

Zgodovina mednarodnega policijskega sodelovanja

1 Uvod

V zadnjih nekaj desetletjih je mednarodno policijsko sodelovanje (v nadaljevanju MPS) deležno vse večje pozornosti tako pri oblikovanju bilateralnih kot multilateralnih odnosov med preiskovalci. Nujnosti skupnih preiskav se zavedajo tudi odločevalci in oblikovalci policijskih orodij za sodelovanje na politični ravni. Načini MPS se na ravni Evropske unije načrtujejo v delovnih skupinah Sveta Evropske unije in imajo velik vpliv na načine policijskega sodelovanja v Evropski uniji.

MPS ni nova tema. Zgodovina skupnih preiskav sega globoko v 19. stoletje. V članku bi se rad dotaknil zgodovine mednarodnih odnosov pri uvajanju kriminalističnih preiskav. Ti zgodnji odnosi so pomagali tlakovati in ustvariti temelje za uspešne preiskave, ki jih z različnimi mednarodnimi orodji lahko izvajamo danes.

MPS se je v zgodovini v veliki meri prilagajal trenutnim političnim potrebam. Začetek MPS sega v leto 1848, ko so se nekatere evropske države borile proti revolucionarno anarhističnim dejavnostim, ki so ogrožale politično in socialno-ekonomsko stabilnost. Takrat je nastala prva mednarodna policijska organizacija, ki je spodbujala izmenjavo informacij o iskanih osumljencih. Obdobje med svetovnimi vojnami je MPS popolnoma ustavilo. Drugo polovico 20. stoletja pa je zaznamovala hitra širitev mehanizmov za mednarodno policijsko sodelovanje, saj je večina držav prepoznala pomen večstranskih ukrepov proti nadnacionalni kriminaliteti, predvsem trgovini z mamili, ljudmi in orožjem. MPS danes vključuje prefinjene, široke kanale za izmenjavo informacij in skupne policijske strategije in operacije. MPS poteka v različnih ciklih, odvisno od resnosti in razširjenosti nadnacionalnih kaznivih dejanj. Grožnje nasilnih nadnacionalnih terorističnih skupin so dodatno okrepile sodelovanje organov pregona po vsem svetu (Gerspacher, 2008).

2 Mednarodno policijsko sodelovanje v 19. stoletju

Prvi znaki MPS segajo v drugo polovico 19. stoletja. Zbiranje obveščevalnih podatkov se je osredotočalo na politične sovražnike države, povezane s političnimi gibanji in disidenti. Nacionalne policijske enote so bile zadolžene tudi za nadzor političnih gibanj in so pod vladami avtokratskih režimov v Evropi poskušale zatreti anarhiste in revolucionarje. Ta naloga je zahtevala tudi policijske dejavnosti zunaj dr-

žavnih meja, saj so se revolucionarji pogosto skrivali v tujini. Dejavnosti, ki so jih načrtovali v tujini, so bile pogosto tajne in enostranske, zato se je MPS razvijalo počasi (Liang, 1992). Kljub zapletenim političnim odnosom so uradniki, ki so opravljali svoje politične naloge v tujini, občasno prejeli tudi podporo lokalne policije. Primer takšne podpore je potekal konec 19. stoletja, ko je posebna podružnica Metropolitanske policije, zadolžena za nadzor irskih revolucionarjev, prejela neformalno pomoč Francozov pri prestrezanju disidentov (Clutterbuck, 2006). Sodelovanje je potekalo v obliki neformalnih osebnih stikov med posameznimi preiskovalci.

Prva znana mednarodna policijska organizacija, ki je imela strukturirano in formalizirano policijsko sodelovanje, je bila vzpostavljena leta 1851 med policijami sedmih nemških držav – »Policijske zveze pomembnejših nemških držav« (Deflem, 2002). Organizacija je združila Avstrijo in nemške dežele Prusijo, Saško, Hannover, Baden, Württemberg in Bavarsko v sistem, ki je spodbujal izmenjavo informacij o iskanih osumljencih. Zveza je delovala predvsem za hitro in aktivno izmenjavo informacij na sestankih. Ker so bile dejavnosti zveze usmerjene predvsem proti ljudem in organizacijam, za katere so verjeli, da ogrožajo ustaljen politični red, je bilo MPS potrebno. Sodelovanje se je zaradi povečanega političnega nasprotovanja med udeleženi deželami leta 1866 prenehalo, zveza pa je bila razpuščena. Kljub prenehanju delovanja zveze so bili sklenjeni prvi uradni dvostranski in večstranski sporazumi o medsebojni pravni pomoči. Naslednja ureditev večstranskega policijskega sodelovanja je bila formalizirana šele leta 1923 (Deflem, 2002).

3 Interpol

Mnenja, kaj so bila izhodišča za ustanovitev Interpola, so različna. Nekateri menijo, da je bila eno izmed izhodišč Mednarodna antianarhistična konferenca leta 1898 v Rimu, drugi pa to pripisujejo prvemu mednarodnemu kongresu pravo sodne policije, ki je bil leta 1914 v Monaku.

Antianarhistična konferenca, ki je potekala leta 1898, in vrsta nadaljevalnih srečanj sta izhodišče za začetek evropskega policijskega sodelovanja (Jensen, 1981). O načinih sodelovanja so razpravljali strokovnjaki za policijske zadeve, ki so v svojih končnih protokolih priporočili, naj vsaka država ustanovi osrednji urad za organizacijo strogega nadzora nad anarhisti in uvedli način izmenjave informacij med osrednjimi uradi v Evropi (Liang, 1992).

Prvega mednarodnega kongresa pravosodne policije, ki je potekal leta 1914 v Monaku, so se udeležili sodniki, odvetniki, predstavniki policij, kriminologi, člani parlamentov in diplomati. Na kongresu so sprejeli več resolucij, s katerimi so poudarili željo po izboljšanju neposrednega sodelovanja med policijami. Zaradi prve svetovne vojne so se dejavnosti ustavile do organizacije druge mednarodne policijske konference na Dunaju leta 1923, ko je bila ustanovljena *International Criminal Police Commission* (ICPC), predhodnica Interpola (Anderson, 1989).

Cilj ICPC je bil vzpostaviti in okrepiti medsebojno pomoč v boju proti kriminaliteti v okviru obstoječih nacionalnih zakonodajnih okvirov. ICPC je izključeval možnost sodelovanja pri preiskavah na področju političnih kaznivih dejanj. Takšno sodelovanje je predstavljalo neodvisnost policije od njihovih političnih centrov. Ni pa bilo jasno navedeno, kako bi lahko preprečili, da bi se organizacija v nekaterih državah uporabljala za zatiranje političnih nasprotnikov (Deflem, 2002).

Kmalu po ustanovitvi ICPC je vsaka sodelujoča država ustanovila nacionalne centralne urade (ang. *National Central Bureaus* – NCB), ki so delovali kot most med nacionalnimi organi kazenskega pregona in globalnim komunikacijskim kanalom ICPC. Ti uradi so še danes zadolženi za komunikacijo med nacionalno policijo in policijo drugih sodelujočih držav.

Leta 1938 so ICPC prevzeli nacisti, vendar so ga leta 1946 po drugi svetovni vojni obnovili z novim sedežem v Parizu, katerega telegrafski naslov je bil »INTERPOL«. Leta 1956 je bila sprejeta nova pravna podlaga, ICPC pa se je preimenovala v *International Criminal Police Organisation* (ICPO) ali Interpol (Interpol, 1956). Status Interpola se je z leti spreminjal. Začel je kot nekakšen klub, leta 1949 so mu Združeni narodi najprej podelili posvetovalni status nevladne organizacije, kasneje leta 1971 pa so ga priznali kot medvladno organizacijo (Gerspacher, 2008).

Danes v Interpolu sodeluje 194 držav članic, sedež ima v Lyonu, njegova glavna dejavnost je izmenjava podatkov in informacij o kaznivih dejanjih, o iskanih osebah in ukradenih predmetih. Večina zaprosil je povezanih s kazenskimi preiskavami. Države, ki vodijo preiskave, lahko zaprosijo druge države, ali ima posameznik kazensko evidenco, kdo so njegovi sodelavci, ali je neko blago registrirano kot ukradeno ali pa informacije o telefonskih naročnikih. Zaprošene države sicer nimajo pravne obveznosti odgovarjanja na zaprosila, to je odvisno od pravnih predpisov v državi prejemnici. V zadnjih desetletjih je Interpol vse bolj razvijal svoje druge funkcije in zdaj zagotavlja vrsto baz kriminalističnih podatkov in analitičnih storitev, pa tudi proaktivno podporo policijskim operacijam po vsem svetu ter platformo za strokovna

srečanja strokovnjakov za posamezna področja kriminalitete (Deflem, 2005).

Čeprav je Interpolova osrednja organizacija Generalni sekretariat Interpola (IPSG) s sedežem v Lyonu, je srce organizacije NCB. Glavna naloga NCB je sprejemanje zaprosil in informacij iz drugih NCB ter pošiljanje zaprosil in odgovorov svojih preiskovalnih enot. Sam Interpol ne določa, kje je umeščena NCB, to je stvar držav.

V Sloveniji je NCB umeščen v Sektorju za mednarodno policijsko sodelovanje v okviru Uprave kriminalistične policije (v nadaljevanju UKP). V Oddelku za mednarodno operativno, kjer je umeščena tudi nacionalna enota Europol, rešujejo operativne primere, v uradu za izmenjavo dopolnilnih informacij na nacionalni ravni imenovanem SIRENE (ang. *Supplementary Information Request at National Entry*) rešujejo iskanje oseb in predmetov, v Oddelku za oceno varnostnih tveganj in operativno podporo pa deluje dežurna služba za mednarodno operativno. Slovenija je članica Interpola od leta 1992.

V okviru MPS v Evropski uniji je bila v zadnjih dveh desetletjih vzpostavljenih vrsta novih kanalov za izmenjavo informacij, vključno z Europolom, Schengenskim informacijskim sistemom ter policijskimi in carinskimi centri za sodelovanje na mejnih območjih (ang. *Police and Customs Cooperation Centres* – PCCC), vendar je ostal Interpol pomemben kanal za izmenjavo informacij. Interpol sicer izgublja pomen pri izmenjavi informacij znotraj EU, še vedno pa ostaja glavni kanal za izmenjavo informacij z večino držav izven Evrope.

4 Sporazumi o mednarodnem policijskem sodelovanju po drugi svetovni vojni

Po reorganizaciji Interpola leta 1946 sta MPS v Evropi zaznamovali predvsem Evropska konvencija o izročitvi (Council of Europe, 1957) in Evropska konvencija o medsebojni pravni pomoči v kazenskih zadevah (Council of Europe, 1959), ki sta policiji omogočili, da v tujini poišče pomoč pri preiskavah kaznivih dejanj z uporabo mednarodnega zaprosila (ang. *International Letter of Request* – ILOR). ILOR je uradna zahteva pristojnega pravosodnega organa za pomoč pri zbiranju dokazov v drugi državi in je nadomestil okorne diplomatske kanale.

Leta 1962 so Belgija, Nizozemska in Luksemburg okrepile medsebojno sodelovanje z Beneluško pogodbo o izročitvi in medsebojni pravni pomoči v kazenskih preiskavah (ang. *Treaty on Extradition and Mutual Legal Assistance in Criminal Matters*). Ta pogodba vsebuje »policijski odstavek«, ki ureja čezmejno zasledovanje. Natančneje, v skladu s pogodbo lahko

policist v »hitrem zasledovanju« pridrži osumljenca v območju 10 kilometrov znotraj druge države Beneluksa. Ta sporazum se lahko obravnava kot eden od prvih primerov čezmejnih operativnih pristojnosti v Evropski uniji (Deflem, 2005). Nekaj desetletij kasneje je čezmejno zasledovanje postalo eden glavnih zaščitnih znakov Schengenskega sporazuma.

Proti koncu šestdesetih let prejšnjega stoletja se je v Evropi pojavila nova ureditev policijskega sodelovanja, ki jo izvajata lokalna in regionalna policija, ki sta se soočali s težavami pri čezmejnem komuniciranju s svojimi kolegi. Ena prvih pobud je nastala leta 1968, ki je združila strokovnjake iz Velike Britanije, Francije, Belgije in Nizozemske v pobudi *Cross Channel Intelligence Conference* (CCIC), ki so se ukvarjali z nadzorom na območju Rokavskega preliva. Na sestankih, ki so potekali vsakih šest mesecev, so se razvile osebne mreže in obravnavale skupne operativne potrebe. Vzpostavili so svoj kanal neposredne komunikacije in ne komunikacije preko Interpola. CCIC je postavil temelje za prihodnji razvoj na področju čezmejnega policijskega sodelovanja v tej regiji (Deflem, 2005).

Podobno pobudo so ustanovili na obmejnem območju med mesti Akenom v Nemčiji, Luikom in Verviersem v Belgiji in Maastrichtom, Sittardom in Heerlenom na Nizozemskem. Sporazum so poimenovali *Niederländische-Belgische-Deutsche Arbeitsgemeinschaft der Polizei* (slo. Nizozemsko-belgijsko-nemška delovna skupina – NeBeDeAg-Pol). Cilj sodelovanja je bil spoznavanje policijske organiziranosti, organiziranje jezikovnih tečajev za policiste, namestitvev neposredne radijske in teletekstne komunikacije, imenovanje uradnikov za zvezo in organiziranje izmenjave informacij o kaznivih dejanjih in storilcih kaznivih dejanj, predvsem na področju iskalnih oseb in ukradenih vozil (Fijnaut, 1993).

Eden izmed primerov regionalnega policijskega sodelovanja v Evropi je sporazum iz leta 1972 med policijo petih nordijskih držav, Danske, Finske, Islandije, Norveške in Švedske, ki so sicer že v 18. stoletja vzpostavile tesnejše odnose. Sporazum je zagotovil neformalno strukturo sodelovanja na področju preiskav, kazenskih postopkov, izvrševanja in drugih policijskih zadev (Kleiven, 2011). Za razliko od sporazumov CCIC ali NeBeDeAg-Pol, ki so delovali na lokalni ravni, je skandinavski sporazum deloval na državni ravni.

V drugi polovici osemdesetih let prejšnjega stoletja je bila ustanovljena delovna skupina policije za terorizem (ang. *Police Working Group on Terrorism* – PWGT) kot ena prvih specializiranih ureditev policijskega sodelovanja v Evropi. PWGT je neformalna, čeprav vladno priznana mreža policijskih protiterorističnih agencij, ki nima sedeža, sekretariata, uradnega akta in centralnega analitičnega centra. Leta 1994 so sodelujoče agencije podpisale memorandum o sodelovanju

(ang. *Memorandum of Understanding*), v katerem so bili oblikovani cilji PWGT. PWGT je bil označen kot eden najučinkovitejših razpoložljivih mehanizmov za usklajevanje mednarodnih policijskih informacij in sodelovanja na področju boja proti terorizmu v Evropski uniji (Deflem, 2005).

Zametke PWGT je mogoče zaslediti že v začetku sedemdesetih let prejšnjega stoletja. V nekaterih zahodno evropskih državah se je pojavil politično navdihnen terorizem. Države so poskušale izmenjevati informacije preko Interpola, konvencija o Interpolu pa prepoveduje, da izvaja kakršne koli posege ali dejavnosti političnega, vojaškega, verskega ali rasnega značaja (Interpol, 1956). Vse do leta 1984 so si to klavzulo razlagali kot oviro za sodelovanje v primerih politično navdihnjenega terorizma (Anderson, 1989).

PWGT je neodvisna mreža strokovnjakov, ki deluje samostojno. Jedro sedanjega PWGT so srečanja in seminarji, ki potekajo dvakrat letno v različnih državah članicah z namenom izmenjave znanja in spodbujanja osebnih stikov, da se vzpostavi zaupanje, potrebno za sodelovanje na občutljivem področju boja proti terorizmu. Mreža na prostovoljni bazi izmenjuje tudi preiskovalce, predvsem, da bi dobili vpogled v zakonodajo v drugih državah. Tesni osebni in poklicni odnosi, ki izhajajo iz teh izmenjav, so ključnega pomena za operativno funkcijo PWGT, predvsem za izmenjavo obveščevalnih podatkov (Swallow, 2005). Leta 1986 je skupina vzpostavila lastni zaščiten sistem za izmenjavo operativnih podatkov. Danes je postal Europol tudi na področju boja proti terorizmu glavni kanal za izmenjavo podatkov. Nova država lahko postane članica PWGT le na priporočilo druge članice. Po priporočilu nato novo članico oceni še ena druga država.

Slovenija je članica PWGT od leta 2001, organizirala pa je že dve srečanju PWGT. Na prvem sestanku leta 2006 na Bledu je Slovenija k članstvu priporočila Hrvaško, ki je bila nato na naslednjem srečanju sprejeta v organizacijo.

5 TREVI: Politična pobuda za mednarodno policijsko sodelovanje

Policijsko sodelovanje v okviru širšega političnega sodelovanja na področju pravosodja in notranjih zadev (v nadaljevanju PNZ) v Evropi je bilo prvič strukturno obravnavano leta 1975. Do takrat je bilo MPS skoraj izključno domena policistov in kriminalistov. Predvsem boj proti terorizmu je pokazal ranljivost Interpola, ker ni mogel nuditi učinkovite izmenjave informacij. Povečano število terorističnih dejanj, predvsem zajetje talcev na olimpijskih igrah v Münchnu leta 1972, je pokazalo pomanjkljivosti MPS (Anderson, den Boer, Cullen, Gilmore, Raab in Walker, 1995)

To spoznanje je spodbudilo ustanovitev medvladnega foruma TREVI (fr. *Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale*) na vrhu Evropskega sveta leta 1975 v Rimu, ki je na najvišji ravni združil ministre za pravosodje in notranje zadeve držav takratnih članic Evropske unije. Sprva je TREVI obravnaval le protiteroristične dejavnosti, kasneje pa je svoje delo razširil na številna druga vprašanja v zvezi s čezmejnimi policijskim sodelovanjem med članicami Evropske unije (den Boer, 1994). Delovna skupina foruma za terorizem je postala znana kot TREVI I, druga delovna skupina za izmenjavo informacij ter policijske metode in tehnike pa je postala znana kot TREVI II. Leta 1985 je bila ustanovljena tretja delovna skupina, TREVI III, ki se ukvarja s hudimi kaznivimi dejanji, razen terorizma. TREVI je nedvomno eden izmed temeljev sodobnega MPS v Evropski uniji.

6 Policijski uradniki za zvezo

Ena od široko uporabljenih načinov MPS v skoraj vseh državah članicah Evropske unije je uporaba uradnikov za zvezo. Pri napotitvi uradnikov za zvezo gre za policiste, ki so nameščeni v drugi državi, brez formalnih pooblastil. Čeprav se naloge, dodeljene uradniku za zvezo, lahko med državami zelo razlikujejo, je skupni imenovalec, da ti uradniki vzdržujejo stike in delujejo kot formalni in neformalni posredniki med svojo agencijo in organi kazenskega pregona v državi gostiteljici.

Uporaba uradnikov za zvezo v policijskem sodelovanju se je v Evropi pojavila v drugi polovici devetdesetih let prejšnjega stoletja in je bila sprva najpomembnejša v boju proti trgovini s prepovedanimi drogami, vendar se je hitro razširila v boj proti organizirani kriminaliteti in boju proti terorizmu (Bigo, 1996).

Pri nas za policijske uradnike za zvezo uporabljamo izraz policijski ataše, trenutno imamo slovenske atašeje v Severni Makedoniji, Srbiji, Avstriji, Hrvaški in Bosni in Hercegovini.

7 Schengensko sodelovanje

V osemdesetih letih prejšnjega stoletja so države Beneluksa (Belgija, Nizozemska in Luksemburg), Francija in Nemčija podpisale sporazum o postopni odpravi mejnih kontrol, ki je postal znan kot Schengenski sporazum, po kraju podpisa sporazuma. Leta 1999 je bila Schengenska konvencija vključena v okvir Evropske unije za pravosodje in notranje zadeve v okviru Amsterdamske pogodbe s protokolom, ki je Schengenski sporazum vključil v pravni red Evropske unije. Vključenost je pomenila, da se je schengenski pravni red od takrat naprej štel za pravo Evropske unije in da so vsi priho-

dnji ukrepi, ki bodo temeljili na tem pravnem redu, sprejeti v skladu s postopki odločanja Evropske unije. V uredbo, za to nastajajoče novo območje prostega potovanja, so bili vključeni številni izravnalni ukrepi za morebitne pomanjkljivosti v varnosti, ki so posledica odprave mejnih kontrol. Schengenska konvencija je močno poudarila okrepljeno policijsko sodelovanje v schengenskem območju (den Boer, 1994).

Schengenska konvencija se je začela razvijati na podlagi političnega procesa, povezanega s schengensko pogodbo iz leta 1985, vendar so policijski strokovnjaki vseskozi sodelovali pri oblikovanju njenih praktičnih vidikov (den Boer, 1994). Schengenska konvencija zelo podrobno ureja oblike čezmejnega policijskega sodelovanja po odpravi mejne kontrole. Med policijska sodelovanja, ki jih ureja konvencija, spadajo čezmejno zasledovanje, čezmejno opazovanje storilcev kaznivih dejanj, izmenjava informacij, napotitev uradnikov za zvezo v druge države in poenostavitev postopka izročitve storilcev kaznivih dejanj. Schengenski pravni red določa okvirje za čezmejno sodelovanje, ki morajo biti konkretno določeni v meddržavnih sporazumih.

Prosti pretok oseb in blaga čez nacionalne meje, kjer ni mejne kontrole, vzpostavlja boljše pogoje za čezmejno kriminaliteto. Za izravnavo morebitnega varnostnega primanjkljaja, ki ga je mogoče domnevati zaradi odprave mejnih kontrol, schengenski pravni red določa tudi ukrepe policijskega sodelovanja in ukrepe, ki jih morajo države uvesti, preden lahko postanejo članice schengenskega območja. Ti ukrepi vključujejo predvsem izmenjavo informacij in podatkov ter oblike policijskega sodelovanja, ki so vzpostavljene na dvostranski ali večstranski podlagi med državami članicami ali na podlagi ukrepov Evropske unije. Schengenski informacijski sistem, ki deluje kot sistem iskanja ali sistem naloga za prijetje, na podlagi katerega pristojni organi izvajajo neposredna dejanja (zahteva za zavrnitev vstopa državljanov tretjih držav, prijetje osebe, za katero je izdan evropski nalog za prijetje, ali pa lahko države iz drugih razlogov zahtevajo informacije o iskanih osebah in zaseg premoženja). Države na podlagi dvostranskih in večstranskih pogodb običajno sklepajo pravne okvire za druge policijske dejavnosti na področju čezmejnega policijskega sodelovanja. To vključuje predvsem čezmejno zasledovanje, čezmejno sledenje, skupne policijske patrulje, skupne policijske operacije ali skupne preiskovalne enote, ki bodo opisane v nadaljevanju (Meško in Furman, 2014).

8 Europol

Evropski policijski urad ali Europol je bil v sedanji obliki ustanovljen leta 1999. Europol je organ kazenskega pregona Evropske unije, ki si s sodelovanjem z nacionalnimi organi ka-

zenskega pregona držav Evropske unije prizadeva za varnejšo Evropo, vendar nima preiskovalnih pooblastil. Na začetku je bil zaznamovan, da je bil ustanovljen kot politična odločitev in ne kot potreba strokovnjakov. Prve ideje po nekakšnem evropskem policijskem uradu so v političnih krogih začele krožiti že v osemdesetih letih prejšnjega stoletja, predvsem s podporo Nemčije. Zamisel o ustanovitvi Evropskega policijskega urada je bila prvič obravnavana leta 1974 na konferenci *Bund Deutscher Kriminalbeamter* (Zelewski, 1974).

Prvi korak k evropskemu policijskemu uradu je bila zamisel o ustanovitvi evropske enote za boj proti drogam, kot je bilo dogovorjeno na zasedanju Evropskega sveta junija 1990. Zamisel za ustanovitev take enote, z imenom *European Drugs Intelligence Unit* (EDIU), se je razvila v okviru delovne skupine TREVI III. Delovala naj bi kot nekakšna koordinacija za preiskave s področja prepovedanih drog. Nadaljnji razvoj urada EDIU je prekinila ideja nekdanjega nemškega kanclerja Helmuta Kohla, ki je junija 1991 na zasedanju Evropskega sveta v Luxembourg predlagal ustanovitev Evropskega policijskega urada. Čeprav ideja v prvi fazi ni dobila velike podpore, je Nemčija vztrajala s sklenitvijo sporazuma o ustanovitvi policijskega urada. Zamisel je podprla tudi Francija, s katero sta rotirali prve visoke uradnike v novem policijskem uradu. Kasneje je ravno ta dogovor omejeval sodelovanje in vključitev več držav. Ravno zaradi tega dogovora je Europol potreboval veliko časa, da je pridobil zaupanje preiskovalcev.

Zamisel o ustanovitvi Evropskega policijskega urada je bila formalizirana z Maastrichtsko pogodbo iz leta 1992, ki opredeljuje njegovo ustanovitev kot zadevo skupnega interesa za države članice (Treaty on European Union, 1992). Dogovorjeno je bilo tudi, da bi bilo treba Europol ustanoviti z ločeno konvencijo. Kmalu po tem je bila ustanovljena projektna skupina, ki je bila zadolžena za ustanovitev predhodnika Europola. Ta skupina je ustanovila EDIU, ki se je skoraj takoj preimenovala v Europolovo enoto za droge (ang. *European Drug Unit* – EDU). Enota se je formalizirala na ministrskem srečanju TREVI v Kopenhagnu leta 1993.

EDU je 3. januarja 1994 začela s izvajanjem skupnih operacij s področja prepovedanih drog, leta 1995 pa je bila sprejeta nova uredba, ki je razširil področje uporabe EDU tudi za druga kazniva dejanja. Leta 1995 je bila podpisana Konvencija o Europolu, ki je začela veljati oktobra 1998. Konvencijo o Europolu so sprejele vse države članice Evropske unije (Council Act of 26 July 1995 drawing up the convention based on article k.3 of the Treaty on European Union, on the establishment of a European police office (Europol convention), 1995).

Glavni namen Europola je izboljšati učinkovitost in sodelovanje med pristojnimi organi držav članic Evropske unije

pri preprečevanju in boju proti hujšim oblikam organizirane kriminalitete. Na podlagi Konvencije o Europolu je dobil Europol mandat za obravnavo kaznivih dejanj, ki se nanašajo na preiskave s področja trgovine s prepovedanimi drogami, jedrske in druge radioaktivne snovi, nezakonito tihotapljenje migrantov, trgovino z ljudmi, kriminaliteto motornih vozil in pranja denarja. Kasneje se je mandat razširil še na druga kazniva dejanja, med drugim leta 1988 na terorizem, leta 1999 na ponarejanje denarja in drugih plačilnih sredstev in leta 2000 na pranje denarja. Sklep Sveta iz decembra 2001, ki je začel veljati 1. januarja 2002, je razširil mandat Europola za obravnavanje vseh hudih oblik mednarodne kriminalitete (Sklep Sveta z dne 6. decembra 2001 o razširitvi pooblastila Europola za obravnavanje hujših oblik mednarodnega kriminala, navedenih v prilogi h Konvenciji o Europolu (2001/C 362/01), 2001).

Od leta 2002 Europol lahko sodeluje v skupnih preiskovalnih skupinah v državah članicah in organom kazenskega pregona držav članic lahko predlaga, da uvedejo preiskave. Od leta 2003 lahko Europol zelo široko dostopa do osebnih podatkov in jih shranjuje v svojih datotekah. Dobi tudi možnost izmenjave osebnih podatkov z državami, ki niso članice Evropske unije. Leta 2010 je Konvencijo o Europolu nadomestila Uredba o Europolu in takrat je Europol postal agencija Evropske unije.

Evropska unija je leta 2016 v okviru postopka izvajanja Lizbonske pogodbe sprejela nov ustanovitveni akt za Europol (Uredba (EU) 2016/794 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. maja 2016 o Agenciji Evropske unije za sodelovanje na področju preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj (Europol) ter nadomestitvi in razveljavitvi sklepov Sveta 2009/371/PNZ, 2009/934/PNZ, 2009/935/PNZ, 2009/936/PNZ in 2009/968/PNZ, 2016). Uredba ima tudi določilo, v katerem lahko Europol zahteva začetek kazenske preiskave v državah članicah. To se lahko izvede v posebnih primerih, ko meni, da bi bilo treba začeti kazensko preiskavo kaznivega dejanja, ki spada v okvir njegovih ciljev. Europol je pooblaščen, da od pristojnih organov zadevnih držav članic preko nacionalnih enot zahteva, da začnejo, vodijo ali usklajujejo takšno kazensko preiskavo. Nacionalne enote Europola morajo Europol nemudoma obvestiti o odločitvi pristojnih organov držav članic (Meško, Kozmelj in Lobnikar, 2020).

Maja 2022 je bila sprejeta sprememba Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta, ki Europolu pomaga pri uporabi novih tehnologij. Preučeval bo nove pristope in oblikoval skupne tehnološke rešitve, vključno s tistimi, ki temeljijo na umetni inteligenci, ob doslednem upoštevanju strogih zaščitnih ukrepov na področju zaščite temeljnih pravic.

9 Primer regionalnega sodelovanja – Southeast European Cooperative Initiative (SECI), kasneje Southeast European Law Enforcement Center (SELEC)

Dvanajst držav jugovzhodne Evrope je 26. maja 1999 podpisalo Sporazum o sodelovanju za preprečevanje in boj proti čezmejni kriminaliteti (sporazum SECI). Sporazum so podpisale in ratificirale Albanija, Bosna in Hercegovina, Bolgarija, Hrvaška, Grčija, Madžarska, Severna Makedonija, Moldavija, Romunija, Turčija, Srbija in Slovenija. Namen sporazuma je bil spodbuditi organe kazenskega pregona držav članic k sodelovanju pri kazenskih preiskavah v regiji, analizirati kriminalne dejavnosti in izmenjevati obveščevalne podatke med državami članicami. Eden izmed ciljev je bil tudi olajšati vključevanje držav jugovzhodne Evrope v evropski sistem (Yapsan, 2012).

Southeast European Law Enforcement Center (SELEC) deluje na področju boja proti drogam, trgovine z ljudmi, ukradenih vozil, tihotapljenja in carinskih utaj, finančnih in računalniških kaznivih dejanj, terorizma, varstva kontejnerskih transportov ter okoljskih kaznivih dejanj. Poleg tega organizacija pripravlja analize na specifičnih področjih organizirane kriminalitete in organizira usposabljanja za predstavnike organov odkrivanja in pregona držav članic.

Leta 2009 je bila med državami SECI sprejeta nova konvencija o sodelovanju SELEC, ki je pomenila nadgradnjo že obstoječega pravnega okvira za operativno sodelovanje med centrom SECI in državami podpisnicami. Kasneje je bil sprejet še Protokol o privilegijih in imunitetah, ki omogoča preiskovalnim organom držav članic, da zagotovijo večjo varnosti osebam, žrtvam organizirane čezmejne kriminalitete (Southeast European Law Enforcement Center [SELEC], 2022).

Slovenija je leta 2012 izstopila iz SELEC. Imeli smo tudi sklepe, da je za operativne potrebe dovolj članstvo v Europolu. Vse države članice SELEC imajo sklenjen sporazum z Europolom, kar omogoča izmenjavo vseh informacij s temi državami (SELEC, 2022).

10 Skupne policijske postaje: Centri za policijsko in carinsko sodelovanje (Police Customs Co-operation Centres PCCC)

Proti koncu osemdesetih let prejšnjega stoletja se je v Evropski uniji začela pojavljati nova regionalna ureditev policijskega sodelovanja, predvsem v gosto poseljenih regijah ob notranjih mejah Evropske unije. Šlo je za sodelovanja v obliki skupnih policijskih postaj ali v okviru centrov za policijsko

in carinsko sodelovanje (v nadaljevanju PCCC). PCCC delujejo na osnovi Schengenske konvencije. Prvi PCCC je bil *Gemeinsames Zentrum der deutsch-französischen Polizei- und Zollzusammenarbeit* s prvotnim sedežem v Offenburgu, kasneje pa v Kehl, ki je bil ustanovljen v prvi polovici leta 1999 in temelji na Schengenski konvenciji in Mohndorfskem sporazumu iz leta 1997 med Francijo in Nemčijo. Istega leta je bil ustanovljen podoben center med Nemčijo in Nizozemsko (Felsen, 2011).

V naslednjih letih so 24-urni center v Kehl kopirale številne druge obmejne regije. Leta 2002 je nastal PCCC, ki je vključeval policiste Belgije in Francije in ima sedež v Lillu. Leta 2003 se je v Luksemburgu odprl podoben skupni center za regionalno čezmejno sodelovanje med Belgijo, Francijo, Nemčijo in Luksemburgom (Felsen, 2011).

Slovenska policija že od leta 2005 deluje v trilateralnem centru za policijsko sodelovanje Vrata Megvarje, kjer skupaj izvajajo naloge slovenski, italijanski in avstrijski policisti, drugi pa je kvadrilateralni center za sodelovanje varnostnih organov Dolga vas, kjer sodelujejo policije iz Avstrije, Hrvaške, Madžarske in Slovenije.

11 Prümški sklepi

Eden izmed pomembnih sporazumov na področju policijskega sodelovanja v Evropi je tudi Prümška konvencija iz leta 2005 (Council of the European Union, 2005). Šlo je za sporazum med Belgijo, Nemčijo, Španijo, Francijo, Luksemburgom, Nizozemsko in Avstrijo. Prvo idejo za Prüm je 25. februarja 2003 predstavil nekdanji nemški minister za notranje zadeve Otto Schily v Luksemburgu (Bellanova, 2007). Prümška pogodba je bila popisana 27. maja 2005 v nemškem mestu Prüm. Sedem prvih podpisnic je s podpisom želelo okrepiti sodelovanje in izboljšati izmenjavo informacij na področju hujše in organizirane kriminalitete in terorizma. Glavni namen pogodbe je vzpostavitev avtomatiziranega izmenjevanja podatkov DNK, daktiloskopskih podatkov in podatkov o vozilih. Izmenjava podatkov temelji na preprostem sistemu »zadetek/ni zadetka« (ang. *Hit/No hit*), kar pomeni, da države članice z vstopom v centraliziran sistem evidenc dobijo le informacijo, ali v kateri državi članici obstajajo podatki o iskanih osebah ali predmetih (Council of the European Union, 2005).

Pobuda je bila kot sklep Sveta EU leta 2007 vključena v evropsko pravo, takrat so se poleg podpisnic pridružile še Italija, Finska, Portugalska, Romunija, Slovenija, Slovaška in Švedska. Na operativni ravni poteka sodelovanje v sedmih tehničnih delovnih skupinah, in sicer za DNK, prstne odtise, motorna vozila, terorizem, množične prireditve, vračanje

oseb in policijsko sodelovanje. Slovenija je k pogodbi pristopila 10. maja 2007, sporazum pa je v veljavi od 8. avgusta 2007 (Opinion of the European data protection supervisor on the initiative of the Kingdom of Belgium, the Republic of Bulgaria, the Federal Republic of Germany, the Kingdom of Spain, the French Republic, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands, the Republic of Austria, the Republic of Slovenia, the Slovak Republic, the Italian Republic, the Republic of Finland, the Portuguese Republic, Romania and the Kingdom of Sweden, with a view to adopting a Council decision on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, 2007).

12 Zaključek

MPS se je v Evropi od sredine 19. do začetka 21. stotletja razvijalo od neformalne podpore, ki je bila v bistvu enostranska dejavnost policije na tujem suverenem ozemlju, do izmenjave informacij v realnem času po utečenih kanalih in izvedbi skupnih operacij. Razvoj policijskega sodelovanja v Evropi se odraža kot neformalno iskanje rešitev, ki je bilo pogosto pred političnim interesom. Ta razvoj je postajal vse bolj centraliziran in formalen s sklenitvijo mednarodnih pogodb in konvencij. Tudi Interpol je nastal na pobudo strokovnjakov, kasneje pa je postal medvladna organizacija. Večina modernih policijskih sodelovanj znotraj Evropske unije, kot so TREVI, Schengenska konvencija in Europol, je nastala na pobudo politike, kasneje pa so kot pomoč preiskavam strokovnjaki izdelali način, ki je najbolj ustrežal.

Dinamika razvoja MPS si je izmenjevala vpliv formalnega in neformalnega razvoja. Po letu 1975, ko je MPS prišlo na dnevni red različnih policijskih forumov, je MPS dobilo nov zagon. Vpliv strokovnjakov preiskovalcev je imel velik vpliv na oblikovanje metod sodelovanja. Vsaki politični pobudi je sledila vrsta strokovnih srečanj, ki je oblikovala današnje policijsko sodelovanje v Evropi.

Matjaž Vidic

Literatura

- Anderson, M. (1989). *Policing the world: Interpol and the politics of international police cooperation*. Oxford: Clarendon Press.
- Anderson, M., den Boer, M., Cullen, P., Gilmore, W., Raab, C. in Walker, N. (1995). *Policing the European Union: Theory, law and practice*. Oxford: Clarendon Press.
- Bellanova, R. (2007). The Treaty of Prüm: The way forward for EU police cooperation and data exchange? V *Third challenge training school conference* (str. 13–14). Brussels: Centre for European Policy Studies.
- Bigo, D. (1996). *Polices en Réseaux. l'expérience européenne*. Paris: Presse de Sciences PO.
- Clutterbuck, L. (2006). Developing a counter-terrorism network: Back to the future? V P. Katona, J. Sullivan in M. Intriligator (ur.), *Countering terrorism and WMB: Creating a global counter terrorism network* (str. 33–50). London: Routledge.
- Council Act of 26 July 1995 drawing up the convention based on article k.3 of the Treaty on European Union, on the establishment of a European police office (Europol convention). (1995). *Official Journal of the European Communities*, (316/01).
- Council of Europe. (1957). *European convention on extradition*. Pridobljeno na <https://rm.coe.int/1680064587>
- Council of Europe. (1959). *European convention on mutual assistance in criminal matters*. Pridobljeno na <https://rm.coe.int/16800656ce>
- Council of the European Union. (2005). *Convention between the Kingdom of Belgium, the Federal Republic of Germany, the Kingdom of Spain, the French Republic, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands and the Republic of Austria on the stepping up to cross-border cooperation, particularly in combating terrorism, cross-border crime and illegal migration*. Pridobljeno na <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10900-2005-INIT/en/pdf>
- Deflem, M. (2002). *Policing world society. Historical foundations of international police cooperation*. Oxford: Oxford University press.
- Deflem, M. (2005). International police cooperation – History of. V J. M. Miller in R. A. Wright (ur.), *Encyclopedia of criminology* (str. 795–798). London: Routledge.
- Den Boer, M. (1994). The quest for European policing: Rhetoric and justification in a disorderly debate. V M. Anderson in M. den Boer (ur.), *Policing across national boundaries* (str. 174–196). London: Pinter Publishers.
- Felsen, O. (2011). European police cooperation: The example of the German-French centre for police and customs cooperation Kehl (GZ Kehl). V S. Hufnagel, C. Harfield in S. Bronitt (ur.), *Cross-border law enforcement: Regional law enforcement cooperation – European, Australian and Asia-Pacific perspectives* (str. 73–86). London: Routledge.
- Fijnaut, C. (1993). Police cooperation along the Belgian-Dutch border. V C. Fijnaut (ur.), *The internationalization of police cooperation in Western Europe* (str. 113–134). Arnhem: Gouda Quint.
- Gerspacher, N. (2008). The history of international police cooperation: A 150-year evolution in trends and approaches. *Global Crime*, 9(1-2), 169–184.
- Interpol. (1956). *Constitution of the ICPO-INTERPOL*. Pridobljeno na <https://www.interpol.int/Who-we-are/Legal-framework/Legal-documents>
- Jensen, R. (1981). The international anti-anarchist conference of 1898 and the origins of Interpol. *Journal of Contemporary History*, 16(2), 323–334.
- Kleiven, M. E. (2011). Nordic police cooperation. V S. Hufnagel, C. Harfield in S. Bronitt (ur.), *Cross-border law enforcement: Regional law enforcement cooperation – European, Australian and Asia-Pacific perspectives* (str. 63–72). London: Routledge.
- Liang, H.-H. (1992). *The rise of modern police and the European state system from Metternich to the second world war*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meško, G. in Furman, R. (2014). Police and prosecutorial cooperation in responding to transnational crime. V P. Reichel in J. S. Albanese (ur.), *Handbook of transnational crime and justice* (str. 323–352). Los Angeles: Sage.

21. Meško, G., Kozmelj, R. in Lobnikar, B. (2020). Police and prosecutorial cooperation in Europe in response to serious transnational crime. V E. Conde, Z. V. Yaneva in M. Scopelliti (ur.), *The Routledge handbook of European security law and policy* (str. 29–45). Abingdon, New York: Routledge.
22. Opinion of the European data protection supervisor on the initiative of the Kingdom of Belgium, the Republic of Bulgaria, the Federal Republic of Germany, the Kingdom of Spain, the French Republic, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands, the Republic of Austria, the Republic of Slovenia, the Slovak Republic, the Italian Republic, the Republic of Finland, the Portuguese Republic, Romania and the Kingdom of Sweden, with a view to adopting a Council decision on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime. (2007). *Official Journal of the European Union*, (169/02).
23. Sklep Sveta z dne 6. decembra 2001 o razširitvi pooblastila Europolu za obravnavanje hujših oblik mednarodnega kriminala, navedenih v prilogi h Konvenciji o Europolu (2001/C 362/01). (2001). *Uradni list Evropskih skupnosti*, (362/1).
24. Southeast European Law Enforcement Center (SELEC). (2022). *Legal materials*. Pridobljeno na <https://www.selec.org/legal-materials/>
25. Swallow, P. (2005). *Counter-terrorist police cooperation in the European Union: Political ambitions and practical realities*. Prispevek predstavljen na *RAND-LATEW Conference*. Santa Monica.
26. Treaty on European Union. (1992). *Official Journal of the European Communities*, (191/01).
27. Uredba (EU) 2016/794 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. maja 2016 o Agenciji Evropske unije za sodelovanje na področju preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj (Europol) ter nadomestitvi in razveljavitvi sklepov Sveta 2009/371/PNZ, 2009/934/PNZ, 2009/935/PNZ, 2009/936/PNZ in 2009/968/PNZ. (2016). *Uradni list Evropske unije*, (135/53).
28. Yapsan, H. (2012). *International police cooperation on counter-ing transnational terrorism* (Magistrsko delo). Monterey: Naval Postgraduate School.
29. Zelewski, R. (1974). Bund Deutscher Kriminalbeamter stellt die Frage: »Braucht Europa eine Kriminalpolizeiliche Organisation«. *Der Kriminalist*, 6, 303–313.