenicima daljinski pristup vlastitim bazama podataka dok djeluju u drugim državama članicama te upotrebu sredstava za sigurnu komunikaciju koja funkcioniraju i u prekograničnom kontekstu,
- proširiti ulogu postojećih centara za suradnju policije i carine kako bi postali zajedničke policijske postaje u stanju ne samo razmjenjivati informacije nego i planirati, podupirati i koordinirati zajedničke patrole i druge zajedničke operacije na temelju zajedničke analize rizika,
- upotrebljavati ciljane zajedničke patrole i druge zajedničke operacije u određenim graničnim područjima unutar EU-a, na temelju prethodne analize, u borbi protiv krijumčarenja migranata te za sprečavanje i otkrivanje migranata s nezakonitim boravkom i prekograničnog kriminala povezanog s nezakonitim migracijama,
- upotrebljavati ciljane zajedničke patrole i druge zajedničke operacije u određenim graničnim područjima unutar EU-a, na temelju prethodne analize, kako bi se suzbila trgovina ljudima te identificirale i zaštitile žrtve,
- uspostaviti koordinacijsku platformu, zajedno s Komisijom i Europolom³³, kako bi se poduprle i usmjerile zajedničke operacije i patrole u cijelom EU-a radi održavanja i poboljšanja javnog reda i sigurnosti, sprečavanja kaznenih djela ili pomoći u suzbijanju porasta specifičnih kriminalnih aktivnosti na ključnim lokacijama ili tijekom određenog razdoblja (npr. turistička područja, ključna središta kriminalnih aktivnosti, blagdanska sezona), tijekom masovnih okupljanja (npr. velika sportska događanja, međunarodni sastanci na vrhu) ili u slučaju katastrofa i teških nesreća,
- proširiti zajedničke programe osposobljavanja i razmjene policijskih kadeta i cjeloživotno osposobljavanje službenika uključenih u operativnu prekograničnu suradnju te razmotriti stvaranje opsežnog paneuropskog zajedničkog programa osposobljavanja u području operativne prekogranične suradnje kako bi se stvorila istinska kultura obavljanja policijske službe u EU-u.

Kako je utvrđeno u predloženoj Preporuci, države članice trebale bi prema potrebi izmijeniti svoja nacionalna pravila te bilateralne i multilateralne sporazume s drugim državama članicama kako bi provele mjere koje su u njoj sadržane.

• **Dosljednost s postojećim odredbama politike u tom području**

Ova je Preporuka u skladu s postojećim i budućim odredbama politike u području suradnje za izvršavanje zakonodavstva.

Kako je istaknuto u odjeljku „razlozi i ciljevi prijedloga”, postojeći strateški dokumenti Komisije podupiru nastojanja Komisije da poboljša učinkovitost i djelotvornost suradnje tijela za izvršavanje zakonodavstva u EU-u. To uključuje strategiju za sigurnosnu uniju³⁴, Agendu EU-a za borbu protiv terorizma³⁵, strategiju EU-a za suzbijanje organiziranog kriminala za

³³ Agencija Europske unije za suradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva, kako je osnovana Uredbom (EU) 2016/794 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2016. o Agenciji Europske unije za suradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva (Europol) te zamjeni i stavljanju izvan snage odluka Vijeća 2009/371/PUP, 2009/934/PUP, 2009/935/PUP, 2009/936/PUP i 2009/968/PUP. SL L 135, 24.5.2016., str. 53.–114.

³⁴ COM(2020) 605 final, 24.7.2020.

³⁵ COM(2020) 795 final, 9.12.2020.

razdoblje 2021.–2025.³⁶, strategiju EU-a za suzbijanje trgovine ljudima za razdoblje 2021.–2025.³⁷, strategiju EU-a za učinkovitiju borbu protiv seksualnog zlostavljanja djece³⁸, strategiju EU-a za borbu protiv droga za razdoblje 2021.–2025.³⁹ i novu strategiju za schengensko područje⁴⁰.

Vijeće je zauzelo slično stajalište, posebno nedavno u Zaključcima Vijeća iz studenoga 2020. o unutarnjoj sigurnosti i europskom policijskom partnerstvu, u kojima se od Komisije traži da „razmotri konsolidaciju pravnog okvira EU-a radi daljnjeg jačanja prekogranične suradnje u području izvršavanja zakonodavstva”⁴¹.

Ovom će se Preporukom pridonijeti i potpuno funkcionalnom i otpornom schengenskom prostoru, kako je utvrđeno u strategiji za schengensko područje, u kojoj se ponavlja „potreba za zajedničkim standardima kako bi se policijskim službenicima omogućila učinkovita suradnja s kolegama u susjednim zemljama”. Ona će ujedno pridonijeti i osiguravanju visoke razine sigurnosti na državnom području država članica i time poduprijeti schengensko područje bez nadzora unutarnjih granica. Njime će se dopuniti i prijedlog izmjene Zakonika o schengenskim granicama.

Budući da se dva područja suradnje u području izvršavanja zakonodavstva uglavnom odnose na: i. operativnu prekograničnu suradnju (koja je u središtu ovog prijedloga) i ii. razmjenu informacija, ova će Preporuka biti dio usklađenog paketa zajedno s Prijedlogom direktive o razmjeni informacija i komunikaciji među tijelima za izvršavanje zakonodavstva država članica te prijedlogom revizije mehanizma za automatiziranu razmjenu podataka za policijsku suradnju („Uredba Prüm II.”).

- **Dosljednost u odnosu na druge politike Unije**

Ovom se Preporukom želi pozitivno pridonijeti potpuno funkcionalnom i otpornom schengenskom prostoru, čime se omogućuje slobodno kretanje više od 420 milijuna ljudi te neometan protok robe i usluga. Njome se ujedno pridonosi i učinkovitom funkcioniranju jedinstvenog tržišta, a time i rastu gospodarstva EU-a. Ova je Preporuka stoga u potpunosti u skladu s drugim politikama EU-a u području zapošljavanja, prometa i, u konačnici, gospodarskog rasta u pograničnim područjima unutar EU-a, ali i u cijelom EU-u.

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

- **Pravna osnova**

Pravna osnova za djelovanje EU-a u području suradnje za izvršavanje zakonodavstva jest glava V. poglavlje 5. Ugovora o funkcioniranju Europske unije („UFEU”).

Na temelju članka 87. UFEU-a „Unija uspostavlja policijsku suradnju u koju su uključena sva nadležna tijela država članica, koja uključuje policiju, carinu i druge službe zadužene za izvršavanje zakona specijalizirane u području sprečavanja, otkrivanja i istrage kaznenih djela”.

³⁶ COM(2021) 170 final, 14.4.2021.

³⁷ COM(2021) 171 final, 14.4.2021.

³⁸ COM(2020) 607 final, 24.7.2020.

³⁹ Zaključci Vijeća o Strategiji EU-a za borbu protiv droga za razdoblje 2021.–2025., 14178/20, 18. prosinca 2020.

⁴⁰ COM(2021) 277 final, 2.6.2021.

⁴¹ Zaključci Vijeća o unutarnjoj sigurnosti i europskom policijskom partnerstvu, 13083/1/20, 24. studenoga 2020.

Konkretnije, članak 87. stavak 3. UFEU-a odnosi se na mjere povezane s operativnom suradnjom među tijelima za izvršavanje zakonodavstva. Takve su mjere predviđene ovom Preporukom. Sadržava i mjere obuhvaćene člankom 89. UFEU-a koje se odnose na uvjete i ograničenja pod kojima tijela za izvršavanje zakonodavstva država članica mogu djelovati na državnom području druge države članice. U mjeri u kojoj Preporuka sadržava i mjere koje su potencijalno obuhvaćene člankom 87. stavkom 2. UFEU-a (npr. o razmjeni informacija i osposobljavanju) – te mjere u tom slučaju predstavljaju dodatak mjerama na temelju članka 87. stavka 3. i članka 89. UFEU-a.

Ova se Preporuka stoga temelji na članku 87. stavku 3. i članku 89. UFEU-a, koji se tumači zajedno s člankom 292. UFEU-a, u kojem se navodi: „Vijeće usvaja preporuke [...] na prijedlog Komisije u svim slučajevima kada se Ugovorima predviđa da Vijeće usvaja akte na prijedlog Komisije. Vijeće odlučuje jednoglasno u područjima u kojima je potrebna jednoglasnost za usvajanje akta Unije.”

- **Odabir instrumenta**

Jačanje operativne policijske suradnje u EU-u zahtijeva snažno političko sudjelovanje svih relevantnih aktera, posebno u državama članicama.

Prekogranična operativna policijska suradnja obično uključuje fizičku intervenciju uniformiranih i oružanih policijskih snaga iz jedne države članice na državnom području drugih država članica. Intervencija je provođenje preventivnih i represivnih misija koje mogu dovesti do privremenog uhićenja i zadržavanja pojedinaca do dolaska tijela druge države članice.

Te vrste operacija zadiru u srž suverenosti država članica i mogu dovesti do ustavnih pitanja, zbog čega je svako novo zakonodavstvo EU-a u tom području vrlo osjetljivo pitanje. To je razlog zbog kojeg se u Vijeću obično zahtijeva da se zakonodavstvo EU-a o operativnoj suradnji donosi jednoglasno.

Komisija smatra da bi prijedlog zakonodavstva EU-a s obvezujućom snagom za usklađivanje te vrste operativne policijske suradnje u ovoj fazi bio preuranjen. Međutim, može se primijetiti da su preporuke, iako nisu pravno obvezujuće, na temelju UFEU-a, kako ih tumači Sud Europske unije, pravni akti i da se ne može smatrati da kao takve nemaju pravni učinak i da ih se, prema potrebi, treba uzeti u obzir na nacionalnoj razini.

Na temelju prethodnih relevantnih zaključaka Vijeća⁴² i dobre prakse koje su neke države članice već provele, Komisija je odlučila predložiti preporuku Vijeća u kojoj se iznosi niz preporučenih mjera kojima se nastoji poboljšati način operativne suradnje među državama članicama. Komisija planira pratiti provedbu ove Preporuke i procijeniti potrebu za obvezujućim zakonodavstvom EU-a o prekograničnoj operativnoj policijskoj suradnji u budućnosti.

- **Supsidijarnost**

Potrebno je djelovanje EU-a kako bi se na odgovarajući način riješili problemi utvrđeni u prvom odjeljku ovoga obrazloženja. Bez djelovanja na razini EU-a države članice i dalje će nailaziti na neizvjesnosti i prepreke koje proizlaze iz različitih pravila o pravima službenika kad djeluju u drugim državama članicama. Usto, kako bi se riješila dugotrajna pitanja tehničke povezanosti koja smanjuju privlačnost zajedničkih operacija, potreban je pristup na

⁴² Zaključci Vijeća o određenim aspektima europskog preventivnog rada policije, 10062/19, 6. lipnja 2019.; Zaključci Vijeća o unutarnjoj sigurnosti i europskom policijskom partnerstvu, 13083/1/20, 24. studenoga 2020.

razini EU-a. S obzirom na transnacionalni karakter teškog i organiziranog kriminala, ključno je osigurati brzu suradnju između policije i pravosudnih tijela u pogledu predmetnih operativnih mjera u prekograničnom kontekstu.

EU na raspolaganju ima učinkovitija sredstva za osiguranje usklađenosti mjera poduzetih na nacionalnoj razini, uklanjanje razlika u praksama, sprečavanje udvostručavanja i nesigurnosti te u konačnici osiguravanje učinkovitog suzbijanja prekograničnog kriminala od pojedinačnih država članica. Očekuje se da će djelovanje EU-a kao odgovor na utvrđene probleme donijeti dodanu vrijednost za EU, a time i za njegove građane.

- **Proporcionalnost**

Ovim se prijedlogom državama članicama preporučuje da poduzmu niz mjera za uklanjanje prepreka i jačanje postojećih relevantnih mehanizama i instrumenata za prekograničnu suradnju. Ne sadržava preporuke koje su u suprotnosti s postojećim zakonodavstvom EU-a. Umjesto toga države članice trebale bi poduzeti preporučene mjere u skladu s tim zakonodavstvom EU-a. Osim toga, ne očekuje se da će države članice izmijeniti uvjete i zaštitne mjere sadržane u nacionalnom pravu koje se odnose na obuhvaćene operativne aktivnosti te da će ih i dalje primjenjivati u mjeri u kojoj su one u skladu sa zakonodavstvom EU-a i ako nisu posebno obuhvaćene ovom Preporukom.

S obzirom na osjetljivost mjera za operativnu prekograničnu policijsku suradnju i spremnost država članica da se uključe u daljnji dijalog o mjerama koje bi trebalo uspostaviti za jačanje operativne policijske suradnje, prijedlog preporuke Vijeća najprimjereniji je i najproporcionalniji odabir. Razlog tomu jest to što ne prelazi ono što je u ovoj fazi potrebno za postizanje ciljeva poboljšanja operativne policijske suradnje u cijelom EU-u.

3. **REZULTATI EX POST EVALUACIJA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENA UČINKA**

- **Ex post evaluacije/provjere primjerenosti postojećeg zakonodavstva**

Za ovaj prijedlog nije provedena provjera primjerenosti postojećeg zakonodavstva o operativnoj suradnji jer je temeljno zakonodavstvo EU-a vrlo ograničeno i sustavno se nadopunjuje bilateralnim i multilateralnim sporazumima o suradnji među državama članicama.

- **Savjetovanja s dionicima**

Savjetovanje s dionicima provedeno je **u razdoblju** od srpnja 2019. do srpnja 2021. Savjetovanje je bilo **usmjereno na različite dionike**, uključujući stručnjake za predmetna područja, nacionalna tijela, organizacije civilnog društva i građane od kojih se tražilo da iznesu svoja očekivanja i razloge za zabrinutost povezane s jačanjem suradnje u području izvršavanja zakonodavstva u EU-u.

Komisija je upotrijebila **različite načine ispitivanja mišljenja**, kao što su ciljani upitnici, intervjui sa stručnjacima i organizirala nekoliko tematskih radionica s državama članicama i predstavnicima zemalja pridruženih Schengenu. O pitanjima iz ove Preporuke raspravljale su i **radne skupine Vijeća** (npr. Radna skupina za izvršavanje zakonodavstva – podskupine za policiju i carinu, Stalni odbor za operativnu suradnju u području unutarnje sigurnosti).

Komisija je ujedno pokrenula i **javno savjetovanje** na svim službenim jezicima EU-a koje se održavalo na internetskoj stranici Komisije u trajanju od osam tjedana, od 19. travnja 2021. do 14. lipnja 2021.

Vanjski izvođač ujedno je proveo brojne aktivnosti savjetovanja tijekom pripreme „Studije za potporu pripremi procjene učinka političkih inicijativa EU-a kojima se olakšava prekogranična suradnja u području izvršavanja zakonodavstva”.

Cilj savjetovanja bio je prikupiti relevantne informacije od dionika kako bi se omogućio pristup koji se temelji na dokazima pri pripremi predloženih mjera za poboljšanje suradnje u području izvršavanja zakonodavstva među državama članicama.

Rezultati svih tih aktivnosti savjetovanja uzeti su u obzir pri pripremi ove Preporuke⁴³. U okviru aktivnosti savjetovanja upotrijebljeni su glavni elementi metodologije koja je korištena u procjeni učinka, počevši od definicije problema i istraživanja najprikladnijih opcija.

- **Procjena učinka**

Predloženim preporukama, ako budu donesene u postojećem obliku te se budu učinkovito provodile, poboljšat će se prekogranična operativna policijska suradnja te će imati znatan pozitivan učinak na sprečavanje i otkrivanje kaznenih djela u državama članicama.

Međutim, s obzirom na načelo jednoglasnosti koje obuhvaća relevantne operativne mjere policijske suradnje i dvojbe povezane sa suverenitetom koje su izrazile neke države članice u fazi savjetovanja, kako je prethodno navedeno, Komisija smatra da je prijedlog zakonodavstva EU-a s obvezujućom snagom za upravljanje takvom suradnjom u ovoj fazi preuranjen.

Umjesto toga, ovom se Preporukom pozivaju države članice da ojačaju postojeće aspekte prekogranične operativne policijske suradnje tako da se oslone se na dobru praksu koju su države članice već provele i ispitale, među ostalim u bilateralnom i multilateralnom kontekstu.

Ovaj Prijedlog preporuke Vijeća o prekograničnoj operativnoj policijskoj suradnji stoga nije potkrijepljen procjenom učinka.

4. TEMELJNA PRAVA

Poboljšanjem sposobnosti nadležnih tijela država članica da surađuju preko unutarnjih granica EU-a, u granicama utvrđenima relevantnim zakonodavstvom EU-a i nacionalnim zakonodavstvom, ovom će se Preporukom pridonijeti boljoj zaštiti života građana i njihove sigurnosti. Svako zadiranje u temeljna prava koje proizlazi iz Preporuke opravdano je i ne prelazi ono što je nužno i proporcionalno.

Učinak na zaštitu osobnih podataka smatra se neutralnim. Ova će Preporuka vjerojatno dovesti do kvantitativnog povećanja razmjene osobnih podataka među državama članicama, u skladu s očekivanim povećanjem prekogranične operativne policijske suradnje. Međutim, ta dodatna razmjena osobnih podataka podlijegeat će istim čvrstim pravilima i postupcima koji su već uspostavljeni za obradu takvih podataka, u skladu s pravom EU-a, posebno Direktivom o zaštiti podataka⁴⁴.

⁴³ SWD(2021) 375, Savjetovanje s dionicima, sažeto izvješće.

⁴⁴ Direktiva (EU) 2016/680 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka od strane nadležnih tijela u svrhe sprečavanja, istrage, otkrivanja ili progona kaznenih djela ili izvršavanja kaznenih sankcija i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Okvirne odluke Vijeća 2008/977/PUP.

Kad je riječ o drugim temeljnim pravima, kao što su minimalna postupovna prava osumnjičenika i optuženika u skladu s direktivama EU-a o postupovnim pravima⁴⁵ (pravo na informacije pri uhićenju osumnjičenika, pravo na tumačenje i prevođenje te pravo na pristup odvjetniku), učinak je ove Preporuke neutralan. Ovom Preporukom, koja bi dovela do povećanja postojećih prekograničnih policijskih operacija, ne ugrožavaju se i ne mijenjaju primjenjiva pravila o postupovnim pravima. Isto tako, i dalje se primjenjuju pravila i standardi kako su definirani u drugim područjima prava EU-a, u skladu s obvezom država članica da poštuju temeljna prava sadržana u Povelji EU-a o temeljnim pravima.

5. UTJECAJ NA PRORAČUN

Utjecaj ove Preporuke na proračun posebno ovisi o odgovoru Vijeća na ovaj Prijedlog preporuke i o mjeri u kojoj će države članice naknadno provoditi te preporuke.

Budući da neke države članice imaju veći stupanj suradnje od drugih, troškovi provedbe predloženih preporuka razlikovat će se od jedne do druge države članice. Troškovi će odražavati postupno povećanje postojeće operativne suradnje među državama članicama s obzirom na to da učinak provedbe preporučenih mjera nastaje s vremenom.

S obzirom na prirodu mjera koje treba uvesti, troškovi na nacionalnoj razini mogli bi se, u znatnoj mjeri i podložno primjenjivim uvjetima, pokriti programima država članica u okviru Fonda za unutarnju sigurnost⁴⁶. Fondom za unutarnju sigurnost pridonosi se sljedećim specifičnim ciljevima: „poboljšanju i olakšanju razmjene informacija”, „poboljšanju i jačanju prekogranične suradnje” i „podupiranju jačanja sposobnosti država članica za sprečavanje i suzbijanje kriminala, terorizma i radikalizacije te upravljanje incidentima, rizicima i krizama povezanim sa sigurnošću”⁴⁷. Osim troškova koji bi se mogli pokriti programima država članica u okviru Fonda za unutarnju sigurnost, na razini EU-a neće biti drugih troškova.

6. DRUGI ELEMENTI

• Planovi provedbe i mehanizmi praćenja, evaluacije i izvješćivanja

Komisija poziva Vijeće da donese predloženu preporuku najkasnije **do lipnja 2022.**

Komisija smatra da bi na dnevnom redu odgovarajuće radne skupine Vijeća trebala postojati stalna točka za raspravu o prekograničnoj operativnoj policijskoj suradnji kako bi ta radna skupina mogla imati funkciju stalnog foruma za rasprave država članica o pitanjima koja se razmatraju u ovoj Preporuci, a posebno o daljnjem postupanju u vezi s tom Preporukom.

Komisija bi **godinu dana** nakon donošenja ove Preporuke trebala izvijestiti o napretku koji su države članice ostvarile u njezinoj provedbi. U izvješću bi trebalo procijeniti postoji li potreba za zakonodavstvom EU-a s obvezujućom snagom u pogledu obuhvaćenih oblika prekogranične operativne policijske suradnje.

⁴⁵ Direktiva 2010/64/EU o pravu na tumačenje i prevođenje u kaznenim postupcima, Direktiva 2012/13/EU o pravu na informiranje u kaznenom postupku, Direktiva 2013/48/EU o pravu na pristup odvjetniku u kaznenom postupku i u postupku na temelju europskog uhiđbenog naloga te o pravu na obavješćivanje treće strane u slučaju oduzimanja slobode i na komunikaciju s trećim osobama i konzularnim tijelima, Direktiva (EU) 2016/1919 o pravnoj pomoći za osumnjičene i okrivljenike u kaznenom postupku i za tražene osobe u postupku na temelju europskog uhiđbenog naloga, Direktiva (EU) 2016/343 o jačanju određenih vidova pretpostavke nedužnosti i prava sudjelovati na raspravi u kaznenom postupku, Direktiva (EU) 2016/800 o postupovnim jamstvima za djecu koja su osumnjičeni ili optuženi u kaznenim postupcima.

⁴⁶ Uredba (EU) 2021/1149.

⁴⁷ Vidjeti članak 3. stavak 2. Uredbe (EU) 2021/1149.

- **Detaljno obrazloženje posebnih odredaba prijedloga**

U **odjeljku 1.** definiraju se ključni pojmovi iz Preporuke.

U **odjeljku 2.** navode se preporuke usmjerene na **uklanjanje prepreka intervenciji policijskih službenika u drugim državama članicama** u kontekstu prekograničnih potjera, prekograničnog nadzora te zajedničkih patrola i drugih zajedničkih operacija. Cilj je preporuka povećati postojeći popis kaznenih djela⁴⁸ za koja se mogu koristiti prekogranične potjere i nadzori te ukloniti zemljopisna i vremenska ograničenja koja su uspostavile neke države članice i kojima se stvaraju prepreke za takve operacije. Njima se nastoje uskladiti pravila o dodjeli izvršnih ovlasti u različitim državama članicama kako bi se povećala jasnoća i sigurnost u pogledu toga što policijski službenici mogu učiniti kad sudjeluju u prekograničnim potjerama, nadzoru i zajedničkim operacijama.

Preporuke o prekograničnim potjerama ne odnose se samo na prelazak kopnenih granica, već i na vodene (morske, riječne, jezerske) i zračne granice. Odnose se i na situacije u kojima policijski službenici upotrijebe službeno oružje za legitimnu samoobranu, ali i za obranu drugih. U vezi s tim, preporuke nadilaze ono što je predviđeno člankom 41. stavkom 5. točkama (b) i (e) CISA-e. Međutim, člankom 41. stavkom 10. CISA-e omogućuje se donošenje dodatnih odredaba pri provedbi članka 41. To u tom slučaju uključuje uvjete pod kojima se potjera može provesti.

U **odjeljku 3.** iznose se preporuke usmjerene na **promicanje prekogranične policijske suradnje kao instrumenta za borbu protiv krijumčarenja migranata i potporu sprečavanju i otkrivanju nezakonitih migracija**. Države članice trebale bi upotrebljavati ciljane zajedničke patrole i druge zajedničke operacije u specifičnim graničnim područjima unutar EU-a, na temelju prethodne analize⁴⁹, u borbi protiv krijumčarenja migranata te za sprečavanje i otkrivanje migranata s nezakonitim boravkom i prekograničnog kriminala povezanog s nezakonitim migracijama. Države članice ujedno bi trebale osigurati koordinaciju na nacionalnoj razini među nadležnim tijelima koja sudjeluju u zajedničkim operacijama i nadležnim tijelima za daljnje postupanje s državljanima trećih zemalja uhićenima zbog nezakonitog boravka. To bi posebno trebale činiti primjenom mehanizama iz članka 6. stavka 3. Direktive 2008/115/EZ⁵⁰.

U **odjeljku 4.** iznose se preporuke usmjerene na **jačanje prekogranične policijske suradnje radi suzbijanja trgovine ljudima te identifikacije i zaštite žrtava**. Države članice trebale bi se koristiti zajedničkim operacijama za suzbijanje trgovine ljudima te za utvrđivanje, pružanje sigurnosti i potpore žrtvama. Moguće žrtve trgovine ljudima mogu se otkriti i identificirati u kontekstu zajedničkih operacija. Trebalo bi ih odmah uputiti na službe za pomoć, potporu i zaštitu, uključujući, prema potrebi, u suradnji s organizacijama civilnog društva. Rana identifikacija žrtava presudna je i zato da se policijskim tijelima omogući bolja istraga i

⁴⁸ U članku 40. stavku 7. i članku 41. stavku 4. CISA-e utvrđen je popis kaznenih djela za koja se mogu pokrenuti prekogranični nadzori i potjera. Ti se popisi mogu pronaći i u različitim bilateralnim i multilateralnim sporazumima među državama članicama.

⁴⁹ U skladu s člankom 4. stavkom 1. točkom (f) Uredbe o Europolu (EU) 2016/794, Europol priprema procjene prijetnji, strateške i operativne analize te izvješća o općem stanju. Najvažnije je izvješće Europolova procjena prijetnje teškog i organiziranog kriminala u EU-u (SOCTA), u kojem se, među ostalim, navode ključne lokacije kriminalnih aktivnosti u EU-u. Slično tomu, u skladu s člankom 29. stavkom 1. Uredbe o Frontexu (EU) 2019/1896 Frontex provodi analizu rizika. U uvodnoj izjavi 11. Uredbe o Frontexu pojašnjava se da u kontekstu europskog integriranog upravljanja granicama analiza rizika obuhvaća schengensko područje.

⁵⁰ Direktiva 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljanina trećih zemalja s nezakonitim boravkom, SL L 348, 24.12.2008., str. 98.–107.

kažnjavanje trgovaca ljudima. U tom je kontekstu ključno osposobljavanje tijela kaznenog progona za otkrivanje slučajeva trgovine ljudima.

U **odjeljku 5.** navode se preporuke usmjerene na **preobrazbu postojećih centara za suradnju policije i carine u pograničnim područjima unutar EU-a u zajedničke policijske i carinske postaje.** Osim trenutačnih zadaća regionalne prekogranične razmjene informacija, zajedničke policijske i carinske postaje trebale bi razviti kapacitete za uspostavu, podupiranje, koordinaciju i provođenje trajnih oblika operativne suradnje u prekograničnim područjima, kao što su zajedničke patrole i druge zajedničke operacije. Trebale bi izraditi zajedničku analizu prekograničnih kaznenih djela koja su specifična za njihovo granično područje i dijeliti ih putem jedinstvene nacionalne kontaktne točke sa svim državama članicama i nadležnim agencijama EU-a, kao što je Europol. Takve ciljane zajedničke operacije bile bi uređene pravilima o izvršavanju policijskih ovlasti u graničnim područjima unutar EU-a, posebno onima utvrđenima u članku 23. Zakonika o schengenskim granicama. Time se osigurava da nemaju isti učinak kao nadzor državnih granica. Osim toga, države članice trebale bi razviti kapacitete za zajedničku potporu istragama prekograničnih kaznenih djela koja se događaju u njihovoj regiji, u skladu s primjenjivim zakonodavstvom i na temelju relevantnih zakonskih odobrenja koja se zahtijevaju i izdaju na temelju takvog zakonodavstva.

U **odjeljku 6.** iznose se preporuke usmjerene na **bolje planiranje, koordinaciju i potporu zajedničkim operacijama u cijelom EU-u.** Države članice i Komisija trebale bi uspostaviti koordinacijsku platformu putem koje države članice mogu razmjenjivati informacije o svojim potrebama i prioritetima. Cilj je bolje usmjeriti zajedničke operacije, posebno tijekom velikih događanja (npr. velika sportska događanja, međunarodni sastanci na vrhu), u određeno vrijeme (npr. blagdanska sezona) i pomoći u suzbijanju porasta specifičnih kriminalnih aktivnosti (npr. terorizam, trgovina drogom, namještanje utakmica, trgovina krivotvorenim robom, prijevara s kreditnim karticama, džeparenje i druga kaznena djela povezana s imovinom), koje su počinile skupine teškog kriminala i organizirane kriminalne skupine, koristeći se prema potrebi postojećim financijskim sredstvima EU-a i rezultatima istraživačkih i inovacijskih projekata EU-a u području sigurnosti. Države članice trebale bi naložiti svojim nacionalnim jedinstvenim kontaktnim točkama da koordiniraju takve zajedničke operacije, uključujući zajedničke patrole, iz drugih država članica i prema njima. Ujedno bi trebale razviti zajedničke procjene prijetnji i analize rizika te godišnje procjene potreba za razmjenom informacija o predstojećim velikim događanjima, prijetnjama javnom redu, sigurnosti, unutarnoj sigurnosti i obrascima mobilnosti građana, posebno za vrijeme turističkih sezona. Taj bi pristup trebao pomoći u pripremi i uspostavi bolje usmjerenih zajedničkih patrola i drugih zajedničkih operacija, uključujući koordinirane policijske kontrole u pograničnim područjima EU-a. S vremenom bi se njime trebalo omogućiti usmjeravanje na ključne lokacije kriminalnih aktivnosti u EU-u kako je opisano u izvješću EU SOCTA za 2021.

U **odjeljku 7.** navode se preporuke usmjerene na osiguravanje **učinkovite dostupnosti informacija i komunikacije tijekom prekograničnih operacija.** Države članice trebale bi svojim policijskim službenicima osigurati alate koji im omogućuju daljinski i siguran pristup vlastitim bazama podataka u skladu s nacionalnim pravom, kao i međunarodnim bazama podataka i bazama podataka EU-a putem europskog portala za pretraživanje. Cilj je omogućiti im da obavljaju svoje policijske dužnosti tijekom prekograničnih operacija, na primjer provođenjem provjera identiteta. Države članice svojim bi policijskim službenicima koji sudjeluju u prekograničnim operacijama trebale osigurati i sredstva za sigurnu komunikaciju (npr. alat za trenutačnu razmjenu poruka) koja funkcioniraju preko granica i omogućuju izravno povezivanje i komunikaciju u stvarnom vremenu sa službenicima države članice

domaćina. Države članice trebale bi se koristiti tehničkim rješenjima koja će osigurati laboratorij za inovacije Europolu kako bi osigurale međusobnu povezanost sredstava za sigurnu prekograničnu komunikaciju.

U **odjeljku 8.** iznose se preporuke usmjerene na **uspostavu zajedničke kulture obavljanja policijske službe u EU-u tako da se znatno poveća opseg zajedničkih osposobljavanja** u području operativne policijske suradnje. Države članice trebale bi uspostaviti zajedničke programe osposobljavanja i razmjene za svoje policijske kadete kako bi se steklo dugoročno znanje i međusobno povjerenje među policijskim snagama u EU-u. Zajedničko osposobljavanje trebalo bi iskoristiti iskustvo iz uspješnog zajedničkog programa osposobljavanja francuske Gendarmerie Nationale i španjolske Guardia Civil. Trebali bi razviti zajedničke kontinuirane tečajeve za razvoj sposobnosti i programe razmjene za policijske službenike i kriminalističke istražitelje na terenu kako bi poboljšali svoje vještine i znanje o prekograničnoj operativnoj suradnji. Posebno o relevantnom zakonodavstvu, pravilima sudjelovanja, alatima, mehanizmima, profesionalnim standardima i etici, postupcima i najboljoj praksi. Oni bi, uz potporu CEPOL-a⁵¹, mogli biti uspostavljeni u različitim oblicima, od internetskih modula osposobljavanja do razmjene službenika, i trebali bi simulirati stvarne situacije. Potrebno je znatno pojačati tečajeve stranih jezika za službenike iz pograničnih područja EU-a. Države članice ujedno bi trebale uskladiti program svojih nacionalnih policijskih akademija kako bi obuhvatili akreditirane europske tečajeve o prekograničnoj operativnoj policijskoj suradnji. Trebale bi razmotriti mogućnost uspostave opsežnih i dugoročnih zajedničkih programa osposobljavanja i razmjene policijskih kadeta i službenika država članica u području operativne policijske suradnje.

Odjeljak 9. sadržava **završne preporuke.** Države članice pozivaju se da iskoriste forum koji osigurava prethodno navedena radna skupina Vijeća za raspravu o pitanjima povezanim s prekograničnom operativnom policijskom suradnjom kako je obuhvaćena ovom Preporukom, a posebno o pitanjima koja se odnose na provedbu ove Preporuke.

Osim toga, države članice pozivaju se da u roku od šest mjeseci od donošenja ove Preporuke pokrenu postupak **izmjene svojih nacionalnih pravila te bilateralnih i multilateralnih sporazuma s drugim državama članicama** radi provedbe mjera iz ove Preporuke. Godinu dana nakon donošenja Preporuke Komisija bi trebala objaviti izvješće o procjeni provedbe ove Preporuke u državama članicama.

⁵¹ Agencija Europske unije za osposobljavanje u području izvršavanja zakonodavstva kako je osnovana Uredbom (EU) 2015/2219 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2015. o Agenciji Europske unije za osposobljavanje u području izvršavanja zakonodavstva (CEPOL) i o zamjeni i stavljanju izvan snage Odluke Vijeća 2005/681/PUP. SL L 319, 4.12.2015., str. 1.–20.

Prijedlog

PREPORUKE VIJEĆA**o operativnoj policijskoj suradnji**

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 87. stavak 3. i članak 89. u vezi s člankom 292.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

uzimajući u obzir mišljenje Europskog parlamenta⁵²,

budući da:

- (1) Prekogranični nadzor i potjera neophodni su operativni instrumenti za policijsku suradnju bez kojih kriminalci mogu pobjeći policiji tako da prijeđu granicu, iskoriste promjenu jurisdikcije i nepostojanje kontinuiteta policijskog djelovanja. Trebalo bi ukloniti postojeća ograničenja koja su neke države članice uspostavile jer stvaraju prepreke za takve operacije na njihovu državnom području. Potrebno je prilagoditi i određena pravila sudjelovanja u prekograničnim policijskim operacijama radi praćenja i uhićenja kriminalaca u okviru nadzora, potjere i zajedničkih operacija.
- (2) Uspostava stalnih zajedničkih patrola i drugih kapaciteta zajedničkih operacija u pograničnim područjima EU-a potrebna je kako bi se odgovorilo na kriminalne aktivnosti i probleme koje stalna i sve veća mobilnost ljudi, robe i usluga unutar Unije uzrokuje za policijske snage. Postojeće strukture kao što su centri za suradnju policije i carine trebale bi proširiti svoju trenutačnu ulogu kako bi mogle planirati, podupirati, koordinirati i provoditi zajedničke patrole i druge zajedničke operacije na temelju zajedničke analize rizika i procjene potreba, u skladu s primjenjivim pravnim zahtjevima, kako bi se spriječile, otkrile i poduprle istrage prekograničnih kaznenih djela koje se provode u pograničnim područjima EU-a.
- (3) Kriminalne mreže koje se bave krijumčarenjem migranata i trgovinom ljudima iskorištavaju nepostojanje unutarnjih granica u području bez nadzora unutarnjih granica („schengenski prostor”) kako bi se olakšala nedopuštena kretanja nezakonitih migranata i iskoristio nepovoljan položaj žrtava radi ostvarivanja dobiti. Djelotvorna politika vraćanja Unije zahtijeva učinkovite i razmjerne mjere za uhićenje i identifikaciju nezakonitih migranata. U tom pogledu trebalo bi poticati koordinaciju, osobito primjenom mehanizama iz članka 6. stavka 3. Direktive 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća⁵³, kako bi se pridonijelo sprečavanju nedopuštenih kretanja nezakonitih migranata i odgovaranju na njih te pomoglo u otklanjanju prijetnji javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti, uz istodobno ograničavanje utjecaja

⁵² SL C [...], [...], str. [...].

⁵³ Direktiva 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL L 348, 24.12.2008., str. 98.).

na kretanje putnika koji putuju u dobroj vjeri. Zbog nepostojanja nadzora unutarnjih granica ciljane zajedničke patrole i druge zajedničke operacije u pograničnim područjima EU-a vrijedan su instrument u borbi protiv krijumčarenja migranata i trgovine ljudima, za sprečavanje i otkrivanje nezakonitog boravka i prekograničnog kriminala povezanog s nezakonitim migracijama te za olakšavanje učinkovite praktične provedbe bilateralnih sporazuma o ponovnom prihvatu, uz istodobno poštovanje Preporuke Komisije (EU) 2017/432⁵⁴. Za učinkovitu borbu protiv trgovine ljudima potrebna je policijska suradnja u nacionalnom i transnacionalnom kontekstu kako bi se identificirale i poduprle žrtve te poboljšao kazneni progon i osuđivanje trgovaca ljudima.

- (4) Ograničeni broj pripadnika policijskih snaga koje države članice mogu rasporediti u inozemstvo i činjenica da se raspoređivanje ne koordinira na temelju prethodne zajedničke analize mogu dovesti do toga da raspoređivanja policijskih službenika u drugim državama članicama budu neučinkovita. Koordinacijska platforma Unije putem koje države članice mogu razmijeniti svoje potrebe i prioritete za zajedničke patrole i druge zajedničke operacije s paneuropskom dimenzijom mogla bi poslužiti kao struktura potrebna za učinkovito i djelotvorno provođenje takvih operacija kako bi se održao i poboljšao javni red i sigurnost, spriječila kaznena djela, uključujući kaznena djela skupina teškog kriminala i organiziranih kriminalnih skupina te kako bi se pomoglo u suzbijanju porasta specifičnih kriminalnih aktivnosti na ključnim lokacijama u određenim razdobljima i situacijama.
- (5) Komunikacija i pristup dostupnim informacijama presudni su za uspješnu prekograničnu operativnu suradnju. Službenici na terenu koji djeluju u drugoj državi članici trebali bi imati pristup u stvarnom vremenu putem mobilnih rješenja, kao što su ručni uređaji ili policijska računala ugrađena u vozila, informacijama koje se čuvaju u informacijskim sustavima Unije, putem europskog portala za pretraživanje (ESP), i svojim relevantnim nacionalnim bazama podataka u skladu s primjenjivim pravima pristupa te primjenjivim zakonodavstvom Unije i nacionalnim zakonodavstvom. Trebali bi biti opremljeni i pouzdanim i sigurnim, međusobno povezanim sredstvima za mobilnu komunikaciju u stvarnom vremenu, kao što su alati za trenutačnu razmjenu poruka koji funkcioniraju preko granica, kako bi izravno komunicirali s tijelima svoje države i države članice domaćina. Države članice trebale bi se koristiti tehničkim rješenjima koja pruža laboratorij za inovacije Europolu kako bi osigurale međusobnu povezanost sredstava za sigurnu prekograničnu komunikaciju koja bi u najmanju ruku trebala omogućiti sigurnu upotrebu sredstava za mobilnu komunikaciju u stvarnom vremenu, kao i geolokaciju njihovih policijskih vozila, na primjer uređajima za GPS praćenje ili bespilotnim letjelicama tijekom prekogranične policijske operacije.
- (6) Učinkovita prekogranična operativna policijska suradnja zahtijeva uspostavu zajedničke kulture obavljanja policijske službe u Uniji. Uspostava zajedničkih programa početnog osposobljavanja i razmjene policijskih kadeta o pitanjima povezanim s takvom suradnjom i kontinuiranih tečajeva za razvoj vještina u tom području za službenike i kriminalističke istražitelje na terenu ključni su za stjecanje vještina, znanja i povjerenja. Važno je da države članice prilagode i usklade kurikule svojih nacionalnih policijskih akademija na svim razinama osposobljavanja kako bi obuhvaćali akreditirane tečajeve o prekograničnoj operativnoj policijskoj suradnji te profesionalne mogućnosti kadeta i službenika koji su završili ta

⁵⁴

Preporuka Komisije (EU) 2017/432 od 7. ožujka 2017. o učinkovitijoj provedbi vraćanja u okviru Direktive 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća. SL L 66, 11.3.2017., str. 15.–21.

osposobljavanja. Države članice isto bi tako trebale na najbolji način iskoristiti Agenciju Europske unije za osposobljavanje u području izvršavanja zakonodavstva (CEPOL) tako da je obavijeste o svojim potrebama za osposobljavanje i podupiru aktivnosti Agencije te usklade svoj portfelj osposobljavanja s prioritetima povezanim s prekograničnom suradnjom utvrđenima u procjenama strateških potreba EU-a za osposobljavanjem (EU-STNA). Trebale bi razmotriti mogućnost uspostave opsežnih i dugoročnih paneuropskih programa osposobljavanja i razmjene policijskih kadeta i službenika država članica u području prekogranične operativne policijske suradnje.

- (7) S obzirom na važnost koordinacije i suradnje u pitanjima obuhvaćenih ovom Preporukom, a posebno njezine provedbe, rasprava o prekograničnoj operativnoj policijskoj suradnji bit će stalna točka za raspravu u okviru relevantne radne skupine Vijeća. Ta bi radna skupina trebala služiti kao stalni forum na kojem države članice raspravljaju o takvim pitanjima, uključujući usklađivanje njihovih pravila i sporazuma, druge mjere za uklanjanje prepreka djelotvornosti i učinkovitosti operacija prekogranične policijske suradnje, izvješćivanje o postignutom napretku, kao i pitanja koja se odnose na potrebne smjernice i primjere dobre prakse.
- (8) Ovu bi Preporuku trebalo provesti u razumnom roku. U roku od šest mjeseci od njezina donošenja države članice trebale bi pokrenuti postupak za izmjenu svojih nacionalnih pravila te, prema potrebi, bilateralnih i multilateralnih sporazuma s drugim državama članicama kako bi se provele preporučene mjere i potom što prije dovršio taj postupak.
- (9) Napredak postignut u provedbi ove Preporuke trebalo bi preispitati nakon određenog vremenskog razdoblja. Stoga bi godinu dana nakon njezina donošenja Komisija trebala ocijeniti takav napredak kako bi, među ostalim, odlučila je li potrebno donijeti obvezujuće pravne akte Unije.
- (10) Uzimajući u obzir činjenicu da ova Preporuka nije obvezujuća, države članice trebale bi provesti mjere koje su u njoj preporučene u skladu s primjenjivim pravnim aktima Unije, posebno onima koji imaju obvezujuću snagu. Konkretno, države članice trebale bi provesti preporučene mjere u skladu s Konvencijom o provedbi Schengenskog sporazuma (CISA)⁵⁵, posebno odabirom preporučenih opcija ako je CISA-om predviđeno nekoliko mogućnosti te proširenjem područja primjene i donošenjem dodatnih odredbi pri provedbi relevantnih članaka CISA-e i u skladu s njima.
- (11) Ovu Preporuku ne bi trebalo tumačiti na način da se njome nastoji utjecati na pravila kojima se predviđaju ograničenja, zaštitne mjere i uvjeti koji nisu posebno obuhvaćeni njome, a koji se primjenjuju na relevantne aktivnosti prekogranične operativne policijske suradnje na temelju obvezujućih pravnih akata Unije, uključujući CISA-u, i nacionalnog prava koje je u skladu s pravom Unije. Na primjer, takva pravila mogu se primjenjivati na nošenje i korištenje službenog oružja, korištenje privilegija u cestovnom prometu, tehničkih sredstava za provođenje prekograničnog nadzora te obavljanje provjera identiteta i presretanja osoba koje pokušavaju izbjeći takve provjere, kako je navedeno u ovoj Preporuci.
- (12) U skladu s člancima 1. i 2. Protokola br. 22 o stajalištu Danske, priloženog Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, Danska ne sudjeluje u

⁵⁵ Konvencija o provedbi Schengenskog sporazuma od 14. lipnja 1985. između vlada država Gospodarske unije Beneluksa, Savezne Republike Njemačke i Francuske Republike o postupnom ukidanju kontrola na zajedničkim granicama (SL L 239, 22.9.2000., str. 19.).

donošenju ove Preporuke te ona za nju nije obvezujuća niti se na nju primjenjuje. S obzirom na to da ova Preporuka predstavlja daljnji razvoj schengenske pravne stečevine, Danska bi, u skladu s člankom 4. navedenog protokola, u roku od šest mjeseci nakon što Vijeće odluči o ovom Sporazumu trebala odlučiti hoće li ga provesti u svojem nacionalnom pravu.

- (13) Ova Preporuka, osim odjeljaka 2.1. i 2.2., predstavlja razvoj odredaba schengenske pravne stečevine u kojima Irska sudjeluje u skladu s Odlukom Vijeća 2002/192/EZ⁵⁶. Irska stoga sudjeluje u donošenju ove Preporuke te je ona za nju obvezujuća, osim navedenih odjeljaka.
- (14) Kad je riječ o Islandu i Norveškoj, ova Preporuka predstavlja razvoj odredaba schengenske pravne stečevine u smislu Sporazuma između Vijeća Europske unije i Republike Islanda i Kraljevine Norveške o pridruživanju tih država provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine⁵⁷ koje pripadaju području iz članka 1. točaka A i H Odluke Vijeća 1999/437/EZ⁵⁸.
- (15) Kad je riječ o Švicarskoj, ova Preporuka predstavlja razvoj odredaba schengenske pravne stečevine u smislu Sporazuma između Europske unije, Europske zajednice i Švicarske Konfederacije o pridruživanju Švicarske Konfederacije provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine⁵⁹, koje pripadaju području iz članka 1. točaka A i H Odluke Vijeća 1999/437/EZ u vezi s člankom 3. Odluke Vijeća 2008/146/EZ⁶⁰ i člankom 3. Odluke Vijeća 2008/149/PUP⁶¹.
- (16) Kad je riječ o Lihtenštajnu, ova Preporuka predstavlja razvoj odredaba schengenske pravne stečevine u smislu Protokola između Europske unije, Europske zajednice, Švicarske Konfederacije i Kneževine Lihtenštajna o pristupanju Kneževine Lihtenštajna Sporazumu između Europske unije, Europske zajednice i Švicarske Konfederacije o pridruživanju Švicarske Konfederacije provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine⁶², koje pripadaju području iz članka 1. točke A Odluke Vijeća 1999/437/EZ u vezi s člankom 3. Odluke Vijeća 2011/350/EU⁶³ i člankom 3. Odluke Vijeća 2011/349/EU⁶⁴.

⁵⁶ Odluka Vijeća 2002/192/EZ od 28. veljače 2002. o zahtjevu Irske za sudjelovanje u pojedinim odredbama schengenske pravne stečevine (SL L 64, 7.3.2002.).

⁵⁷ SL L 176, 10.7.1999., str. 36.

⁵⁸ Odluka Vijeća 1999/437/EZ od 17. svibnja 1999. o određenim aranžmanima za primjenu Sporazuma sklopljenog između Vijeća Europske unije i Republike Islanda i Kraljevine Norveške o pridruživanju tih dviju država provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine (SL L 176, 10.7.1999.).

⁵⁹ SL L 53, 27.2.2008., str. 52.

⁶⁰ Odluka Vijeća 2008/146/EZ od 28. siječnja 2008. o sklapanju, u ime Europske zajednice, Sporazuma između Europske unije, Europske zajednice i Švicarske Konfederacije o pridruživanju Švicarske Konfederacije provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine (SL L 53, 27.2.2008.).

⁶¹ Odluka Vijeća 2008/149/PUP od 28. siječnja 2008. o sklapanju, u ime Europske unije, Sporazuma između Europske unije, Europske zajednice i Švicarske Konfederacije o pridruživanju Švicarske Konfederacije provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine (SL L 53, 27.2.2008.).

⁶² SL L 160, 18.6.2011., str. 21.

⁶³ Odluka Vijeća 2011/350/EU od 7. ožujka 2011. o sklapanju Protokola između Europske unije, Europske zajednice, Švicarske Konfederacije i Kneževine Lihtenštajna o pristupanju Kneževine Lihtenštajna Sporazumu Europske unije, Europske zajednice i Švicarske Konfederacije o pristupanju Švicarske Konfederacije provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine, u vezi s ukidanjem kontrole na unutarnjim granicama i kretanju osoba, u ime Europske unije (SL L 160, 18.6.2011.).

⁶⁴ Odluka Vijeća 2011/349/EU od 7. ožujka 2011. o sklapanju u ime Europske unije Protokola između Europske unije, Europske zajednice, Švicarske Konfederacije i Kneževine Lihtenštajna o pristupanju Kneževine Lihtenštajna Sporazumu između Europske unije, Europske zajednice i Švicarske

- (17) Kad je riječ o Bugarskoj i Rumunjskoj, ova Preporuka, osim odjeljaka 2.1. i 2.2., predstavlja akt koji se temelji na schengenskoj pravnoj stečevini ili je na drugi način s njom povezan u smislu članka 4. stavka 2. Akta o pristupanju iz 2005., te bi je trebalo čitati zajedno s odlukama Vijeća 2010/365/EU⁶⁵ i (EU) 2018/934⁶⁶.
- (18) Kad je riječ o Hrvatskoj, ova Preporuka, osim odjeljaka 2.1. i 2.2., predstavlja akt koji se temelji na schengenskoj pravnoj stečevini ili je na drugi način s njom povezan u smislu članka 4. stavka 2. Akta o pristupanju iz 2011., te bi je trebalo čitati zajedno s Odlukom Vijeća (EU) 2017/733⁶⁷.
- (19) Kad je riječ o Cipru, ova Preporuka, osim odjeljaka 2.1. i 2.2., predstavlja akt koji se temelji na schengenskoj pravnoj stečevini ili je na drugi način s njom povezan u smislu članka 3. stavka 2. Akta o pristupanju iz 2003.,

DONJELO JE OVU PREPORUKU:

1. DEFINICIJE

Za potrebe ove Preporuke primjenjuju se sljedeće definicije:

- (a) „prekogranična potjera” znači policijska operacija kojom službenici nadležnog tijela kaznenog progona države članice u toj državi članici progone jednu ili više osoba uhvaćenih u počinjenju kaznenog djela ili sudjelovanja u njemu te, tijekom te potjere, prelaze granicu s drugom državom članicom i nastavljaju progon na državnom području te druge države članice;
- (b) „prekogranični nadzor” znači policijska operacija kojom službenici nadležnog tijela kaznenog progona države članice nadziru, u okviru kaznene istrage u toj državi članici, jednu ili više osoba za koje se sumnja da su počinile kazneno djelo ili sudjelovale u njemu ili osobe koje mogu dovesti do identifikacije ili praćenja takvih osumnjičenika te nastavljaju nadzor na državnom području druge države članice nakon što su osoba ili osobe pod nadzorom prešle granicu s tom drugom državom članicom;
- (c) „zajedničke operacije” znači policijske operacije, uključujući zajedničke patrole i druge zajedničke operacije u području javnog reda, javne sigurnosti i sprečavanja kriminala, koje zajednički provode službenici nadležnih tijela za kazneni progon dviju ili više država članica u pograničnim područjima EU-a ili u drugim područjima unutar Unije, pri čemu službenici iz jedne države članice djeluju na državnom području druge države članice;

Konfederacije o pridruživanju Švicarske Konfederacije provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine, posebno u odnosu na pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima i policijsku suradnju (SL L 160, 18.6.2011.).

⁶⁵ Odluka Vijeća 2010/365/EU od 29. lipnja 2010. o primjeni odredaba schengenske pravne stečevine koje se odnose na Schengenski informacijski sustav u Republici Bugarskoj i Rumunjskoj (SL L 166, 1.7.2010., str. 17.).

⁶⁶ Odluka Vijeća (EU) 2018/934 od 25. lipnja 2018. o provedbi preostalih odredaba schengenske pravne stečevine koje se odnose na Schengenski informacijski sustav u Republici Bugarskoj i Rumunjskoj (SL L 165, 2.7.2018., str. 37.).

⁶⁷ Odluka Vijeća (EU) 2017/733 od 25. travnja 2017. o primjeni odredaba schengenske pravne stečevine koje se odnose na Schengenski informacijski sustav u Republici Hrvatskoj (SL L 108, 26.4.2017., str. 31.).

- (d) „jedinstvena kontaktna točka” znači nacionalno središnje tijelo odgovorno za međunarodnu policijsku suradnju iz članka 39. stavka 3. Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma;
- (e) „centar za suradnju policije i carine” znači zajednička struktura za izvršavanje zakonodavstva čiji je cilj razmjena informacija i pružanje potpore drugim aktivnostima izvršavanja zakonodavstva u pograničnim područjima unutar EU-a, koju je država članica uspostavila na temelju bilateralnog ili multilateralnog sporazuma s jednom ili više susjednih država članica i koja se nalazi u neposrednoj blizini granica među predmetnim državama članicama;
- (f) „granično područje unutar EU-a” znači zemljopisno područje u neposrednoj blizini unutarnjih granica između država članica.

2. UKLANJANJE PREPREKA OPERATIVNOJ SURADNJI KAD POLICIJSKI SLUŽBENICI DJELUJU U DRUGOJ DRŽAVI ČLANICI

2.1. Prekogranična potjera:

- (a) Države članice trebale bi:
 - i. osigurati da vrste kaznenih djela koja ispunjavaju uvjete za prekograničnu potjeru na njihovu državnom području obuhvaćaju kaznena djela navedena u Prilogu ovoj Preporuci;
 - ii. omogućiti provođenje prekograničnih potjera na svojem državnom području preko kopnenih, morskih, riječnih, jezerskih i zračnih granica;
 - iii. omogućiti nastavak prekogranične potjere na svojem državnom području bez ikakvog geografskog ili vremenskog ograničenja do dolaska njihova nadležnog tijela kaznenog progona;
 - iv. prikupljati statističke podatke o prekograničnim potjerama koje su provela njihova nadležna tijela kaznenog progona i o njima svake godine izvješćivati Europski parlament, Vijeće i Komisiju.
- (b) Države članice trebale bi dopustiti službenicima nadležnog tijela kaznenog progona druge države članice koji provode prekogranične potjere na njihovu državnom području da:
 - i. nose svoje službeno oružje i streljivo;
 - ii. koriste svoje službeno oružje u legitimnoj samoobrani i, prema potrebi, u obrani drugih;
 - iii. zaustave, uhite ili privremeno zadrže osumnjičenika, među ostalim, sredstvima prisile i fizičke sile, do dolaska službenika nadležnih tijela države članice na čijem je državnom području provedena potjera;
 - iv. koriste privilegije u cestovnom prometu koje se primjenjuju u državama članicama u kojima se odvija potjera;
 - v. upotrebljavaju svoje GPS sustave kako bi vozila tih službenika pratila nadležna tijela kaznenog progona te druge države članice.

2.2. Prekogranični nadzor

(a) Države članice trebale bi:

- i. osigurati da vrste kaznenih djela koja ispunjavaju uvjete za prekogranični nadzor na njihovu državnom području obuhvaćaju kaznena djela navedena u Prilogu ovoj Preporuci;
- ii. omogućiti provođenje prekograničnog nadzora na svojem državnom području nad osobama osumnjičenima za počinjenje jednog ili više tih kaznenih djela ili sudjelovanje u njima, ali i nad osobama koje mogu dovesti do identifikacije ili praćenja takvih osumnjičenika;
- iii. omogućiti provođenje prekograničnog nadzora na svojem državnom području preko kopnenih, morskih, riječnih, jezerskih i zračnih granica;
- iv. omogućiti i olakšati prikupljanje materijala, među ostalim kratkoročnim ili dugoročnim posudbama na temelju zajednički dogovorenih postupaka, radi učinkovitijeg provođenja prekograničnog nadzora;
- v. odrediti svoju jedinstvenu kontaktnu točku kao središnje tijelo odgovorno za koordinaciju ulaznog i izlaznog prekograničnog nadzora, među ostalim tako što će joj omogućiti obradu i podnošenje zahtjeva za odobrenje 24 sata dnevno sedam dana u tjednu;
- vi. prikupljati statističke podatke o prekograničnim nadzorima koje su provela njihova nadležna tijela kaznenog progona i o njima svake godine izvješćivati Europski parlament, Vijeće i Komisiju.

(b) Države članice trebale bi dopustiti službenicima nadležnog tijela kaznenog progona druge države članice koji provode prekogranične nadzore na njihovu državnom području da:

- i. nose svoje službeno oružje i streljivo;
- ii. koriste svoje službeno oružje u legitimnoj samoobrani i, prema potrebi, u obrani drugih;
- iii. koriste tehnička sredstva potrebna za provođenje prekograničnog nadzora, uključujući GPS uređaje, bespilotne letjelice, audioopremu i videoopremu.

2.3. Zajedničke operacije

(a) Države članice trebale bi dopustiti službenicima nadležnog tijela kaznenog progona druge države članice koji sudjeluju u zajedničkim operacijama na njihovu državnom području da:

- i. obavljaju provjere identiteta i presretnu svaku osobu koja pokušava izbjeći takvu provjeru;
- ii. nose uniformu i svoje službeno oružje i streljivo;
- iii. koriste svoje službeno oružje u legitimnoj samoobrani i, prema potrebi, u obrani drugih;

- iv. koriste svoje radijske uređaje u pograničnim područjima unutar EU-a.
- (b) Države članice trebale bi:
 - i. osigurati jezično osposobljavanje i osposobljavanje za službenike nadležnih tijela kaznenog progona za koje je vjerojatno da će sudjelovati u zajedničkim operacijama o operativnim postupcima, upravnom i kaznenom pravu te kaznenim postupcima drugih država članica koji se upotrebljavaju u pograničnim područjima EU-a, među ostalim o borbi protiv trgovine ljudima, krijumčarenja migranata te sprečavanju i otkrivanju nezakonitog boravka i prekograničnog kriminala povezanog s nezakonitom migracijom ili drugim aktivnostima teškog i organiziranog kriminala prekograničnog karaktera;
 - ii. prikupljati statističke podatke o prekograničnim patrolama i operacijama koje su provela njihova nadležna tijela kaznenog progona na državnom području drugih država članica i o njima svake godine izvješćivati Europski parlament, Vijeće i Komisiju.

3. PREKOGRANIČNA OPERATIVNA POLICIJSKA SURADNJA ZA BORBU PROTIV KRIJUMČARENJA MIGRANATA I PREKOGRANIČNOG KRIMINALA POVEZANOG S NEZAKONITIM MIGRACIJAMA

- (a) Države članice trebale bi upotrebljavati zajedničke operacije u pograničnim područjima unutar EU-a za:
 - i. borbu protiv krijumčarenje migranata;
 - ii. sprečavanje i otkrivanje migranata koji nezakonito borave u EU-u i prekograničnog kriminala povezanog s nezakonitim migracijama.
- (b) Države članice trebale bi osigurati koordinaciju na nacionalnoj razini među nadležnim tijelima uključenima u zajedničke operacije i onima koji sudjeluju u daljnjem postupanju s državljanima trećih zemalja uhićenih zbog nezakonitog boravka, posebno primjenom mehanizama iz članka 6. stavka 3. Direktive 2008/115/EZ.

4. PREKOGRANIČNA OPERATIVNA POLICIJSKA SURADNJA ZA BORBU PROTIV TRGOVINE LJUDIMA TE IDENTIFIKACIJU I ZAŠTITU ŽRTAVA

- (a) Države članice trebale bi upotrebljavati prekogranične zajedničke operacije u pograničnim područjima unutar EU-a za:
 - i. borbu protiv trgovine ljudima;
 - ii. identificiranje žrtava trgovine ljudima i pružanje sigurnosti i potpore tim žrtvama.

5. ZAJEDNIČKE POLICIJSKE I CARINSKE POSTAJE

- (a) Države članice trebale bi proširiti trenutačne zadaće svojih postojećih centara za suradnju policije i carine tako da:

- i. provode, podupiru i koordiniraju zajedničke operacije u pograničnim područjima unutar EU-a;
 - ii. izrađuju zajedničke analize prekograničnih kaznenih djela specifičnih za njihovo granično područje unutar EU-a i dijele takve analize putem jedinstvene nacionalne kontaktne točke sa svim drugim državama članicama i nadležnim agencijama i tijelima Unije, kao što su Europol i, prema potrebi, Europski ured za borbu protiv prijevара (OLAF);
 - iii. podupiru istrage prekograničnih kaznenih djela u njihovim pograničnim područjima unutar EU-a.
- (b) S obzirom na te proširene zadaće svojih postojećih centara za suradnju policije i carine, države članice trebale bi ih preimenovati u zajedničke policijske i carinske postaje.

6. KOORDINACIJSKA PLATFORMA ZA ZAJEDNIČKE OPERACIJE

- (a) Države članice bi, zajedno s Komisijom i Europolom, trebale:
- i. zajednički uspostaviti jedinstvenu koordinacijsku platformu putem koje države članice mogu razmjenjivati informacije o svojim potrebama i prioritetnim područjima za zajedničke operacije:
 - na lokacijama koje su od posebne važnosti za sprečavanje i suzbijanje kriminala kao što su ključna središta kriminalnih aktivnosti ili turistička područja koja posjećuju turisti iz drugih država članica,
 - tijekom masovnih okupljanja i velikih događanja koji će vjerojatno privući posjetitelje iz drugih država članica, kao što su velika sportska događanja ili međunarodni sastanci na vrhu,
 - u slučaju katastrofa i teških nesreća, u koordinaciji s Mehanizmom Unije za civilnu zaštitu (UCPM), a posebno Koordinacijskim centrom za odgovor na hitne situacije (ERCC)⁶⁸,
 - u slučaju drugih aktivnosti teškog i organiziranog kriminala prekograničnog karaktera;
 - ii. zajednički sastavljati, na temelju informacija koje su dostavile nadležne agencije Unije i države članice te uz doprinos njihovih zajedničkih policijskih i carinskih postaja, jedinstveno redovno izvješće u kojem se analiziraju rizici i potrebe za zajedničkim operacijama, a koje države članice mogu upotrijebiti za usmjeravanje zajedničkih operacija.

⁶⁸ Tijekom kriza i izvanrednih situacija (uglavnom povezanih s katastrofama ili velikim nesrećama) svaka pogođena država članica ili treća zemlja može zatražiti civilnu zaštitu ili humanitarnu pomoć putem Mehanizma Unije za civilnu zaštitu. Koordinacijski centar za odgovor na hitne situacije (ERCC) zatim koordinira, olakšava i sufinancira odgovor država članica na zahtjev za pomoć ([Koordinacijski centar za odgovor na hitne situacije \(ERCC\) | Europska civilna zaštita i europske operacije humanitarne pomoći \(europa.eu\)](#)).

(b) Države članice trebale bi:

- i. dostaviti koordinacijskoj platformi informacije o svim ozbiljnim prijetnjama javnom redu i sigurnosti s kojima su upoznate, predstojećim masovnim okupljanjima i velikim događanjima koji će vjerojatno privući znatan broj posjetitelja iz drugih država članica i o obrascima mobilnosti njihovih građana, posebno tijekom turističkih sezona;
- ii. odrediti jedinstvenu kontaktnu točku kao nacionalnu kontaktnu točku za koordinaciju takvih zajedničkih operacija.

7. OSIGURANJE UČINKOVITOG PRISTUPA INFORMACIJAMA I SREDSTVIMA ZA KOMUNIKACIJU

(a) Države članice trebale bi osigurati da službenici iz njihova nadležnog tijela kaznenog progona koji su uključeni u prekograničnu operativnu policijsku suradnju obuhvaćenu ovom Preporukom i djeluju na državnom području druge države članice:

- i. imaju daljinski i siguran pristup vlastitim nacionalnim bazama podataka te bazama podataka Unije i međunarodnim bazama podataka putem europskog portala za pretraživanje, kako je dopušteno njihovim nacionalnim pravom, čime im se omogućuje obavljanje policijskih dužnosti na državnom području druge države članice u okviru tih operacija, kao što su provjere identiteta;
- ii. mogu koristiti sredstva za sigurnu komunikaciju u stvarnom vremenu koja funkcioniraju na državnom području druge države članice i koja im omogućuju da izravno komuniciraju s nadležnim tijelom za kazneni progon njihovih država članica i službenicima nadležnih tijela kaznenog progona drugih predmetnih država članica.

(b) Države članice trebale bi se koristiti tehničkim rješenjima koje pruža laboratorij za inovacije Europolu kako bi sigurnu izravnu prekograničnu komunikaciju u stvarnom vremenu.

8. ZAJEDNIČKO OSPOSOBLJAVANJE I PROFESIONALNI RAZVOJ U PODRUČJU PREKOGRANIČNE OPERATIVNE POLICIJSKE SURADNJE

(a) Države članice trebale bi:

- i. zajedno sa susjednim državama članicama uspostaviti zajedničke programe početnog osposobljavanja i razmjene za policijske kadete u području prekogranične operativne policijske suradnje;
- ii. prilagoditi i uskladiti kurikulare svojih nacionalnih policijskih akademija na svim razinama osposobljavanja kako bi se obuhvatili akreditirani europski tečajevi u području prekogranične operativne policijske suradnje;
- iii. osmisliti i provoditi profesionalne mogućnosti za kadete i službenike koji su završili zajedničko početno osposobljavanje, programe razmjene ili posebne tečajeve o prekograničnoj operativnoj policijskoj suradnji;

- iv. uspostaviti zajedničke tečajeve i inicijative za kontinuirani profesionalni razvoj za policijske službenike na terenu i kriminalističke istražitelje kako bi se razvile vještine i znanje o prekograničnoj operativnoj policijskoj suradnji, posebno o relevantnom zakonodavstvu, pravilima o sudjelovanju u operacijama, alatima, tehnikama, mehanizmima, postupcima i najboljim praksama;
- v. pojačati tečajeve učenja stranih jezika za svoje policijske službenike kako bi im se omogućilo učinkovito sudjelovanje u prekograničnoj operativnoj policijskoj suradnji;
- vi. uskladiti svoj portfelj osposobljavanja s prioritetima povezanim s prekograničnom operativnom policijskom suradnjom utvrđenima u procjenama strateških potreba EU-a za osposobljavanjem (EU-STNA);
- vii. obavješćivati CEPOL o svojim potrebama za osposobljavanjem u vezi s prekograničnom operativnom policijskom suradnjom i podupirati relevantne aktivnosti CEPOL-a;
- viii. razmotriti mogućnost uspostave opsežnih i dugoročnih paneuropskih programa osposobljavanja i razmjene policijskih kadeta i službenika država članica u području prekogranične operativne policijske suradnje.

9. ZAVRŠNE ODREDBE

- (a) Države članice trebale bi raspravljati o pitanjima obuhvaćenima ovom Preporukom, osobito pitanjima povezanim s njezinom provedbom te ih dodatno proširiti.
- (b) Države članice trebale bi u potpunosti iskoristiti financijsku potporu koja je dostupna u okviru Fonda za unutarnju sigurnost – policija kako bi poboljšale i pojačale prekograničnu operativnu suradnju.
- (c) U roku od šest mjeseci od datuma donošenja ove Preporuke države članice trebale bi poduzeti potrebne mjere za provedbu ove Preporuke, među ostalim, prema potrebi, izmjenom svojih nacionalnih pravila te bilateralnih i multilateralnih sporazuma s drugim državama članicama u skladu s pravom Unije.
- (d) Godinu dana nakon datuma donošenja ove Preporuke Komisija bi trebala ocijeniti provedbu ove Preporuke u državama članicama i objaviti izvješće o tome.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 8.12.2021.
COM(2021) 780 final

ANNEX

PRILOG

Prijedlogu PREPORUKE VIJEĆA

o operativnoj policijskoj suradnji

{SWD(2021) 375 final}

PRILOG

*Kaznena djela iz preporuka 2.1. i 2.2. jesu
sljedeća teška kaznena djela:*

- sudjelovanje u zločinačkoj organizaciji,
- terorizam,
- trgovina ljudima,
- spolno iskorištavanje djece i dječja pornografija,
- nedopuštena trgovina opojnim drogama i psihotropnim tvarima,
- nedopuštena trgovina oružjem, streljivom i eksplozivima,
- korupcija, uključujući podmićivanje,
- prijevara, uključujući onu koja štetno utječe na financijske interese Unije u smislu Direktive (EU) 2017/1371 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2017. o suzbijanju prijevara počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima,
- pranje imovinske koristi pribavljene kaznenim djelom,
- krivotvorenje valute, uključujući euro,
- računalni kriminalitet,
- kaznena djela protiv okoliša, uključujući nedopuštenu trgovinu ugroženim životinjskim vrstama te ugroženim biljnim vrstama i sortama,
- omogućivanje neovlaštenog ulaska i boravka,
- ubojstvo i teška tjelesna ozljeda,
- nedopuštena trgovina ljudskim organima i tkivom,
- otmica, nezakonito oduzimanje slobode i držanje talaca,
- rasizam i ksenofobija,
- organizirana ili oružana pljačka,
- nedopuštena trgovina kulturnim dobrima, uključujući starine i umjetnička djela,
- prijevara,
- reketarenje i iznuda,
- krivotvorenje i prodaja krivotvorenih proizvoda,
- krivotvorenje administrativnih isprava i trgovina njima,
- krivotvorenje sredstava plaćanja,
- nezakonita trgovina hormonskim tvarima i drugim pospješivačima rasta,
- nedopuštena trgovina nuklearnim ili radioaktivnim materijalima,
- trgovina ukradenim vozilima,
- silovanje,

- palež,
- kaznena djela iz nadležnosti Međunarodnog kaznenog suda,
- otmica letjelice, plovila ili svemirske letjelice,
- sabotaža.